

INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS

Guía para la medición
y la aplicación



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Nota

Las denominaciones en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o regiones o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las siglas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas combinadas con cifras. La mención de una de tales siglas significa que se hace referencia a una publicación de las Naciones Unidas.



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

HR/PUB/12/5

© 2012 Naciones Unidas

Derechos reservados en todo el mundo

INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS

Guía para la medición
y la aplicación



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

NUEVA YORK Y GINEBRA, 2012



La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) tiene el mandato de promover y proteger el disfrute y la plena realización, para todas las personas, de todos los derechos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Orienta el trabajo del ACNUDH el mandato encomendado por la Asamblea General en su resolución 48/141, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y ulteriores instrumentos de derechos humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, y el Documento Final de la Cumbre de 2005.

El mandato incluye prevenir las violaciones de los derechos humanos, asegurar el respeto de todos los derechos humanos, promover la cooperación internacional para proteger los derechos humanos, coordinar las actividades relacionadas en todo el sistema de las Naciones Unidas y fortalecer y hacer más eficiente la labor de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos. Además de las responsabilidades incluidas en su mandato, el ACNUDH lidera los esfuerzos encaminados a integrar un enfoque de derechos humanos en todas las actividades de los organismos de las Naciones Unidas.

PREFACIO

El proceso que lleva a los derechos humanos desde el establecimiento de normas hasta la realización efectiva depende, en gran medida, de la disponibilidad de instrumentos apropiados para la formulación y la evaluación de las políticas en la materia. Los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, son uno de esos instrumentos indispensables.

Aunque la importancia de los indicadores para el efectivo cumplimiento de los derechos humanos goza de amplio reconocimiento e incluso está consagrada en tratados de derechos humanos, por ejemplo en el artículo 31 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, su utilización aún no es sistemática. La presente *Guía* contribuirá a colmar esa laguna.

En los últimos años se ha hecho cada vez más patente la apremiante necesidad de disponer de estos instrumentos. En vísperas de la Primavera Árabe, seguían llegando informes sobre el notable progreso económico y social y las mejoras generalizadas en materia de gobernanza y Estado de derecho que se estaban realizando en algunos países de la región. Al mismo tiempo, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y las voces de la sociedad civil pintaban un panorama muy diferente y hablaban de exclusión, marginación de comunidades, discriminación, falta de participación, censura, represión política o falta de independencia en la justicia, y denegación de los derechos económicos y sociales básicos.

Los levantamientos populares y las manifestaciones que han tenido lugar en otras partes del mundo, incluso en países relativamente prósperos, nos recuerdan la necesidad de situar al ser humano en el centro de nuestra política de desarrollo y en consecuencia ajustar nuestro enfoque analítico.

Nos obligan a revisar los marcos analíticos, metodológicos y jurídicos existentes para asegurar que integren una auténtica atención a la libertad frente al miedo y la necesidad y frente a la discriminación; evaluar el grado de participación de la población en el desarrollo y en la distribución equitativa de sus beneficios; reforzar la rendición de cuentas y adoptar métodos que empoderen a las personas, en particular a las más vulnerables y a las más marginadas.

Habida cuenta de la estrecha relación que existe entre la gestión de políticas, los derechos humanos y los sistemas estadísticos, es preciso que todos ellos estén en armonía para promover el bienestar de la población. Idear una política o elaborar un indicador estadístico no es un ejercicio normativo ni neutral en lo que atañe a los valores. En cambio, integrar los derechos humanos en esos procesos es, además de un imperativo normativo, una opción práctica y sensata. No hacerlo puede tener consecuencias ciertamente importantes.

Estoy convencida de que la presente *Guía* será una importante referencia y un valioso recurso desde este punto de vista. Aún nos queda un largo trecho por recorrer en la mejora de nuestras capacidades de aplicación de los derechos humanos. El acopio y la difusión de información sobre los derechos humanos encierran numerosos retos. Qué vigilar, cómo recopilar la información e interpretarla desde una perspectiva de derechos humanos, y el peligro asociado de que los datos se utilicen indebidamente, no son más que algunos de los aspectos que se abordan en la presente publicación. La *Guía* también nos recuerda las limitaciones que van intrínsecamente ligadas a cualquier indicador. En particular, un indicador no puede ni debe considerarse un sustituto de otras evaluaciones más profundas, cualitativas y judiciales, que seguirán

siendo los pilares de la vigilancia de los derechos humanos. Por el contrario, los indicadores y los métodos que se describen en la presente *Guía* están primordialmente concebidos para informar evaluaciones más completas, y no están diseñados ni sirven para evaluar y puntuar el desempeño de los Estados en materia de derechos humanos. El objetivo primordial es poner de relieve las normas y los principios de derechos humanos, enumerar los atributos fundamentales de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales y traducir todo ello en indicadores y valores de referencia que tengan pertinencia para los distintos contextos con fines de aplicación y medición de los derechos humanos a nivel nacional.

Deseo manifestar mi agradecimiento a las mujeres y los hombres, los países, los organismos estatales, las instituciones de derechos humanos regionales y nacionales, las oficinas de estadística, las organizaciones de la sociedad civil y las entidades de las Naciones Unidas que han participado y contribuido a que esta pionera labor en materia de indicadores de derechos humanos haya visto la luz. Como ilustran varias iniciativas nacionales y regionales, esta tarea, aún en marcha y en relación con la cual mi Oficina sigue recibiendo cada vez más solicitudes de apoyo y asistencia, proporciona herramientas sumamente útiles para fortalecer la capacidad nacional de aplicación de los derechos humanos.

Confío en que el compromiso, el diálogo y la cooperación sostenidos entre todos los interesados, incluidas las comunidades dedicadas a los derechos humanos y el desarrollo, ayuden verdaderamente a promover un desarrollo basado en los derechos humanos y centrado en la población a nivel nacional. En este sentido, los indicadores pueden servir como puente entre el discurso de derechos humanos y el discurso de política de desarrollo.

Espero que la *Guía* tenga una amplia difusión, dentro y fuera de los foros de derechos humanos tradicionales, y anime a todos los usuarios y otras personas a compartir sus conocimientos y experiencias y a informar al respecto a mi Oficina.

Y lo más importante: nunca debemos olvidar que detrás de cada dato estadístico hay seres humanos que nacieron libres e iguales en dignidad y derechos. Debemos esforzarnos al máximo por conseguir que su experiencia de los derechos humanos, en especial la de los más desvalidos, sea visible mediante indicadores sólidos, y por utilizar esos indicadores con el objeto de mejorar constantemente nuestras políticas de derechos humanos y los sistemas de aplicación para lograr cambios positivos en la vida de las personas.



Navi Pillay

*Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

NOTA DE AGRADECIMIENTO

La preparación de la presente publicación no habría sido posible sin la contribución y el apoyo de un gran número de personas y organizaciones. Además de la orientación de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, se recibieron aportaciones de una serie de consultas y talleres organizados por el ACNUDH entre 2005 y 2012 en distintos países y regiones. El ACNUDH manifiesta su particular agradecimiento a Rajeev Malhotra, que inició y conceptualizó la labor sobre indicadores para los derechos humanos en la Oficina y lideró la elaboración de la *Guía* en estrecha colaboración con Nicolas Fasel y Grace Sanico Steffan. El ACNUDH desea dar las gracias a Martin Scheinin por su liderazgo sustantivo, así como a los otros miembros o ex miembros de órganos creados en virtud de tratados, relatores especiales y expertos por su valiosa orientación y apoyo: Francisco Alba, Jana Asher, José Francisco Calí Tzay, Audrey R. Chapman, Eitan Felner, Maria Virginia Bras Gomes, Paul Hunt, Moushira Khattab, Miloon Kothari, Lothar Krappmann, Todd Landman, Manfred Nowak, Michael O'Flaherty, Mark Orkin, Victoria Popescu, Eibe Riedel, Hans-Otto Sano, la difunta Hanna Beate Schoepp-Schilling, Mehmet Sevim y Christopher Stone. El ACNUDH también desea agradecer la colaboración de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (División de Estadística), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Organización Mundial del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (PARIS21/Metagora) por los indispensables conocimientos especializados que aportaron a esta obra.



ÍNDICE

Prefacio.....	III
Nota de agradecimiento	V
Abreviaturas y siglas	X

INTRODUCCIÓN..... 1

I. DERECHOS HUMANOS E INDICADORES: RACIONALIDAD Y ALGUNAS CONSIDERACIONES 11

A. ¿Qué son los derechos humanos?	12
B. Mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.....	17
C. Indicadores de derechos humanos: noción y racionalidad	19
D. Algunas consideraciones y errores de interpretación	24
E. Indicadores en el marco jurídico internacional.....	28

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS 31

A. Cuestiones que hay que abordar en la medición de los derechos humanos.....	32
B. El marco conceptual.....	34
C. Algunas consideraciones en la conceptualización de indicadores.....	46
D. Importancia de los indicadores relativos al contexto.....	48

III. ENFOQUES METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS..... 51

A. Consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores.....	52
B. Fuentes y mecanismos de generación de datos	57
C. Desglose de los indicadores de derechos humanos	75

IV. ILUSTRACIÓN DEL MARCO: INDICADORES SOBRE ALGUNOS DERECHOS 79

A. Consideraciones en la preparación de cuadros de indicadores.....	80
B. Identificación de atributos.....	84
C. Selección de indicadores.....	86
D. Contextualización de los indicadores y apropiación por los países.....	94

V. EL MARCO EN LA PRÁCTICA: IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE LOS DERECHOS..... 111

A. Uso de los indicadores de derechos humanos	112
B. Interpretación de la información estadística desde la perspectiva de derechos humanos	136
C. Establecimiento de sistemas de vigilancia de los derechos humanos	143

ANEXO I 151

Hojas de metadatos sobre algunos indicadores

ANEXO II..... 179

Bases de datos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales sobre cuestiones de derechos humanos y grupos de población

GLOSARIO DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS 183

LISTA DE RECUADROS

1.	Uso de indicadores estadísticos en cortes y tribunales	3
2.	Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.....	14
3.	Indicadores utilizados por los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos.....	30
4.	Características principales del marco conceptual	37
5.	Indicadores estructurales	39
6.	Indicadores de proceso	41
7.	Indicadores de resultados.....	43
8.	Validación del marco conceptual	47
9.	Uso indebido de los datos: el lado oscuro de las cifras.....	52
10.	Sistemas estadísticos nacionales y el derecho a la información	53
11.	Derechos humanos de los estadísticos	55
12.	Criterios para la selección de indicadores	56
13.	Registro de denuncias y evaluación de los derechos humanos.....	59
14.	Instrumentos estadísticos para registrar abusos de derechos humanos – Proyecto METAGORA de Sri Lanka	61
15.	Importancia de los datos administrativos en los diagnósticos de derechos humanos.....	66
16.	Encuestas estadísticas: una fuente de datos primordial para los derechos humanos.....	67
17.	Uso de indicadores de encuestas para exigir derechos: iniciativa de la sociedad civil de los residentes de Seven Towers, norte de Belfast, Reino Unido.....	68
18.	Encuesta sobre los derechos de las poblaciones indígenas en Filipinas.....	69
19.	Encuesta sobre abusos y malos tratos por las fuerzas policiales en México, D.F.	70
20.	Características de las fuentes de estadísticas socioeconómicas y administrativas	71
21.	¿Son mejores las encuestas estadísticas que los juicios de expertos? Encuesta DIAL en los hogares sobre la corrupción	73
22.	Estadísticas de género y derechos humanos de las mujeres.....	83
23.	Medición de la discriminación	91
24.	Medición de la discriminación en el acceso al trabajo.....	92
25.	Uso de indicadores para mejorar la presentación de informes ante los órganos creados en virtud de tratados – Guatemala.....	113
26.	Recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas: referencia clave en el proceso de identificación de indicadores estructurales, de proceso y de resultados.....	114
27.	El IRAE como instrumento para el monitoreo de los derechos humanos.....	117
28.	Uso de indicadores para los derechos humanos y la planificación nacional – Ecuador.....	121
29.	Elaboración de un marco para la medición de los derechos humanos en el Reino Unido.....	124
30.	Indicadores y plan nacional de acción de los derechos humanos – Nepal.....	126
31.	Uso de indicadores de derechos humanos – México	127
32.	Indicadores para la vigilancia y la incorporación de los derechos humanos en la acción general – Kenya	128
33.	El desarrollo como derecho incorporado en la legislación – India.....	129
34.	Revisión del proceso presupuestario desde una perspectiva de derechos humanos	133
35.	Papel de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos con perspectiva de derechos humanos y la planificación del desarrollo	134
36.	Monitoreo del contenido de derechos humanos en los presupuestos: algunos ejemplos	135

LISTA DE FIGURAS

I.	Instrumentos prácticos para medir e implementar los derechos humanos.....	5
II.	Estructura de la <i>Guía</i>	8
III.	Características de los derechos humanos.....	13
IV.	Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos	21
V.	Marco conceptual.....	44
VI.	Indicadores de normas transversales de derechos humanos.....	45
VII.	Fuentes y mecanismos de generación de datos para los indicadores.....	58
VIII.	Identificación de atributos	85
IX.	La selección de indicadores	87
X.	La contextualización de los indicadores.....	96
XI.	Marco de indicadores: pasos para la vigilancia del cumplimiento	115
XII.	Marco de indicadores: evaluaciones del cumplimiento y del desempeño.....	118
XIII.	Ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos.....	123
XIV.	Marco de indicadores y plan nacional de acción en materia de derechos humanos.....	125
XV.	Indicadores de derechos humanos, ciclo de programas y presupuestos	132
XVI.	Tres perspectivas para las evaluaciones de derechos humanos.....	137
XVII.	Visualización de las tres perspectivas respecto de la alfabetización en la India	138
XVIII.	Desglose de datos para el análisis de la igualdad y la discriminación.....	139
XIX.	Uso de tasas para analizar el acceso a la educación.....	140
XX.	Análisis de tasas para establecer prioridades en el gasto presupuestario.....	142
XXI.	Monitoreo de los derechos humanos a nivel nacional : confrontación con la realidad	144

LISTA DE CUADROS

1.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la libertad y seguridad de la persona.....	97
2.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a una alimentación adecuada	98
3.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental	99
4.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	100
5.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a participar en los asuntos públicos.....	101
6.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la educación	102
7.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a una vivienda adecuada.....	103
8.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho al trabajo	104
9.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la seguridad social	105
10.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión	106
11.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a un juicio justo	107
12.	Indicadores ilustrativos sobre la violencia contra la mujer.....	108
13.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la no discriminación y a la igualdad.....	109
14.	Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la vida.....	110

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIP	Unión Interparlamentaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNSD	División de Estadística de las Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

“

El tema que hoy les ocupa, “Estadísticas, desarrollo y derechos humanos”, no es ni más ni menos que la búsqueda de una ciencia de la dignidad humana. Se trata de un empeño de primera importancia. Cuando el objetivo guarda relación con el sufrimiento humano y la causa son los derechos humanos, no basta con la retórica para acometer la tarea. Lo que se necesitan son metodologías sólidas, técnicas cuidadosas y mecanismos eficaces para llevar adelante ese empeño.

Mary Robinson¹

En los últimos años no ha dejado de aumentar la demanda, desde distintos colectivos, incluidos activistas de derechos humanos y planificadores de políticas de derechos humanos a nivel nacional e internacional, de que se elaboren indicadores que puedan utilizarse en las evaluaciones de derechos humanos y sirvan para impulsar la aplicación y el ejercicio efectivo de los derechos humanos. La presente publicación pretende satisfacer parte de esa demanda mediante la elaboración de un recurso de referencia dotado de instrumentos operacionales, incluido un método para determinar indicadores cuantitativos y cualitativos, junto con la metodología correspondiente, con el fin de promover la objetividad y la exhaustividad de las evaluaciones de derechos humanos.

A escala general, la pretensión de medir los derechos humanos está inspirada en la idea, bien resumida por el eminente pensador y especialista en desarrollo J.K. Galbraith, de que *“lo que no se mide suele pasar desapercibido”*. A otro nivel y en un contexto diferente, podríamos ir más allá y sugerir que *“lo que se mide se hace”*². La base de esta manera de pensar es el reconocimiento de que, para gestionar un proceso de cambio orientado a atender ciertos objetivos deseables desde el punto

de vista social, es necesario articular metas coherentes con esos objetivos, movilizar los medios necesarios y encontrar los instrumentos y mecanismos que traducen esos medios en los resultados buscados. En otras palabras, se necesita información apropiada, por ejemplo en forma de estadísticas, indicadores o incluso índices, para poder realizar un análisis de la situación, informar las políticas públicas, hacer un seguimiento de los avances realizados y medir el desempeño y los efectos generales.

El uso de indicadores puede ayudar a que las comunicaciones sean más concretas y eficaces. La compilación de indicadores ayuda a registrar la información de manera eficiente, lo que a su vez hace más fácil seguir y vigilar los resultados y los efectos. Unos indicadores bien articulados pueden lograr que el público entienda mejor las limitaciones y las soluciones normativas de compromiso, y ayudar a conseguir un consenso más amplio en relación con las prioridades sociales. Aun más importante: cuando se utilizan debidamente, la información y la estadística son poderosos instrumentos que permiten generar una cultura de rendición de cuentas y transparencia en la búsqueda de un progreso valorado socialmente.

1. Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1997–2002) en su discurso ante la Conferencia de la Asociación Internacional de Estadísticas Oficiales sobre el tema *“Estadística, desarrollo y derechos humanos”*, Montreux, Suiza, septiembre de 2000.
2. Douglas Daft, Director General de Coca-Cola, citado en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano*, págs. 126 y 127.

En todas estas aplicaciones, es necesario configurar y adaptar los indicadores a los requisitos de los objetivos concretos que se pretende conseguir con ellos, con el fin de aprovechar el potencial que encierran. Para aprovechar al máximo la utilidad de

un indicador, este debe ser sólido desde el punto de vista conceptual y estar validado empíricamente, debe apoyarse en una metodología firme de acopio y tratamiento de la información, y debe ser pertinente para el contexto en el que se está utilizando.

¿POR QUÉ HACEN FALTA INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS?

La demanda y el uso de indicadores en el ámbito de los derechos humanos forman parte de un proceso más amplio y sistemático de aplicación, vigilancia y realización de los derechos. Junto con los planes nacionales de acción en materia de derechos humanos, estudios de referencia y enfoques basados en derechos respecto del desarrollo y la buena gobernanza, la labor de supervisión de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de las instituciones regionales y nacionales de derechos humanos, los indicadores son un instrumento concreto y práctico para promover la realización de los derechos humanos y medir su aplicación. Está reconocido que hay que abandonar el uso de estadísticas generales para avanzar hacia la definición de indicadores específicos para el ámbito de los derechos humanos. Las estadísticas generales suelen ser indirectas y carecen de claridad en su aplicación, mientras que los indicadores concretos están integrados en el pertinente marco normativo de los derechos humanos y pueden ser aplicados e interpretados con mayor facilidad por sus usuarios potenciales.

La idea de utilizar indicadores en el ámbito de los derechos humanos no es ni nueva ni desconocida para los derechos humanos internacionales; algunos tratados aluden explícitamente a la información estadística (cap. I, secc. E). Los indicadores se consi-

deran un medio útil para articular y hacer avanzar las demandas ante los garantes de derechos y para formular políticas y programas públicos que faciliten la realización efectiva de los derechos humanos. En la labor de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, por ejemplo, el uso de indicadores apropiados es una forma de ayudar a los Estados partes a poner a disposición de esos órganos información precisa y pertinente, así como de evaluar los progresos realizados en el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que derivan de los tratados. A nivel nacional, las instituciones nacionales de derechos humanos (cap. V) e incluso los tribunales (véase el cuadro 1) reclaman desde hace tiempo que se utilicen indicadores en el diagnóstico de los derechos humanos. Por encima de todo, el uso de indicadores apropiados es una forma de ayudar a los Estados a evaluar sus propios avances a la hora de garantizar el disfrute de los derechos humanos por sus poblaciones.

Las normas y los principios de derechos humanos como narración descriptiva y basada en valores, básicamente anclada en el lenguaje legalista de los tratados, no siempre se prestan directamente a la formulación y la aplicación de políticas. Es preciso traducirlos en un mensaje más tangible y operativo. Ciertamente los promotores de los derechos humanos han de contar con un enfoque, una metodolo-

gía e instrumentos específicos que garanticen una mejor comunicación con un conjunto más amplio de interesados directos, que pueden haber tenido o no una formación estructurada en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, es importante garantizar que el mensaje así creado soporte un escrutinio riguroso por parte de la comunidad de derechos humanos, así como de los que se encuentran al otro lado del debate, que pueden tener un papel más importante o estar más directamente implicados en la realización de los derechos humanos (por ejemplo, los encargados de formular políticas). Esa distancia entre la teoría y la práctica es la que se pretende salvar parcialmente mediante la definición de indicadores apropiados para los derechos humanos.

Además, el ejercicio de identificar y utilizar indicadores apropiados, tanto cuantitativos como cualitativos, también contribuye a aclarar el contenido de las normas y los reglamentos de derechos humanos. Mientras que la interpretación de las normas de derechos humanos (por ejemplo, por los órganos creados en virtud de tratados o por los tribunales) supone un paso independiente en el proceso de vigilancia, el uso de indicadores ayuda a conseguir que la fase interpretativa esté bien informada. A su vez, ello podría facilitar la aplicación y el logro de los objetivos asociados a la realización de los derechos humanos.

Recuadro 1 Uso de indicadores estadísticos en cortes y tribunales

Los tribunales y las cortes nacionales e internacionales han utilizado datos estadísticos en la evaluación de potenciales violaciones de normas internacionales y nacionales de derechos humanos. El análisis de la "discriminación sistemática" presentado por la Corte Suprema del Canadá hacía hincapié en el papel de las estadísticas en el establecimiento de la prueba de discriminación. En el caso *Action Travail des Femmes c. Canadian National Railway Co.* de 1987, la Corte Suprema utilizó estadísticas nacionales de empleo sobre la participación de las mujeres en el mercado laboral (porcentaje de puestos ejecutivos y otros puestos ocupados por mujeres) en la evaluación de posibles prácticas discriminatorias en la National Railway Company.

En 2004, la Corte Constitucional de Colombia ordenó al Gobierno que presentase información detallada sobre los derechos de los desplazados internos y sobre las políticas que les afectan. La Corte verificó que el Gobierno no había proporcionado suficientes recursos ni había generado la capacidad institucional requerida para defender los derechos de esas personas, y pidió que se definiesen indicadores cuantificables y comparables y se utilizaran para garantizar una cultura de rendición de cuentas. En particular, los indicadores ayudarían a:

- Evaluar la eficacia de las políticas gubernamentales, en particular las repercusiones de sus medidas correctivas;
- Medir el disfrute de derechos en todas las fases del desplazamiento, específicamente por parte de niños, mujeres, personas con discapacidades y personas indígenas, y
- Centrarse en la información más indispensable y limitarse a ella, habida cuenta de las repercusiones en los recursos.

El resultado fue que el Gobierno de Colombia puso en marcha un mecanismo de evaluación con indicadores para medir los progresos en la realización efectiva de los derechos de los desplazados internos, incluidos sus derechos a la alimentación, la salud, la educación, y la libertad y la seguridad.

Fuentes: M. Potvin, "The role of statistics on ethnic origin and 'race' in Canadian antidiscrimination policy", *International Social Science Journal*, vol. 57, N° 183 (marzo de 2005), págs. 27 a 42; J. Rothring y M. Romero, "Measuring the enjoyment of rights in Colombia", *Forced Migration Review*, N° 30 (abril de 2008), págs. 64 y 65; y M.J. Cepeda Espinosa, "How far may Colombia's Constitutional Court go to protect IDP rights?", *Forced Migration Review*, edición especial (diciembre de 2006), págs. 21 a 23.

Hay varias razones de peso para utilizar indicadores cuantitativos y cualitativos que coadyuven en la vigilancia de los derechos humanos, pero es importante tener presente que un indicador no es más que un instrumento. Cuando está debidamente ideado y poblado con datos de calidad, resulta útil en la medida en que añade valor a las evaluaciones de derechos humanos. Puede hacer que el ejercicio sea más objetivo y transparente y proporcionar una metodología concreta de seguimiento.

Aunque es un instrumento para apoyar evaluaciones cualitativas o descriptivas, judiciales o cuasi judiciales y otras evaluaciones amplias, no las sustituye; los usuarios deben ser bien conscientes de sus limitaciones. “Muchos convienen con Lord Kelvin, el físico del siglo XIX que dio su nombre a la unidad de temperatura absoluta: consideraba que medir algo proporciona nuevos conocimientos. Efectivamente lo hace, en las ciencias físicas; pero en lo que se refiere a los seres humanos, más datos en ocasiones equivalen a menos verdad”³. Esto puede ser especialmente cierto en lo que se refiere a los derechos humanos, ámbito en el que los usuarios y

productores de los datos deben estar muy concienciados de los peligros y los abusos potenciales de las estadísticas. Existen numerosos ejemplos del uso de datos sobre distintos grupos de población para apoyar actos de genocidio y otras violaciones de los derechos humanos (cap. III, recuadro 9).

Habida cuenta de esos riesgos, ¿deberían los interesados directos en el campo de los derechos humanos alejarse de las estadísticas y el acopio de datos? La *Guía* afirma, por el contrario, que lo que exigen esos riesgos es una participación más decidida de los interesados directos en la medición y la documentación de los derechos. Por otro lado, ya se está utilizando información estadística en los sistemas de presentación de informes y vigilancia de los derechos humanos, a escala internacional, regional y nacional. La presente *Guía* aborda el vínculo entre los derechos humanos y las estadísticas y propone un conjunto de instrumentos para mejorar los sistemas estadísticos nacionales y garantizar una implementación y vigilancia más sistemáticas de los derechos humanos.

¿A QUIÉN SE DIRIGE LA PRESENTE GUÍA?

El objetivo de esta *Guía* es reunir material relativo al aspecto conceptual, metodológico y empírico del enfoque en el que se basa la identificación de indicadores sensibles al contexto para promover y vigilar la aplicación de los derechos humanos. La *Guía* ofrece elementos de un marco para aumentar la capacidad de los sistemas de vigilancia de los derechos humanos y facilitar el uso de instrumentos apropiados en la formulación de políticas, su aplicación y su vigilancia (fig. 1).

La *Guía* pretende llegar a todos aquellos que comparten el compromiso de promover los derechos humanos y los que tienen el mandato, directo o indirecto, de abordar las cuestiones de derechos humanos en su labor cotidiana.

La publicación se centra en los interesados directos que participan en la identificación, el acopio y el uso de indicadores para promover y vigilar la implementación de los derechos humanos a escala nacional. Está dirigida a instituciones nacionales de derechos

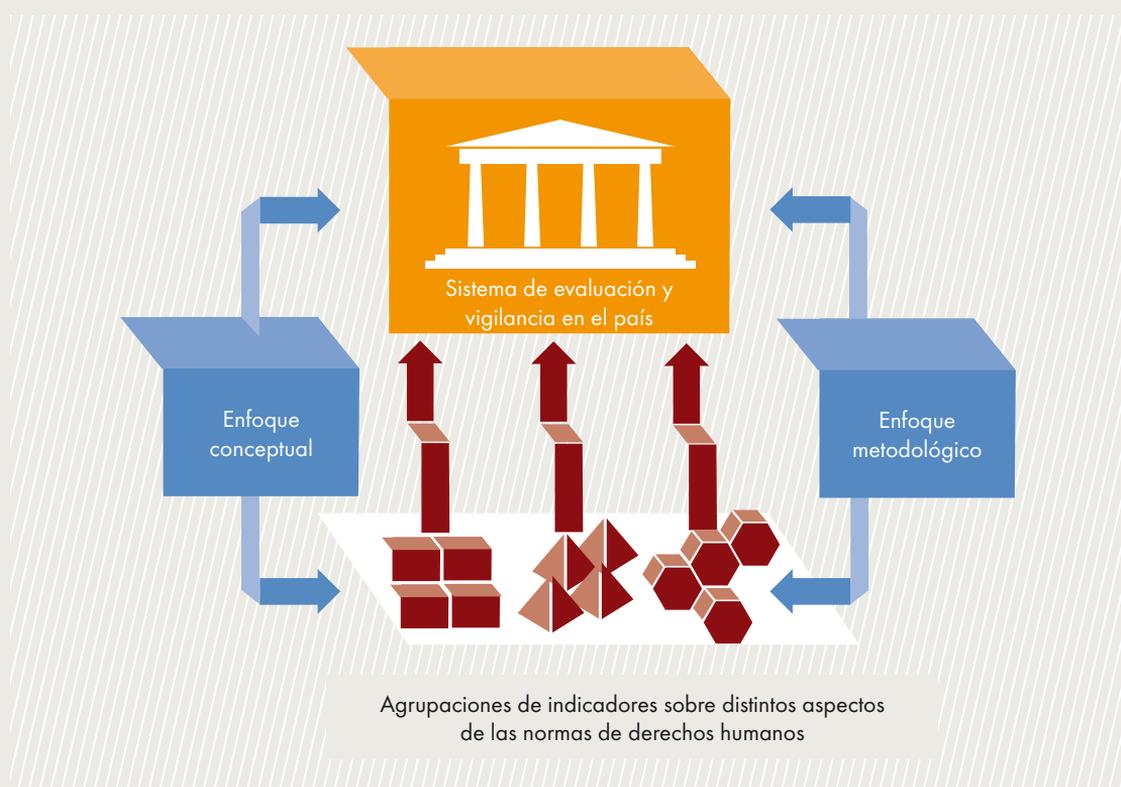
3. “International rankings: Wrong numbers – Global league tables are interesting, but not always reliable”, *Economist*, 6 de enero de 2011.

humanos, el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas en general y los órganos creados en virtud de tratados en particular, los organismos públicos responsables de presentar informes sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos y los responsables de la formulación de políticas en los distintos ministerios, organismos públicos en distintos niveles de gobernanza, organismos estadísticos, especialistas en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y organismos

internacionales con el mandato de promover la realización de los derechos humanos.

Por todo ello, sin comprometer los aspectos que caracterizan a los derechos humanos, la publicación presenta el material de manera asequible y concisa para llegar a todos los usuarios potenciales que no están familiarizados con los derechos humanos y sus diversos mecanismos nacionales e internacionales.

Fig. 1 Instrumentos prácticos para medir e implementar los derechos humanos



ANTECEDENTES DE LA GUÍA

Los trabajos en materia de indicadores en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se iniciaron en respuesta a una solicitud de la reunión entre comités de los órganos creados en virtud de tratados. En la reunión se solicitó asistencia en el análisis y el uso de la información estadística contenida en los informes presentados por los Estados partes, para poder evaluar el grado de cumplimiento de los tratados de derechos humanos que han ratificado. En respuesta a la solicitud, el ACNUDH realizó un amplio estudio de la literatura y de las prácticas predominantes entre la sociedad civil y las organizaciones internacionales en cuanto al uso de información cuantitativa para vigilar los derechos humanos⁴. Ello se vio seguido por la elaboración de un marco conceptual y metodológico para definir indicadores de derechos humanos viables desde el punto de vista operacional, en consulta con un grupo de expertos. Ese marco fue presentado a la reunión entre comités de junio de 2006 y fue revisado en junio de 2008, cuando la reunión pidió que se elaborasen material de recursos e instrumentos para contribuir a difundirlo y llevarlo a la práctica y para impulsar una participación más intensa en esta labor de los interesados directos de derechos humanos a nivel nacional⁵.

Se elaboraron listas de indicadores ilustrativos para varios derechos humanos, tanto derechos civiles

y políticos como derechos económicos, sociales y culturales. A continuación esos indicadores se sometieron a un proceso de validación que entrañó, en primer lugar, debates con un grupo de expertos internacionales, incluidos expertos de órganos creados en virtud de tratados, relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos, académicos y expertos de organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Después se celebraron conversaciones con interesados directos nacionales, entre ellos instituciones de derechos humanos, planificadores de políticas y organismos responsables de presentar informes sobre la aplicación de los tratados de derechos humanos, organismos estadísticos y representantes de la sociedad civil. Esas conversaciones, que permitieron obtener información sobre los trabajos realizados, adoptaron la forma de talleres regionales y nacionales en varios países de Asia, África y América Latina. También se celebraron consultas en Europa y América del Norte⁶. Los comentarios recibidos contribuyeron a definir mejor el enfoque y hacerlo más práctico y pertinente para la labor de derechos humanos a nivel nacional. Las consultas también proporcionaron una plataforma para que los interesados directos fueran más conscientes del uso potencial de la información estadística disponible en las evaluaciones de derechos humanos (cap. II, recuadro 8). Como actividad complementaria, varias organizaciones y países de distintas regiones y en distintos niveles de progreso

4. R. Malhotra y N. Fasel, "Quantitative human rights indicators: A survey of major initiatives", documento presentado en el Nordic Network Seminar in Human Rights Research, Åbo (Finlandia), 10 a 13 de marzo de 2005. Disponible en www.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/index.htm (consultado el 30 de marzo de 2012). Aunque los indicadores tanto cualitativos como cuantitativos son pertinentes para la labor de los órganos creados en virtud de tratados, se ha hecho hincapié en los indicadores y las estadísticas cuantitativas, habida cuenta de la solicitud específica de la reunión entre comités de los órganos de tratados de derechos humanos.
5. En su reunión de junio de 2006, la reunión entre comités acogió favorablemente el documento de antecedentes en el que se exponía un enfoque del uso de información estadística en la labor de los órganos creados en virtud de tratados y pidió a la Secretaría que realizase una validación de los indicadores a dos años, inclusive realizando ensayos en las comunidades correspondientes, y que se elaborasen otras listas de indicadores, en colaboración con entidades de las Naciones Unidas cuando correspondiera. Los documentos HRI/MC/2006/7 y HRI/MC/2008/3 son el telón de fondo de la presente *Guía*.
6. Pueden consultarse más detalles sobre este proceso en el documento HRI/MC/2008/3. El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa destacó también la pertinencia del marco en "Serious implementation of human rights standards requires that benchmarking indicators are defined", 17 de agosto de 2009. Puede consultarse en www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090817_en.asp.

social, político y económico emprendieron trabajos sobre la elaboración y el uso de indicadores en las evaluaciones de derechos humanos, basándose en el enfoque adoptado por el ACNUDH. Algunas de esas iniciativas se destacan en la *Guía*.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales y el Comité de Derechos Humanos, que revisaron sus directrices respectivas para la presentación de informes por los Estados partes, exigen a estos que desglosen las estadísticas y los indicadores correspondientes a los derechos de ambos Pactos teniendo en cuenta el marco y la lista de indicadores ilustrativos expuestos en esta *Guía*⁷.

ESTRUCTURA DE LA GUÍA

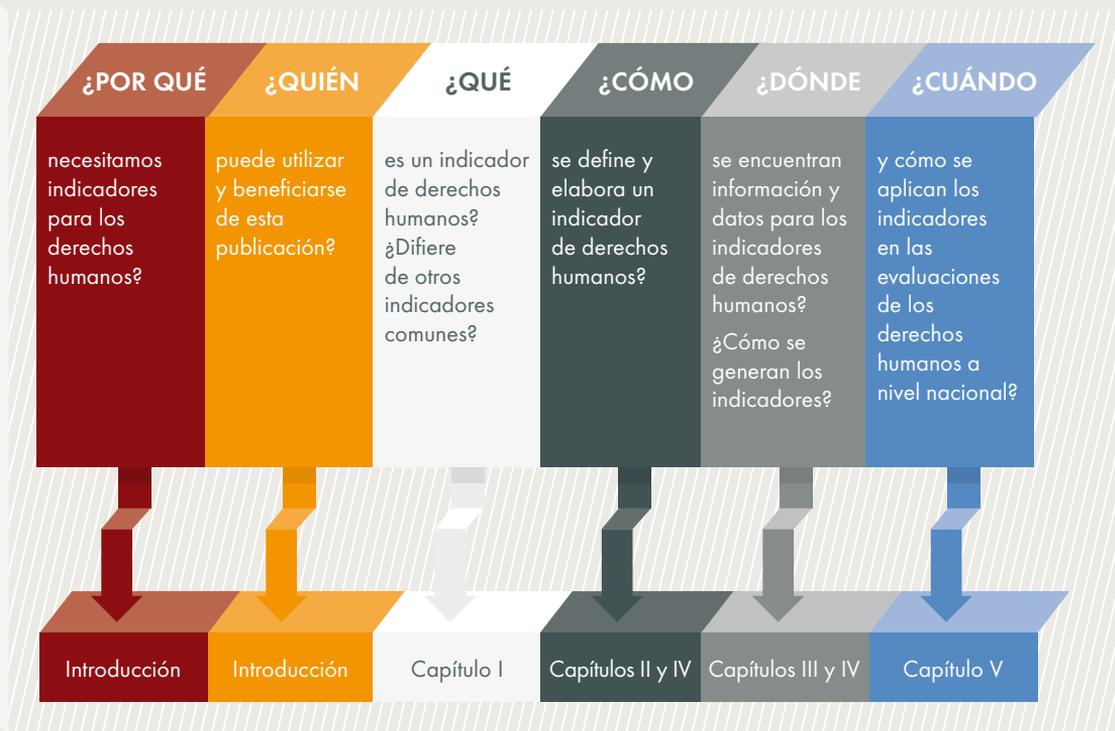
La publicación contiene cinco capítulos. En el capítulo I se define la noción de indicadores de derechos humanos; se presentan los diversos usos del término “indicador” y sus distintas categorías que suelen encontrarse en las publicaciones sobre evaluaciones de los derechos humanos. En el capítulo II se esboza el enfoque conceptual adoptado para definir indicadores en relación con distintas normas de derechos humanos y normas transversales. Al tiempo que destaca los rasgos más notables del enfoque, el capítulo demuestra su flexibilidad para determinar indicadores útiles para cada contexto sobre las normas universales de derechos humanos. En el capítulo III se expone el marco metodológico para generar la información sobre los indicadores definidos. Se describen las ventajas y las desventajas de diversos mecanismos de generación de datos y se muestra cómo podría utilizarse un enfoque ecléctico pero objetivo para construir un sistema de indicadores sobre el estado de aplicación de los derechos humanos y su disfrute a escala nacional.

Utilizando este enfoque, el capítulo IV presenta el análisis que se utilizó para la selección de indicadores concretos y la preparación de cuadros de indica-

dores ilustrativos para distintos derechos humanos. El anexo I, en el que se presentan metadatos sobre algunos de los indicadores ilustrativos, forma parte integral de este capítulo. Los metadatos ayudan a aclarar aspectos metodológicos (y algunos conceptuales) en la aplicación de los indicadores a los diagnósticos nacionales de derechos humanos. En el último capítulo se esbozan los elementos de un posible enfoque para establecer un sistema de vigilancia nacional de los derechos humanos. Se debate el uso potencial del enfoque y los indicadores determinados, por ejemplo, en el seguimiento de las observaciones finales de los órganos creados en virtud de tratados y el fortalecimiento de procesos críticos de desarrollo como la preparación de presupuestos y la vigilancia del desempeño de los programas desde una perspectiva de derechos humanos. En el capítulo también se examina un proceso para identificar a distintos interesados directos y hacerlos participar en el establecimiento de una alianza local para promover la realización efectiva de los derechos humanos. También se incluye un glosario en la *Guía*. En la figura II se resume la estructura de la *Guía*.

7. Véase E/C.12/2008/2 y CCPR/C/2009/1.

Fig. II Estructura de la Guía



UTILIZACIÓN DE LA GUÍA

La estructura básica de la *Guía* se orienta hacia el apoyo de una traducción sistemática y completa de las normas universales de derechos humanos en indicadores que sean pertinentes en cada contexto. Este enfoque favorece el uso de información objetiva que esté fácilmente disponible o pueda acopiarse para monitorear la implementación de los derechos humanos a nivel nacional. Para ello, el lector debe:

- Comprender el enfoque conceptual para identificar los indicadores, tras lograr una comprensión preliminar del marco normativo en materia de derechos humanos;
- Explorar los distintos métodos de generación de datos para poblar los indicadores seleccionados, y
- Aplicar e interpretar las cifras que acompañan a un indicador para evaluar el estado de los derechos humanos.

Cada uno de esos pasos se trata en un capítulo o sección diferente, secuenciados de manera que se produzca una acumulación gradual de conceptos y métodos para utilizarlos en la ejecución de esos casos (fig. II). Aunque los capítulos están relacionados entre sí, cada uno es lo bastante independiente como para poder leerse de manera aislada. En cualquier caso, resulta útil dar una lectura rápida del capítulo II antes de examinar el resto del material contenido en la *Guía*.

Para las personas familiarizadas con los derechos humanos y con estadísticas e indicadores de uso común en las evaluaciones del desarrollo y la gobernanza, quizá sea útil comenzar con los cuadros de indicadores ilustrativos que se presentan en el capítulo IV. Los cuadros abarcan una selección de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales a los que frecuentemente se alude en diversos tratados de derechos humanos. Aunque relacionan los conceptos con la aplicación, esos cuadros presentan indicadores que pueden evaluarse en relación con su pertinencia para determinado país. La información que se presenta

en los metadatos de indicadores ilustrativos (anexo I) sobre aspectos operacionales del uso de los indicadores identificados forma parte integral del conjunto general de instrumentos y facilita la interpretación de esos indicadores.

Para los que deseen utilizar el marco adoptado para definir indicadores sobre determinadas cuestiones pertinentes para los derechos humanos, se ha incluido un ejemplo formado por un cuadro de indicadores ilustrativos sobre la violencia contra la mujer. Con ayuda de este cuadro, la *Guía* muestra cómo podría aplicarse el enfoque a cuestiones transversales y temáticas desde una perspectiva de derechos humanos.

Aunque en la publicación se presentan varios indicadores potenciales para los derechos humanos, se pretende que el material tenga carácter dinámico. Forma parte integral de un sitio en la web mantenido por el ACNUDH en el que se presentan cuadros, hojas de metadatos y otros documentos pertinentes que se revisan y actualizan periódicamente⁸.

8. www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx (consultado el 30 de marzo de 2012).



DERECHOS HUMANOS E INDICADORES: RACIONALIDAD Y ALGUNAS CONSIDERACIONES



En definitiva ¿dónde empiezan los derechos humanos universales? Pues en pequeños lugares, cerca de nosotros; en lugares tan próximos y tan pequeños que no aparecen en los mapas. Pero esos son los lugares que conforman el mundo del individuo: el barrio en que vive; la escuela o la universidad en que estudia; la fábrica, el campo o la oficina en que trabaja. Esos son los lugares en los que cada hombre, mujer y niño busca ser igual ante la ley, en las oportunidades, en la dignidad sin discriminación. Si esos derechos no significan nada en esos lugares tampoco significan nada en ninguna otra parte. Sin una acción decidida de los ciudadanos para defender esos derechos a su alrededor, no harán progresos en el resto del mundo.

Eleanor Roosevelt¹

Los derechos humanos son el lenguaje de las necesidades humanas básicas, de acuerdo con la noción de dignidad e igualdad de la persona humana. Contribuyen a articular las necesidades y la respuesta de aquellos que tienen que satisfacerlas. Se trata de un lenguaje universal de

la humanidad al que puede contribuir un uso creativo de instrumentos como los indicadores, tanto cualitativos como cuantitativos, con el fortalecimiento de su comprensión y su aplicación. En el desarrollo de esta faceta de los derechos humanos, el capítulo aborda lo siguiente:

OBJETIVOS DEL APRENDIZAJE

1

¿Qué son los derechos humanos, sus rasgos característicos, las obligaciones y el marco normativo internacional?

2

¿Cuáles son los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas?

3

¿Qué son los indicadores de derechos humanos (cuantitativos/cualitativos, basados en hechos y en juicios, indicadores de desempeño y de cumplimiento) y los valores de referencia?

4

Problemas comunes y algunas interpretaciones erróneas en la utilización de indicadores

5

Uso de indicadores en el marco jurídico internacional

1. Presidenta del comité creado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para redactar la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la presentación de "En nuestras manos" (*IN YOUR HANDS: A Guide for Community Action for the Tenth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*), Naciones Unidas, Nueva York, 27 de marzo de 1958.

A. ¿Qué son los derechos humanos?

Los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana². Los derechos humanos son inherentes a la persona y están fundados en el respeto a la dignidad y el valor de cada ser humano. Emanan de valores humanos apreciados y comunes a todas las culturas y civilizaciones. Los derechos humanos han quedado consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y están codificados en una serie de tratados internacionales ratificados por los Estados y otros instrumentos adoptados después de la segunda guerra mundial. Existen también instrumentos de derechos humanos de ámbito regional, y la mayoría de los Estados han adoptado constituciones y otras leyes que protegen formalmente los derechos y libertades humanos básicos. Mientras que los tratados internacionales y el derecho consuetudinario, junto con la práctica interpretativa de los órganos creados en virtud de tratados, forman el esqueleto de la legislación internacional de derechos humanos, existen otros instrumentos sin fuerza jurídica obligatoria como declaraciones, directrices y principios adoptados en el nivel internacional que contribuyen a su comprensión, aplicación y desarrollo.

1 **Características de los derechos humanos**

Los derechos humanos son *universales e inalienables, están interconectados y son interdependientes e indivisibles*. Tomadas en conjunto, esas características, brevemente esbozadas en la figura III, garantizan que todos los derechos humanos deban hacerse efectivos, sean derechos civiles y políticos (por

ejemplo, el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho a no ser torturado o detenido arbitrariamente), derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, los derechos a la alimentación, la seguridad social y la educación) o los derechos colectivos (por ejemplo, el derecho al desarrollo, los derechos de los pueblos indígenas), para todas las personas y en todo momento, salvo en situaciones específicas de derogación y con las debidas garantías procesales. El grado de disfrute de un derecho depende de la realización de otros derechos. Por ejemplo, los derechos de voto y de participación en los asuntos públicos pueden tener muy poca importancia para una persona que no tiene nada que comer. Por otro lado, su disfrute significativo depende, por ejemplo, de la realización del derecho a la educación. Del mismo modo, la mejora en el ejercicio de cualquiera de los derechos humanos no puede redundar en menoscabo de ninguno de los demás. Esto significa, por ejemplo, que la realización de los derechos civiles es tan importante como la realización de los derechos económicos.

2 **Obligaciones en materia de derechos humanos**

La característica básica de los derechos humanos es la identificación de los titulares de derechos que, en virtud de su condición de seres humanos, tienen derecho a ciertas cosas, y los garantes de esos derechos, que están legalmente obligados a *respetar, proteger y hacer efectivos*³ los derechos de esas personas (recuadro 2). Al invocar derechos, es importante no solo definir los elementos que se consideran derechos, sino también especificar los agentes que tienen

2. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.06.XIV.10), pág. 1.

3. En la literatura de derechos humanos, se alude a estos en las Directrices de Maastricht, que definen el alcance de las obligaciones del Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, pero son igualmente pertinentes para los derechos civiles y políticos. Véase Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Maastricht (Países Bajos), 22 a 26 de enero de 1997).

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

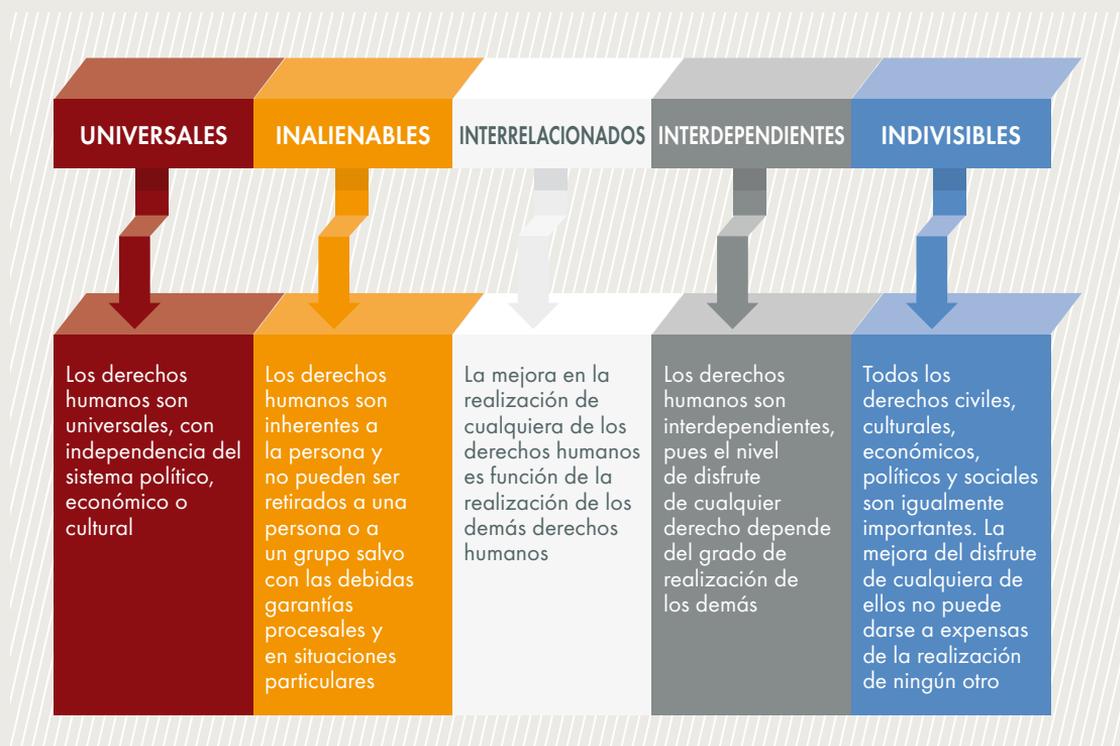
>> ¿Qué son los derechos humanos?

la obligación de hacer lo necesario para lograr su disfrute⁴. Así, existen derechos individuales y colectivos y las consiguientes obligaciones, primordialmente para los Estados, a título individual y colectivo. La legislación de derechos humanos obliga al Estado y a otros garantes de derechos a no vulnerar o poner en peligro las libertades fundamentales y los derechos de las personas y adoptar las medidas necesarias para que se realicen.

En la legislación internacional de derechos humanos se distingue entre las obligaciones *inmediatas* de un

Estado y las que pueden cumplirse *progresivamente* si los recursos no son suficientes. Por ejemplo, la obligación de no discriminar entre distintos grupos de población en la realización de los derechos humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, es una obligación inmediata. Del mismo modo, la obligación legal del Estado de *respetar* (por ejemplo la libertad de expresión al no emplear la fuerza de manera innecesaria o desproporcionada contra manifestantes) y *proteger* (por ejemplo, el derecho al trabajo o a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias velando por que los empleadores privados

Fig. III Características de los derechos humanos



4. Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, Oxford University Press, 1999), págs. 227 a 248.

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

>> ¿Qué son los derechos humanos?

cumplan las normas laborales fundamentales) se consideran básicamente obligaciones inmediatas. En la mayoría de los casos, los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales entrañan obligaciones inmediatas así como aspectos de realización progresiva. Las obligaciones inmediatas, especialmente en relación con los derechos civiles y políticos, han sido tradicionalmente mejor conocidas y aplicadas, principalmente por conducto de procesos judiciales.

También existen obligaciones legales de carácter más positivo que los Estados deben cumplir, como la adopción de medidas legislativas, judiciales y administrativas indispensables para la realización de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Guarda relación con la obligación de *hacer cumplir* los derechos humanos, que incluye las obligaciones de promover (por ejemplo, creando un marco institucional y normativo que apoye el disfrute de los derechos) y proveer (por ejemplo, asignando una cantidad apropiada de recursos públicos). En este caso la demanda del titular del derecho guarda relación con el cumplimiento de los compromisos del titular de las obligaciones para aplicar determinadas

políticas encaminadas a lograr un conjunto de resultados deseados que pueden relacionarse con la realización de los derechos humanos. A menudo se considera que esas obligaciones son menos susceptibles de ser sometidas al proceso judicial, pero algunos casos recientes muestran que también pueden serlo. Además, la obligación de cumplir se refiere tanto a los derechos económicos, sociales y culturales como a los derechos civiles y políticos (por ejemplo, asistencia jurídica para los acusados sin recursos).

Incluso cuando la plena realización de derechos como el derecho a la alimentación, la vivienda, la educación y la salud, tiene probabilidades de conseguirse solo de forma progresiva, los Estados tienen la obligación inmediata de satisfacer un “nivel mínimo esencial” de esos derechos y de adoptar medidas deliberadas, concretas y específicas para lograr su plena realización. Además, los Estados tienen el deber de demostrar que todos sus recursos disponibles, inclusive mediante solicitudes de asistencia internacional si procede, se están utilizando para atender los derechos económicos,

Recuadro 2

Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos



sociales y culturales⁵. Por otro lado, cualquier medida retroactiva deliberada también exige la máxima consideración y debe estar plenamente justificada mediante una referencia a la totalidad de los derechos garantizados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el contexto del uso pleno del máximo de recursos disponibles.

Las obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir también contienen elementos de la *obligación de conducta* y la *obligación de resultado*. La obligación de conducta exige medidas razonablemente calculadas para realizar el disfrute de cierto derecho. Respecto del derecho a la salud, por ejemplo, podría entrañar la adopción y aplicación de un plan de acción para reducir la mortalidad. La obligación de resultado exige a los Estados que logren metas específicas para satisfacer una norma sustantiva, como una reducción real de la mortalidad materna, que pueda medirse con un indicador estadístico como la tasa de mortalidad materna⁶. Otro tipo de obligación que también requiere la elaboración de indicadores es la obligación de vigilar e informar sobre los progresos realizados hacia el logro de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales básicos de derechos humanos, obligación inmediata que se destaca particularmente en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y en el contexto de los derechos de las personas con discapacidad.

3 **Normas o principios transversales de derechos humanos**

El marco normativo internacional de derechos humanos, que incluye los tratados internacionales de derechos humanos y las observaciones

generales y recomendaciones adoptadas por los órganos que vigilan su aplicación (véase la secc. B), abarca normas o principios transversales como *la no discriminación y la igualdad, la participación, el acceso a reparación, el acceso a la información, la rendición de cuentas, el Estado de derecho y la buena gobernanza*. Se espera de esas normas transversales que orienten al Estado y a otros garantes de derechos en su aplicación de los derechos humanos. Por ejemplo, asegurar el derecho a la salud requiere prácticas no discriminatorias por parte de los proveedores de servicios de salud, acceso a información sobre los principales problemas sanitarios, acceso a reparación y garantías procesales en caso de negligencia o malos tratos por parte del personal sanitario, y participación en decisiones políticas relacionadas con el derecho a la salud en los niveles tanto comunitario como nacional⁷. La rendición de cuentas y el estado de derecho guardan estrecha relación con la noción del acceso a reparación, que es un elemento crítico en el marco de derechos humanos. En caso de violación o denegación de derechos, el enfoque de derechos humanos hace hincapié en la necesidad de contar con medios apropiados para solicitar y apoyar una reparación, inclusive invocando el derecho a reparación y a garantías procesales, y el derecho a la información.

La no discriminación se encuentra en el núcleo de toda la labor de derechos humanos. Es una norma transversal de derechos humanos que se invoca en todos los tratados internacionales de derechos humanos y constituye el tema central de varios convenios internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El principio se aplica a todas las personas en relación con todos los derechos humanos y

5. Comité de Derechos Humanos, observación general N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art. 2 del Pacto).
6. Observación general N° 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Directrices de Maastricht.
7. La igualdad y la no discriminación, la participación, la rendición de cuentas y el Estado de derecho se enumeran también en "The human rights based approach to development cooperation: Towards a common understanding among UN agencies" del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) (para más detalles, véase *Preguntas frecuentes*, anexo II).

libertades y prohíbe la discriminación por una lista de motivos no exhaustiva como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, las propiedades, el nacimiento o cualquier otra condición⁸. El principio de no discriminación se ve complementado por el principio de igualdad según el cual, como afirma el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

4 **Marco normativo internacional de derechos humanos**

El marco normativo internacional en materia de derechos humanos ha evolucionado desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 diciembre 1948⁹. Redactada como “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”, la Declaración enumera los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de que debe disfrutar todo ser humano. Ha sido aceptada de forma generalizada como un instrumento que contiene las normas fundamentales de derechos humanos que deben ser respetadas, protegidas y realizadas. La Declaración, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman conjuntamente la Carta Internacional de Derechos Humanos. Los otros convenios adoptados por las Naciones Unidas para abordar la situación de poblaciones concretas o determinadas cuestiones relativas a la promoción y la protección de los derechos humanos son los siguientes:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;
- Convención sobre la eliminación de todas las

- formas de discriminación contra la mujer;
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- Convención sobre los Derechos del Niño;
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Esos nueve tratados y sus protocolos facultativos constituyen los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Sus disposiciones representan la esencia del marco normativo de derechos humanos de la Organización. Los órganos establecidos en virtud de tratados (véase la secc. B) encargados de examinar su aplicación han desarrollado la base normativa de los preceptos contenidos en los tratados y las obligaciones de los garantes de derechos derivadas de dichos preceptos en observaciones generales y recomendaciones específicas de cada tratado. Otros mecanismos de derechos humanos, como los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, también han contribuido a la comprensión de los preceptos de derechos humanos desde el punto de vista normativo.

Mientras que los pactos, estatutos, protocolos y convenciones son jurídicamente obligatorios para los Estados que los ratifican o se adhieren a ellos, hay muchos otros instrumentos universales de derechos humanos que tienen una condición jurídica diferente. Las declaraciones, los principios, las directrices, las reglas y las recomendaciones no tienen efecto jurídico obligatorio, aunque tienen una fuerza

8. En los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de sus órganos de vigilancia se han definido varios motivos prohibidos de discriminación. Véase, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2.1, 3 y 26; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2.2 y 3; la observación general N° 20 (2009) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la no discriminación en los derechos económicos, sociales culturales, y los casos *Ibrahima Gueye et al. c. Francia* (nacionalidad) y *Nicolas Toonen c. Australia* (orientación sexual) del Comité de Derechos Humanos.

9. Desde 1948, la Declaración se ha traducido a más de 370 idiomas (véase www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/UDHRIndex.aspx (consultado el 25 de abril de 2012)).

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

>> Mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

moral innegable y proporcionan orientación práctica a los Estados en su proceder¹⁰.

Puesto que las normas de derechos humanos han quedado codificadas en los ordenamientos jurídicos no sólo internacionales sino también regionales y nacionales, representan un conjunto de medidas del desempeño respecto de las cuales han de rendir cuentas los garantes de derechos, primordialmente los Estados.

Las normas relativas a los derechos, junto con las

correspondientes obligaciones jurídicas antes citadas, deben traducirse en políticas y medidas que definan y faciliten la realización de los derechos humanos. Sin embargo, los planificadores y los profesionales del desarrollo y en ocasiones incluso los especialistas en derechos humanos encuentran dificultades para vincular esos conceptos con las prácticas de aplicación. Esto dificulta el uso directo de esas normas en la formulación de políticas y en el camino hacia la realización de los derechos humanos. Esa laguna es la que pretende colmar el trabajo realizado en materia de indicadores para los derechos humanos¹¹.

B. Mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

El *Consejo de Derechos Humanos* es un órgano intergubernamental formado por 47 Estados Miembros elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas por un periodo de tres años. El Consejo fue creado en 2006 por la Asamblea General en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos. Las funciones del Consejo son, entre otras cosas, promover el pleno cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos asumidas por los Estados, contribuir a la prevención de las violaciones de los derechos humanos y responder con rapidez a las emergencias en materia de derechos humanos¹².

El *examen periódico universal* es un mecanismo clave del Consejo de Derechos Humanos para examinar la situación de los derechos humanos en los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas en un ciclo de cuatro años y medio. El examen de cada país se basa en tres informes. Uno de ellos es un informe nacional preparado por el gobierno, mientras que los otros dos son una recopilación de información de las Naciones Unidas y un resumen

de información procedente de las partes interesadas, ambos producidos por el ACNUDH. Organismos y programas de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y otros participan en el proceso aportando información que a continuación se incluye en los informes que prepara la Oficina y se debaten durante el examen. El examen es un mecanismo de cooperación basado en un diálogo interactivo entre el Estado examinado y el Consejo de Derechos Humanos. Ofrece a todos los Estados la oportunidad de declarar las medidas que ha adoptado para mejorar la situación de derechos humanos y cumplir sus obligaciones al respecto.

Se denomina *procedimientos especiales* al conjunto de mecanismos del Consejo de Derechos Humanos encargados de examinar, supervisar, asesorar e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos en determinados países o territorios (mandatos por países) o en grandes fenómenos de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo (mandatos temáticos). Los procedimientos

10. Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas trata sobre derechos humanos internacionales existentes en su aplicación a los pueblos indígenas.

11. Véase también Servicio de las Naciones Unidas de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales, *The United Nations Human Rights System: How To Make It Work For You* (2008).

12. El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos y el procedimiento confidencial de denuncia son otros dos mecanismos del Consejo de Derechos Humanos.

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

>> Mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

especiales pueden ser personas (relatores especiales o expertos independientes) o grupos de trabajo. Todos ellos son prominentes expertos independientes que trabajan a título voluntario y son nombrados por el Consejo de Derechos Humanos. En el momento de redactarse la presente *Guía*, hay 35 mandatos temáticos y 10 mandatos por países. Los titulares de mandatos de procedimientos especiales informan al Consejo de Derechos Humanos de sus conclusiones y recomendaciones, así como sobre sus visitas a los países y las comunicaciones que reciben sobre presuntas violaciones de los derechos humanos.

Actualmente existen nueve comités de derechos humanos, comúnmente denominados *órganos creados en virtud de tratados u órganos de tratados*, respecto de cada uno de los nueve tratados internacionales de derechos humanos en vigor¹³. Esos órganos están formados por expertos independientes cuyo mandato consiste en examinar el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que les imponen los tratados. Están creados de conformidad con lo dispuesto en el tratado que supervisan. Los Estados partes están obligados a informar periódicamente a esos órganos. Algunos de ellos también están facultados para examinar denuncias individuales.

Creada en 1993, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) tiene el mandato de promover y proteger el disfrute y la plena realización de todos los derechos humanos por todas las personas. Su

mandato incluye prevenir las violaciones de los derechos humanos, asegurar el respeto de todos los derechos humanos, promover la cooperación internacional para proteger los derechos humanos, coordinar las actividades relacionadas en todo el sistema de las Naciones Unidas y fortalecer y hacer más eficiente la labor de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos¹⁴. La Oficina del Alto Comisionado actúa como secretaría del Consejo de Derechos Humanos, los titulares de mandatos de procedimientos especiales, los órganos creados en virtud de tratados y el examen periódico universal.

Aunque no forman parte de las Naciones Unidas, los *sistemas regionales y nacionales de derechos humanos* son instrumentos indispensables para la protección y la promoción de los derechos humanos a nivel nacional. Varias organizaciones intergubernamentales regionales han elaborado normas de derechos humanos y establecido mecanismos de vigilancia. Las instituciones nacionales de derechos humanos, que pueden ser de muchos tipos, son órganos nacionales establecidos para la promoción y la protección de esos derechos. Las Naciones Unidas adoptaron los denominados Principios de París para orientar la labor de las instituciones nacionales. Esos Principios también constituyen la base para la acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales¹⁵, para el cual la Oficina del Alto Comisionado también actúa como secretaría.

13. También existe un Subcomité para la Prevención de la Tortura en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

14. El programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos comenzó en los años cuarenta como una pequeña división en la sede de las Naciones Unidas. Más adelante la división se trasladó a Ginebra y fue convertida en el Centro de Derechos Humanos en los años ochenta. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la comunidad internacional decidió establecer un mandato de derechos humanos más sólido con un apoyo institucional más firme. En consecuencia, los Estados Miembros de las Naciones Unidas crearon el ACNUDH en virtud de la resolución 48/141 de la Asamblea General.

15. Puede encontrarse más información sobre los Principios de París en el anexo I (indicador 5) y en la dirección <http://nhri.ohchr.org>.

C. Indicadores de derechos humanos: noción y racionalidad

En el contexto de esta obra, los indicadores de derechos humanos brindan *informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos*. Definidos de esta manera, podría haber algunos indicadores que lo sean solo de los derechos humanos porque deben su existencia a determinadas normas de derechos humanos y generalmente no se utilizan en otros contextos. Este podría ser el caso, por ejemplo, de un indicador como el número de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, o el número comunicado de víctimas de tortura por la policía y las fuerzas paramilitares, o el número de niños que no tienen acceso a la enseñanza primaria debido a la discriminación practicada por funcionarios. Al mismo tiempo, podría haber muchos otros indicadores, como las estadísticas socioeconómicas de uso común (por ejemplo, los indicadores del desarrollo humano utilizados en los *Informes sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), que podrían reunir, al menos implícitamente, todos los requisitos señalados para constituir un indicador de derechos humanos. En todos estos casos, en la medida en que esos indicadores se refieran a las normas y los principios de derechos humanos y se utilicen para la evaluación de los derechos humanos, sería útil considerarlos indicadores de derechos humanos¹⁶.

Una visión tan amplia del término indicador permite que este asuma diversas formas, de carácter cualitativo

o cuantitativo. A su vez, esto puede llevar a la pluralidad en la comprensión del concepto y las metodologías utilizadas para definir y elaborar indicadores, que a veces pueden ser fuente de confusión. Se hace necesario, pues, contar con un concepto mínimo común de los tipos de indicadores sobre los que trata esta *Guía*.

1 **Indicadores cuantitativos y cualitativos**

Los indicadores pueden ser *cuantitativos* o *cualitativos*. En la primera categoría se incluyen los indicadores en sentido estricto como equivalente de “estadísticas”, mientras que en la segunda figura toda información articulada de forma descriptiva o “categórica”. A menos que se especifique lo contrario, en la presente publicación la expresión “indicador cuantitativo” se utiliza para designar cualquier clase de indicadores que se expresen o puedan expresarse primordialmente en forma cuantitativa, como cifras, porcentajes o índices¹⁷. Así, los indicadores relacionados con las tasas de matriculación para los niños en edad escolar, los indicadores sobre el número de ratificaciones de tratados, el plazo de aplicación y cobertura de políticas pertinentes a los derechos humanos, la proporción de escaños ocupados por mujeres en el parlamento nacional y el número de desapariciones forzadas e involuntarias son ejemplos de indicadores cuantitativos. También se utilizan ampliamente las “listas de comprobación” o series de preguntas, datos descriptivos y categóricos que pretenden complementar o aportar más información, o de otro tipo, relacionados con la realización de los derechos humanos. Esas listas de comprobación

16. Los criterios conceptuales, metodológicos y operacionales relativos a la definición y el uso de indicadores para la aplicación y la evaluación de los derechos humanos se exponen en los distintos capítulos de la presente *Guía*. Esos criterios contribuyen a aclarar mejor la distinción entre indicadores comunes o estadísticas e “indicadores de derechos humanos”.

17. Con frecuencia se usan indistintamente las tres expresiones (indicadores cuantitativos, estadísticos o numéricos).

se consideran útiles indicadores de la situación que se está supervisando o analizando. En esos casos, el uso de la palabra “indicador” se refiere a información que va más allá de las estadísticas y tiene carácter cualitativo. Los expertos de muchos organismos del sistema de las Naciones Unidas y dentro de la comunidad de derechos humanos a menudo han sido partidarios de esa interpretación de la palabra indicador, haciendo hincapié implícitamente en el aspecto cualitativo.

Esos dos grandes usos de la palabra “indicador” en la comunidad de derechos humanos no reflejan dos enfoques contrapuestos. Considerando la complejidad que reviste la evaluación del cumplimiento de las normas de derechos humanos, toda la información cualitativa y cuantitativa pertinente tiene una utilidad potencial. Los indicadores cuantitativos pueden facilitar las evaluaciones cualitativas al medir la magnitud de ciertos eventos. Del mismo modo, la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos. Pueden señalarse otras complementariedades análogas entre indicadores subjetivos y objetivos.

2 **Indicadores basados en hechos y basados en juicios**

Los indicadores de derechos humanos también pueden clasificarse en indicadores basados en hechos y basados en juicios, que corresponden a las categorías de indicadores objetivos y subjetivos en las publicaciones sobre estadísticas e indicadores del desarrollo. Esta distinción no se basa necesariamente en la consideración de que se utilicen o no métodos fiables o repetibles de acopio de datos para definir los indicadores. Más bien guarda relación, en condiciones ideales, con el contenido informativo de

los indicadores de que se trata. Así, los objetos, los hechos o los sucesos que pueden, en principio, observarse o verificarse directamente (por ejemplo, peso de los niños, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima) se clasifican como indicadores objetivos. Los indicadores basados en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas se clasifican como indicadores subjetivos. En la práctica y el contexto de ciertos derechos humanos, esta distinción entre información objetiva y subjetiva a menudo resulta difícil. No es posible excluir por completo o aislar los elementos de subjetividad en la categoría de indicadores objetivos. La propia caracterización de la naturaleza de la información obtenida puede verse como un ejercicio subjetivo. Con todo, el uso de definiciones transparentes, específicas y universalmente reconocidas para eventos, hechos y objetos particulares contribuye, en sentido general, a una mayor objetividad cuando se trata de identificar y diseñar cualquier tipo de indicador, sea cuantitativo, cualitativo, subjetivo u objetivo. Además, los indicadores basados en hechos u objetivos, a diferencia de los basados en juicios o subjetivos, son verificables y pueden ser más fáciles de interpretar cuando se compara la situación de derechos humanos en un país a lo largo del tiempo o entre distintas poblaciones.

Considérese la figura IV, que presenta una tabulación cruzada de las cuatro categorías de indicadores: cuantitativos, cualitativos, basados en hechos y basados en juicios. Ilustra las oportunidades para utilizar distintas categorías de indicadores en la realización de evaluaciones de derechos humanos. Cada categoría tiene su uso potencial (véase también el análisis del cap. III sobre los mecanismos de generación de datos), pero en una situación ideal, si es posible elegir, la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D,

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones
>> Indicadores de derechos humanos: noción y racionalidad

o los de AC sobre los de BD, y los de A sobre los demás. En otras palabras, cuando cada uno de los cuatro cuadrantes tiene alguna ventaja en cuanto a información pertinente e indicadores de la cuestión que se está evaluando, es probable que el orden de preferencia indicado haga que la valoración sea más objetiva y aceptable para los interesados. Sin

embargo, en general, en el contexto de esta *Guía* se tiende a utilizar información de los cuadrantes A y C y en cierta medida del cuadrante B. En cuanto a los indicadores del cuadrante B, el interés se centra en la categoría de indicadores subjetivos que pueden obtenerse más fácilmente mediante encuestas estadísticamente representativas, como el “porcentaje

Fig. IV Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos



de personas que se sienten seguras caminando solas por la noche” (ejemplo 1)¹⁸. Además, la información y los indicadores basados en hechos y de carácter cuantitativo (cuadrante A) pueden dar cierto sentido de magnitud y superar ciertos sesgos en la generación de información y la interpretación de esta, algo que no pueden hacer otros datos e indicadores no cuantitativos y basados en juicios. Por todo ello, merece la pena hacer un mayor uso de información e indicadores basados en hechos y cuantitativos, en la medida en que su uso añade valor a las evaluaciones de derechos humanos.

3 **Indicadores del desempeño y del cumplimiento**

En los últimos años, una vez aceptado el objetivo de incorporar los derechos humanos a todas las actividades incluidas en sus mandatos, incluidas las de cooperación para el desarrollo, los organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas han estado buscando instrumentos y métodos de supervisión que puedan ayudarles a evaluar su desempeño en ese objetivo. También han manifestado la necesidad de disponer de esos instrumentos y los indicadores correspondientes aquellos donantes que desean utilizar las normas de derechos humanos para orientar sus programas de asistencia en los países receptores de ayuda. El enfoque, en esos casos, ha sido incorporar las normas transversales de derechos humanos de la no discriminación y la igualdad, la participación y la rendición de cuentas para apoyar la ejecución de sus actividades. También se han hecho algunos intentos de modificar los mandatos o los objetivos de programación declarados refiriéndolos a determinadas normas de derechos humanos.

Como resultado, se han definido indicadores y se han elaborado conjuntos de instrumentos que utilizan lo que son básicamente *indicadores del desempeño*. El objetivo primario de estos indicadores es poder verificar los cambios producidos por la intervención de desarrollo en relación con las previsiones. Están basados en principios y terminologías de programación (como la clasificación de indicadores por insumo, producto, resultado, impacto; véase también el cap. V, secc. A 2) y anclados esencialmente en las respectivas actividades del programa. Esos indicadores pueden utilizarse para vigilar el desempeño de las actividades del programa y valorar su conformidad con algunas de las normas transversales de derechos humanos¹⁹. No obstante, aunque estos indicadores resultan útiles para promover un enfoque basado en derechos humanos en la programación del desarrollo, sólo captan algunos aspectos de las normas transversales de derechos humanos. Su cobertura de las normas de derechos humanos estipuladas en los diversos instrumentos sigue siendo limitada y a menudo solo incidental²⁰. Por consiguiente, el uso de indicadores del desempeño, tal y como se articulan en la literatura y se aplican en la práctica corriente, por sí solo no constituye una forma adecuada de avanzar en el desarrollo y el fomento del uso de indicadores en la realización efectiva de los derechos humanos.

A diferencia de los indicadores del desempeño, los *indicadores del cumplimiento* en el contexto de los derechos humanos están explícitamente anclados en las normas de derechos humanos. Esos indicadores tienen objeto captar la medida en que las obligaciones derivadas de esas normas se están cumpliendo y están dando resultados que pueden asociarse a una mejora en el disfrute de los derechos humanos. La labor realizada en la presente *Guía* se refiere a la

18. La importancia y el significado de las encuestas basadas en muestras representativas de la población y una metodología sólida desde el punto de vista estadístico se tratan con mayor detalle en el capítulo III.

19. PNUD, “Indicators for human rights based approaches to development in UNDP programming: a users’ guide”, marzo de 2006. Puede consultarse en la dirección <http://web.undp.org/oslocentre/docs06/HRBA%20indicators%20guide.pdf>.

20. En parte, el motivo son las diferencias en los marcos temporales: unos años en el caso de los programas de desarrollo y mucho más tiempo para la promoción y protección de los derechos humanos. Además, por definición los programas han de estar claramente centrados en un número reducido de objetivos al tiempo y no es probable que aborden las múltiples facetas y complejidades y toda la amplitud de las normas de derechos humanos.

definición de indicadores que sirvan para promover y vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de los garantes de esos derechos (véase el cap. II para más detalles). Sin embargo, en determinados contextos, por ejemplo cuando los programas se han adaptado para promover la realización de los derechos humanos o están contribuyendo al cumplimiento de obligaciones concretas de derechos humanos como la ampliación de la enseñanza primaria gratuita, los indicadores del desempeño específicos de programas también ayudarán a evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos por parte del programa.

4 **Indicadores y valores de referencia**

Los valores de referencia son valores predeterminados para los indicadores que pueden estar basados en consideraciones normativas o empíricas. Por ejemplo, un indicador para medir la idoneidad nutricional puede basarse de manera normativa en factores socioculturales como los gustos y las restricciones religiosas, o estimarse empíricamente teniendo en cuenta el perfil laboral de la población y las necesidades energéticas y de nutrientes del organismo. A menudo las consideraciones normativas se basan en normas nacionales e internacionales (por ejemplo, el tratado a los prisioneros de guerra) o en aspiraciones políticas y sociales de la población. Las consideraciones empíricas guardan relación primordialmente con cuestiones de viabilidad y de recursos. Considérese, por ejemplo, el indicador “proporción de niños de un

año inmunizados contra enfermedades que pueden prevenirse mediante vacunas”. Utilizar un valor de referencia puede exigir establecer un valor concreto para el indicador, por ejemplo aumentarlo hasta el 90%, o aumentar la cobertura existente en 10 puntos porcentuales, de modo que los esfuerzos del organismo de ejecución puedan centrarse en alcanzar ese valor en el período de referencia. En el primer caso, un valor de referencia del 90% para la vacuna del sarampión podría basarse en una consideración normativa o en la observación empírica de que, con una tasa de vacunación del 90%, la probabilidad de una epidemia disminuye considerablemente. Del mismo modo, un aumento de la cobertura en 10 puntos porcentuales podría basarse en consideraciones de disponibilidad de recursos y capacidad local.

En el contexto de la evaluación del cumplimiento por los Estados partes, el uso de un valor de referencia para un indicador contribuye a fomentar su rendición de cuentas, al hacerlos comprometerse a lograr cierto nivel de desempeño en la cuestión que se está evaluando. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular, ha solicitado que se establezcan valores de referencia para acelerar el proceso de aplicación de los derechos humanos²¹. Sin embargo, al utilizar indicadores para vigilar la efectividad de los derechos humanos, la primera medida debe ser llegar a un acuerdo general sobre la elección de los indicadores y a continuación establecer valores de referencia para los indicadores que se hayan seleccionado (véase también el cap. V, secc. A).

21. En su observación general N° 1 (1989) sobre la presentación de informes por los Estados partes, el Comité pidió que se establecieran metas específicas en relación con los indicadores cuantitativos, como el alcance de la vacunación de niños y el consumo de calorías por persona. Véase también su observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrs. 57 y 58.

D. Algunas consideraciones y errores de interpretación

1 **Quantificación de información cualitativa**

Una preocupación que se expresa con frecuencia es la de que no es factible cuantificar y medir el cumplimiento de los derechos humanos. Además, los derechos humanos guardan relación con aspectos cualitativos de la vida, que en ocasiones no se prestan a ser captados por información estadística. Por ejemplo, en la administración de justicia, la competencia de los jueces puede ser más pertinente que su número. Por otro lado, a menudo se afirma que es posible que no existan datos cuantitativos sobre derechos humanos o que esos datos no sean fiables.

Este problema puede deberse a una mala interpretación de lo que se pretende medir. En el uso de indicadores para los derechos humanos, el interés primordial es medir un número reducido características pertinentes que puedan relacionarse con una mejora en la realización y el disfrute de los derechos humanos, o evaluar los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos en el cumplimiento de sus obligaciones al respecto. No se trata de definir una lista amplia de indicadores, basados en encuestas estadísticas, sobre todas las normas derechos humanos o todas las disposiciones de los tratados. Eso sería ciertamente innecesario. Los indicadores son instrumentos que añaden valor en las evaluaciones con una importante dimensión cualitativa; no los sustituyen. Al mismo tiempo, al hacer un uso cabal de información estadística comúnmente disponible, por ejemplo sobre acceso a asistencia jurídica por distintos grupos de población o sobre la matriculación escolar de niños de ciertos grupos sociales, los indicadores pueden ayudar a evaluar

algunos aspectos cualitativos del disfrute de los derechos humanos de manera más objetiva y completa. Una vez clara esta distinción en el uso de los indicadores, resulta mucho más fácil definir indicadores para las evaluaciones de derechos humanos²².

2 **Disponibilidad y desglose de los datos**

El uso de indicadores como instrumento de evaluación de los derechos humanos depende de manera decisiva de la disponibilidad de datos pertinentes y fiables. Aunque siempre habrá algunas limitaciones a la hora de encontrar esos datos, el objetivo de esta publicación es demostrar la forma en que información muy diversa y procedente de distintos tipos de fuentes puede combinarse con éxito con el fin de elaborar indicadores para las evaluaciones de derechos humanos (véase el cap. III para más detalles). Más importante aún: en muchos casos la información estadística y los registros administrativos comúnmente disponibles podrían reconfigurarse en indicadores apropiados a fin de poner de relieve los aspectos de derechos humanos de una situación.

Otro aspecto conexo es la falta de estadísticas apropiadas con el grado de desglose necesario para apoyar un análisis de la no discriminación y la igualdad, uno de los principales intereses de cualquier evaluación de los derechos humanos. Se afirma, por consiguiente, que a menos que existan datos suficientes que permitan captar el disfrute o la violaciones de los derechos humanos en distintos grupos de población pertinentes para el contexto, no tiene sentido recurrir a indicadores en esas evaluaciones.

22. Como se analiza en la sección C, la distinción entre indicadores cualitativos y cuantitativos no siempre es clara. Los indicadores cuantitativos típicos como la proporción de maestros de primaria plenamente cualificados y adiestrados, las tasas de abandono escolar o las tasas de alfabetismo también son pertinentes para evaluar la calidad del sistema educativo o, en otras palabras, los aspectos cualitativos de la realización del derecho a la educación.

Aunque la falta de estadísticas desglosadas es ciertamente un factor limitante, no menoscaba la utilidad potencial de indicadores apropiados que permitan realizar valoraciones objetivas. En el mejor de los casos, simplemente retrasará su utilización hasta que los datos pertinentes estén disponibles. Por otro lado, más allá del uso de las estadísticas socioeconómicas comúnmente disponibles en un nivel desglosado, como las empleadas en el seguimiento del desarrollo humano²³, es igualmente importante definir y elaborar indicadores de derechos humanos específicos, tanto cualitativos como cuantitativos, que reflejen los aspectos singulares de las normas de derechos humanos y las normas transversales²⁴. Ese proceso también contribuye a aclarar el contenido del derecho y hacerlo más concreto.

Mientras que los datos desglosados son indispensables para abordar los aspectos de derechos humanos, quizá no sea práctico o factible en todos los casos desglosar los datos en el nivel deseado. El desglose por sexo, edad, región o unidad administrativa, por ejemplo, puede ser más fácil que por origen étnico, pues la identificación de grupos étnicos a menudo entraña tanto criterios objetivos (por ejemplo, idioma) como subjetivos (por ejemplo, auto identificación) que pueden evolucionar con el tiempo. Aunque muchos grupos de población piden tener más visibilidad en las estadísticas con el fin de que se conozcan discriminaciones o disparidades prevalentes y se apoyen medidas de política específicas, ser identificado como grupo diferente puede ser una cuestión políticamente delicada que desaliente el desglose de los datos (capítulo III, recuadro 9). La producción de cualquier tipo de datos estadísticos también tiene repercusiones en el derecho a la intimidad, la protección de datos y la confidencialidad y, por tanto, puede exigir la

consideración de normas legales e institucionales apropiadas (véase el cap. III para más detalles).

3 **Promedios estadísticos frente a información sobre casos individuales**

El uso de promedios estadísticos en las evaluaciones de derechos humanos o datos relacionados con el disfrute de los derechos humanos por grupos de población concretos, como los grupos más vulnerables o marginados de la sociedad, puede parecer paradójico. Parecería estar más de acuerdo con un enfoque de derechos humanos pasar de promedios nacionales a datos que capten del disfrute de los derechos por todos y cada uno de los individuos. Ello permitiría valorar el alcance de la discriminación y de desigualdad en el disfrute de esos derechos. Aparte de que en general esto no es posible, centrarse en un subconjunto de la población utilizando promedios no está en contradicción con el concepto de universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos. En efecto, ambos tipos de datos pueden resultar útiles en la realización de evaluaciones de derechos humanos. Por ejemplo, los datos que reflejan los esfuerzos que realiza un Estado para prestar asistencia jurídica o servicios de salud y saneamiento públicos gratuitos a la población podrían captarse de manera fácil y conveniente en un nivel agregado, como una comunidad o una unidad administrativa de una provincia. Mientras que los datos sobre casos de tortura habrían de recogerse primordialmente mediante información sobre casos individuales, las encuestas estadísticas representativas de las poblaciones afectadas (por ejemplo, población penitenciaria) pueden ser una fuente de información complementaria para medir la incidencia de la tortura y otros malos tratos en el país.

23. *Informes sobre desarrollo humano* del PNUD. Disponibles en la dirección <http://hdr.undp.org>.

24. En su observación general N° 3 (1990), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoció que "en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias".

4 **Indicadores universales frente a indicadores pertinentes para el contexto**

Los indicadores tienen más significado y más probabilidades de ser utilizados cuando guardan relación con el contexto. No parece indispensable acopiar información sobre las tasas de mortalidad por paludismo en un país escandinavo, donde la enfermedad es rara. En cambio, en Asia meridional o en partes de África, la incidencia de paludismo puede ser un buen indicador para valorar los esfuerzos del Estado en materia de salud pública a la hora de abordar determinados aspectos críticos del derecho a la salud. Al mismo tiempo, los casos de tortura o de desalojo forzoso o la información sobre las personas sin hogar son probablemente pertinentes en la mayoría de las regiones del mundo. Mientras que los derechos humanos son universales y toda persona, con independencia de donde se encuentre, tiene derecho a disfrutarlos en condiciones de igualdad, habrá casos en los que los indicadores hayan de adaptarse a las necesidades del contexto del país. En general, en las evaluaciones de derechos humanos serán útiles todos los indicadores de aplicación mundial además de los específicos del contexto siempre que estén anclados en las normas de derechos humanos de aplicación universal. Como se pone de relieve en el capítulo V, la elaboración de indicadores pertinentes también dependerá del tipo de proceso, en particular de procesos participativos en los que intervengan agentes de derechos humanos, que el país adopte para definirlos, acopiarlos y difundirlos.

5 **Pertinencia de los indicadores para los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales**

Una de las principales preocupaciones respecto del uso de indicadores para las evaluaciones de derechos humanos se deriva del hecho de que no existe un acervo significativo de trabajo, ni en la literatura ni en la práctica, que utilice un marco uniforme y coherente para definir y elaborar esos indicadores. Por motivos históricos y, para mayor comodidad analítica, se han utilizado dos enfoques diferentes para vigilar la realización efectiva de los derechos civiles y políticos por un lado y los derechos económicos, sociales y culturales por otro. Ello ha contribuido a una dicotomía artificial que no es ni deseable ni sostenible, habida cuenta de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. La ambigüedad y complejidad resultantes en los enfoques puede haber contribuido a cierto escepticismo respecto del uso de indicadores cuantitativos para las evaluaciones de derechos humanos, lo que incluso puede haber obstaculizado el avance en esta esfera de trabajo.

Tradicionalmente, en el caso de los derechos civiles y políticos se ha recurrido a un *enfoque basado en la violación*. Se basa en la consideración de que el contenido normativo de esos derechos es explícito, los derechos y los deberes son bien conocidos y los derechos pueden disfrutarse desde el momento en que son garantizados por el Estado (véase la secc. A 2). Así, todo resultado que vulnere las disposiciones de los tratados relacionadas con un derecho humano puede utilizarse como indicador para vigilar la aplicación de ese derecho. Por ejemplo, la incidencia de la desaparición o la detención arbitraria puede verse como una falta

I. >> Derechos humanos e indicadores: racionalidad y algunas consideraciones

>> Algunas consideraciones y errores de interpretación

de disfrute o, más precisamente, una violación de determinado aspecto del derecho a la libertad y la seguridad de la persona y, por consiguiente, utilizarse para vigilar la aplicación de ese derecho. El interés principal radica en vigilar la ausencia de resultados negativos. Por todo ello, esos derechos a menudo se incluyen en la categoría de derechos humanos “negativos”.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, la práctica general ha consistido en vigilar los resultados en relación con la *realización progresiva* de esos derechos, de conformidad con el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵. Esos derechos se perciben como derechos que exigen gran cantidad de recursos y por consiguiente son difíciles de garantizar, particularmente en los países en desarrollo. Por consiguiente, es lógico vigilar los resultados que puedan asociarse a la realización progresiva de esos derechos con el tiempo. Puesto que los resultados pertinentes en este caso son deseables, positivos y exigen medidas proactivas por parte de los Estados, esos derechos a menudo se han asociado con obligaciones “positivas” de derechos humanos.

El uso de enfoques distintos y las metodologías correspondientes para vigilar los dos conjuntos de derechos ha llevado a la presentación de los derechos humanos como positivos o negativos. Sin embargo, en la práctica todos los derechos humanos implican obligaciones positivas y negativas

y su aplicación puede asociarse con resultados tanto positivos como negativos. Por ejemplo, la proporción de puestos concretos (por ejemplo, escaños en el parlamento o altos cargos oficiales) ocupados por mujeres puede ayudar a evaluar la realización del derecho a participar en los asuntos públicos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25). Del mismo modo, una disminución de la incidencia de los desahucios forzados puede contribuir a la realización del derecho a una vivienda adecuada. Además, centrarse exclusivamente en los resultados, sean positivos o negativos, menoscaba la importancia de vigilar la *obligación de conducta*, aceptada por los Estados al ratificar los tratados de derechos humanos pertinentes. Por lo tanto, es necesario centrarse no solo en la obtención de resultados conformes con la aplicación de las normas de derechos humanos, sino también en el proceso por el que se alcanzan esos resultados.

Estos aspectos no se han abordado debidamente, lo que ha hecho que el avance en la aceptación y el uso de indicadores en las evaluaciones de derechos humanos haya sido lento. Reconocer que es importante abordarlos brinda la justificación necesaria para adoptar un enfoque común y práctico en la definición de indicadores y la elaboración de instrumentos que puedan utilizarse para evaluar los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

25. “Cada uno de los Estados Partes [en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

E. Indicadores en el marco jurídico internacional

El uso de indicadores y estadísticas no es ni ajeno ni nuevo en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, como los órganos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales y sus titulares de mandatos y el examen periódico universal, hacen referencia y utilizan una amplia gama de indicadores, incluidos indicadores estadísticos (recuadro 3). La demanda de indicadores concretos se refleja en el marco normativo de derechos humanos. Mientras que algunos indicadores cuantitativos se mencionan explícitamente en los tratados de derechos humanos, su tipo y su función se especifican en más detalle en las observaciones generales y recomendaciones adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados²⁶.

En lo que se refiere a los tratados, el artículo 10 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, relativo al derecho a la educación, dispone la reducción de la “tasa de abandono femenino de los estudios”. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 12 afirma que para alcanzar la plena realización del derecho de toda persona a disfrutar el más alto nivel posible de salud física

y mental, las medidas que han de adoptar los Estados Partes incluirán las necesarias para disponer la reducción de la tasa de mortalidad y de mortalidad de lactantes²⁷. El artículo 24 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirma que “todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá un nombre”. La Convención sobre los Derechos del Niño contiene una disposición análoga (art. 7 1))²⁸. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad incluye un artículo específicamente dedicado a la información estadística²⁹. El artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refieren a la obligación de sus Estados partes de informar sobre los progresos realizados en el disfrute de los derechos humanos. Esas referencias a indicadores cuantitativos en los tratados contribuyen a aclarar el contenido del derecho y a reforzar sus aspectos operacionales.

En cuanto a las observaciones generales y las recomendaciones adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda que los Estados partes fijen metas específicas con respecto a

26. En los informes elaborados por los titulares de mandatos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (y de su predecesor, la Comisión de Derechos Humanos) también se ha hecho referencia y se han utilizado indicadores específicos. Véanse, por ejemplo, los informes de Paul Hunt, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (A/58/427), y de Philip Alston, Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/14/24).
27. La Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada en 1993, afirmó que “Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr. 98). En 2009, el Documento Final de la Conferencia de Examen de Durban recomienda a los Estados “que elaboren un sistema de reunión de datos, comprendidos indicadores de igualdad de oportunidades y no discriminación, que, respetando el derecho a la privacidad y el principio de la autoidentificación, posibiliten la evaluación y orienten la formulación de políticas y acciones para la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y que consideren la posibilidad, cuando sea procedente, de solicitar la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” (párr. 104).
28. Aunque registrar los nacimientos tiene importancia directa para la emisión de un certificado de nacimiento, que a menudo es condición indispensable para el disfrute de otros derechos, el registro de todos los niños supone el reconocimiento por el Estado de la importancia que asigna a cada individuo y de su condición ante la ley. Tal vez lo mismo pueda decirse de la mayoría de las estadísticas oficiales (por ejemplo, causas de defunción, medidas de la desigualdad en la remuneración y tasas de desempleo).
29. El artículo 31 estipula lo siguiente: “Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención”.

la reducción de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el consumo de calorías por persona, el número de personas por cada miembro del personal médico, etc.³⁰. Habida cuenta de la importancia de la “realización progresiva” de los derechos de que se trata, ello subraya la importancia de contar con datos tanto cualitativos como cuantitativos para evaluar debidamente los progresos realizados a lo largo del tiempo.

Según el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer en cada uno de los Estados Partes en la Convención”³¹. Recomienda que las encuestas sociales y económicas formulen sus cuestionarios de manera que los datos puedan desglosarse por sexo; que los Estados partes alienten la compilación de estadísticas sobre la violencia doméstica, y que los Estados partes proporcionen datos cuantitativos que muestren el porcentaje de mujeres que disfrutan de sus derechos en relación con la vida política y pública³². Del mismo modo, el Comité sobre los Derechos del Niño hace hincapié en la importancia de contar con datos desglosados detallados³³. En su observación general sobre la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Comité de Derechos Humanos afirma que los informes de los Estados partes deben proporcionar datos estadísticos relativos a la administración de la justicia, en particular sobre el número de denuncias y el curso que se ha dado a las mismas³⁴. El Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó a Bolivia “desarrollar las herramientas estadísticas confiables y adecuadas para asegurar la autoidentificación en el Censo 2012 y para garantizar la plena y efectiva participación de

los pueblos indígenas originarios campesinos y afro-bolivianos en todas las etapas del proceso censal además de la inclusión de aquellos pueblos geográficamente más alejados”³⁵. También pidió a Camboya que “incluya en su siguiente informe periódico datos desglosados sobre las minorías étnicas, incluidas las minorías indígenas, y su situación socioeconómica”³⁶.

Por último, es importante subrayar que el uso de indicadores, sean cuantitativos o cualitativos y basados en hechos o en juicios, en las evaluaciones de derechos humanos brinda opciones que, en la mayoría de los casos, son complementarias y se apoyan entre sí. Desde luego, no existe un indicador o una categoría de indicadores que por sí solos puedan ofrecer una evaluación completa de determinada situación. Son y serán siempre instrumentos para obtener una idea aproximada de la realidad, y el nivel de precisión mejorará solamente si mejoran tanto la información como las metodologías utilizadas para acopiar y compilar esa información. Mientras que las evaluaciones cualitativas y cuasijudiciales realizadas por expertos en derechos humanos independientes seguirán siendo el pilar básico de la evaluación de los derechos humanos y su vigilancia, particularmente en cuestiones de derechos humanos complejas, no cabe duda del valor que tiene fomentar el uso de indicadores basados en hechos y cuantitativos para informar mejor esas evaluaciones. La interpretación de los tratados seguirá siendo primordialmente un ejercicio jurídico; su calidad, no obstante, puede mejorarse asegurándole la mejor base objetiva posible. Además, los indicadores cuantitativos tienen el potencial de contribuir a acortar las distancias entre el discurso de derechos humanos y el discurso de la política de desarrollo.

30. El Comité señala que los criterios globales son de uso limitado, mientras que los criterios nacionales o incluso subnacionales pueden constituir una indicación en extremo valiosa de los progresos alcanzados.

31. Recomendación general N° 9 (1989) sobre estadísticas relativas a la condición de la mujer.

32. Recomendaciones generales N° 9 (1989), N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer y N° 23 (1997) sobre el artículo 7 (vida política y pública).

33. Observaciones generales N° 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención y N° 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención.

34. Observación general N° 20 (1992).

35. CERD/C/BOL/CO/17-20, párr. 12.

36. CERD/C/KHM/CO/8-13, párr. 12.

Recuadro 3

Indicadores utilizados por los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos

Los indicadores se han utilizado con frecuencia en los informes de los Estados partes a los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos internacionales como los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales de derechos humanos (relatores especiales) y el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y en las recomendaciones de sus órganos a los Estados partes. La referencia a indicadores estadísticos y de otro tipo se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales y a los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura recomendó que Honduras elaborase indicadores desglosados para vigilar y documentar los incidentes de violencia entre reclusos con miras a revelar las causas subyacentes y diseñar estrategias de prevención apropiadas (CAT/C/HND/CO/1, párr. 17). El Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer encomió a la República Democrática Popular Lao por aumentar considerablemente la proporción de mujeres en su Asamblea Nacional, desde el 9,4% en la tercera legislatura (1992-1997) hasta el 22,9% en la quinta (2002-2007) (A/60/38, párr. 85). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instó al Reino Unido a cumplir su compromiso de reducir las desigualdades sanitarias en un 10% antes de 2010, medidas en función de la mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer (E/C.12/GBR/CO/5, párr. 32). El Comité de Derechos Humanos recomendó que la República Checa adoptase indicadores y valores de referencia para determinar si se han alcanzado los objetivos de no discriminación (CCPR/C/CZE/CO/2, párr. 16).

Del mismo modo, el uso de indicadores en el contexto del examen periódico universal se pone de manifiesto en su documentación sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros. Por ejemplo, el Brasil se ha comprometido a crear un sistema nacional de indicadores de derechos humanos bajo el mecanismo del examen periódico universal (A/HRC/8/27, párr. 85). En su informe nacional, el Brasil había valorado las desigualdades raciales entre personas blancas y de ascendencia africana utilizando estadísticas socioeconómicas desglosadas y señaló la alta tasa de homicidios en el país, particularmente entre niños (A/HRC/WG.6/1/BRA/1, párrs. 26 y 81). La compilación de información de las Naciones Unidas se refería al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, que había señalado que el homicidio era la causa principal de defunción para las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 44 años (A/HRC/WG.6/1/BRA/2, párr. 10), y en el resumen de la información de los interesados directos Amnistía Internacional señaló que las cifras publicadas por el sistema penitenciario mostraban que las tasas de muertes de reclusos por homicidio eran seis veces más altas que la tasa observada entre la población general en el Brasil (A/HRC/WG.6/1/BRA/3, párr. 28).

CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS



Los derechos humanos nunca pueden medirse por completo con estadísticas; los aspectos cualitativos son demasiado fundamentales. La conclusión, empero, no es que la comunidad de derechos humanos deba evitar el uso de datos cuantitativos, sino más bien que ha de aprender a utilizarlos. El reto consiste en reunir conocimientos sobre la forma de planificar esa búsqueda de datos, acopiar los datos, organizarlos con sentido y presentarlos y difundirlos debidamente, con el fin de lograr los más altos niveles de pertinencia y fiabilidad.

Thomas Hammarberg¹

Los derechos humanos están articulados en forma de disposiciones en los diversos instrumentos de derechos humanos. Su contenido normativo es constantemente elaborado e interpretado por los mecanismos autorizados de derechos humanos, como el sistema internacional de derechos humanos y su jurisprudencia². Además, mientras que los órganos creados en virtud de tratados vigilan la realización efectiva de los múltiples derechos humanos establecidos en sus respectivos instrumentos, los otros mecanismos de

derechos humanos, como los procedimientos especiales, puede centrarse solamente en la promoción y la protección de determinados derechos humanos. Este carácter complejo y cambiante de las normas de derechos humanos hace necesario contar con un marco bien estructurado, aunque suficientemente flexible, para definir indicadores que ayuden a medir y hacer efectivos los derechos humanos. En el establecimiento de ese marco, el presente capítulo aborda las siguientes cuestiones:

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1

¿Cuáles son las principales cuestiones que hay que abordar en la medición de los derechos humanos?

2

¿Cuál es el marco conceptual para identificar indicadores: la noción de atributos, e indicadores estructurales, de proceso y de resultados, indicadores para normas transversales de derechos humanos?

3

Algunas cuestiones concretas relativas a la conceptualización de indicadores: interdependencia e indivisibilidad de los derechos; medición de la obligación de respetar, proteger y hacer cumplir

4

Importancia de los indicadores específicos de cada contexto

1. Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2006-2012) en su discurso ante la Conferencia de Montreux sobre "Estadística, desarrollo y derechos humanos", septiembre de 2000.
2. Incluye las observaciones y recomendaciones generales de los distintos comités encargados de la vigilancia de los tratados y la labor de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (véase el cap. I).

A. Cuestiones que hay que abordar en la medición de los derechos humanos

A la hora de definir indicadores para utilizarlos en las evaluaciones de derechos humanos, hay que considerar varias cuestiones:

- ▶ ¿Qué se necesita medir?
- ▶ ¿Cómo se procede para seleccionar potenciales indicadores de lo que se desea medir?

- ▶ ¿Cuántos indicadores se necesitan para evaluar la aplicación del derecho humano?
- ▶ ¿Se utilizarán los indicadores definidos para categorizar a los países de acuerdo con sus resultados en la implementación de los derechos humanos?

El enfoque para conceptualizar los indicadores depende de la manera en que se aborden estos aspectos y de las hipótesis que se barajen.

¿QUÉ SE NECESITA MEDIR?

El propósito primordial es medir el disfrute de los derechos por los titulares de estos; en otras palabras, captar un número reducido de resultados que puedan relacionarse con la situación de la realización efectiva de los derechos humanos. Al mismo tiempo, también se hace para evaluar los progresos realizados por el garante de los derechos en el cumplimiento de sus obligaciones. El objetivo no es definir una lista completa de indicadores para todas las normas de derechos humanos o todas las disposiciones de los tratados. De hecho, esto puede ser prácticamente imposible, habida cuenta de la naturaleza y el alcance de las normas de derechos humanos y las disposiciones de los tratados, así como de la diversidad de contextos a los que podrían aplicarse. La evaluación

de los derechos humanos siempre tendrá un importante carácter cualitativo, que podría beneficiarse de la aplicación de un número reducido de indicadores cuantitativos seleccionados.

Además, puesto que los elementos constitutivos de todos los tratados de derechos humanos son normas sobre derechos concretos y normas transversales de derechos humanos, parecería lógico comenzar por definir y elaborar indicadores para determinado derecho humano y las normas transversales que se aplican a él. Una vez definidos los distintos indicadores, resulta fácil el siguiente paso, que consiste en reunirlos de conformidad con las diversas disposiciones del tratado con el fin de supervisar su aplicación.

¿CÓMO SE PROCEDE PARA SELECCIONAR POTENCIALES INDICADORES DE LO QUE SE DESEA MEDIR?

Hay que adoptar un enfoque estructurado con un conjunto de criterios bien definidos que puedan aplicarse de manera uniforme en la definición y elaboración de indicadores para distintos derechos humanos. Ese enfoque debe ser coherente desde el punto de vista conceptual, capaz de apoyar la determinación de indicadores pertinentes para el contexto y viables desde el punto de vista metodológico (respecto de los aspectos metodológicos del marco, véase el cap. III).

Es importante contar con una base conceptual sólida para los indicadores en lugar de reducir el ejercicio a la confección de una lista arbitraria de opciones. De manera más concreta, un marco conceptual apropiado ha de poner de manifiesto el vínculo entre los

medios y los instrumentos de política por un lado, y los resultados deseados por otro. Tener algún conocimiento sobre esta relación entre los resultados y sus determinantes es particularmente importante para definir indicadores que ayuden a impulsar la aplicación de los derechos humanos, frente al objetivo limitado de definir indicadores simplemente para cuantificar su estado de cumplimiento. Por ejemplo, la información concreta sobre el número de detenciones arbitrarias en determinado país, si bien refleja la incidencia o la magnitud de la violación de un derecho humano, no revela nada sobre la razón de que el derecho a la libertad no esté siendo respetado, protegido o promovido. Esto requiere indicadores que cuantifiquen la información sobre los otros aspectos de la cuestión.

¿CUÁNTOS INDICADORES SE NECESITAN PARA EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE UN DERECHO HUMANO?

La inclinación natural puede ser limitar el número de indicadores para supervisar la aplicación de determinado derecho. Sin embargo, ese número dependerá del contexto y del objetivo del ejercicio. Por ejemplo, en un contexto nacional o subnacional de vigilancia de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, quizá sea necesario supervisar un conjunto ampliado de indicadores para captar de manera completa todos los aspectos de esos derechos y los progresos realizados en las obligaciones correspondientes. Este podría ser el caso en la vigilancia del derecho a la información en los muchos países en los que está garantizado, o el derecho a la

educación y el derecho al trabajo en la India, donde legislación reciente prevé garantías jurídicas circunscritas a esos derechos. Este también podría ser el caso cuando un mecanismo de procedimientos especiales del nivel internacional o el nivel nacional (por ejemplo, en el Brasil) tiene el mandato de vigilar determinado derecho o cierta cuestión de derechos humanos. Al mismo tiempo, según cuál sea la situación de derechos humanos de un país, un Estado parte o un órgano creado en virtud del tratado tal vez opte por centrarse en un número limitado o un subconjunto de indicadores definidos para una norma de derechos humanos. A pesar de todo, es importante contar con

un conjunto amplio de indicadores sobre normas de derechos humanos; la selección de indicadores que

se utilice en la práctica corresponderá a los usuarios a la vista de su objetivo y de su contexto nacional.

¿SE UTILIZARÁN LOS INDICADORES DEFINIDOS PARA CLASIFICAR A LOS PAÍSES EN FUNCIÓN DE SUS RESULTADOS DE DERECHOS HUMANOS?

No hay intención alguna de utilizar este trabajo para apoyar ninguna clasificación de países en función de sus resultados en la esfera de los derechos humanos. Dada la complejidad de los derechos humanos, un instrumento de ese tipo no es ni fácil de conceptualizar ni necesariamente conveniente desde el punto de vista de la promoción y la supervisión de la realización de los derechos humanos. Teniendo en cuenta que muchas normas de derechos humanos tienen múltiples facetas, están interrelacionadas y son interdependientes, resulta difícil desde el punto de vista metodológico segregarlas en índices que sirvan para elaborar mediciones compuestas universalmente aceptables para utilizarlas en comparaciones entre países. Aún más importante es que los derechos humanos son normas absolutas que todas las sociedades deben esforzarse por conseguir; ese objetivo no puede diluirse creando niveles referencia

relativos en materia de resultados basándose en comparaciones entre países. Los indicadores definidos, si bien facilitan la realización y la vigilancia de los derechos humanos, tienen por objeto apoyar primordialmente las comparaciones a lo largo del tiempo en la realización del disfrute de los derechos humanos en el contexto singular de cada país y sus grupos de población (por ejemplo, grupos étnicos). Todo ello, no obstante, no excluye la posibilidad de que los indicadores definidos se utilicen para realizar alguna comparación entre países, pero probablemente ese uso se limite a comparar el desempeño en un conjunto específico de normas de derechos humanos en un momento dado, como el derecho a la educación, el derecho a la vida o aspectos de esos derechos (por ejemplo, tasas de alfabetismo, desapariciones notificadas), y no el conjunto completo de derechos humanos.

B. El marco conceptual

El marco adoptado, aunque aborda los errores comunes de interpretación y las preocupaciones respecto del uso de indicadores en las evaluaciones de derechos humanos (destacadas en el cap. I), genera un enfoque común para la definición y la elaboración de indicadores que permitan promover y vigilar los derechos civiles, culturales, económicos,

políticos y sociales. Para asegurar que es factible, el marco se centra en utilizar información y conjuntos de datos, cualitativos y cuantitativos, que están comúnmente disponibles y se obtienen mediante mecanismos normalizados de generación de datos, que la mayoría de los Estados partes encontrarían aceptables y viables desde el punto de vista

administrativo en su compilación y seguimiento (véase el cap. III para mayor detalle). El marco entraña un enfoque en dos partes que incluye la determinación de los atributos de un derecho humano, seguido por un grupo de indicadores referidos a aspectos específicos de la aplicación de la norma asociada a ese derecho.

1 Vinculación de los indicadores a las normas de derechos humanos: importancia de los atributos

La enunciación de normas de derechos humanos en los tratados y su ulterior elaboración por los órganos de supervisión de los tratados y otros mecanismos e instrumentos de derechos humanos pueden ser muy generales; además, muchos derechos humanos parecen solaparse. Todo ello hace que las disposiciones de los tratados de derechos humanos no resulten particularmente útiles para la definición de indicadores apropiados. Como punto de partida, importa por consiguiente que la narrativa de la norma jurídica del derecho humano se traduzca en un número limitado de características o atributos de ese derecho. Al definir los atributos del derecho, el proceso de selección y elaboración de indicadores apropiados o conjuntos de indicadores se facilita a medida que se llega a una categorización que es clara, concreta y, tal vez, más “tangible”. En efecto, la noción de atributos de un derecho ayuda a hacer que el contenido de ese derecho sea concreto y hace explícito el vínculo entre los indicadores definidos de un derecho por un lado y las normas relativas a ese derecho por otro.

Hay tres consideraciones que orientan la identificación de los atributos del derecho humano. Son las siguientes:

- ▶ En la medida de lo posible, los atributos deben basarse en una lectura exhaustiva de la norma, comenzando con las disposiciones en los tratados internacionales básicos de derechos humanos, de manera que ninguna parte de la norma se pase por alto sea en la elección de los atributos de un derecho humano particular o en la definición de los indicadores respecto de ese derecho;
- ▶ En la medida de lo posible, los atributos del derecho humano deben reflejar de manera colectiva la esencia de su contenido normativo y no ser demasiado numerosos; su articulación debe contribuir a la identificación ulterior de los indicadores pertinentes, y
- ▶ En la medida de lo posible, el alcance de los atributos no debe solaparse con otros. En otras palabras, los atributos seleccionados deben ser mutuamente excluyentes.

Para los derechos humanos respecto de los que se han identificado indicadores ilustrativos (véase el cap. IV), unos cuatro atributos en promedio bastan para captar de manera razonable la esencia de su contenido normativo. Así, respecto del derecho a la vida, teniendo en cuenta primordialmente el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la observación general N° 6 (1982) del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida, se definieron cuatro atributos, a saber “privación arbitraria de la vida”, “desapariciones de personas”, “salud y nutrición” y “pena de muerte”. También informaron la selección de esos atributos los artículos 10 a 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 5 b) y 5 e) iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> El marco conceptual

discriminación contra la mujer, los artículos 1 a 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 9 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y el artículo 10 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Del mismo modo, respecto del derecho a la salud, se definieron cinco atributos, a saber “salud sexual y reproductiva”, “mortalidad infantil y atención sanitaria”, “medio ambiente natural y ocupacional”, “prevención, tratamiento y control de enfermedades”, y “accesibilidad a establecimientos sanitarios y medicamentos esenciales”. Se basaron primordialmente en una lectura del artículo 25 de la Declaración Universal, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la observación general N° 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la recomendación general N° 24 (1999) del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y las observaciones generales N° 3 (2003) y N° 4 (2003) del Comité sobre los Derechos del Niño. El artículo 6 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 5 e) iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 12 y 14 2) b) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los artículos 28 y 43 1) e) de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y el artículo 25 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad también resultaron útiles en la definición de estos atributos.

El uso de esos atributos en la identificación de indicadores demuestra el apoyo mutuo que se da entre las prácticas interpretativas y la aplicación de los indicadores. La práctica de los órganos creados en virtud de tratados, y en particular las observaciones generales y recomendaciones, ha sido decisiva en la selección de atributos. La definición de indicadores para cada atributo ayudará entonces al órgano del tratado a valorar el cumplimiento de la disposición del tratado y seguir desarrollando su interpretación.

En ocasiones se sugiere, por ejemplo en el caso de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales, que se adopte un enfoque genérico en la definición de atributos o indicadores basados en los conceptos de *idoneidad*, *accesibilidad*, *disponibilidad*, *adaptabilidad*, *aceptabilidad* y *calidad* que se definen en las observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³. Estos son los principios que se espera guíen al garante de los derechos cuando facilita y proporciona los “bienes y servicios” pertinentes a los titulares de derechos en el curso del cumplimiento de sus obligaciones. En sí mismos no sustituyen a las disposiciones pertinentes de los tratados. Además, deben ser interpretados específicamente respecto de cada derecho humano. Por ejemplo, en la medición de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales la “accesibilidad” (es decir, la accesibilidad física, la asequibilidad y la no discriminación) en general será más pertinente que simplemente la “disponibilidad” de bienes y servicios⁴. Del mismo modo, la definición de “idoneidad” en el derecho a la alimentación o el derecho a una vivienda adecuada ha de basarse en las normas respectivas. Al igual que no es fácil ni apropiado seguir el enfoque genérico de manera uniforme en todos los derechos económicos, sociales y culturales, tampoco es factible para la definición de atributos de la mayoría

3. Véanse, por ejemplo, sus observaciones generales sobre los derechos a la alimentación, la vivienda, la salud y la educación.
4. En general será más importante saber si las personas destinatarias o los titulares de derechos tienen un acceso efectivo a los alimentos que si los alimentos están disponibles a nivel nacional. Del mismo modo, saber la proporción de personas que tienen acceso regular a un médico será más pertinente que conocer el número total de médicos en el país. De todos modos, los datos sobre indicadores que reflejan la disponibilidad a menudo son más fáciles de compilar y pueden tener una importancia decisiva para evaluar la realización de ciertos derechos, como el derecho a los alimentos y en cuestiones particulares de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria nacional.

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> El marco conceptual

de los derechos civiles y políticos. Esos principios, no obstante, tienen un papel que desempeñar en la selección de indicadores para los distintos atributos del derecho (véase el cap. IV, secc. 3).

Una vez definidos los atributos, el siguiente paso es

contar con un enfoque coherente en la selección y elaboración de indicadores para las normas y las obligaciones relacionadas con esos atributos. Este paso exige tener en cuenta distintos tipos de indicadores que ayuden a captar las distintas facetas de la implementación de los derechos humanos.

Recuadro 4 Características principales del marco conceptual

El marco conceptual adoptado en la definición de indicadores para promover y vigilar la aplicación de los derechos humanos:

- Vincula los indicadores definidos para un derecho humano con el contenido normativo de ese derecho, descrito primordialmente en los artículos pertinentes de los tratados y las observaciones generales de los comités;
- Se centra en medir los compromisos de los garantes de derechos, primordialmente el Estado, respecto de sus obligaciones de derechos humanos y los esfuerzos que realizan para cumplir esas obligaciones. El marco también mide los resultados de los esfuerzos del garante de derechos para lograr la realización y el disfrute de los derechos humanos por los titulares de esos derechos. El resultado es que el marco utiliza un conjunto de indicadores para medir las distintas facetas de las obligaciones del garante, incluidas las obligaciones de conducta y de resultados, que subyacen en la aplicación de las normas de derechos humanos;
- Sitúa a todos los derechos humanos en el mismo nivel, haciendo hincapié con ello en la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales;
- Refleja las obligaciones de los titulares de deberes de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, centrándose en indicadores que captan los derechos, los actos de comisión u omisión y los mecanismos de rendición de cuentas y reparación, tanto jurídicos como administrativos;
- Reconoce y refleja las normas transversales de derechos humanos, como la no discriminación, la igualdad, la participación, la rendición de cuentas, el Estado de derecho, las garantías procesales, la buena gobernanza y la reparación (en los niveles nacional e internacional) en la elección de indicadores y en las evaluaciones, y
- Facilita, para las normas universales de derechos humanos, la definición de indicadores que sean útiles para cada contexto. El resultado es que el marco no tiene por objeto ni confeccionar una lista común de indicadores que puedan aplicarse en todos los países con independencia de su desarrollo social, político y económico, ni promover la elaboración de un sistema mundial de medición para realizar comparaciones entre países en cuanto a la realización de los derechos humanos.

2 **Medición de compromisos- esfuerzos-resultados en derechos humanos**

La realización de los derechos humanos exige continuos esfuerzos por parte de los garantes de derechos, primordialmente el Estado, para respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos, y por parte de los titulares de derechos para hacerlos valer. En la vigilancia de la aplicación de los derechos humanos es importante, por consiguiente, evaluar, en determinado momento, los resultados definidos que corresponden a su realización. Es igualmente importante evaluar si los procesos que subyacen a esos resultados se ajustan, a lo largo del tiempo, con las normas pertinentes de derechos humanos. Esta necesidad de vigilar tanto los resultados como los procesos subyacentes tal vez no siempre se reconoce por igual respecto de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta más fácil de aceptar. En muchos casos, particularmente en los países en desarrollo, esos derechos pueden realizarse sólo de forma progresiva debido a las limitaciones de recursos. En esos casos, es lógico vigilar esos progresos. Sin embargo, incluso los derechos civiles y políticos, una vez ratificados y garantizados por el Estado, pueden en principio disfrutarse inmediatamente y han de ser protegidos. Se ha admitido que la realización de los derechos civiles y políticos exige no solo recursos sino también tiempo, por ejemplo para establecer las instituciones judiciales y ejecutivas necesarias y para articular marcos normativos, reglamentarios y de vigilancia del cumplimiento para proteger esos derechos. Dicho de otro modo, en la vigilancia de la realización de los derechos civiles y políticos, es igualmente importante evaluar el desarrollo del proceso que apoya

su protección. Así, cualquier enfoque para elaborar indicadores que sirvan para promover la realización de los derechos humanos habrá de tener en cuenta la importancia de cuantificar los resultados de derechos humanos, así como los procesos subyacentes a esos resultados.

Además, a menudo se defiende que se mida la aceptación y el compromiso de los Estados partes de los tratados de derechos humanos respecto del cumplimiento de las obligaciones que estos les imponen. Así, con miras a medir esa aceptación, intención o compromiso, los esfuerzos necesarios para hacer que ese compromiso se traduzca en medidas prácticas y los resultados de esos esfuerzos en cuanto al mayor disfrute de los derechos humanos con el tiempo, el marco utiliza una configuración de indicadores que se han clasificado como *estructurales*, *de proceso* y *de resultados*. Cada una de las categorías, por medio de sus conjuntos de datos, pone de relieve una evaluación de las medidas adoptadas por los Estados partes para cumplir sus obligaciones, sea la de respetar, la de proteger o la de hacer efectivo un derecho humano. La configuración de indicadores antes mencionada no solo simplifica el proceso de selección y elaboración de indicadores para los derechos humanos, sino que también alienta el uso de información pertinente para cada contexto, disponible y potencialmente cuantificable para poblar los indicadores escogidos.

Indicadores estructurales

Una vez que un Estado ha ratificado un tratado de derechos humanos, es necesario evaluar su compromiso con la aplicación de las normas que ha aceptado. Los indicadores estructurales ayudan a realizar una evaluación de ese tipo. Reflejan la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> El marco conceptual

o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.

Los indicadores estructurales deben centrarse en primer lugar y sobre todo en la naturaleza de la legislación interna en relación con determinado derecho, es decir, si incorpora las normas internacionales requeridas, y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen esas normas. También deben tener en cuenta el marco de políticas y las estrategias del Estado aplicables a ese derecho. Estas son particularmente importantes para promover la aplicación de los derechos humanos. Una declaración de política nacional sobre un tema debe exponer los objetivos, el marco normativo, la estrategia o el

plan de acción concreto del gobierno para abordar las cuestiones a las que se refiere. Aunque proporciona cierta indicación del compromiso del Gobierno para ocuparse de la cuestión, también puede ofrecer valores de referencia pertinentes que sirvan para que el Gobierno rinda cuentas de su actuación o falta de actuación en ese tema. Además, una declaración de política es una forma de traducir las obligaciones de derechos humanos de un Estado parte en un programa de acción aplicable que contribuya a la realización de los derechos humanos. Es importante, pues, que en la definición de indicadores estructurales para distintos derechos, se intente destacar la necesidad de contar con declaraciones de política específica sobre cuestiones de pertinencia directa para la aplicación de esos derechos humanos.

Recuadro 5 Indicadores estructurales

Los indicadores estructurales ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. Algunos indicadores estructurales comunes son los siguientes:

- Tratados internacionales de derechos humanos, relacionados con el derecho a una vivienda apropiada, ratificados por el Estado;
- Marco temporal y cobertura de la política nacional sobre educación profesional y técnica, y
- Entrada en vigor y cobertura del procedimiento formal que rige la inspección de celdas policiales, centros de detención y prisiones por entidades inspectoras independientes.

Algunos indicadores estructurales pueden ser comunes para la mayoría de los derechos humanos, mientras que otros son pertinentes para derechos humanos específicos o solo para un atributo particular de un derecho humano. Así, indicadores estructurales como “proporción de instrumentos internacionales de

derechos humanos ratificados por el Estado (de una lista de tratados, protocolos, una selección de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros)”, “existencia de una carta de derechos interna en la constitución u otras formas de ley superior”, “tipo de acreditación de la institución

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> El marco conceptual

nacional de derechos humanos de acuerdo con el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales⁵, y “número de organizaciones no gubernamentales y personal (empleados y voluntarios) que participan formalmente en la protección de los derechos humanos en el nivel interno” son pertinentes para supervisar la aplicación de todos los derechos humanos y, por consiguiente, pueden reflejarse en los cuadros de indicadores ilustrativos para esos derechos o en el preámbulo de sus cuadros. Por otro lado, indicadores como “marco temporal y cobertura de la política nacional para las personas con discapacidad” o “fecha de entrada en vigor del código de conducta para agentes encargados de aplicar la ley, inclusive sobre normas de conducta en los interrogatorios de las personas arrestadas, detenidas y recluidas” son específicos de un derecho humano particular o de algunos atributos del derecho (véase el cap. IV, cuadros 1 a 14).

Varios indicadores estructurales están explícitamente reflejados en las disposiciones de los tratados, pues describen claramente el compromiso normativo. Ello es así, por ejemplo, en el indicador “marco temporal y cobertura del plan de acción adoptado por el Estado parte para aplicar el principio de la educación primaria obligatoria gratuita para todos” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 14) o en los diversos indicadores estructurales relacionados con las normas sobre el acceso a las debidas garantías procesales. Las recomendaciones adoptadas por los mecanismos de derechos humanos, incluidos los órganos creados en virtud de tratados, los titulares de mandatos de procedimientos especiales y en el contexto del examen periódico universal, también contienen referencias explícitas a los indicadores estructurales (por ejemplo, la adopción de leyes, disposiciones o

programas concretos del establecimiento de instituciones y mecanismos nacionales), así como los indicadores de resultados y de proceso.

Indicadores de proceso

Los indicadores de proceso miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados. A diferencia de los indicadores estructurales, esto afecta a los indicadores que evalúan de manera continua las políticas y medidas específicas adoptadas por el garante de derechos para aplicar sus compromisos sobre el terreno.

Las medidas de política del Estado se refieren a todos esos pasos, incluidos los programas públicos para el desarrollo y la gobernanza, las asignaciones presupuestarias y las intervenciones reglamentarias o de reparación concretas, que un Estado está dispuesto a adoptar para dar efecto a su intención o sus compromisos de lograr resultados asociados a la realización de determinado derecho humano. Así, un indicador de proceso vincula las medidas de política del Estado con hitos que a lo largo del tiempo puedan consolidar y dar lugar a los resultados de derechos humanos deseados. Al definir los indicadores de proceso en función de una “relación causa-efecto” implícita y como “paso intermedio supervisable” entre el compromiso y los resultados, puede evaluarse mejor la rendición de cuentas del Estado respecto de sus obligaciones de derechos humanos. Al mismo tiempo, esos indicadores ayudan a vigilar directamente el cumplimiento progresivo de un derecho o el proceso de protección del derecho, según el caso. Los indicadores de proceso son más sensibles a los cambios que los indicadores de resultados; por lo tanto, son mejores para captar la

5. El procedimiento de acreditación es realizado específicamente por el Subcomité de Acreditación (véase también el indicador 5 y sus metadatos en el anexo I).

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> El marco conceptual

realización progresiva del derecho o para reflejar los esfuerzos que están realizando los Estados partes en la protección de ese derecho.

Hay dos consideraciones importantes en la selección y formulación de indicadores de proceso. La *primera* es asegurar que un indicador de proceso vincule, preferiblemente mediante una relación conceptual o una relación empírica, un indicador estructural a su indicador de resultado correspondiente. Así, por ejemplo, un indicador de proceso del derecho a la salud como “proporción de escolares que reciben educación sobre cuestiones de salud y nutrición” se escoge de modo que pueda relacionarse con el indicador estructural correspondiente, a saber, “plazo y

cobertura de la política nacional sobre salud y nutrición infantil”, así como con el indicador de resultado “proporción de menores de cinco años con peso insuficiente”. Del mismo modo, en el caso del derecho a no ser sometido a tortura, el indicador “proporción de personal de custodia investigado formalmente por abusos físicos y no físicos o delitos cometidos contra personas detenidas o recluidas” relaciona el indicador estructural “fecha de entrada en vigor del código de conducta para los agentes del orden, incluidas normas de conducta en los interrogatorios de personas arrestadas, detenidas y recluidas” con el indicador de resultado “casos notificados de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes”⁶.

Recuadro 6 Indicadores de proceso

Los indicadores de proceso ayudan a evaluar los esfuerzos de un Estado, mediante su aplicación de medidas de política y programas de acción, para transformar sus compromisos de derechos humanos en los resultados deseados. Algunos indicadores de proceso comunes son los siguientes:

- Indicadores basados en asignaciones presupuestarias;
- Cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos;
- Denuncias recibidas en materia de derechos humanos y proporción de ellas que ha recibido reparación;
- Medidas de incentivos y de sensibilización aplicadas por el garante de derechos para abordar cuestiones de derechos humanos particulares;
- Indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas (por ejemplo, institución nacional de derechos humanos, sistema judicial).

La *segunda* consideración para dar forma a un indicador de proceso es poner de manifiesto explícitamente alguna medida del esfuerzo que está haciendo el garante de derechos en el cumplimiento de sus obligaciones. Así, indicadores como “propor-

ción de agentes del orden público y personal de custodia investigados formalmente por abusos físicos y no físicos o delitos” o “proporción y frecuencia de empresas inspeccionadas para conocer el cumplimiento de las normas laborales” combinados con

6. También es conveniente que el indicador de proceso se mida en función de las mejoras físicas y otras mejoras tangibles que genera, más que en función de los recursos que se invierten en el proceso. Ello se debe a que la experiencia en distintos países y en distintas regiones de un mismo país revela que no existe una relación uniforme entre gasto público y el resultado físico que genera ese gasto. El resultado físico depende de los recursos y de otros factores institucionales y no institucionales que varían de un lugar a otro y por ello hacen difícil interpretar los indicadores sobre gasto público. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que un menor gasto público por habitante genere mejores resultados en una región que en otra del mismo país.

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> El marco conceptual

“proporción de esas investigaciones que da lugar a medidas administrativas o judiciales”, o “proporción de víctimas de violencia sexual y de otro tipo que tiene acceso a servicios médicos, psicosociales y jurídicos apropiados”, “proporción de la población objetivo cubierta por programas públicos de administración de suplementos nutricionales”, o “proporción de la población que recibió acceso a saneamiento mejorado en el periodo de referencia” se incluyen en la categoría indicadores de proceso. En ocasiones, esto significa volver a formular un indicador comúnmente disponible (como el último ejemplo, que es un indicador de los ODM) o exigir alguna estimación adicional sobre la información básica del indicador.

Indicadores de resultados

Los indicadores de resultados captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto. Un indicador de resultados consolida a lo largo del tiempo el impacto de diversos procesos subyacentes (que pueden ser captados por uno o más indicadores de proceso); a menudo se trata de un indicador de evolución lenta, menos sensible a los cambios momentáneos que un indicador de proceso⁷. Por ejemplo, los indicadores de la esperanza de vida o la mortalidad podrían depender de la inmunización de la población, la sensibilización de la población respecto de la salud pública, el acceso a una nutrición adecuada o una reducción de la violencia física y el delito. Del mismo modo, los resultados relacionados con el número reportado de casos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes pueden ser relacionados habitualmente con procesos que pretenden capacitar a los agentes del orden público

en la realización de investigaciones, medidas para mejorar la rendición de cuentas respecto de su conducta y las condiciones de detención.

A menudo resulta útil considerar los indicadores de proceso y de resultados como variables de flujo y de reserva, respectivamente. Un indicador de “flujo” permite seguir los cambios a lo largo de un período, por ejemplo, la producción, importación o exportación de cereales, o el número reportado de ingresos y salidas de una privación arbitraria de la libertad durante un período de referencia. Un indicador de “reserva” mide el resultado consolidado de los cambios en determinado momento, por ejemplo, la disponibilidad de cereales per cápita, medidas antropométricas de niños en edad escolar o número reportado de personas privadas arbitrariamente de la libertad al final del periodo de referencia.

Es importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes. Un indicador de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados en el contexto de otro⁸. La consideración que debe guiar este aspecto es garantizar que para cada atributo de un derecho al menos se defina un indicador de resultados que pueda relacionarse estrechamente con el disfrute de ese derecho o atributo. Los indicadores de proceso se definen de manera que reflejen el esfuerzo de los garantes de derechos a la hora de cumplir sus obligaciones o avanzar en el logro del resultado definido. En última instancia, un enfoque uniforme ayuda a diferenciar los indicadores de proceso de los indicadores de resultados, de modo que la aplicación de los derechos humanos pueda captarse cabalmente en sus distintas facetas.

7. Existen ciertas similitudes entre los indicadores de proceso y de resultados, que se derivan del hecho de que cualquier proceso puede medirse en función de los insumos que entran en un proceso o bien en función de los productos inmediatos que genera el proceso. Así, un indicador de proceso sobre la cobertura de inmunización de niños puede medirse con arreglo a los recursos o los fondos públicos que se aportan al programa de inmunización (variante del insumo) o en relación con la proporción de niños cubiertos por el programa (variante del producto). En lo que atañe a la definición a que se refiere esta nota, ambos indicadores son indicadores de proceso. Contribuyen a reducir la mortalidad infantil, que es un indicador de resultado pues capta el impacto consolidado del programa de organización durante un período de tiempo y puede relacionarse más directamente con el atributo del derecho a la salud sobre mortalidad infantil y atención sanitaria.
8. Por ejemplo, la proporción de personas cubiertas por el seguro sanitario puede clasificarse como indicador de proceso en cuanto al derecho a la salud y como indicador de resultados en cuanto al derecho a la seguridad social (véase el cap. IV).

Recuadro 7 Indicadores de resultados

Los indicadores de resultados ayudan a evaluar los efectos de los esfuerzos del Estado en la promoción del disfrute de los derechos humanos. Algunos ejemplos comunes son los siguientes:

- Proporción de la fuerza de trabajo que participa en los planes de seguridad social;
- Casos reportados de denegación de justicia y proporción de víctimas que recibieron reparación en un plazo razonable, y
- Logros educativos (por ejemplo, tasas de alfabetización entre jóvenes y adultos) en un grupo de población destinatario.

3 Indicadores para normas o principios transversales de derechos humanos

Los indicadores que captan las normas o los principios transversales de derechos humanos no pueden asociarse exclusivamente con la realización de determinado derecho humano, sino que tienen por objeto captar la medida en que el proceso de aplicación y realización de los derechos humanos respeta, protege y promueve, por ejemplo, la no discriminación y la igualdad, la participación, el acceso a reparación y la rendición de cuentas⁹. No existe una fórmula fácil y única para reflejar esas normas y principios transversales de manera explícita en la selección de indicadores.

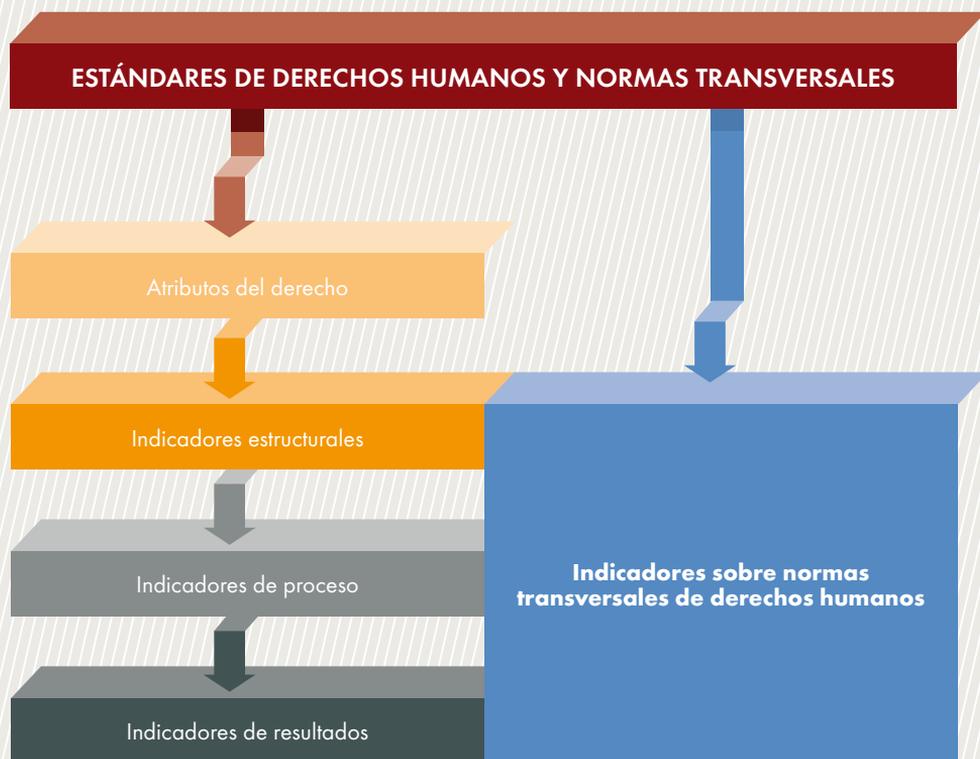
Para captar la norma de la *no discriminación y la igualdad* en la selección de indicadores estructurales, de proceso y de resultados, un punto de partida es buscar datos desglosados por motivos prohibidos de discriminación, como el sexo, la discapacidad, el origen étnico, la religión, el idioma, y el origen social o regional. Por ejemplo, la educación primaria debe estar al alcance todos a título gratuito. Si el indicador de la proporción de niños matriculados en escuelas

primarias se desglosa por grupos étnicos o minorías en un país, pueden ponerse de manifiesto disparidades entre los distintos grupos de población y quizá también la discriminación que padecen algunos grupos o minorías en el acceso a la educación y el disfrute de su derecho a la educación en ese país. Entonces puede someterse la situación a un análisis cualitativo más detallado para llegar a una evaluación más definida de la discriminación. En algunos casos, indicadores como “proporción de empleados (por ejemplo, trabajadores migrantes) que informan de discriminación y abusos en el trabajo” o en especial “proporción de empleadores que escogen al candidato del grupo étnico mayoritario entre dos candidatos que tienen exactamente el mismo perfil y cualificaciones razonables por su origen étnico” permiten una evaluación más directa de la discriminación a que se enfrentan algunos grupos de población en una sociedad¹⁰. También, al reflejar la norma transversal de la no discriminación y la igualdad, debe hacerse hincapié en indicadores que capten la “accesibilidad” a bienes y servicios que permiten a un individuo disfrutar de sus derechos, y no sólo la “disponibilidad” de esos bienes y servicios.

9. La lista de normas transversales no es ni inmutable ni exhaustiva. Para más detalles, véase el cap. I, secc. A.

10. Véase el cap. IV, cuadro 13 sobre la no discriminación y la igualdad, y recuadro 23.

Fig. V Marco conceptual

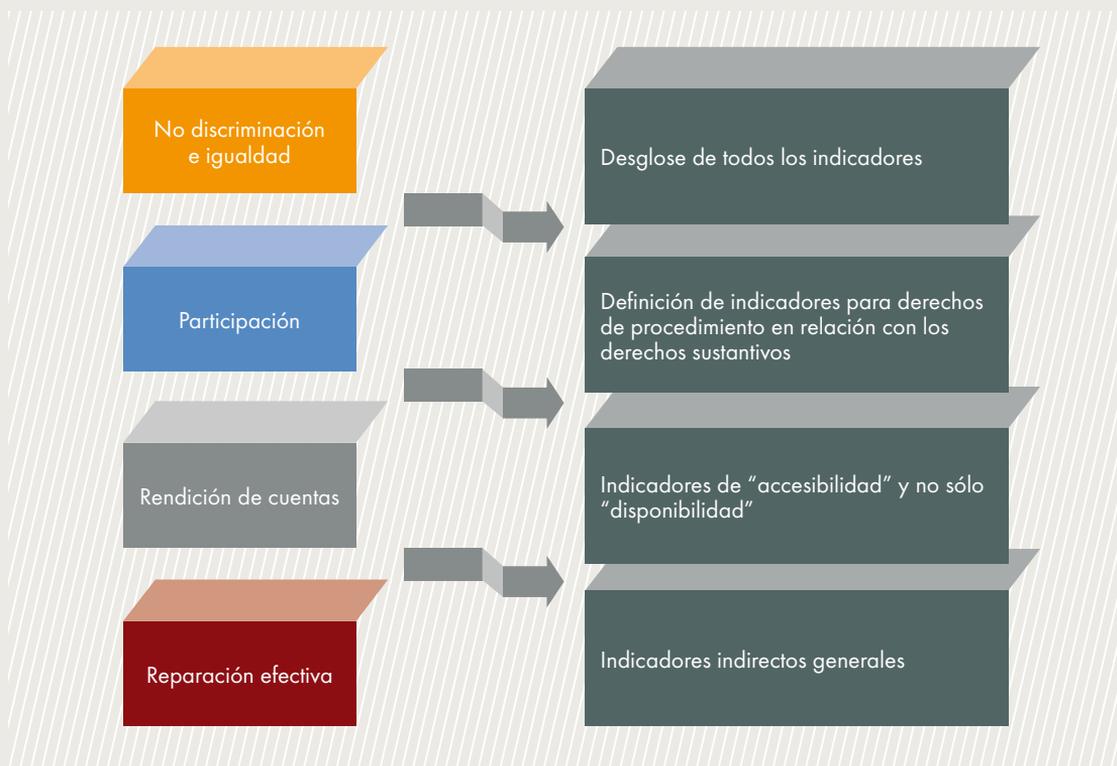


Una norma transversal también puede abordarse como un “derecho de procedimiento” que afecta a la realización de determinado “derecho sustantivo”; por consiguiente, se define en relación con ese derecho¹¹. De ese modo, el cumplimiento de la norma del “acceso a reparación” en el contexto del derecho a no ser sometido a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes podría captarse utilizando un indicador como “proporción de víctimas de

violencia sexual o de otro tipo que tienen acceso a servicios médicos, psicosociales y jurídicos apropiados”. De igual modo, el cumplimiento de la norma de la no discriminación en el contexto del derecho a la educación, como derecho sustantivo, podría captarse utilizando un indicador como “proporción de niñas en edad escolar efectivamente matriculadas en la escuela en relación con los niños del mismo grupo de edad matriculados en la escuela”.

11. Los derechos sustantivos tienen un contenido relativamente claro y además pueden tener un componente “de nivel/progresivo” en su realización, como el derecho a la educación o el derecho a participar en los asuntos públicos. Los derechos de procedimiento, como el derecho a no sufrir discriminación o el derecho a reparación, son decisivos en el proceso de realización de los derechos sustantivos y pueden ser más fáciles de definir en el contexto particular de los derechos sustantivos.

Fig. VI Indicadores de normas transversales de derechos humanos



En cuanto al principio de derechos humanos de la *participación*, el objetivo consiste en reflejar si ciertos segmentos de la población de un país han estado participando en la adopción de medidas que está aplicando el garante de derechos en relación con sus obligaciones (por ejemplo, proporción de poblaciones destinatarias que se manifiestan satisfechas con su participación en las decisiones que afectan a su disfrute del derecho a una vivienda adecuada, o acceso de las poblaciones destinatarias a canales de participación en la toma de decisiones sobre la

aplicación de programas del Estado en cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos), o con la medida en la que se les ha consultado en la selección de indicadores incluidos en el procedimiento de presentación de informes del país (véase el cap. V). A un nivel más global, pueden utilizarse como *indicadores indirectos*¹² los cambios en la magnitud de indicadores como el coeficiente de Gini¹³, que refleja la distribución de los gastos o ingresos de los hogares para evaluar si el proceso de desarrollo en un país está alentando la participación, la inclusión

12. Véase el Glosario de términos estadísticos.

13. *Ibid.*

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> Algunas consideraciones en la conceptualización de indicadores

y la igualdad en la distribución de los ingresos. Los indicadores sobre esta participación en el trabajo y los logros educativos de la población, en general, y de grupos específicos en particular (por ejemplo, las mujeres y las minorías) también podrían ser útiles en este contexto (véase un análisis más detallado en los caps. IV y V, en ejemplos concretos de indicadores para captar normas transversales así como el derecho a participar en los asuntos públicos).

Por último, los primeros pasos en aplicación del principio de la *rendición de cuentas* ya se están adoptando cuando se traduce el contenido normativo del derecho en indicadores cuantitativos y cualitativos pertinentes y fiables. Ciertamente, la disponibilidad

de información sensible a los derechos humanos y su acopio y difusión por mecanismos independientes y procedimientos transparentes refuerza la rendición de cuentas. Además, los indicadores de proceso que se han sugerido, por definición, pretenden promover la rendición de cuentas de los garantes de derechos en el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos. También se incluyen en el marco indicadores concretos sobre el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional (institución nacional de derechos humanos) e internacional (por ejemplo, procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos) para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por el garante de derechos.

C. Algunas consideraciones en la conceptualización de indicadores

1 **Fortalecimiento de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos**

Al hacer hincapié en la necesidad de medir los compromisos-esfuerzos-resultados y en el uso de categorías uniformes de grupos de indicadores para ambos conjuntos de derechos humanos, civiles y políticos por un lado y económicos, sociales y culturales por el otro, el marco adoptado salva la distancia que los separa y refuerza la importancia de su interdependencia y su indivisibilidad (véase el cap. I, secc. D 5).

2 **Medición de las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos**

Utilizando la configuración de indicadores estructurales-de proceso-de resultados en la realización de evaluaciones de derechos humanos, el marco apoya la selección y elaboración de indicadores que reflejan las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Aunque no hay una correspondencia automática entre las tres obligaciones y los indicadores estructurales, de proceso y de resultados, los distintos tipos de obligaciones pueden estar cubiertos por las tres categorías de indicadores.

Recuadro 8 Validación del marco conceptual

Durante los trabajos realizados para definir indicadores de derechos humanos y preparar el material de recursos que se ofrece en la presente *Guía*, el ACNUDH utilizó un módulo normalizado con el fin de sensibilizar a los distintos interesados y de validar los trabajos a nivel nacional y regional. Entre los interesados figuraban instituciones de derechos humanos, entidades normativas y organismos responsables de presentar informes sobre la aplicación de los tratados de derechos humanos, organismos de estadística responsables del acopio de datos y representantes de la sociedad civil. El módulo contenía ejercicios para elaborar de manera secuencial los elementos conceptuales y metodológicos del marco. También pretendía validar el marco e ilustra listas de indicadores definidos para ciertos derechos humanos demostrando que:

- Utilizar indicadores apropiados ayuda a lograr que la comunicación sea concreta y efectiva; facilita el seguimiento, la vigilancia y el registro de información;
- Los indicadores de derechos humanos no son algo completamente desconocido o nuevo. La mayor parte de los indicadores o datos administrativos comúnmente conocidos pueden reconfigurarse y vincularse a las normas pertinentes y las obligaciones que se derivan de estas normas para hacer explícito su contenido de derechos humanos;
- Las normas de derechos humanos y las obligaciones correspondientes no son conceptos extraños; reflejan los valores locales y, en la mayoría de los casos, también los intereses locales y además pueden relacionarse fácilmente con el desarrollo y la buena gobernanza;
- Los interesados directos pueden identificar fácilmente varios atributos o aspectos básicos de las normas sobre derechos humanos concretos y varios indicadores correspondientes para hacer su seguimiento sin ningún conocimiento formal de los instrumentos de derechos humanos, y
- Los indicadores de derechos humanos son decisivos para alcanzar las metas locales de desarrollo y buena gobernanza y además refuerzan la labor de promoción de los derechos humanos al poner de relieve la importancia intrínseca de los derechos humanos en el bienestar de las personas.

La metodología de participación adoptada para las sesiones del taller contribuyó a superar el escepticismo inicial expresado por numerosos participantes respecto de la aparente complejidad del marco de derechos humanos, su lenguaje legalista o incluso su pertinencia para abordar el desarrollo y la buena gobernanza. Los participantes apreciaron las sesiones durante las que se les pidió que, aplicando su experiencia de trabajo y el conocimiento de sus países, identificasen en primer lugar el contenido principal o los atributos característicos de los derechos examinados, seguidos por algunos indicadores pertinentes sobre los atributos de los derechos, para captar los compromisos y esfuerzos de los Estados partes en materia de derechos humanos así como los resultados derivados de esos esfuerzos.

El resultado de este ejercicio fue una sorprendente uniformidad entre los atributos y los indicadores definidos por los participantes y los cuadros preparados por el ACNUDH. Ello contribuyó a validar el marco del ACNUDH y la lista de indicadores ilustrativos. También contribuyó a generar cierto sentido de familiaridad e identificación con los indicadores para su posible uso en la promoción y la vigilancia de derechos humanos a nivel nacional. Los talleres nacionales y regionales se celebraron con participantes de Asia, África y América Latina.

Fuente: Informes del ACNUDH sobre los talleres nacionales y regionales. Los informes pueden consultarse en la dirección <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/index.htm> (consultada el 30 de mayo de 2012).

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> Importancia de los indicadores relativos al contexto

Se ha sugerido que en lugar de definir y elaborar indicadores estructurales, de proceso y de resultados respecto de cada atributo de derechos humanos, quizá convenga definir indicadores relacionados con las tres obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer cumplir para cada uno de los atributos de derechos humanos. Existen al menos dos motivos para decidirse por la primera opción en el marco. *En primer lugar*, esta categorización se basa en instrumentos y clasificaciones que ya se utilizan ampliamente en el contexto de las políticas de desarrollo y tiene más probabilidades de ser conocida por los encargados de formular políticas y de aplicarlas y por los profesionales de los derechos humanos y del desarrollo, que forman parte de los destinatarios de estos trabajos. De hecho, el uso de indicadores estructurales, de proceso y de resultados en la promoción y la vigilancia de la aplicación de los derechos humanos ayuda a llevar a la práctica, y quizá también a desmitificar, la noción de los derechos humanos entre las personas que no están familiarizadas con el discurso de derechos humanos pero deben incorporarlos a su trabajo. La configuración propuesta contribuye a ampliar el alcance del discurso de derechos humanos más allá de los límites de los debates del sector jurídico y judicial.

En segundo lugar, quizá no siempre sea posible identificar un indicador que refleje de manera exclusiva uno de los tres tipos de obligaciones. A menudo, un indicador basado en los datos administrativos y estadísticos comúnmente disponibles puede acabar reflejando más de un tipo de obligación, lo cual puede no ser muy conveniente si lo que se pretende es elaborar un enfoque estructurado, común y uniforme respecto de la elaboración de indicadores para todos los derechos humanos¹⁴. Dicho esto, en la selección de indicadores de derechos humanos debe intentarse incluir indicadores estructurales, de proceso y de resultados, particularmente de proceso, que hagan más fácil evaluar el cumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, en algunos casos es posible que algunos atributos del derecho estén principalmente relacionados con uno u otro tipo de obligación. Por ejemplo, los atributos “uso de la fuerza por agentes del orden público fuera de la detención”, “condiciones de detención”, “violencia comunitaria y doméstica” respecto del derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes están vinculados respectivamente y sobre todo a las obligaciones de respetar, cumplir y hacer efectivos los derechos.

D. Importancia de los indicadores relativos al contexto

Para que los indicadores sean útiles en la vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos, deben estar definidos de manera explícita y precisa, estar basados en una metodología aceptable de acopio y presentación de datos y estar regularmente disponibles. De otro modo, tal vez no sea posible o siquiera aceptable para los Estados partes utilizar indicadores

cuantitativos en sus obligaciones de presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados, que encontrarían dificultades para demostrar la pertinencia y alentar el uso de indicadores en el proceso de presentación de informes y seguimiento.

14. Si no se realizan más estudios, será difícil asignar una elevada tasa de mortalidad o la falta de acceso a medios de reparación efectivos a una sola obligación de respetar, proteger o hacer efectivos los derechos.

II. >> Conceptualización de los indicadores de derechos humanos

>> Importancia de los indicadores relativos al contexto

La pertinencia contextual de los indicadores es una consideración clave en la aceptabilidad y el uso de indicadores entre los potenciales usuarios que participan en la vigilancia de la implementación de los derechos humanos. Los países y las regiones dentro de los países tienen distintos logros sociales, económicos y políticos y difieren en el nivel de realización efectiva de los derechos humanos. Esas diferencias se reflejan invariablemente en sus prioridades de desarrollo específicas. Por consiguiente, quizá no sea posible disponer siempre de un conjunto universal de indicadores para evaluar la realización de los derechos humanos. Por ejemplo, según el perfil social, cultural o religioso de la población en los distintos países, tal vez haya que adaptar el desglose de la información por motivos de discriminación prohibidos. De todos modos, también es cierto que algunos indicadores de derechos humanos, por ejemplo los que captan la realización de algunos derechos civiles y políticos, ciertamente pueden ser pertinentes en todos los países y sus regiones. Otros que captan la realización de los derechos económicos o sociales, como el derecho a la educación o a la vivienda,

quizá deban ser adaptados para que sean pertinentes en distintos países. Incluso en ese caso, sería pertinente vigilar el contenido básico de los derechos de manera universal. Así, al diseñar un conjunto de indicadores de derechos humanos, como cualquier otro conjunto de indicadores, es preciso alcanzar un equilibrio entre los indicadores de pertinencia universal y los indicadores relativos al contexto, pues se necesitan ambos tipos. El marco adoptado permite alcanzar ese equilibrio entre un conjunto básico de indicadores de derechos humanos que pueden tener pertinencia universal y, al mismo tiempo, alienta una evaluación más detallada y centrada de ciertos atributos del derecho humano pertinente, según las necesidades de una situación concreta.

Por último, el objetivo en la utilización del marco conceptual es alentar un enfoque práctico, transparente y estructurado para una traducción amplia de las normas de derechos humanos en indicadores concretos, bien definidos y útiles en cada contexto que ayuden a la promoción y la realización efectiva de los derechos humanos.





ENFOQUES METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS



Para promover y proteger los derechos humanos debemos hacer que la estadística sea la ciencia de la verdad, no de la mentira. Citando a Goethe, "Se ha dicho que las cifras gobiernan el mundo. Tal vez. Pero de lo que sí estoy seguro es de que las cifras nos muestran si el mundo está siendo gobernado correcta o incorrectamente".

Emad Omar¹

Un marco conceptual que ayuda a definir indicadores para utilizarlos en las evaluaciones de derechos humanos debe estar respaldado por un enfoque metodológico eficaz que aporte los datos necesarios a esos indicadores. Para que sean útiles para promover la aplicación y la vigilancia de los derechos humanos, los indicadores deben estar definidos de manera explícita y precisa, estar basados en una metodología normalizada

y aceptable de acopio, tratamiento y difusión de datos, y estar disponibles regularmente. Una acción prudente en relación con al menos tres de los aspectos del enfoque metodológico en la elaboración de indicadores destinados a las evaluaciones de derechos humanos puede ayudar a abordar esas preocupaciones. Esa acción es el objeto del presente capítulo.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1

¿Cuáles son las consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores?

2

¿Cuáles son los principales mecanismos de generación de datos y las fuentes de indicadores de derechos humanos?

3

¿Qué viabilidad tiene el desglose de indicadores para utilizarlos en las evaluaciones de derechos humanos?

1. Asesor Principal, Search for Common Ground, Programa del Oriente Medio, Jordania, en su discurso ante la Conferencia de Montreux sobre "Estadística, desarrollo y derechos humanos", septiembre de 2000.

A. Consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores

Son varias las consideraciones metodológicas que deberían orientar el proceso de selección de indicadores destinados a las evaluaciones de derechos humanos. El acopio, tratamiento y difusión de cualquier información estadística tiene repercusiones en el derecho a la información, el derecho a la intimidad, y la protección y la

confidencialidad de los datos, y exige el cumplimiento de las normas jurídicas e institucionales relacionadas con la ética, la estadística y los derechos humanos. Los tres grandes principios de derechos humanos en relación con los procesos de acopio de datos son la *autoidentificación*, la *participación* y la *protección de los datos* (véanse los recuadros 9 a 11).

Recuadro 9

Uso indebido de los datos: el lado oscuro de las cifras

A lo largo de la historia se han cometido errores, acciones motivadas y omisiones del Estado en relación con el manejo de datos. El estudio realizado por Seltzer y Anderson sobre el uso indebido de los sistemas de datos de población más prevalentes para perpetuar abusos de derechos humanos en la historia de las naciones modernas resulta sumamente revelador.

Durante la segunda guerra mundial, varios países europeos, entre ellos Francia, Alemania, los Países Bajos, Noruega, Polonia y Rumania utilizaron indebidamente los sistemas de registro demográfico para facilitar la persecución de judíos, gitanos y otros grupos de población por los nazis. La población judía tenía una tasa de mortalidad de 73% en los Países Bajos. En los Estados Unidos de América, está bien documentada la manipulación de datos demográficos sobre los indios americanos y los americanos de origen japonés en la segunda guerra mundial. En la Unión Soviética, se utilizaron microdatos (que incluían nombres y direcciones específicos) para localizar poblaciones minoritarias y obligarlas a emigrar, además de otros abusos de derechos humanos. En Rwanda, las categorías de tribus hutu y tutsi introducidas en el sistema de registro por la administración colonial belga en los años 30 se utilizaron para planear y facilitar las matanzas en masa de 1994.

Seltzer y Anderson identifican la ideología, el racismo, el patriotismo, la obediencia por temor, el oportunismo burocrático o el celo profesional como posibles factores que alientan el uso indebido de datos. Sugieren varias salvaguardias metodológicas, jurídicas y éticas para mitigar un futuro abuso de datos incrementando su costo financiero o político. He aquí algunas de esas medidas:

- En la medida de lo posible, debe alentarse el uso de encuestas por muestreo en lugar de acopiar los datos por recuento completo (censo). Además, las respuestas deben agruparse y hay que eliminar los identificadores personales para proteger la identidad de los encuestados;
- Los datos de población deben descentralizarse y se alentará la creación de un archivo puente (por ejemplo, almacenando los datos en otro país fuera de la jurisdicción de los tribunales locales), especialmente en los países donde las instituciones afectadas son débiles y fáciles de influenciar;
- Debe haber una disposición legal en materia de confidencialidad de los datos, rasgo habitual de todo sistema estadístico moderno, y
- Deben adoptarse y aplicarse salvaguardias éticas como los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales o la Declaración de ética profesional del Instituto Internacional de Estadística, con miras a crear un marco institucional que ayude a prevenir el uso indebido de los datos en el futuro.

Fuente: W. Seltzer y M. Anderson, "The dark side of numbers: the role of population data systems in human rights abuses", *Social Research*, vol. 68, No. 2 (verano de 2001).

Recuadro 10 Sistemas estadísticos nacionales y el derecho a la información

El acceso a la información es un derecho humano en sí y da a la población los medios necesarios para ejercer otros derechos humanos. El derecho a la información está consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su artículo 19 sobre la libertad de expresión, que incluye el derecho a buscar, recibir y divulgar información. En 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 59 (I), en la que se afirmaba que la libertad de información es un derecho humano fundamental y el pilar de todas las libertades que defienden las Naciones Unidas.

Cuando la información oficial (salvo excepciones que deben estar claramente definidas en la ley) se hace disponible, accesible y comprensible, puede servir como catalizador de la participación en la adopción de decisiones y la realización de otros derechos humanos. El derecho a la información se aplica a la producción y difusión de estadísticas oficiales, sean producidas con registros administrativos comúnmente disponibles o con herramientas estadísticas más complejas. Por consiguiente, los estadísticos oficiales son agentes fundamentales en la realización del derecho a la información y para los derechos humanos en general. A este respecto, los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1994 subrayan el deber de los sistemas estadísticos oficiales de satisfacer el derecho de los ciudadanos a la información pública (principio 1). El preámbulo de los principios afirma que la confianza básica del público en la información estadística oficial depende en gran medida del respeto por los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad que procura entenderse a sí misma y respetar los derechos de sus miembros.

En 2010, unos 90 países habían adoptado legislación sobre el derecho a la información. Entre las características principales de esas leyes se encuentra en *principio de divulgación de la máxima información*:

- Los organismos públicos tienen el deber de divulgar información y los miembros del público tienen el correspondiente derecho a solicitar esa información;
- Se espera de los organismos públicos que divulguen información no solo cuando se les solicita explícitamente, sino que también deben publicar y difundir información de interés público significativo (por ejemplo, detalles sobre el gasto presupuestario o la administración de justicia);
- El derecho de acceso a la información puede ser reivindicado por cualquier residente del país;
- El Estado no debe exigir que ninguna persona que solicite información demuestre la necesidad o el interés respecto de la información. Si un organismo público no desea divulgar la información solicitada, debe justificar esa negativa y no debe ser el individuo el que justifique su interés.

Mientras que la difusión de datos administrativos tiene que satisfacer el “derecho a saber” de la población, también ha de proteger su derecho humano a la intimidad y la confidencialidad (principio 6). Los estadísticos oficiales también han de facilitar una interpretación correcta de los datos y presentar la información conforme a normas científicas sobre las fuentes, los métodos y los procedimientos (principio 3). Esto significa, entre otras cosas, información comprensible para los usuarios, incluidos los legos en estadística, y la difusión de metadatos sobre los indicadores compilados (véanse ejemplos en el cap. IV). Por último, los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas (principio 4), lo que es fundamental para la realización del derecho a la información.

Fuentes: Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, disponible en la dirección <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>; Declaración sobre la ética profesional, adoptada por el Instituto Internacional de Estadística, disponible en la dirección <http://isi-web.org/about/ethics-intro>, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Practical Guidance Note on the Right to Information* (2004).

III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores

El principio de la *autoidentificación* requiere que las personas tengan la posibilidad de autoidentificarse cuando se enfrentan a una pregunta que solicita información personal delicada que les concierne. La recomendación general N° 8 (1990) del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la manera en que se define la condición de miembro de un determinado grupo o grupos raciales o étnicos afirma claramente que, si nada justifica lo contrario, esa definición se basará en la definición hecha por la persona interesada. Así, si la práctica de un organismo público fuera indicar el origen étnico de los niños en sus certificados de nacimiento, basando ese dato en la clasificación étnica anterior de uno de los progenitores o los dos, se vulneraría el principio de autoidentificación. Asimismo, dado el carácter delicado de ciertas preguntas de censos o encuestas sobre características de la población como el origen étnico, los encuestadores deben tener especial cuidado en demostrar a los encuestados que existen las debidas medidas de protección de datos y control de la información que se divulga (recuadro 9)². Además, habida cuenta del carácter subjetivo del término, la información sobre el origen étnico debe obtenerse de la declaración del propio encuestado, que también debe tener la posibilidad de indicar filiaciones étnicas múltiples o ninguna³.

Hacer participar a los grupos de población encuestados (por ejemplo, de afrodescendientes o personas indígenas) en los procesos de definición y acopio de datos puede contribuir a garantizar la pertinencia y la precisión de los datos recogidos⁴. Esto guarda relación con el principio de derechos humanos de la participación, que alienta a todos los segmentos de la población, incluidos los grupos

vulnerables y marginados, así como a las instituciones de derechos humanos y otros pertinentes, a participar activamente en la adopción de decisiones. En otras palabras, el carácter de los datos que van a recogerse debe basarse en la participación pública y en la comprensión de las repercusiones que tendrían los potenciales usos de esos datos.

De conformidad con el derecho a la intimidad establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17), el principio de protección de los datos requiere que todas las actividades de acopio de datos respeten firmes garantías para impedir el uso indebido de datos de naturaleza delicada. La observación general N° 16 (1998) del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho al respeto de la intimidad, la familia, el hogar y la correspondencia, así como la protección de la honra y la reputación, estipula entre otras cosas que “la recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, deben estar reglamentados por la ley. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y por que nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto. Para que la protección de la vida privada sea lo más eficaz posible, toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información inteligible sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo,

2. Véase también Patrick Simon, “‘Ethnic’ statistics and data protection in the Council of Europe countries”, Study Report, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Consejo de Europa, 2007.
3. En su observación general N° 23 (1994) sobre los derechos de las minorías, el Comité de Derechos Humanos sugiere que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se relaciona con los derechos cuya protección impone obligaciones específicas a los Estados partes. La protección de esos derechos tiene por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural, religiosa y social de las minorías interesadas, enriqueciendo así el tejido social en su conjunto.
4. Por ejemplo, utilizar los idiomas indígenas locales, emplear a personas locales (como intérpretes) y formar y aumentar la capacidad de las poblaciones indígenas locales en los procesos de acopio de datos también puede facilitar la recogida y la difusión de esta información. Los profesionales y técnicos que no sean indígenas también deben ser informados acerca de la cultura y las prácticas de las poblaciones indígenas. Para más detalles, véase *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*, Revisión 2 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.07.XVII.8).

toda persona debe poder verificar qué autoridades públicas o qué particulares u organismos privados controlan o pueden controlar esos archivos. Si esos archivos contienen datos personales incorrectos o

se han compilado o elaborado en contravención de las disposiciones legales, toda persona debe tener derecho a pedir su rectificación o eliminación.”

Recuadro 11 **Derechos humanos de los estadísticos**

A la vez que existe la obligación de proteger a los sujetos de encuestas estadísticas y otros estudios contra el uso indebido de los datos, incluida la violación de su derecho a la intimidad de acuerdo con lo recogido en los instrumentos internacionales de derechos humanos (véase *supra*), es igualmente importante proteger a los estadísticos que generan y acopian datos e información relacionada. Lamentablemente, la existencia de casos de vulneración de los derechos humanos más básicos de algunos estadísticos oficiales también confirma la necesidad de aplicar salvaguardias complementarias para proteger su trabajo.

Graciela Mellibovsky Saidler, de 29 años de edad, trabajaba como economista para el Gobierno argentino. En 1976 produjo un estudio estadístico sobre las condiciones en los barrios pobres de Buenos Aires que resultó tan bochornoso para la dictadura militar que fue públicamente señalado por el dirigente de la Junta, el General Jorge Videla, como ejemplo de la filtración de elementos subversivos en el Gobierno. Poco después, el 25 de septiembre de 1976, Graciela “desapareció”.

[En 1976,] Carlos Noriega, a la sazón director de la oficina estadística nacional de la Argentina, [...] abandonó su puesto. Según información oficiosa de sus colegas, parecía haber sido obligado a dimitir porque se negaba a atender las solicitudes del recién establecido gobierno militar de manipular series de datos oficiales. [...] a principios de febrero de 1977, mientras estaba de vacaciones en mar del Plata con su esposa y sus hijos, Noriega fue detenido por personas que al parecer eran agentes del gobierno o miembros de grupos paramilitares. El Gobierno nunca reconoció que estaba detenido. Todo indica que fue ejecutado, una de las miles de víctimas de la “guerra sucia” en la Argentina^a.

Aunque estas historias pueden ser casos extremos, contribuyen a ilustrar las tensiones que pueden producirse entre la estadística y la política. La historia del acopio de estadísticas demográficas se ha visto afectada por violaciones de ese tipo y por muchos otros abusos, a menudo más insidiosos, relacionados con la censura y la manipulación en el acopio y la difusión de datos con fines de propaganda política. En la ex Unión Soviética, el propio Iósif Stalin utilizó cifras de población falseadas para ocultar grandes pérdidas de vidas humanas debidas a la hambruna, la guerra o la represión. Los dirigentes soviéticos Nikita Krushchev y Leonid Brézhnev también utilizaron indicadores manipulados de la esperanza de vida y la mortalidad infantil para enmascarar la realidad^b.

En todos esos casos, se necesitan normas específicas para proteger la integridad y la labor de los estadísticos contra las injerencias abusivas y las faltas de ética de políticos o responsables del acopio de datos. Garantizar la independencia, la objetividad y la transparencia de la labor estadística es un requisito fundamental para la producción y la difusión de información exacta que permitan una promoción, vigilancia y aplicación más eficaces de los derechos humanos.

- a. Jana Asher, David Banks y Fritz J. Scheuren, ed., *Statistical Methods for Human Rights* (Springer, 2008), pág. v y cap. 9: Thomas B. Jabine y Douglas A. Samuelson, “Human rights of statisticians and statistics of human rights: early history of the American Statistical Association’s Committee on Scientific Freedom and Human Rights”.
- b. Mark Tolts, “The failure of demographic statistics: a Soviet response to population troubles”, documento presentado en la Conferencia General sobre Población IUSSP XXIV, Salvador de Bahía (Brasil), 18 a 24 de agosto de 2001.

Recuadro 12

Criterios para la selección de indicadores

En la selección de indicadores de derechos humanos, pueden resultar útiles los criterios RIGHTS (por sus siglas en inglés), que tienen en cuenta las propiedades estadísticas y metodológicas deseadas de un indicador así como los principios y los aspectos de derechos humanos.

R	pertinentes y fiables
I	independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados
G	globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización y desglose por motivos de discriminación prohibidos
H	centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos
T	transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo
S	simples y específicos

Una importante consideración estadística en la definición y elaboración de indicadores de derechos humanos, en realidad para cualquier conjunto de indicadores, es garantizar su pertinencia y su eficacia a la hora de medir lo que se supone que miden. Esto guarda relación con el concepto de validez de los indicadores. Se refiere a la veracidad de la información que proporciona la estimación o el valor de un indicador al captar el estado o la situación del objeto, evento, actividad o resultado del que es indicador.

En su mayoría, las demás consideraciones estadísticas y metodológicas se derivan de este requisito. Aunque existen varias consideraciones estadísticas deseables en la selección de indicadores⁵, en general los indicadores destinados a las evaluaciones de derechos humanos deben ser:

- Simples, oportunos y en número reducido;
- Fiables;
- Basados en una metodología transparente y verificable;

5. En el contexto de la gestión de organizaciones, la realización de evaluaciones del impacto o la gestión del cambio, el papel de los indicadores o metas cuantitativos y cualitativos goza de un reconocimiento generalizado. Se han elaborado varios modelos de características de los indicadores que pueden ser útiles a este respecto. Dos de los más conocidos son SMART (por sus siglas en inglés, específico, mensurable, conseguible, pertinente, definido en el tiempo) y SPICED (por sus siglas en inglés, subjetivo, participativo, interpretado, comprobado, útil, diverso); véase Chris Roche, *Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change* (Oxford, Oxfam Publishing, 1999), págs. 41 a 52.

- Conformes con las normas de derechos humanos y las normas de estadística internacionales, y
- Susceptibles de desglose por motivos de discriminación prohibidos y por grupo de población vulnerable o marginado a nivel local.

Un indicador debe ser simple (de comprender y de aplicar), y estar fácil y oportunamente disponible para ser una herramienta útil en la realización de análisis y evaluaciones de derechos humanos. De otro modo, el costo de oportunidad que representa el acopio y la compilación de información pertinente sobre un indicador puede convertirse en un elemento disuasorio. Estos factores han de tenerse en cuenta cuando se estudie la posibilidad de utilizar un indicador en informes periódicos a los órganos creados en virtud de tratados o el examen periódico universal, o para las actividades de seguimiento de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados.

La fiabilidad de un indicador se refiere a su coherencia en la estimación o el valor de un indicador cuando se repite el mecanismo de generación

de datos empleado para obtenerlo. Por ejemplo, si se pregunta algo por segunda vez a la misma persona y se obtiene una respuesta idéntica, en igualdad de condiciones, puede considerarse que la pregunta/respuesta es un indicador fiable. A menudo no sucede así cuando la pregunta se formula de manera ambigua. Además, la fiabilidad de un indicador se ve afectada por los sesgos en los mecanismos de generación de datos que, entre otras cosas, pueden deberse a la falta de especificación de preguntas o definiciones, recelos de los encuestados o falta de representatividad de la muestra⁶.

Para que un indicador sea aceptado y aplicado como instrumento en el análisis de los derechos humanos, debe estar basado en una metodología transparente y verificable. Los indicadores basados en información aleatoria y criterios objetivos de generación de datos tienen menos probabilidades de ser eficaces o creíbles. Los indicadores son más creíbles cuando son fiables, pertinentes y están basados en principios éticos y científicos de acopio, tratamiento, almacenamiento y presentación de datos (véase el recuadro 12).

B. Fuentes y mecanismos de generación de datos

De acuerdo con una encuesta⁷ y evaluación de algunos intentos importantes y métodos cuantitativos de elaboración de indicadores de derechos humanos, pueden discernirse al menos cuatro categorías amplias de mecanismos de generación de datos que podrían resultar útiles en la elaboración de indicadores para diagnósticos de derechos humanos. Estas categorías se destacan con ejemplos ilustrativos y se analizan para destacar los elementos que cada categoría de tipos de datos puede aportar

al proceso y la metodología de evaluación de los derechos humanos. En este contexto sobresalen dos consideraciones. *En primer lugar*, las fuentes y los mecanismos de generación de datos identificados deben ser apropiados para evaluar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos por los Estados partes. Por consiguiente, hay que centrarse en indicadores que estén basados en hechos o utilicen métodos objetivos de acopio y presentación de datos. *En segundo lugar*, es nece-

6. Véase el término "sesgo" en el glosario de la presente *Guía* así como en Asher, Banks y Scheuren, ed., *Statistical Methods*.

7. Véase Malhotra y Fasel, "Quantitative human rights indicators". Esta encuesta no es en absoluto exhaustiva. Se basa en algunos intentos de cartografía y encuesta de derechos humanos e indicadores conexos y en algunos estudios anteriores, en particular M. Cain, R. Claude y Th. Jabine, "A guide to human rights data sources", in *Human Rights and Statistics: Getting the Record Straight*, T. Landman y J. Häusermann, "Map-making and analysis of the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance" (2003); PNUD, *Governance Indicators: A Users' Guide*, 2ª ed. (2007); y C. Naval, S. Walter y R. Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance: Experiences and Lessons from Metagora*, *OECD Journal on Development*, vol. 9, N° 2 (2008).

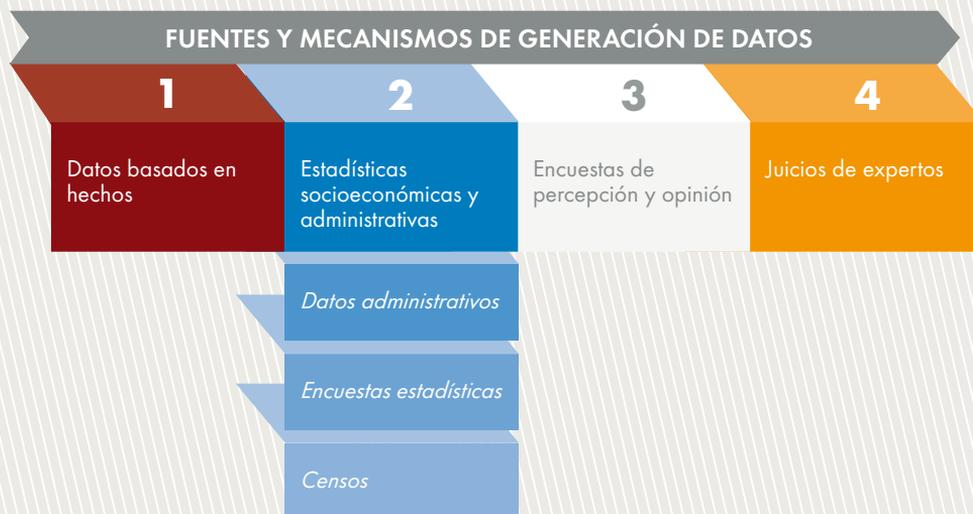
sario combinar diferentes fuentes y mecanismos de generación de datos para que la evaluación de cualquier situación de derechos humanos sea más completa y creíble.

1 **Datos sobre violaciones de los derechos humanos basados en hechos**

Los datos sobre violaciones de los derechos humanos basados en hechos (datos basados en hechos, para abreviar) se refieren a los datos cualitativos o cuantitativos que pueden vincularse a acontecimientos caracterizados por la comisión de violaciones de derechos humanos. La información acopiada describe primordialmente actos de violación de los derechos humanos e identifica a las víctimas y los autores. La información se registra de forma normalizada, utilizando definiciones y clasificaciones

comunes basadas en el marco normativo de derechos humanos (véase el cap. I) que permiten la compilación y consolidación de los datos pertinentes. Así, podrían contener datos cuantitativos relacionados con el número de víctimas, su edad y su peso, o datos cualitativos que describan tipos de categorías como el sexo y la nacionalidad de la víctima y la categoría de violación de los derechos humanos (por ejemplo, ejecución arbitraria, detención arbitraria, tortura o desalojo forzoso)⁸. Las fuentes de datos en este caso incluyen testimonios de las víctimas o los testigos; información proporcionada por los medios e informes de Estados, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, como los procedimientos especiales de las Naciones Unidas (véase, por ejemplo, el recuadro 13 sobre el registro de estadísticas de denuncias realizado por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias).

Fig. VII Fuentes y mecanismos de generación de datos para los indicadores



8. En ocasiones los datos cualitativos que aquí se describen se denominan “categóricos”. Los datos categóricos pueden adoptar un conjunto finito de valores no ordenados (como una variable binaria *si/no* o alguna característica demográfica como el sexo) u ordenados (como grados de gravedad de las infracciones de la ley: asesinatos, homicidios, agresiones, robos, hurtos, etc.).

Recuadro 13 Registro de denuncias y evaluación de los derechos humanos

Resulta difícil, aunque no imposible, deducir la magnitud de las violaciones de derechos humanos en un país utilizando solo las estadísticas sobre denuncias tramitadas por mecanismos de vigilancia de los derechos humanos de ámbito nacional o internacional. Un aumento en la comunicación de denuncias no significa necesariamente un aumento de las violaciones y los abusos. Las campañas de sensibilización, la mejora del acceso a la presentación de denuncias y la tramitación de estas con mecanismos de reparación alternativos, la mejora de la credibilidad en las instituciones que tramitan las denuncias y la posibilidad de obtener indemnización para las víctimas, son factores que influyen en la comunicación de violaciones de los derechos humanos.

La información sobre el funcionamiento de los mecanismos de denuncia es particularmente importante para vigilar la aplicación del derecho a una reparación efectiva (Declaración Universal, art. 8) a nivel nacional. No obstante, las estadísticas sobre denuncias deben ser interpretadas con cautela y la información acopiada debe combinarse con otros análisis estadísticos que recaban datos de múltiples fuentes (por ejemplo, encuestas de victimización, informes de los medios de información e información administrativa) a fin de obtener un panorama más completo de la situación de derechos humanos. Al mismo tiempo, las mejoras en el registro y la interpretación de las estadísticas de denuncias pueden hacer que estas sean más útiles para las evaluaciones de derechos humanos. Así, al examinar un acto que vulnera los derechos humanos de un individuo o de un grupo, es importante determinar, mediante los indicadores apropiados, los principales derechos vulnerados, las características pertinentes de las víctimas (por ejemplo, sexo, origen étnico, discapacidad) y los autores (por ejemplo, agentes del Estado, empresas privadas o personas), el lugar y el momento de los hechos, y el resultado del proceso de reparación (por ejemplo, condena, sentencia, indemnización). Los análisis de esa información y los informes sobre hechos pasados análogos pueden permitir que el órgano de vigilancia se haga una idea más completa de la posible incidencia de esos actos en una región.

También es indispensable clasificar las demandas y los casos comunicados de supuestas violaciones de manera sistemática para apoyar el seguimiento y permitir las comparaciones transversales o a lo largo del tiempo de actos asociados en caso necesario. Por ejemplo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, elaboró una útil clasificación de comunicaciones sobre denuncias. Clasificó las respuestas recibidas de los Estados a las comunicaciones enviadas a raíz de las correspondientes denuncias en cinco categorías:

- a) *Respuesta satisfactoria*: respuesta que atiende las acusaciones y aclara sustancialmente los hechos. No significa, empero, que las medidas adoptadas cumplan necesariamente con la legislación internacional de derechos humanos;
- b) *Respuesta cooperativa pero incompleta*: respuesta que aporta cierta aclaración de las acciones pero contiene una limitada sustanciación de los hechos o no aborda algunos de los aspectos;
- c) *Acusaciones rechazadas sin argumentación suficiente*: respuesta que niega las acusaciones pero no está respaldada por documentación o análisis que puedan considerarse satisfactorios dadas las circunstancias;
- d) *Acuse de recibo*: respuesta que reconoce que la comunicación fue recibida pero en la que no se ofrece información sustantiva;
- e) *Sin respuesta*.

Esta clasificación ayudó a evaluar el grado de respuesta de los Estados a las comunicaciones tramitadas por el Relator Especial y ayudó al Consejo de Derechos Humanos en su tarea de evaluación de la eficacia del mandato.

Fuentes: A/HRC/14/24 y Add.1.

Los indicadores cuantitativos derivados de datos basados en hechos generalmente presentan la incidencia de las violaciones registradas de derechos humanos en función del número de víctimas. Por ejemplo, un indicador que utiliza datos basados en hechos puede ser el “número comunicado de personas sometidas a ejecución arbitraria”. Ese indicador captaría el número de personas asesinadas por un agente del Estado o cualquier otra persona que actúe con autoridad del Gobierno o su complicidad, tolerancia o aquiescencia, pero sin las debidas garantías procesales. Del mismo modo, puede haber un indicador sobre el número de personas que murieron de hambre y enfermedades relacionadas con el hambre por desplazamiento o por la destrucción sistemática de cultivos alimentarios, ganado y aperos agrícolas. Esas violaciones se identifican y determinan aplicando normas de derechos humanos codificadas en los diversos tratados.

A lo largo de la historia, el uso de datos basados en hechos se ha limitado a la vigilancia de las violaciones de los derechos civiles y políticos, como los relacionados con el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a tortura y el derecho a la libertad y la seguridad de la persona. Sin embargo, la información sobre violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales también se ha acopiado cada vez más utilizando una metodología análoga (por ejemplo, desalojos forzosos⁹, uso deliberado del hambre como arma, denegación de la enseñanza primaria a determinados grupos, no provisión de medicamentos esenciales disponibles)¹⁰.

Las iniciativas relacionadas con datos basados en hechos han sido emprendidas primordialmente por organizaciones no gubernamentales que acopian información con el propósito de prevenir y denunciar violaciones de los derechos humanos y prestar asistencia a las víctimas¹¹. Los análisis cuantitativos, realizados en el marco de comisiones oficiales de la “verdad y la reconciliación”, también han contribuido a la elaboración de instrumentos normalizados de documentación para apoyar el acopio de información mediante este método¹². Entre las iniciativas de esta categoría, HURIDOCS supone tal vez el conjunto más amplio de instrumentos normalizados (incluidos sistemas informáticos) para registrar información basada en hechos relativa a violaciones de los derechos humanos¹³.

En comparación con otras categorías de mecanismos de generación de datos, la dimensión de derechos humanos de los indicadores derivados de datos basados en hechos es, a priori, mucho más concreta pues está explícitamente vinculada con incidentes específicos que demuestran el cumplimiento o la falta de cumplimiento de las normas de derechos humanos. El uso de datos basados en hechos en la revelación de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, como se hace por ejemplo en las comisiones de la verdad y la reconciliación, ha demostrado la utilidad de la metodología no solo para la vigilancia de los derechos humanos sino también para recoger datos objetivos en apoyo de la administración de justicia.

9. Varias ONG registran datos sobre desalojos forzosos; véase www.hic-net.org, www.cohre.org, www.hlrn.org, www.internal-displacement.org.
10. Puede encontrarse una lista ampliada de potenciales violaciones en el *Thesaurus of Economic, Social and Cultural Rights* elaborado por el Programa de Ciencia y Derechos Humanos de la Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia (AAAS) y el Sistema Internacional de Información y Documentación sobre Derechos Humanos (HURIDOCS), disponible en la dirección <http://shr.aas.org/thesaurus/> (consultado el 10 de mayo de 2012).
11. Para acopiar esta información, se han utilizado encuestas estructuradas en los hogares además de la información transmitida en los medios o al mecanismo de reparación, particularmente cuando el hecho se produjo tiempo atrás. Por ejemplo, el trabajo del Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) en materia de desalojos forzosos también incluyó una encuesta mundial (2007-2008), véase www.cohre.org.
12. Véase, por ejemplo, P. Ball, H. Spierer y L. Spierer, ed., *Making the Case: Investigating Large Scale Human Rights Violations Using Information Systems and Data Analysis* (AAAS, 2000), disponible en <http://shr.aas.org/mtc/> (consultado el 10 de mayo de 2012) y “Witness to truth: report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission”.
13. Para más detalles, véase www.huridocs.org.

Recuadro 14 Instrumentos estadísticos para registrar abusos de derechos humanos – Proyecto Metagora de Sri Lanka

La sociedad civil ha sido una de las otras fuentes indispensables de información fiable sobre abusos y violaciones de los derechos humanos. No obstante, la comunicación de abusos de derechos humanos no siempre es sistemática y creíble, entre otros motivos porque no hay conocimiento suficiente de la metodología para normalizar la información acopiada y los recursos son insuficientes para constituir registros a lo largo del tiempo y el espacio. Es preciso aumentar las capacidades de la sociedad civil para utilizar métodos estadísticos a fin de fortalecer sus esfuerzos de análisis y promoción. Para apoyar la vigilancia de los derechos humanos por parte de la sociedad civil local, el proyecto Metagora prestó apoyo técnico al proyecto de cartografía de la violencia política y étnica en Sri Lanka de la Fundación de Asia.

La Human Rights Accountability Coalition, un grupo de organizaciones de la sociedad civil que había estado acopiando y analizando datos sobre violaciones de los derechos humanos, recibió capacitación en estadística y otras cuestiones técnicas. Recurriendo a expertos nacionales, se armonizaron los formularios y se estableció una terminología para normalizar la codificación de los informes descriptivos de sucesos de derechos humanos y los resultados asociados a esos sucesos en datos medibles. Esto contribuyó a incluir distintos conjuntos de datos en un solo marco y garantizó un registro uniforme de los abusos de derechos humanos. También se introdujeron ejercicios de limpieza de datos y otros de control de la calidad para apoyar un análisis apropiado y basado en pruebas por parte de la sociedad civil de las violaciones de los derechos humanos. El ejercicio demostró cómo esas organizaciones pueden beneficiarse de la introducción de instrumentos estadísticos y otras herramientas cuantitativas y contar con más medios mediante las mejoras en sus funciones de promoción, información e investigación, y vigilancia de los derechos humanos.

Fuente: Naval, Walter y Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance*.

La Comisión de Derechos Humanos de Chile, creada en 1978, utilizó datos basados en hechos para compilar indicadores cuantitativos sobre la magnitud de las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar represor. Publicó informes mensuales en los que se indicaba el número de víctimas conocidas respecto de varias categorías de violaciones de los derechos humanos, como “intimidación/hostigamiento”, “detención política arbitraria”, “tortura/malos tratos”, “desaparición” y

“asesinato”¹⁴. En el Nepal, el Centro de Servicios del Sector Informal publica desde 1992 un anuario de derechos humanos¹⁵ en el que se registra información sobre sucesos relacionados con distintos tipos de violaciones de los derechos humanos. Del mismo modo, la labor realizada bajo la égida de la AAAS para proporcionar asistencia técnica a comisiones de la verdad oficiales (Haití, Sudáfrica, Guatemala, Perú, Sierra Leona y Timor-Leste) y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia sobre la

14. El ejemplo de Chile se cita en R. Reiter, M. Zunzunegui y J. Quiroga, “Guidelines for field reporting of basic human rights violations”, en *Human Rights and Statistics*.

15. Para más detalles, véase www.insec.org.np.

evaluación y la cuantificación de la incidencia de violaciones de los derechos humanos ha puesto de manifiesto la eficacia de este método en la vigilancia de las violaciones de derechos humanos¹⁶.

A pesar de todo, los indicadores derivados de datos basados en hechos padecen ciertos defectos evidentes. Habida cuenta de la inclinación de algunos Estados a ocultar información sobre su incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos que les incumben, esos indicadores pueden subestimar la incidencia de las violaciones de los derechos humanos. Pueden impedir la realización de comparaciones válidas en el tiempo o entre regiones. Además, a menos que los datos basados en hechos que se acopian mediante encuestas estadísticamente representativas de las poblaciones afectadas, no siempre es posible deducir y evaluar la situación general de derechos humanos de la población utilizando solamente esos datos, puesto que las encuestas por muestreo pueden ser insuficientes debido a limitaciones en la presentación de informes y el registro¹⁷.

Por otro lado, el uso de formatos normalizados para el registro de datos, definiciones armonizadas y clasificaciones apropiadas de las violaciones de derechos humanos es decisivo para mejorar la fiabilidad de la información copiada y para vigilar los derechos humanos con este método. Al mismo tiempo, es imprescindible un enfoque estructurado (no sesgado) en el acopio de información para permitir la agregación y descomposición de datos y para realizar comparaciones de indicadores a lo largo del tiempo o entre secciones (véase el recuadro 14).

La información que se compila con este método a menudo complementa la información captada por otros medios. Por ejemplo, la información presentada mediante indicadores socioeconómicos pertinentes compilados por organismos gubernamentales puede reflejar los pasos que se están dando para cumplir las obligaciones de derechos humanos en la sociedad, mientras que la copiada mediante datos basados en hechos puede complementar la anterior centrándose en la incidencia de violaciones o denegaciones presuntas o demostradas de los derechos humanos en la misma sociedad o grupo de población. Puede ayudar a poner de relieve importantes deficiencias en el sistema de protección de los derechos humanos incluso cuando la información acerca de la situación general no es preocupante. En algunos casos, particularmente cuando la denegación o privación de los derechos humanos en una situación de conflicto o posterior a un conflicto es sistemática y generalizada, los datos basados en hechos pueden ser la principal fuente de información fiable¹⁸.

2 Estadísticas socioeconómicas y administrativas

Las estadísticas socioeconómicas y otras estadísticas administrativas (denominadas en adelante estadísticas socioeconómicas) se refieren a conjuntos de datos agregados e indicadores basados en información cuantitativa o cualitativa objetiva relacionada con el nivel de vida y otros aspectos conexos. Esa información es compilada y difundida por el Estado, mediante sus registros administrativos y encuestas, generalmente en colaboración con organismos nacionales de estadística y siguiendo las directrices de las organizaciones internacionales¹⁹. Permite

16. Véase también la labor de la empresa social Benetech sobre derechos humanos (www.benetech.org/human_rights/).

17. También pueden darse problemas de sobreestimación. En general, las estimaciones y otras cifras deben ir acompañadas de información pertinente sobre métodos aplicados de acopio de datos y fuentes. Cuando proceda, también deben presentarse los márgenes de error o los intervalos de confianza (véase el glosario).

18. Recientemente, los nuevos medios como los mensajes de texto y los videos compartidos (redes sociales, etc.) se están utilizando de forma cada vez más extendida para comunicar datos basados en hechos y denunciar abusos de los derechos humanos. Véase, por ejemplo, la información sobre los acontecimientos de la denominada primavera árabe en el norte de África y el Oriente Medio y las iniciativas de convocatoria de masas (por ejemplo, www.ushahidi.com/).

19. La condición jurídica y el papel de estas instituciones puede diferir, pero todas ellas compilan, interpretan y difunden estadísticas oficiales. Véase *Manual de organización estadística: el funcionamiento y la organización de una oficina de estadística* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.03.XVII.7).

atender las necesidades de información del Estado para la formulación y la aplicación de políticas. En el contexto del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por los Estados partes, incluida la realización del derecho a la información (véase el recuadro 10), esta categoría de datos reviste una importancia primordial. Capta una gran cantidad de datos en el punto de acción administrativa, o lo que es lo mismo, potencialmente en el punto de aplicación de las obligaciones de derechos humanos, y es por tanto crucial para la rendición de cuentas por parte del Estado. Existen numerosas referencias a los tratados, en las observaciones generales de sus órganos y en las directrices de presentación de informes de los Estados partes para utilizar esos datos a fin de mejorar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos²⁰.

El *Manual de indicadores sociales*, al esbozar el alcance de las estadísticas sobre condiciones de vida y otras condiciones sociales y económicas conexas, ofrece una lista ampliada de campos²¹. Entre ellos figuran: composición y cambios demográficos; asentamientos humanos, vivienda y distribución geográfica de la población; salud y servicios sanitarios, deficiencia y discapacidad, nutrición; servicios de aprendizaje y educación; actividad económica y población no activa económicamente; grupos socioeconómicos y movilidad social; ingresos, consumo y riqueza; servicios de seguridad social y bienestar; ocio, cultura y comunicaciones; uso del tiempo; orden público y seguridad; entorno natural, y actividades políticas.

A nivel nacional, las estadísticas socioeconómicas a menudo se compilan el cumplimiento de legislación que expone las necesidades de desarrollo o administrativas. A nivel internacional, las

Naciones Unidas y distintas conferencias y cumbres internacionales han desempeñado un papel importante en el desarrollo de las estadísticas socioeconómicas; por ejemplo, las estadísticas en materia de género fueron impulsadas por las Conferencias Mundiales sobre la Mujer. Del mismo modo, una labor sustantiva en materia de estadística ambiental ha seguido a las cumbres mundiales sobre la cuestión. Las estadísticas suelen ser compiladas por las diversas organizaciones dentro de marcos conceptuales específicos que están esencialmente orientados al cumplimiento de sus mandatos. Entre los organismos y programas de las Naciones Unidas, además de la División de Estadística de las Naciones Unidas, existen iniciativas de larga data sobre indicadores estadísticos, en particular en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), La Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). La Unión Interparlamentaria (UIP) también acopia información sobre el funcionamiento de los parlamentos. En todas estas organizaciones intergubernamentales, la labor en materia de datos cuantitativos e indicadores para supervisar los progresos en relación con sus mandatos puede vincularse a los diversos compromisos de los Estados partes respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos y resulta por consiguiente útil para las evaluaciones de derechos humanos. En el anexo II figura una

20. Pueden encontrarse algunas referencias directas a la utilización de estadísticas socioeconómicas y administrativas de uso común en el marco normativo de derechos humanos en el cap. I, secc. E.

21. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.XVII.6.

lista más completa de organizaciones y sus bases de datos.

También hay casos de ONG que utilizan estadísticas socioeconómicas para la vigilancia de los derechos humanos, por ejemplo los informes anuales de Social Watch o las hojas informativas elaboradas por el Centro de Derechos Económicos y Sociales. Las evaluaciones realizadas por ambas iniciativas, aunque son diferentes, se apoyan primordialmente en la información disponible de los organismos especializados y programas de las Naciones Unidas y del Banco Mundial²².

Las fuentes comúnmente asociadas con la formulación y compilación de estadísticas socioeconómicas son las siguientes:

- ▶ Datos administrativos
- ▶ Encuestas estadísticas
- ▶ Censos.

Datos administrativos

Los datos administrativos se refieren a la información generada y copiada por los ministerios del ramo y las autoridades reglamentarias del gobierno. Se refieren a los sistemas de registro civil, los registros demográficos nacionales y otros sistemas de registro administrativo utilizados, por ejemplo, en la compilación de estadísticas vitales (tasas de mortalidad y natalidad) y la preparación de censos electorales. Los datos administrativos abarcan cuestiones de pertinencia para los programas públicos de desarrollo, los marcos administrativos y reglamentarios, como la cobertura de los programas de inmunización infantil. Las estadísticas administrativas informan sobre cuestiones relacionadas no solo con los derechos económicos, sociales y culturales, sino también con

los derechos civiles y políticos, por ejemplo sobre la administración de justicia y el Estado de derecho (por ejemplo, ejecuciones realizadas, población reclusa, actividad policial o incidencia de delitos instigados por el odio). También es una fuente de información fundamental para los derechos políticos, pues observa, por ejemplo, el porcentaje de personas con derecho a voto, la participación de votantes por edad y por sexo, los segmentos de la población que ejercen su derecho al voto y a ser elegidos (por ejemplo, las mujeres) y datos sobre infraestructura relacionados con la organización de elecciones. Además, la categoría de datos administrativos abarca todos los tratados, leyes y documentos legislativos que mantienen distintos sistemas administrativos nacionales e internacionales. Del mismo modo, la información sobre políticas, planes de acción y programas adoptados por gobiernos u otros órganos también forma parte de los datos administrativos y es igualmente decisivo para la realización de los derechos humanos. Así pues, constituye una importante fuente de información que complementa los datos basados en hechos.

El uso de una metodología normalizada para acopiar información de los sistemas de registro civil y administrativo, y normalmente con una fiabilidad y una validez razonables, hace que las estadísticas administrativas sean indispensables para conseguir mayor transparencia, credibilidad y rendición de cuentas en las evaluaciones de derechos humanos (recuadro 15)²³. Sin embargo, en el contexto de la evaluación de los derechos humanos en general y de la vigilancia realizada por los órganos creados en virtud de tratados en particular, en la mayoría de los casos es indispensable recurrir a la información copiada por ONG y otras fuentes (como encuestas sobre victimización) como

22. Véase www.socialwatch.org y www.cesr.org.

23. La mayoría de los indicadores disponibles de datos administrativos suelen revestir interés administrativo y normativo para los gobiernos, y no necesariamente sobre cuestiones importantes desde una perspectiva de derechos humanos como la administración de justicia o la discriminación en el acceso a los servicios públicos y el empleo. Por consiguiente, es preciso ampliar y normalizar los mecanismos de acopio de datos administrativos en estas otras esferas de importancia para los derechos humanos.

complemento a las estadísticas administrativas²⁴.

Por sí mismas, las estadísticas administrativas no pueden dar una evaluación completa de la situación de derechos humanos en un contexto determinado. Tal vez no abarquen todos los aspectos pertinentes para la realización efectiva y el disfrute de esos derechos. Puede suceder también que su cobertura sea incompleta (por ejemplo, limitada al segmento de población que utiliza los servicios públicos) y puede haber sesgos en la presentación de informes, sin olvidar la comunicación deliberada de datos erróneos²⁵. Sin embargo, dada su pertinencia para los derechos humanos, incluido el derecho a la información, así como su sencillez, rapidez, frecuencia de actualización y eficacia en relación con el costo, las estadísticas administrativas son un elemento de primer orden en la realización de evaluaciones de derechos humanos.

Encuestas estadísticas

Las encuestas estadísticas se utilizan para recoger información cuantitativa y cualitativa directa sobre subconjuntos de la población. A diferencia de un censo (véase más adelante), en el que se sondea a todos los miembros de la población, una encuesta estadística o por muestreo recoge datos de una fracción de la población estudiada con el fin de extraer conclusiones que puedan aplicarse a la totalidad de la población. A este respecto, las encuestas por muestreo son un medio eficaz en relación con el costo para acopiar información en situaciones en

las que una enumeración completa es imposible de realizar o no se dispone de datos de fuentes administrativas. Muchos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se recogen utilizando datos de encuestas estadísticas debido a la falta de registros administrativos exactos. Constituyen un importante mecanismo de generación de datos para las evaluaciones de derechos humanos tanto en organismos públicos (generación y validación de datos administrativos) como en instituciones no gubernamentales (por ejemplo, encuestas independientes encargadas por organizaciones de la sociedad civil) para evaluar el impacto de los programas públicos, o para que los donantes evalúen la eficacia de la ayuda (recuadro 16). No obstante, la utilización de muestras estadísticas bien estructuradas, incluidas muestras que permitan la producción de estadísticas desglosadas (por ejemplo, por grupo étnico), puede requerir gran cantidad de recursos, a diferencia de los datos administrativos o basados en hechos. Es por esa razón que este tipo de mecanismo de generación de datos no sea muy común entre la sociedad civil. Son más factibles y están más extendidas las encuestas pequeñas o las que abarcan solamente los grupos de población más pertinentes o seleccionados. El enfoque metódico elaborado para los residentes de un complejo de viviendas sociales en el norte de Belfast (recuadro 17) es un ejemplo particularmente interesante de organización de la sociedad civil que recoge estadísticas económicas que en la mayoría de los casos serían copiadas por organismos administrativos.

24. También se han utilizado datos administrativos para vigilar la discriminación racial en la actividad policial y los crímenes de odio. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, varios datos administrativos, sobre detenciones policiales, permisos de conducir, accidentes de tráfico, infracciones en mudanzas, registros en busca de contrabando, se han utilizado para evaluar el sesgo racial en la actividad policial. La Ley de estadísticas de delitos motivados por prejuicios de 1990 llevó a la elaboración y aplicación del programa nacional de acopio de datos sobre delitos motivados por prejuicios. Mientras que el uso de datos administrativos ha facilitado la evaluación del racismo y la intolerancia en estos dos casos, varios estudios también han puesto de manifiesto sus limitaciones y han pedido que se recurra a fuentes de datos auxiliares, como encuestas, observaciones directas y datos basados en hechos, así como la mejora continua del acopio de datos y las metodologías de evaluación. Véase G. Ridgeway y J. MacDonald, "Methods for assessing racially biased policing", en *Race, Ethnicity and Policing: New and Essential Readings*, S. Rice y M. White, ed. (New York University Press, 2010) y S. Bennett, J. Nolan y N. Conti, "Defining and measuring hate crime: a potpourri of issues", en *Hate Crimes*, B. Perry et al., ed. (Greenwood, 2009).
25. Para más información sobre datos administrativos, véase por ejemplo Banco Asiático de Desarrollo, *Administrative Data Sources for Compiling Millennium Development Goals and Related Indicators: A Reference Handbook on Using Data from Education, Health and Vital Registration Systems Featuring Practices and Experiences from Selected Countries* (Mandaluyong City, Filipinas, 2010). Puede consultarse en la dirección www.adb.org.

Recuadro 15

Importancia de los datos administrativos en los diagnósticos de derechos humanos

Un enfoque cuantitativo en el diagnóstico de derechos humanos en general y en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de un Estado en particular ha de estar inevitablemente informado por el uso de datos administrativos significativos, normalizados y eficaces en relación con el costo. Hay varios motivos que hacen necesario buscar datos administrativos sobre las iniciativas de desarrollo y gobernanza del Estado que puedan relacionarse con la promoción y la protección de los derechos humanos.

- *En primer lugar*, los datos administrativos se generan en el punto de contacto entre un organismo y la población o los beneficiarios de sus medidas. En otras palabras, refleja la eficacia de un Estado o la acción administrativa de sus organismos en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sus objetivos de desarrollo y gobernanza o sus obligaciones de derechos humanos. Esa información es decisiva para la rendición de cuentas por parte de los Estados.
- *En segundo lugar*, los datos administrativos cumplen el requisito de información para la formulación de políticas y programas y muestran los progresos realizados en la aplicación de estos.
- *En tercer lugar*, dado que el Estado es el garante primario de derechos en materia de derechos humanos y que la evaluación se centra en su acción o falta de acción, un conjunto de datos generados por sus propios mecanismos probablemente sea más aceptable para él mismo que la información procedente de fuentes no gubernamentales y otras.

Dado que los datos administrativos son recogidos por diversos ministerios y organismos públicos en el nivel comunitario, la tercera consideración supone que la generación de datos administrativos debe estar basada en directrices rigurosas y una metodología normalizada para el registro y la compilación de la información pertinente. Mientras que esas directrices pueden proceder de los organismos estadísticos nacionales y organizaciones internacionales especializadas, invariablemente existe la necesidad de realizar un examen periódico independiente con el fin de determinar la credibilidad de los conjuntos de datos administrativos.

Las encuestas también son importantes fuentes de información para comprobar la credibilidad de los datos administrativos. Por ejemplo, las encuestas de victimización (encuestas de víctimas o encuestas de víctimas de delitos) ayudan a evaluar el alcance de

los delitos (o incluso de las violaciones de derechos humanos, por ejemplo en contextos posteriores a un conflicto) y la exactitud de los registros policiales o judiciales²⁶.

26. Véase UNODC y Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, *Manual on Victimization Surveys* (ECE/CES/4) (Ginebra, 2010). Puede consultarse en la dirección www.unece.org.

Recuadro 16

Encuestas estadísticas: una fuente de datos primordial para los derechos humanos

Una encuesta directa de personas o de hogares es a menudo fundamental para valorar su disfrute de los derechos humanos, tanto los derechos sociales, económicos y culturales como los derechos civiles y políticos. Mediante las encuestas en los hogares se están recogiendo con éxito cantidades considerables de datos relacionados con los ODM. La misma metodología de generación de datos puede utilizarse para abordar los derechos humanos y otras cuestiones conexas, como la delincuencia, la seguridad de la vida y las propiedades, la violencia persistente y sistemática contra la mujer y grupos de población concretos, la corrupción, la administración de justicia, la libertad de expresión y la participación en los asuntos públicos. Con un costo modesto, esas cuestiones podrían incluirse en las encuestas socioeconómicas periódicas que realizan los organismos estadísticos de muchos países o, si existen los recursos suficientes, en encuestas independientes encargadas para evaluar cierto conjunto de cuestiones de derechos humanos. Para mayor comodidad administrativa y economía de costos, tal vez sea conveniente combinar ambos enfoques. Las encuestas socioeconómicas periódicas podrían utilizarse para hacer un seguimiento de una o dos cuestiones incluidas en las encuestas de derechos humanos, que son más detalladas pero menos frecuentes.

Existen muchos ejemplos de encuestas socioeconómicas nacionales periódicas para el acopio de información directamente pertinente para evaluar la realización del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, pero muy pocas se centran exclusivamente en los derechos humanos, particularmente los derechos civiles y políticos. El proyecto Metagora realizó una encuesta en los

hogares sobre los derechos de los pueblos indígenas en Filipinas (recuadro 18) y acopió información sobre abusos y malos tratos por la policía en México (recuadro 19). En ambos casos, el enfoque participativo y con múltiples interesados directos contribuyó al diseño de las encuestas y a conseguir un sentimiento de identificación con los instrumentos y los resultados.

Recuadro 17

Uso de indicadores de encuestas para exigir derechos: iniciativa de la sociedad civil de los residentes de Seven Towers, norte de Belfast, Reino Unido

La historia de los residentes de Seven Towers en Belfast del Norte muestra la forma en que los titulares de derechos pueden utilizar indicadores para exigir sus derechos. Con la ayuda de una organización de la sociedad civil, Participation and the Practice of Rights Project (PPR), los residentes de Seven Towers, un complejo de altos edificios de viviendas sociales en Irlanda del Norte, vinculó sus graves y recurrentes problemas de vivienda a un conjunto de indicadores básicos relacionados con las normas internacionales de derechos humanos. Se utilizaron seis indicadores y sus niveles de referencia correspondientes para vigilar el desempeño de las instituciones públicas en la atención de los derechos relacionados con la vivienda de los residentes durante distintos períodos de tiempo. Los seis indicadores del “derecho a una vivienda adecuada” sobre los que los residentes acopiaron información, utilizando una encuesta representativa de puerta a puerta, fueron los siguientes:

- Porcentaje de zonas comunes en las que se limpian los excrementos de paloma;
- Número de familias con niños en el complejo;
- Porcentaje de residentes que informan de problemas de drenaje y saneamiento;
- Porcentaje de residentes que informan de humedad y moho en sus apartamentos;
- Porcentaje de residentes satisfechos con la respuesta recibida del organismo de la vivienda a los problemas comunicados (encuesta de percepción y opinión), y
- Porcentaje de residentes descontentos con su grado de participación en las decisiones del organismo de la vivienda (encuesta de percepción y opinión).

El primer indicador guarda relación con la observación general número 4 (1961) sobre el derecho a una vivienda adecuada: “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad” (párr. 8 d)). El segundo indicador se relaciona con el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. Aunque “a los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño”, hay aspectos que se encuentran principalmente en la esfera de la comunidad o de las autoridades locales, y deben ser abordados en ese ámbito.

Un organismo de supervisión establecido por los residentes hizo el seguimiento de los progresos realizados y también presentó informes sobre los progresos realizados en relación con los niveles de referencia a las instituciones oficiales pertinentes. El proceso de seguimiento mediante indicadores y niveles de referencia, combinado con la atención de los medios y la información obtenida gracias a la Ley de libertad de información, permitió a los residentes conseguir mejoras pequeñas pero importantes en sus condiciones de vivienda. Las instituciones públicas también reconocieron que la participación activa de los residentes les ayudó a administrar los recursos de manera eficiente.

Fuentes: D. Donnelly, F. McMillan y N. Browne, “Active, free and meaningful: resident participation and realising the right to adequate housing in north Belfast”, 2009. Puede consultarse en www.york.ac.uk/chp/hsa/papers/spring09/Donnelly.pdf (consultado el 23 de mayo de 2012). Participation and the Practice of Rights Project (www.pprproject.org).

Recuadro 18

Encuesta sobre los derechos de las poblaciones indígenas en Filipinas

La Comisión de Derechos Humanos llevó a cabo un estudio piloto sobre el diagnóstico de los derechos de las poblaciones indígenas a sus tierras ancestrales en Filipinas, en estrecha colaboración con la Junta Nacional de Coordinación Estadística, la Oficina Nacional de Estadística, el Centro de Investigación y Enseñanzas Estadísticas y la Comisión Nacional sobre Poblaciones Indígenas. Mediante un estudio basado en encuestas, el objetivo del proyecto era evaluar el grado de aplicación de la Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en tres regiones septentrionales de Filipinas centrándose en tres grupos indígenas, a saber, los bago, los bugkalot/ilongot y los kankaney. El estudio incluyó consultas con diversos dirigentes de las comunidades indígenas para identificar aspectos que pudieran mejorar la calidad y la utilidad de la encuesta piloto. Este ejercicio demostró que agentes de campos muy diferentes pueden informar y reforzar la labor de medición de los derechos humanos. La encuesta puso de manifiesto importantes diferencias en la experiencia de violaciones de los derechos a la tierra (usurpación, contaminación, allanamiento, desplazamiento/realojamiento y otros), que iban desde el 21% para los bago, pasando por el 36% para los kankaney, hasta el 57% para los bugkalot/ilongot. Como consecuencia directa del proyecto, la Junta Nacional de Coordinación Estadística revisó el diseño de su censo nacional e incluyó preguntas sobre el perfil demográfico y social de los pueblos indígenas.

Fuentes: Naval, Walter y Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance* y cuestionario común entre los hogares del censo de 2010 sobre población y vivienda de la Oficina Nacional de Estadística de Filipinas.

Censos

Un censo es una enumeración completa de todos los miembros de la población de un país o de cualquier otro territorio, a diferencia de las encuestas estadísticas, donde solo se estudia a una selección de miembros de la población²⁷. Los países suelen realizar censos de población, vivienda²⁸, agricultura y establecimientos industriales. Los censos de población suelen realizarse a intervalos de 10 años debido a la complejidad y el costo que supone la operación. Proporcionan datos de referencia básicos sobre

la estructura y las características fundamentales de la población y sobre variables que no cambian rápidamente. La enumeración completa de la población permite disponer de variables de interés a nivel geográfico más bajo (inclusive, en principio, personas sin hogar y grupos nómadas). Se trata de un recurso decisivo para elaborar estadísticas socioeconómicas desglosadas así como para generar muestras para las encuestas estadísticas²⁹.

27. Véase el glosario de términos estadísticos.

28. Los censos de vivienda suelen realizarse a la vez que los censos de población, y pueden proporcionar información pertinente para los derechos a una vivienda adecuada, al agua y al saneamiento.

29. Véase *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*.

Recuadro 19

Encuesta sobre abusos y malos tratos por las fuerzas policiales en México, D.F.

Fundar, Centro de Análisis e Investigaciones realizó una encuesta piloto para determinar el alcance de los abusos y los malos tratos por parte de las fuerzas policiales en México, D.F. entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. El proyecto aplicó un enfoque cualitativo para realizar entrevistas descriptivas detalladas entre miembros de las fuerzas policiales, víctimas de distintos tipos de abuso y reclusos y personas en centros de detención para comprender la dinámica entre titulares de derechos, autoridades y autores de abusos. Esta información cualitativa proporcionó la base para el diseño del cuestionario. Se celebraron consultas sobre el cuestionario con distintos interesados directos, y los cuestionarios fueron ensayados previamente de manera rigurosa en varios hogares. Los resultados de la encuesta piloto revelaron un bajo nivel de confianza en la policía y una elevada incidencia de abusos, en particular de sobornos. La encuesta también puso de manifiesto que el 94% de los abusos quedaba sin denunciar.

Fuentes: Cuestionario de Metagora, 2004; Naval, Walter y Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance*.

Recuadro 20

Características de las fuentes de estadísticas socioeconómicas y administrativas

	Datos administrativos	Encuesta estadística	Censo
Criterio de inclusión	Se registran todos los acontecimientos afectados por el marco normativo o reglamentario	Restringida a la muestra de población	Enumeración completa de la población
Costo	Bajo	Medio	Alto
Frecuencia	Continua	3-5 años	10 años
Sesgo	En caso de registro incompleto o inexacto (deliberado o no)	Riesgo importante de sesgo, pero puede reducirse si está bien diseñada	Teóricamente sin sesgo, aunque puede generarse si la cobertura no es apropiada
Potencial de vigilancia y para la formulación de políticas	Muy bueno	Bueno	Bueno, aunque no a corto plazo

Fuente: Adaptado de Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicators for Policy Management: A practical guide for enhancing the statistical capacity of policy-makers for effective monitoring of the MDGs at the country level* (Nueva York, 2005), págs. 83 y siguientes.

3 Encuestas de percepción y opinión

Las encuestas de percepción y opinión tienen por objeto sondear a una muestra representativa de individuos para que expresen su opinión personal sobre determinada cuestión. El carácter de la información acopiada es predominantemente subjetivo y no puede cuantificarse directamente. Para agregar los datos, así como para transformar esas percepciones de opiniones en indicadores, suelen utilizarse formatos predeterminados o cerrados para las respuestas, junto con escalas ordinales o cardinales³⁰. Según las circunstancias y el tema de la encuesta, las respuestas pueden obtenerse mediante entrevistas directas, cuestionarios autoadministrados o entrevistas telefónicas.

Las encuestas de percepción y opinión pueden ser pertinentes para la vigilancia de todos los derechos económicos, civiles, culturales, políticos y sociales. Constituyen una plataforma y una oportunidad para captar directamente las opiniones de la población acerca del funcionamiento y las políticas de órganos e instituciones oficiales. Por consiguiente, pueden contribuir a mejorar la rendición de cuentas del Estado hacia sus ciudadanos, en particular cuando los resultados se divulgan en los medios. Como con cualquier encuesta, la fiabilidad y validez de los resultados dependen esencialmente del diseño de los cuestionarios, la formulación de las preguntas (y su ensayo previo) y la competencia de los entrevistadores.

Varias iniciativas utilizan regularmente encuestas de percepción y opinión en los hogares para recoger información pertinente para los derechos humanos. Una de las más prominentes es la Asociación Internacional Gallup³¹, una red internacional de institutos de investigación que realiza encuestas de opinión pública en unos 60 países. El

Afrobarómetro³², coordinado por distintos institutos africanos, es una medida internacional de la opinión o percepción del público sobre la democracia, la gobernanza, los medios de vida, la participación, los conflictos y la delincuencia. Otras iniciativas análogas son el Latinobarómetro (que abarca los países de América del Sur), el Barómetro de Asia oriental y el Eurobarómetro. Desde principios de los años setenta, la Comisión Europea viene realizando encuestas para el Eurobarómetro en todos los Estados Miembros de la Unión Europea. Se realizan encuestas normalizadas periódicas para sondear a la población sobre diversas cuestiones de interés internacional (por ejemplo, globalización, desarrollo sostenible, inmigración), sobre sus características y hábitos culturales, políticos y socioeconómicos, y sobre sus expectativas³³. También existen encuestas de opinión confinadas a determinado grupo de población para generar una evaluación comparativa de diversas cuestiones, como la corrupción, los grupos de presión, los derechos de propiedad y el entorno empresarial. Un ejemplo es la Encuesta sobre entorno empresarial y resultados de las empresas, elaborada conjuntamente por el Grupo del Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Realiza entrevistas directas a administradores y propietarios de determinadas empresas sobre cuestiones de gobernanza en el mundo empresarial³⁴.

La información procedente de las encuestas de percepción y opinión en los hogares permite obtener la perspectiva individual o la “voz del pueblo” en la evaluación de los derechos humanos. Sin embargo, el método, que prima la información subjetiva, puede no llegar a producir indicadores fiables y válidos para vigilar los derechos humanos de manera constante. Puede suceder también que no sea debidamente representativo debido a las limitaciones de cobertura

30. Por ejemplo, una pregunta que se ha utilizado para evaluar la violencia contra la mujer es: “En su opinión, ¿tiene razón el hombre si pega a su mujer por desobedecerle?” y las posibles respuestas son: 1) sí; 2) no; 3) no sabe (estudio de la OMS en varios países sobre salud y eventos vitales de la mujer, versión 9.9 del cuestionario (2005)).

31. Véase www.gallup-international.com/.

32. Véase www.afrobarometer.org.

33. Véase http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (consultado el 23 de mayo de 2012).

34. Véase www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/beeps.shtml (consultado el 23 de mayo de 2012).

y que dé lugar a mediciones incapaces de apoyar o permitir las comparaciones entre secciones. En cualquier caso, en algunas ocasiones este método puede producir información que complementa a otros tipos de indicadores en las evaluaciones de

derechos humanos. También puede utilizarse para obtener la información de primer nivel, que, en función de su utilidad, puede seguir profundizándose mediante otros métodos de generación de datos.

Recuadro 21

¿Son mejores las encuestas estadísticas que los juicios de expertos? Encuesta DIAL en los hogares sobre la corrupción

En los estudios realizados por Development, Institutions and Long Term Analysis (DIAL), una organización de investigaciones con sede en París, se utilizaron encuestas en los hogares que pusieron de manifiesto las deficiencias de las encuestas de opinión entre expertos sobre la corrupción. También demostraron las limitaciones que existen en la utilización de algunas bases de datos mundiales basadas en opiniones y dictámenes de expertos para las comparaciones entre secciones y las comparaciones a lo largo del tiempo. Utilizando simultáneamente encuestas en los hogares y encuestas de opinión entre expertos sobre la corrupción en ocho países subsaharianos, el estudio reveló que los expertos sobrevaloran sistemáticamente el alcance de la corrupción en comparación con las percepciones de los hogares. También demostró que las percepciones sobre la corrupción o la gobernanza en conjunto entre grupos vulnerables o víctimas y el grupo de influencia, que incluye a los expertos, pueden variar considerablemente.

Fuentes: M. Razafindrakoto y F. Roubaud, "Are international databases on corruption reliable? A comparison of expert opinion surveys and household surveys in sub-Saharan Africa" (DIAL, 2006). Véase también Naval, Walter y Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance*, recuadro 6.5, pág. 117.

4 **Datos basados en juicios de expertos**

Los datos basados en juicios de expertos son aquellos generados mediante evaluaciones combinadas de la situación de derechos humanos con ayuda de un número limitado (o muestra) de "expertos informados"³⁵. La información generada está principalmente basada en juicios, es decir, es subjetiva, y necesita ser traducida a un formato cuantitativo mediante codificación³⁶, al igual que

en las encuestas de percepción y opinión en los hogares. A diferencia de éstas, suele entrañar un uso más sistemático de diversas fuentes de información, incluidos los medios informativos, informes de los gobiernos y de ONG, por un número limitado de expertos (por ejemplo, grupos de promoción de intereses, investigadores académicos, sociólogos, administradores) a los que se les pide que evalúen y puntúen el desempeño de los Estados. A pesar de las evidentes limitaciones de este método, los datos

35. Esta categoría de mecanismos de generación de datos a veces se denomina "datos basados en normas" en la literatura de derechos humanos. La terminología aquí escogida procura evitar confusiones en cuanto a la noción de "normas", a la que también se hace referencia en otras categorías de iniciativas, como en los datos basados en hechos sobre violaciones de los derechos humanos, cuyas definiciones también están basadas en normas de derechos humanos de rango internacional o nacional.

36. La codificación se refiere al procedimiento de conversión de información oral o textual en cifras u otros símbolos que puedan contarse y tabularse con mayor facilidad.

basados en juicios de expertos se han utilizado a menudo en las clasificaciones de países y las comparaciones a lo largo del tiempo.

Las iniciativas de esta categoría se han centrado primordialmente en evaluar los derechos civiles y políticos, aunque el alcance de las referencias al marco normativo de derechos humanos varía considerablemente de unos a otros³⁷. Como en el caso de las encuestas de percepción y opinión en los hogares, hay un componente subjetivo predominante en la evaluación de derechos humanos con este método. La diferencia es que en este caso lo que se refleja es la subjetividad de los expertos, frente a las opiniones de individuos en las encuestas en los hogares. Algunas de las iniciativas bien conocidas en esta categoría han sido objeto de críticas por su falta de validez y fiabilidad, al no ser representativas de la realidad sobre el terreno, estar basadas en juicios personales de un número limitado de observadores³⁸ y no en datos empíricos directamente cuantificables. Además, su aceptabilidad a menudo se ve comprometida, pues se considera que proporcionan respuestas resumidas a cuestiones complejas sin ofrecer una base sistemática o ejemplos que justifiquen las evaluaciones. También se ha afirmado que carecen de transparencia en la selección, el acopio y la evaluación de la información por los expertos.

Entre las iniciativas que utilizan juicios de expertos para evaluar y clasificar a los países en función de su grado de libertad política y civil, se encuentra Freedom House³⁹ y su encuesta mundial "Freedom in the world" [libertad en el mundo], bien conocida y ampliamente utilizada. Esa encuesta viene realizándose todos los años desde 1972 y se centra

en los derechos civiles y políticos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo también ha experimentado con este método de generación de datos para vigilar aspectos de los derechos humanos. En su *Informe sobre Desarrollo Humano 1991* introdujo un "índice de libertad humana" basado en 40 criterios y datos procedentes de la *World Human Rights Guide* elaborada por Charles Humana. En el *Informe sobre el desarrollo humano 1992* se presentaba el "índice de libertad política", que se centraba en cinco libertades. Sin embargo, ante las fuertes críticas y la oposición manifestadas, ninguno de los índices volvió utilizarse. El *Informe 2010* volvió a presentar un nuevo conjunto de indicadores sobre distintos aspectos de los derechos civiles y políticos, que incluían datos basados en hechos (número de periodistas detenidos, según los datos registrados por el Comité de Protección del Periodista), indicadores de encuestas de percepción y opinión (por ejemplo, porcentaje de personas que manifestaron a oficiales públicos alguna opinión durante el mes anterior y porcentaje de personas que se enfrentaron a una situación de soborno durante el último año; base de datos de Gallup World Poll) y datos basados en juicios de expertos (por ejemplo, el índice de libertad de prensa producido por Periodistas sin Fronteras)⁴⁰.

Otras iniciativas bien conocidas son Minorities at Risk⁴¹, un proyecto de investigación basado en el Centro de Desarrollo Internacional y Gestión de Conflictos de la Universidad de Maryland, que hace un seguimiento de la situación y los conflictos de grupos políticamente activos, utilizando diversas fuentes de información como los medios, informes oficiales, informes de organizaciones no gubernamentales y opiniones de expertos⁴².

37. Sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, K.A. Bollen, "Political rights and political liberties in nations: an evaluation of human rights measures, 1950 to 1984", en *Human Rights and Statistics*.

38. La falta de fiabilidad se refleja en el hecho de que distintos grupos de expertos normalmente proporcionan valores distintos para los mismos indicadores.

39. Para más detalles, véase www.freedomhouse.org.

40. Véase <http://hdr.undp.org> y www.rsf.org.

41. Véase www.cidcm.umd.edu/mar/ (consultado el 23 de mayo de 2012).

42. Véase también *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, recuadro 2.1, sobre el conjunto de datos de Minorities at Risk en el que se cuantifica la exclusión cultural. De forma más general y en relación con los grupos indígenas, véase "Informe del seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los grupos indígenas" (E/C.19/2004/2) celebrado en enero de 2004 por el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

Transparencia Internacional compila un “índice de percepciones de la corrupción”, un índice compuesto basado en diversos sondeos y encuestas que recogen datos sobre la corrupción⁴³.

En cuanto a la gobernanza, Business Environment Risk Intelligence⁴⁴ es una fuente privada de análisis sobre el entorno empresarial. Compila diversos índices cuantitativos (por ejemplo, “índice de riesgo político” e “índice de riesgo de las operaciones”) basados en evaluaciones cualitativas realizadas por diplomáticos y especialistas políticos sobre entorno empresarial prevalente y las perspectivas del país. IHS Global Insight⁴⁵ es una empresa privada que proporciona datos análogos sobre evaluaciones del riesgo de los países para inversores internacionales. El Foro Económico Mundial, en su *Global Competitiveness Report* [Informe mundial sobre la competitividad], recurre también a juicios de expertos para presentar

su análisis de la competitividad empresarial a nivel nacional.

Una de las grandes ventajas de utilizar información basada en opiniones de expertos es que puede recopilarse con mucha rapidez y puede servir eficazmente para presentar una primera evaluación de la situación. A menudo, esas evaluaciones captan con bastante acierto la situación general. En cambio, suelen alejarse de las normas de fiabilidad y comparabilidad de los datos, lo que a su vez puede influir en su aceptación por el público. Como método de evaluación de los derechos humanos, particularmente en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos por los Estados partes a lo largo del tiempo, este tipo de métodos solo tienen una utilidad limitada⁴⁶.

C. Desglose de los indicadores de derechos humanos

En el sistema normativo internacional de derechos humanos, hay una gran demanda de información estadística que vaya más allá de promedios nacionales, destaque a los grupos de población más desfavorecidos o vulnerables y contribuya a medir la desigualdad y la discriminación. Por ejemplo, mientras que la mortalidad de lactantes (niños menores de un año) ha disminuido en la mayoría de los países en los últimos decenios, la incidencia de esa mortalidad es considerablemente mayor entre los hogares más pobres en todas las regiones. Las cifras presentadas en el *Informe sobre Desarrollo*

Humano 2010 muestran que la mortalidad de lactantes en los hogares más pobres (el quintil inferior de la distribución de ingresos) casi duplica la del quintil más alto, es decir, más próspero, en los Estados árabes, Asia oriental, el Pacífico, América Latina y el Caribe. Del mismo modo, las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas a menudo sufren desventajas estructurales en esferas clave de los derechos humanos⁴⁷. Por ejemplo, el Banco Mundial informó de que mientras que más de la mitad de la población total era pobre en Bolivia y Guatemala, la pobreza afectaba a casi las tres cuartas partes

43. Véase www.transparency.org.

44. Véase www.beri.com.

45. Véase www.globalinsight.com/.

46. Pueden encontrarse más ejemplos y un examen de distintos mecanismos de generación de datos en T. Landman y E. Carvalho, *Measuring Human Rights* (Routledge, 2010).

47. Por ejemplo, un informe encargado por el Consejo de Gobiernos Australianos, en el que se utilizó un conjunto de indicadores, reveló que las tasas de mortalidad perinatal y de lactantes (menores de un año) entre poblaciones indígenas seguía siendo dos o tres veces superior a las tasas de poblaciones no indígenas, y la tasa de desempleo era del 15,6% entre indígenas y del 5,1% entre no indígenas (*Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2009*) (Canberra, Steering Committee for the Review of Government Service Provision, 2009). Disponible en www.pc.gov.au/gsp/reports/indigenous/keyindicators2009 (consultado el 24 de mayo de 2012).

de la población indígena⁴⁸. La evaluación de la discriminación por motivos de género también exige desglosar las estadísticas por sexos (véase el capítulo IV, recuadro sobre estadísticas de género y derechos humanos de la mujer). En relación con el derecho a la educación, por ejemplo, la proporción de mujeres a hombres en lo que se refiere al promedio de años de escolarización muestra que en todas las regiones las niñas reciben considerablemente menos educación escolar que los niños⁴⁹.

Si bien las estadísticas desglosadas son indispensables para abordar las cuestiones de derechos humanos, no siempre resulta práctico o factible desglosar los datos en el nivel deseado. El desglose por sexo⁵⁰, edad, región (por ejemplo, urbana/rural) o unidad administrativa, situación económica (por ejemplo, quintil o decil de ingresos o gastos), situación socioeconómica (por ejemplo situación de empleo) o logros académicos, puede, por ejemplo, ser más fácil que por origen étnico, ya que la identificación de grupos étnicos puede entrañar criterios objetivos (por ejemplo, idioma) y subjetivos (por ejemplo, autoidentificación) que evolucionan con el tiempo. El acopio de datos relativos a otras características de la población generalmente tendrá repercusiones en los costos. La producción de datos desglosados que se recogen mediante encuestas estadísticas tenderá a ampliar los *intervalos de confianza* (véase el glosario) si el tamaño de las muestras de los grupos seleccionados no aumenta, lo que entraña una nueva recogida de datos. La publicación, el análisis y la explotación de datos a un nivel menor de agregación exigirán recursos adicionales⁵¹.

El desglose de los datos por religión u origen étnico también puede ser política y socialmente difícil cuando se usa de manera equivocada. Cuando se producen cifras ficticias (sea engrosando o adelgazando los datos) con fines políticos, pueden generarse divisiones entre la población. Por otro lado, el desglose de datos puede utilizarse para conseguir que las minorías y otros grupos de población resulten más visibles con el fin de obtener pruebas para elaborar políticas con fines concretos y apoyar la integración de esos grupos. Los defensores de la inclusión de preguntas sobre el origen étnico y la religión en los cuestionarios de censos y encuestas también han señalado que los encuestados tienen la posibilidad de contestar o no a esas preguntas. Sin embargo, no en todos los casos bastará con incluir esta opción en el cuestionario. Los entrevistadores habrán de que explicar claramente y reiterar esta opción a los encuestados.

No existe ninguna obligación general de derechos humanos en virtud de la cual un país deba desglosar la información estadística por características étnicas u otros datos potencialmente delicados. En relación con la etnicidad, por ejemplo, los *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación* estipulan que la decisión de acopiar datos desglosados depende de varias consideraciones y circunstancias nacionales, entre ellas, por ejemplo, la necesidad nacional de esos datos y la idoneidad y sensibilidad de las preguntas sobre el origen étnico. La misma fuente ofrece una definición amplia de etnicidad: *la etnicidad está basada en una comprensión compartida de la historia y los orígenes territoriales (regionales y*

48. Gillette Hall and Harry Anthony Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994–2004* (Palgrave Macmillan, 2006).

49. Véase *Informe sobre Desarrollo Humano 2010 – La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* (PNUD, 2010).

50. La Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer recomienda que se presenten los datos desglosados por sexo y edad para reflejar los problemas, cuestiones e intereses relacionados con la mujer y el hombre en la sociedad con fines de planificación y ejecución de programas y políticas. Véase *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexo II.

51. El debate entre los usuarios de datos estadísticos, entre ellos los organismos nacionales de derechos humanos, y los productores de datos, como parte de la labor del ACNUDH sobre indicadores de derechos humanos con oficinas nacionales de estadística y otras organizaciones locales, ha puesto de relieve la infrutilización de datos que ya están recogidos.

nacionales) de un grupo étnico o comunidad, así como en características culturales particulares como el idioma y/o la religión. La manera de entender las opiniones de los declarantes sobre su etnicidad, la conciencia de sus antecedentes familiares, el número de generaciones que han vivido en el país y el tiempo transcurrido desde la inmigración son todos posibles factores que influyen en el registro de la etnicidad en el censo. La etnicidad es multidimensional y se trata más de un proceso que de un concepto estático, por lo que las clasificaciones étnicas deberían tratarse con límites modificables.

En relación con los derechos humanos y el desglose de datos en función de la discapacidad, por ejemplo, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad es más clara acerca del desglose y exige a los Estados que recopilen “información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención. [...] La información [...] se desglosará, en su caso, y se utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la presente Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos” (art. 31).

En general, los órganos internacionales de derechos humanos han alentado el desglose de datos sobre la base de los motivos prohibidos de discriminación. La lista, no exhaustiva, de esos motivos incluye

los siguientes: sexo, edad, situación económica y social, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento, discapacidad, estado de salud, nacionalidad, estado civil y familiar, orientación sexual e identidad de género, lugar de residencia y otros. Mientras que la pertinencia práctica y la viabilidad del desglose han de abordarse debidamente, el desglose de datos ayuda a diseñar, adaptar, aplicar y vigilar las medidas encaminadas a impulsar los derechos humanos y contribuye a detectar problemas conexos relacionados con los derechos humanos, como la discriminación directa o indirecta (cap. IV, recuadros 23 y 24)⁵².

La decisión en cuanto al desglose de datos de censos, administrativos o de encuestas sobre la base de características como el origen étnico y la religión corresponde a las autoridades nacionales y dependerá de las circunstancias nacionales. Lo mismo puede decirse del desglose por motivos de discriminación como el sexo, la edad, la discapacidad, la prosperidad económica o la situación socioeconómica, las regiones o unidades administrativas⁵³, aunque parece haber mucho menos margen para que las autoridades decidan no desglosar esos datos. A pesar de ello, la opinión generalizada parece estar a favor del desglose desde una perspectiva de derechos humanos, en la medida en que contribuye a abordar las desigualdades y la discriminación por motivos prohibidos.

52. Por ejemplo, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia ha utilizado encuestas e indicadores desglosados para poner de relieve la marginación de las minorías en el acceso a la educación, el empleo, la salud y la vivienda en el Japón (E/CN.4/2006/16/Add.2).

53. En algunos casos, el desglose por región o unidad administrativa puede proporcionar información indirecta sobre la situación de los grupos étnicos.





ILUSTRACIÓN DEL MARCO: INDICADORES SOBRE ALGUNOS DERECHOS



En el mundo de hoy, en el que continuamente nos enfrentamos al reto de investigar y analizar los abusos de derechos humanos en contextos complejos, las estadísticas pueden ser de enorme ayuda para entender el alcance y la magnitud de esos fenómenos así como, y esto es muy importante, para prevenir futuras atrocidades. Sin estadísticas, estaremos condenados con toda probabilidad a una visión y una comprensión parciales de nuestra realidad.

Fernando Castañón Álvarez¹

El presente capítulo ilustra la aplicación del marco conceptual y metodológico, esbozados en los capítulos anteriores de la *Guía*, para elaborar tablas de indicadores correspondientes a distintos derechos humanos. Se centra en las consideraciones comunes que han dado forma a los distintos cuadros y proporciona ejemplos del razonamiento que lleva

a la selección de atributos de un derecho humano y el grupo de indicadores correspondiente. Puesto que el procedimiento seguido es idéntico para todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, solo se examinan con cierto detalle algunas tablas representativas de indicadores ilustrativos.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1

¿Cuáles son las consideraciones en la preparación de las tablas de indicadores?

2

¿Qué pasos hay que seguir en la identificación de atributos de un derecho o un tema pertinente para los derechos humanos?

3

¿Cuáles son los pasos en la selección de los indicadores pertinentes para cada atributo de un derecho?

4

¿Cuáles son los pasos preliminares en la contextualización y la identificación con los indicadores a nivel nacional?

1. Director, División de Apoyo Judicial Internacional, Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, y Secretario Ejecutivo, Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, en su discurso ante la Conferencia de Montreux sobre "Estadística, desarrollo y derechos humanos", septiembre de 2000.

A. Consideraciones en la preparación de cuadros de indicadores

1 **Uso de un formato uniforme**

Teniendo en cuenta el marco adoptado para la definición de indicadores, el uso de una plantilla normalizada es no solo inevitable sino conveniente. Los indicadores se han elaborado en forma de matriz; la norma captada en los *atributos* de un derecho se sitúa en el eje horizontal y las distintas categorías de indicadores, a saber, la configuración de los indicadores *estructurales*, *de proceso* y *de resultados* (definidos en el cap. II, secc. B) en el eje horizontal (bajo cada uno de los atributos), lo que permite una cobertura más sistemática de la realización del derecho.

Para mayor comodidad del análisis, en la elaboración de un cuadro de indicadores para un derecho humano, el marco normativo de referencia es el que está directamente relacionado con ese derecho. En otras palabras, los atributos y los indicadores están anclados en las disposiciones específicas de los tratados relacionados con ese derecho y en las aclaraciones y la elaboración de esas disposiciones por el pertinente órgano y mecanismo de derechos humanos. Por ejemplo, en cuanto el derecho a la vida, los indicadores sobre el atributo “salud y nutrición” (cuadro 14) se han identificado con referencia al contenido normativo del derecho a la vida y no a la luz del contenido normativo del derecho a la salud (cuadro 3). Del mismo modo, algunos aspectos relacionados con el derecho de un individuo a controlar su salud y su cuerpo y a no estar sometido a interferencias se desarrollan como parte de los indicadores del derecho a no ser sometido a torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (cuadro 4) y no en el contexto del derecho a la

salud. Algunos indicadores aparecen en más de un cuadro, porque algunos derechos humanos, como el derecho a la vida, el derecho a la salud o el derecho a una alimentación adecuada, comparten atributos análogos. En cada caso, los indicadores seleccionados captan esencialmente el contenido normativo de ese derecho. Ese enfoque, que puede considerarse conservador desde una perspectiva de derechos humanos y parece pasar por alto la noción de la indivisibilidad de los derechos, pretende evitar duplicaciones y repeticiones y reducir el número de indicadores, que suele ser una preocupación central en cualquier iniciativa al respecto.

Puede argumentarse que la selección de indicadores estructurales, de proceso y resultados para los distintos atributos de un derecho puede llevar a la definición de un número elevado de indicadores. Aunque esto puede ser cierto, es posible evitarlo, en primer lugar excluyendo los indicadores que no cumplan rigurosamente los criterios conceptuales, metodológicos y empíricos esbozados en los capítulos II y III y, en segundo lugar, aplicando algunas consideraciones añadidas en la selección final de indicadores para cada derecho. Por ejemplo, en ocasiones un solo indicador puede bastar para cubrir más de un atributo del derecho; en algunos casos quizá hagan falta varios para cubrir solo un atributo. En esos casos, en la medida en que se cumplan los requisitos conceptuales sustantivos, pueden seleccionarse los indicadores que captan más de un atributo con miras a limitar el número total (por ejemplo, la tasa de alfabetismo será pertinente para más de un atributo del derecho a la educación). Además, no es necesario utilizar todos los indicadores ilustrativos elaborados respecto

de un derecho en la presente *Guía*. Por ejemplo, la selección efectiva de indicadores para seguir el cumplimiento de tratados puede ser hecha por un Estado parte en consulta con el órgano creado en virtud del tratado correspondiente teniendo en cuenta el contexto del país, sus prioridades de aplicación y consideraciones estadísticas relativas a la disponibilidad de datos.

Se ha adoptado una formulación genérica para articular los indicadores reflejados en los cuadros. Donde procede, se ha indicado en la hoja de metadatos correspondiente para el indicador de que se trata (para más detalles, véase el anexo I) una alternativa o una formulación específica pertinente para determinado contexto, como el grado de desarrollo del país o para regiones específicas y grupos demográficos. Del mismo modo, se ha adoptado el término general “grupo destinatario” para hacer referencia a grupos de población específicos, como mujeres, niños, minorías étnicas o religiosas o segmentos vulnerables y marginales de la población en los que el garante de derechos debe centrar su atención, en función del contexto del país, al cumplir sus obligaciones de derechos humanos.

Por último, la presentación en forma de cuadros muestra la gama de indicadores que son pertinentes para captar el contenido normativo y las correspondientes obligaciones de las normas de derechos humanos. Al mismo tiempo, permite a los interesados seleccionar los indicadores que desean vigilar. En otras palabras, la selección de unos cuantos indicadores, en un momento dado, para vigilar la aplicación de los derechos humanos está más informada y tiene más probabilidades de ser útil de este modo.

2 Selección de derechos humanos para la elaboración de indicadores en la presente Guía

La selección de los derechos humanos para los cuales se han elaborado indicadores reflejados en la presente *Guía* se hizo bajo la orientación de un grupo de expertos procedentes de los órganos creados en virtud de tratados y profesionales de los derechos humanos que colaboraron en este trabajo. La consideración principal fue disponer de un conjunto de derechos que, entre todos, pudieran abarcar un gran número de disposiciones de la mayor parte de los instrumentos básicos de derechos humanos (véase el cap. I). El punto de partida en esta selección fueron las disposiciones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos. También se tuvo cuidado de seleccionar derechos sustantivos, de procedimiento (derecho a un juicio justo) y transversales (derecho a la no discriminación y a la igualdad), así como de incluir un número igual de derechos de los dos Pactos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ese enfoque permite hacer una selección informada en la reunión del conjunto de indicadores para vigilar un tratado de derechos humanos, por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o, por ejemplo, una cuestión de derechos humanos como la violencia contra la mujer. Los indicadores elaborados respecto de distintos derechos humanos pueden combinarse de manera selectiva, basándose en las disposiciones de un tratado o la conceptualización de la cuestión, así como en las consideraciones específicas de cada país (secc. C). Mientras que no

todos los atributos de un derecho están destacados en el mismo grado en las disposiciones de los distintos convenios o en la conceptualización de una cuestión de derechos humanos, en el caso de los que están reconocidos, los indicadores pertinentes pueden seleccionarse de los cuadros para formar una canasta de indicadores. Además, las consideraciones contextuales (secc. D) también desempeñan un papel importante en la elección efectiva de indicadores para vigilar la cuestión de que se trate.

3 Pertinencia de la información estadística común y de antecedentes

En el caso de la vigilancia del cumplimiento por parte de los órganos creados en virtud de tratados, los indicadores de derechos humanos deben verse teniendo en cuenta la información estadística de antecedentes que cada uno de los Estados partes en los tratados internacionales debe presentar siguiendo las directrices generales en materia de presentación de informes². Esa información también es pertinente para las evaluaciones de derechos humanos realizadas en cualquier otro contexto. La información de antecedentes reflejada mediante indicadores estadísticos apropiados abarca tendencias de población y tendencias demográficas en general, la situación social, económica y política, e información general sobre la administración de justicia y el Estado de derecho. Los indicadores deben interpretarse en relación con esa información. Al mismo tiempo, la información sobre ciertos indicadores estructurales como la proporción de instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado (de una lista de tratados de derechos humanos, protocolos, artículos pertinentes, convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros), la existencia de una carta interna de derechos

en la constitución u otras formas de legislación superior, el tipo de acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos por el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales, el número de ONG y personal (empleados y voluntarios) que participan formalmente en la protección de los derechos humanos a nivel interno, son pertinentes para vigilar la aplicación de todos los derechos humanos. Algunos de esos indicadores se han reflejado en los cuadros y las hojas de metadatos contenidos en la *Guía* para proporcionar una lista de referencia completa y autónoma. Sin embargo, deben tenerse en cuenta para vigilar la aplicación de todos los derechos humanos y las cuestiones conexas.

4 Importancia asignada al desglose de la información

En general, es indispensable que la mayoría de los indicadores vayan más allá de los promedios nacionales y busquen información desglosada relacionada con la situación de derechos humanos de los grupos destinatarios pertinentes frente al resto de la población. Todos los cuadros incluyen una referencia a la necesidad de desglosar todos los indicadores por motivos prohibidos de discriminación de acuerdo con las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados y otros mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos (véase también el recuadro 22)³. Además, en varios casos se han incluido en la hoja de metadatos sobre esos indicadores formulaciones alternativas de los indicadores en el nivel de información desglosado (véanse ejemplos en el anexo I). En el capítulo V se ofrecen orientaciones para utilizar y analizar las tendencias y las carencias que reflejan los indicadores desglosados (secc. B).

2. Véase "Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos" (HRI/GEN/2/Rev.6, párrs. 12 a 15, 26 y apéndice 3).
3. La observación general N° 19 (2007) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofrece una enumeración ilustrativa de los motivos de discriminación prohibidos que pueden requerir un desglose de los datos. El Pacto prohíbe toda discriminación, sea en la ley o en la práctica, directa o indirecta, por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil, político o cualquier otro, que tenga la intención o el efecto de anular o menoscabar el disfrute o el ejercicio de un derecho humano en condiciones de igualdad.

Recuadro 22 Estadísticas de género y derechos humanos de las mujeres

Las estadísticas de género son algo más que estadísticas desglosadas por sexo. El sexo se refiere a las características biológicas y fisiológicas que definen al hombre y a la mujer. El género se refiere a la relación entre mujeres y hombres sobre la base de identidades, condiciones, funciones y responsabilidades social o culturalmente construidas y definidas, que se asignan a uno u otro sexo. El género no es estático ni innato sino que adquiere un significado social y cultural a lo largo del tiempo^a. El género se define como “los significados sociales que se confieren a las diferencias biológicas entre los sexos. Es un producto ideológico y cultural aunque también se reproduce en el ámbito de las prácticas físicas; a su vez, influye en los resultados de tales prácticas. Afecta la distribución de los recursos, la riqueza, el trabajo, la adopción de decisiones y el poder político y el disfrute de los derechos dentro de la familia y en la vida pública. Pese a las variantes que existen según las culturas y la época, las relaciones de género en todo el mundo entrañan una asimetría de poder entre el hombre y la mujer como característica profunda. Así pues, el género produce estratos sociales y, en ese sentido, se asemeja a otras fuentes de estratos como la raza, la clase, la etnicidad, la sexualidad y la edad. Nos ayuda a comprender la estructura social de la identidad de las personas según su género y la estructura desigual del poder vinculada a la relación entre los sexos”^b.

El marco normativo de derechos humanos, incluidas la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y las recomendaciones adoptadas por su Comité, proporciona la base jurídica y la orientación práctica para promover y elaborar estadísticas de género. Además de desglosar las estadísticas que se acopian comúnmente por sexo (por ejemplo, proporción de mujeres que ocupan altos puestos en la administración pública), lograr que las mujeres tengan más visibilidad en las estadísticas y vigilar la igualdad de género requiere estadísticas específicas sobre las mujeres (por ejemplo, estadísticas de morbilidad y mortalidad materna), ampliar las estadísticas en esferas críticas, como la pobreza (por ejemplo, distribución de recursos en los hogares o cantidad de trabajo no remunerado que realizan las mujeres), acceso a los activos (por ejemplo, propiedad de tierras, vivienda), exposición a la violencia (por ejemplo, violencia doméstica, matrimonio precoz o forzoso) y prácticas tradicionales nocivas (por ejemplo, mutilación genital femenina, crímenes de honor), empoderamiento y adopción de decisiones (por ejemplo, proporción de mujeres elegidas al parlamento) y actitudes de la sociedad (por ejemplo, papel percibido y contribución de las mujeres respecto de los hombres en la vida familiar y social). También exige la compilación de información sobre los hombres que tradicionalmente solo se acopiaba respecto de las mujeres (por ejemplo, uso de anticonceptivos).

Todos los indicadores que aparecen en los cuadros pueden ser desglosados por sexo y son pertinentes para vigilar la igualdad de género y los derechos humanos de la mujer. Además, algunos cuadros (sobre la discriminación e igualdad, violencia contra la mujer), atributos de derechos (por ejemplo, salud sexual y reproductiva en el cuadro sobre el derecho a la salud) y varios indicadores (por ejemplo, acceso de las mujeres y las niñas a alimentos suficientes dentro de los hogares) abordan de manera más específica consideraciones relacionadas con las cuestiones de género.

a. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967” (HCR/GIP/02/01), párr. 3.

b. *Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, 1999: Mundialización, Género y Trabajo* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.99.IV.8), pág. ix.

Fuentes: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa e Instituto del Banco Mundial, *Developing Gender Statistics: A Practical Tool* (Naciones Unidas, 2010). Disponible en la dirección www.unece.org. Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendaciones generales N° 9 (1989) sobre estadísticas relativas a la condición de la mujer y N° 25 (2004) sobre medidas especiales de carácter temporal.

5 Atención particular al papel del principal garante de derechos e indicadores sobre reparación

En la elaboración de indicadores para los derechos humanos, se ha prestado especial atención a la definición de medidas que el garante de derechos ha de adoptar para cumplir sus obligaciones de *respetar, proteger y hacer efectivos* los derechos humanos (cap. I, secc. A). Esto se refleja en la selección de indicadores tanto estructurales como de proceso. En este contexto, además de indicadores que reflejan al alcance del recurso a reparación judicial como los relacionados con el acceso a la asistencia jurídica y las debidas garantías procesales, el marco define indicadores sobre el papel de los agentes cuasijudiciales (por ejemplo, algunas instituciones nacionales de derechos humanos) y no judiciales (ejecutivos/administrativos) y sus actividades en la aplicación de los derechos humanos. Un importante indicador estructural que aparece en la mayoría

de los cuadros guarda relación con la política y la estrategia del Estado respecto de determinados atributos de los derechos humanos. Una declaración de política del Estado sobre determinada cuestión expone su posición al respecto y, en cierto sentido, lo obliga a aplicar las medidas esbozadas en su documento de políticas o su marco normativo. Es un instrumento que sirve para traducir las normas en un marco operacional de políticas y programas públicos. Ayuda a hacer que el Estado rinda cuentas y constituye una importante referencia para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Los cuadros también reflejan el papel de los agentes no estatales, como empresas y ONG, la cooperación internacional (por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)) y los mecanismos de derechos humanos (por ejemplo, comunicaciones con los titulares de mandatos de procedimientos especiales) para impulsar la realización efectiva de los derechos humanos mediante indicadores estructurales y de proceso adecuados.

B. Identificación de atributos

Se identifican atributos respecto de cada derecho humano con miras a concretar el contenido normativo de estos, lo que a su vez ayuda a definir los indicadores pertinentes para ese derecho. Tomados en conjunto, los atributos deben representar lo más cabalmente posible la esencia de la norma. Así, la selección de atributos se basa en una lectura exhaustiva de la norma jurídica del derecho. Como ya se ha descrito en la *Guía* (cap. II, secc. B 1), puesto que los atributos proporcionan el vínculo entre la narrativa de la norma jurídica por un lado y los indicadores por otro, en la medida de lo

posible deben definirse de manera que se excluyan mutuamente, es decir, sin solapamiento entre ellos. Esto asegura que los indicadores seleccionados no contengan repeticiones y que su número sea limitado. En última instancia, unos atributos bien articulados ayudan a identificar los indicadores pertinentes.

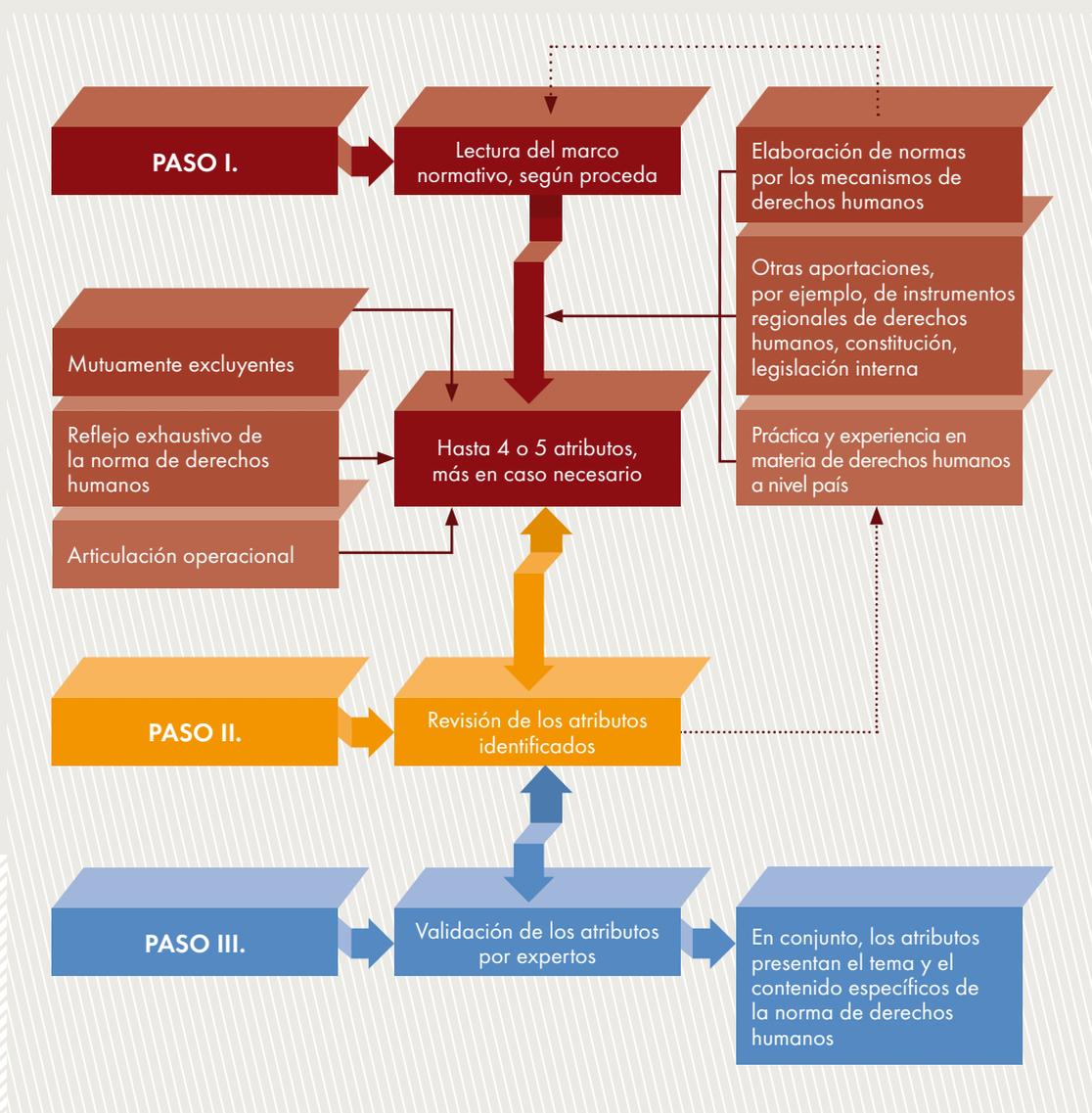
La elaboración de atributos para las normas de derechos humanos, como los derechos y los temas incluidos en la presente *Guía*, han sido revisados y validados por expertos. Por consiguiente, tal vez no sea necesario definirlos de nuevo puesto que,

IV. >> Ilustración del marco: indicadores sobre algunos derechos
>> Identificación de atributos

una vez definidos, los atributos del derecho serán igualmente aplicables a la mayoría de los contextos ya que las normas de derechos humanos subyacentes son universales. Sin embargo, en los países donde la legislación interna suponga una mejora respecto de las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos, quizá sea conveniente elaborar de nuevo los atributos de conformidad con las normas de derechos humanos nacionales e internacionales aplicables. La contextualización de las normas de derechos humanos debe ser llevada a cabo

esencialmente en la selección de indicadores para los atributos. Los pasos para determinar los atributos se esbozan en la figura VIII. También son pertinentes para definir los atributos de una cuestión de derechos humanos, como la violencia contra la mujer (véase la sección siguiente para más detalles). En ese caso, en lugar de las disposiciones de los tratados, será la conceptualización de la cuestión junto con las normas aplicables de derechos humanos la que guiará el proceso de identificación de los atributos.

Fig. VIII Identificación de atributos



C. Selección de indicadores

En la selección de indicadores, el vínculo conceptual con los atributos de derechos humanos o las normas de derechos humanos que reflejan esos atributos reviste una importancia primordial. Otra consideración importante para la selección son los datos empíricos disponibles sobre el desempeño de los indicadores definidos. En el contexto de la presente *Guía*, la hoja de metadatos sobre un indicador definido ayuda a aclarar esta selección. Los metadatos ponen de relieve información clave sobre el indicador, incluida terminología y la formulación común del indicador, definiciones internacionales o nacionales normalizadas, fuentes de datos, disponibilidad, nivel de desglose, e información sobre otros indicadores emparentados e indirectos.

1 Pasos en la selección de indicadores estructurales, de proceso y de resultados

Conviene tener presentes las siguientes consideraciones a la hora de seleccionar indicadores en cada una de las categorías (fig. IX). Dado un atributo de un derecho, el *primer paso* es definir un indicador estructural. Hay que estudiar y comparar el marco jurídico prevalente en el país en relación con ese derecho con las normas internacionales de derechos humanos correspondientes. A continuación se formula un indicador que ayude a vigilar y en algunos casos incluso acelerar la incorporación de disposiciones de derechos humanos pertinentes en el marco jurídico del país⁴. Así, un indicador como “fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la no discriminación y a la igualdad, incluida la lista de motivos prohibidos de discriminación en

la constitución u otra ley superior” resulta útil para evaluar el compromiso de un Estado parte en el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la firma y la ratificación de tratados internacionales básicos de derechos humanos. La otra consideración importante en la formulación de un indicador estructural es buscar información que muestre la forma en que el compromiso del Estado, reflejado en la promulgación de legislación interna de derechos humanos, se traduce en un programa de acción aplicable derivado de esa norma. Esa información es captada por los indicadores estructurales sobre documentación de política pública, por ejemplo, por el indicador “plazo y cobertura de la política o el programa contra el hostigamiento en el lugar de trabajo”.

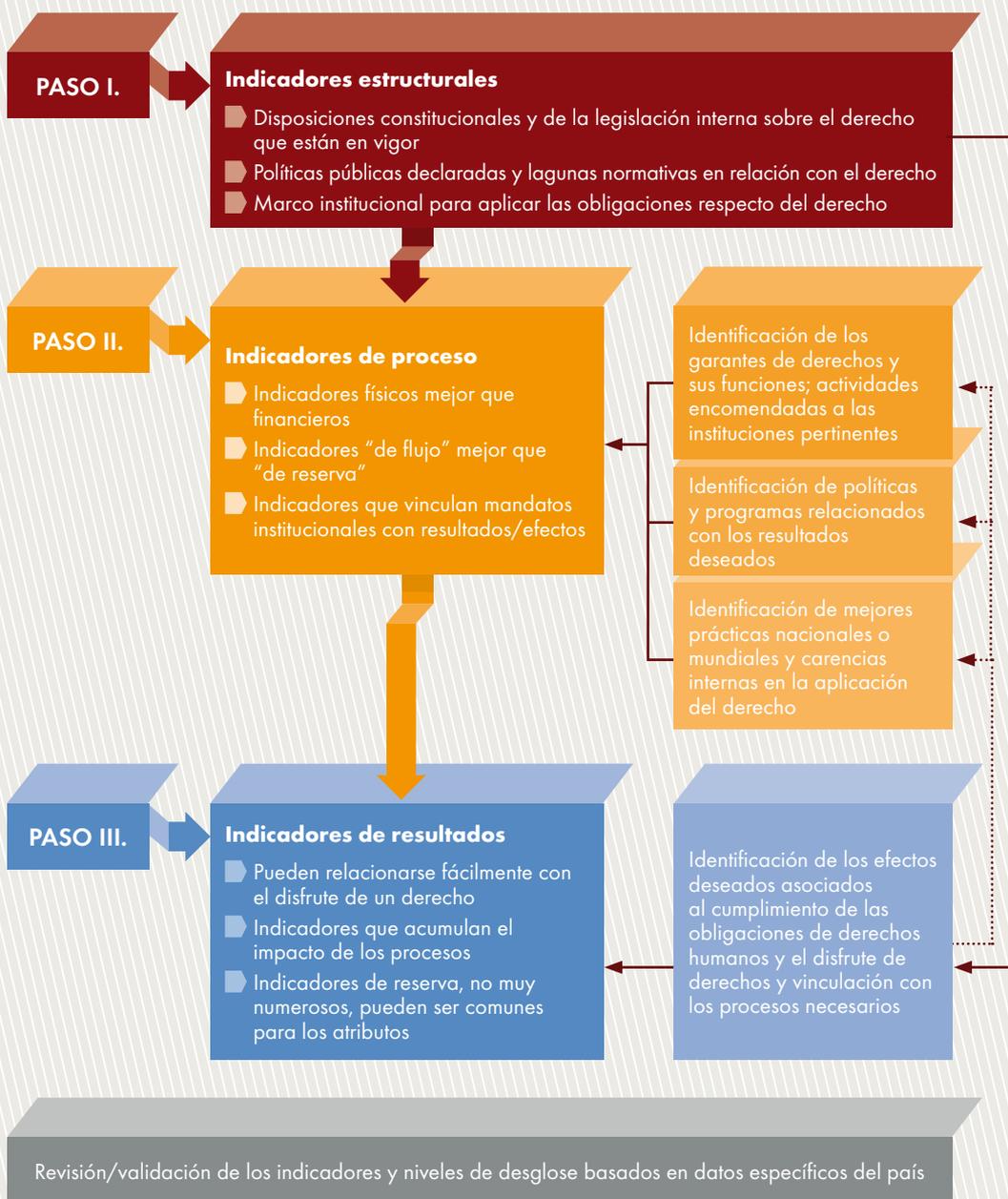
El *segundo paso* se refiere a la selección de indicadores de proceso. Se trata de algo vital, pues estos indicadores son un elemento decisivo del marco para la vigilancia de los derechos humanos. En este caso el objetivo básico es identificar todas las medidas, en forma de políticas y programas, encaminadas a lograr resultados que puedan relacionarse con la realización del disfrute de derechos. Resulta útil, por consiguiente, tener presentes esos resultados cuando se identifique a los garantes de derechos y sus funciones, las instituciones y las actividades que el Estado les encomienda cuando acepta sus obligaciones de derechos humanos, y la naturaleza de los programas públicos en curso (así como sus carencias), así como las deficiencias de las políticas públicas que, de resolverse, pueden ayudar a la realización efectiva de los derechos humanos. Sobre la base de este análisis, se define un conjunto de indicadores de proceso. En condiciones ideales,

4. En los países que tienen un ordenamiento jurídico *dualista*, el derecho internacional no es aplicable directamente, sino que debe ser traducido en leyes nacionales; la legislación nacional vigente que contravenga la legislación internacional ha de ser enmendada o eliminada. En cambio, en los Estados con un ordenamiento jurídico *monista*, la ratificación de una ley internacional la incorpora de inmediato a la legislación nacional.

IV. >> Ilustración del marco: indicadores sobre algunos derechos
>> Selección de indicadores

Fig. IX

La selección de indicadores



unos buenos indicadores de proceso proporcionan el vínculo entre indicadores estructurales y de resultados, es decir, son “indicadores de flujo” (véase el cap. II, secc. B 2) y guardan relación con variables físicas más que financieras (producto de una actividad o programa, en vez de los recursos públicos que se le han destinado; por ejemplo, aumento de la cobertura de inmunización en lugar de asignaciones presupuestarias para el programa de inmunización, o proporción de personas recluidas en lugares que cumplen los requisitos estipulados por ley en lugar de presupuesto para el mantenimiento de centros penitenciarios). En el capítulo II se ofrece información detallada sobre los indicadores de proceso.

El *tercer paso* entraña la articulación de indicadores de resultados. Es importante que los indicadores de resultados seleccionados puedan relacionarse fácilmente con el disfrute del atributo del derecho o el derecho en general y con los indicadores de proceso seleccionados. Además, puesto que los indicadores de resultados son más parecidos a indicadores resumidos (reflejan la acumulación de múltiples procesos: por ejemplo, la tasa de alfabetismo global o específica por edades es una medida resumida del proceso encaminado a mejorar la matriculación escolar, los incentivos públicos y el apoyo a la asistencia escolar para los grupos de población destinatarios), pueden tener un número reducido y ser comunes a varios atributos del derecho. Por último, la selección de indicadores también supone una revisión y validación de los indicadores seleccionados y sus niveles de desglose sobre la base de los datos del país.

2 Algunas consideraciones adicionales en la selección de indicadores

La consideración de vínculo o causalidad implícita entre las categorías de indicadores (estructurales-de proceso-de resultados) es importante en la selección de indicadores. Una vez identificado un indicador estructural para captar el compromiso del garante de derechos en cuanto a los derechos humanos, conviene definir un indicador de proceso que refleje los esfuerzos en curso por atender ese compromiso y también un indicador de resultado que consolide los resultados de esos esfuerzos con el tiempo. Así, por ejemplo, un indicador estructural sobre el derecho a la educación como “plazo y cobertura del plan de acción adoptado por el Estado para aplicar el principio de la educación primaria universal, obligatoria y gratuita” puede vincularse a un indicador de proceso como “proporción de maestros de enseñanza primaria plenamente calificados y adiestrados” y un indicador de resultados como “proporción de alumnos que comienzan el grado 1 y alcanzan el grado 5” o “tasa de alfabetismo”. Incluso una ligera causalidad entre los indicadores seleccionados, en las tres categorías, puede hacer que la vigilancia sea más eficaz y contribuir a mejorar la rendición de cuentas del garante de derechos.

También puede suceder que en algunos casos no exista un vínculo evidente entre distintas categorías de indicadores, y sin embargo se incluyen. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, en el que algunos indicadores de resultados tal vez no dependan directamente de los esfuerzos realizados en el marco de las obligaciones del Estado. Así, se sabe que el aumento de la longevidad o una menor mortalidad de lactantes están correlacionados con el estilo de vida, los hábitos de alimentación, el grado de instrucción y algunos parámetros ambientales.

IV. >> Ilustración del marco: indicadores sobre algunos derechos

>> Selección de indicadores

Merece la pena incluir indicadores que reflejen esos intereses debido a su importancia para la realización de ese derecho y para facilitar el establecimiento de prioridades y la mejor orientación de esfuerzos por el garante de derechos.

La articulación de indicadores, cuando es posible, se ve influida por la necesidad de poner de manifiesto la “accesibilidad” y no solo la “disponibilidad”. Así, por ejemplo, en el caso del derecho a una alimentación adecuada, se ha formulado un indicador de proceso como “proporción de la población destinataria que superó la línea de la pobreza” y no como “recursos públicos asignados al alivio de la pobreza”. Del mismo modo, un indicador sobre el derecho a un juicio justo busca información sobre “la proporción de menores en detención que reciben educación/capacitación profesional por maestros capacitados durante el mismo número de horas que los alumnos de su edad que están en libertad”.

En la selección y formulación de los indicadores es necesario tener presentes las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos⁵. Una combinación apropiada de indicadores estructurales, de proceso y de resultados, junto con el uso de múltiples fuentes de datos, ayuda evaluar el cumplimiento de esas tres obligaciones. Así, mientras que un indicador de resultados como “tasa de mortalidad de lactantes” basado en datos administrativos puede revelar el fallo general del Estado parte a la hora de cumplir las tres obligaciones, tal vez no sea capaz de distinguir cuál de las tres ha sido efectivamente incumplida. Sin embargo, en el caso de los indicadores de proceso quizá sea más fácil formularlos de tal forma que contribuya a identificar las obligaciones específicas que pueden o pueden no haber sido cumplidas. Además, el uso de datos basados en hechos sobre

violaciones de los derechos humanos, habida cuenta de su naturaleza y de la metodología de acopio de información pertinente, hace relativamente fácil obtener indicadores que guarden relación específica con las obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir.

Los indicadores definidos en los cuadros se basan primordialmente en dos tipos de mecanismos de generación de datos: a) indicadores que son compilados o pueden ser compilados por sistemas estadísticos oficiales mediante censos, encuestas estadísticas o registros administrativos; y b) indicadores e información normalizada que en general es compilada por instituciones nacionales de derechos humanos y fuentes de la sociedad civil que atienden presuntas violaciones denunciadas por víctimas, testigos u ONG. La intención ha sido explorar y aprovechar al máximo la información comúnmente disponible, particularmente de conjuntos de datos objetivos que pueden cuantificarse fácilmente para vigilar la aplicación de los derechos humanos. A continuación se exponen algunos ejemplos para formular los cuadros.

3 Ejemplos ilustrativos

Cuadro sobre el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental

Los atributos del derecho al más alto nivel posible de salud física y mental se basan primordialmente en una lectura del contenido normativo del derecho, consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y reflejada en la observación general N° 14 (2000) del Comité de

5. Las tres obligaciones se definen en el cap. I, secc. A.

IV. >> Ilustración del marco: indicadores sobre algunos derechos

>> Selección de indicadores

Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶. Los cinco atributos son “salud sexual y reproductiva”, “mortalidad infantil y atención de salud”, “entorno natural y ocupacional”, “prevención, tratamiento y control de enfermedades”, y “accesibilidad de los establecimientos de salud y los medicamentos esenciales”. Esos atributos guardan relación con las disposiciones contenidas en el artículo 12 2) y la insistencia que se hace la observación general N° 14 (2000) sobre la necesidad de abordar algunas cuestiones de aplicación amplia. Una vez asegurado que esos atributos reflejan de forma colectiva el contenido normativo del derecho, se han determinado dos tipos de indicadores estructurales. Estos guardan relación con la estructura jurídica y la estructura institucional correspondiente y con el marco normativo y las declaraciones de política pertinentes para cumplir las obligaciones de derechos humanos del Estado. También se ha definido un indicador relativo a las organizaciones de la sociedad civil con miras a reflejar su importante papel en la realización del derecho a la salud. Ello vino seguido por la determinación de indicadores de proceso, que cubren principalmente las medidas que podría adoptar el Estado por conducto de sus organismos administrativos en el cumplimiento de su obligación de hacer efectivo el derecho a la salud. Así, hay indicadores relacionados con la ampliación de los servicios médicos y los medicamentos esenciales, las actividades de sensibilización y la prestación de servicios de salud pública. También hay indicadores sobre medios de reparación judiciales y cuasijudiciales y sobre el papel de la cooperación internacional en la realización del derecho. Por último, hay indicadores de resultados negativos y positivos que permiten hacer una evaluación resumida de la realización del derecho a la salud o sus atributos específicos. La base normativa junto con la base

empírica para incluir algunos de los indicadores se desarrolla en la hoja de metadatos correspondiente.

Cuadro sobre el derecho a la no discriminación y a la igualdad

La no discriminación y la igualdad son derechos humanos o principios transversales que se invocan en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, comenzando por los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal. La traducción de la narrativa de las normas sobre el derecho a la no discriminación y la igualdad en un conjunto de atributos mutuamente excluyentes y exhaustivos y los correspondientes indicadores reviste ciertas dificultades. La discriminación o la no discriminación muchas veces pueden no ser directamente observables, y tal vez tampoco puedan aislarse fácilmente de la realización de otros derechos humanos. Aunque pueden utilizarse distintos métodos y fuentes para medir la discriminación (véase el recuadro 23), a menudo se recurre a estadísticas socioeconómicas comunes que pueden poner de manifiesto pautas de discriminación aunque solo de manera indirecta. La realización del derecho a la no discriminación también puede ser más fácil de definir en el contexto de otros derechos humanos. Por ejemplo, unas estadísticas debidamente desglosadas sobre los mercados de trabajo (por ejemplo, las tasas de desempleo desglosadas por sexo u origen étnico y el grado de calificación) pueden proporcionar información útil sobre la posible discriminación en la realización del derecho al trabajo. También se han elaborado y aplicado en varios países métodos para medir directamente la discriminación sistémica, que dificulta el disfrute por parte de la población de su derecho al trabajo (recuadro 24).

6. Véase también la recomendación general N° 24 (1999) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y las observaciones generales N° 3 (2003) y N° 4 (2003) del Comité sobre los Derechos del Niño. El artículo 6 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 5 e) iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 12 y 14 3) b) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los artículos 28 y 43 1) e) de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el artículo 25 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la labor del Relator Especial sobre el derecho a la salud, Paul Hunt, también fueron útiles para determinar los atributos y los indicadores del derecho a la salud.

Recuadro 23 **Medición de la discriminación**

Medir la discriminación no resulta fácil. Un trato o un resultado diferente no es necesariamente consecuencia de actos de discriminación claramente identificados, sino de complejos procesos que entrañan una discriminación múltiple y acumulativa, o sencillamente debido a otros factores. Además, en ocasiones las víctimas no son capaces de identificar la discriminación a la que están sometidas. Algunas prácticas sociales y culturales generan elevados niveles de tolerancia a la discriminación entre ciertos grupos de población, lo que hace que los actos de discriminación a menudo se pasen por alto. También las víctimas desconocen muchas veces los medios legales de reparación disponibles o no tienen capacidad para utilizarlos. Todo ello hace que el número de condenas por discriminación en los tribunales no sea un indicador adecuado para evaluar la discriminación en un país. Habida cuenta de esas limitaciones en el uso de la información basada en hechos en el seguimiento de la discriminación, las técnicas estadísticas, así como las encuestas directas, son fundamentales para evaluar la prevalencia de las prácticas discriminatorias en un país. En este contexto, algunos instrumentos estadísticos útiles son:

- Las estadísticas socioeconómicas desglosadas por motivos prohibidos de discriminación (por ejemplo, esperanza de vida, proporciones de ambos sexos por edades y tasas de desempleo desglosadas por origen étnico) miden las disparidades y los resultados diferenciados que a menudo se derivan de una discriminación múltiple y acumulativa;
- Los modelos econométricos basados en análisis de regresión múltiple ayudan a estimar la porción de diferencias en los resultados atribuibles a la discriminación frente a variables observables (por ejemplo, porcentaje del diferencial de sueldos entre mujeres y hombres que no puede explicarse por criterios "observables", como el número de horas de trabajo o las características socioprofesionales, entre otros);
- Las encuestas de población que miden experiencias, percepciones y actitudes en relación con la discriminación (por ejemplo, porcentaje de miembros de minorías étnicas que informan de victimización y discriminación por motivos raciales por personal público/privado)^a, y
- Las encuestas sobre discriminación o de ensayo de situaciones para medir directamente la discriminación en casos específicos, como los relacionados con el acceso al trabajo, la vivienda, la atención sanitaria, las instituciones de enseñanza privadas u otros servicios públicos (véase el recuadro 24).

Tal vez sea conveniente utilizar cualquiera de esos procedimientos para evaluar periódicamente el alcance de la discriminación en un país, especialmente cuando se considera que las comunidades multiculturales, raciales, religiosas y lingüísticas están compitiendo por oportunidades y recursos escasos. Disponer de pruebas concretas de la existencia de prácticas discriminatorias en distintos espacios sociales de actividad humana, incluida la política, podría facilitar el fortalecimiento de las medidas de reparación legal y administrativa en esos casos.

a. Véase, por ejemplo, Agencia Europea para los Derechos Fundamentales, EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey (2009). Puede consultarse en la dirección www.fra.europa.eu/fraWebsite/minorities/minorities_en.htm.

Al seleccionar los atributos e indicadores relativos a este derecho, hay que tener en consideración la forma y la manifestación de la discriminación, las circunstancias en las que se produce, las consecuencias para la persona y la disponibilidad y el acceso a mecanismos de reparación y cumplimiento. Un punto de partida es la definición de discriminación. En general, se entiende que la palabra “discriminación”, tal y como se utiliza en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, implica toda distinción, exclusión,

restricción o preferencia u otro trato diferenciado basado directa o indirectamente⁷ en los motivos expresamente prohibidos y que tiene la intención o el efecto de anular o dificultar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio en condiciones de igualdad por todas las personas de todos los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales⁸. En la definición de atributos y la selección de indicadores sobre no discriminación e igualdad, es por tanto fundamental captar adecuadamente los elementos destacados en esta definición.

Recuadro 24

Medición de la discriminación en el acceso al trabajo

En 2006 se realizó en varias ciudades francesas bajo la orientación de la OIT una encuesta sobre la discriminación en el acceso al empleo basada en el origen extranjero. La encuesta medía el trato discriminatorio dado por los empleadores a dos solicitudes presentadas para puestos de trabajo de nivel bajo/medio en distintos sectores económicos. Los perfiles de los dos solicitantes eran rigurosamente equivalentes (es decir, la misma formación académica y experiencia de trabajo, ambos nacidos en Francia y ciudadanos franceses, etc.), salvo un criterio: su origen norteafricano, subsahariano o “de la Francia metropolitana”, según sus nombres y apellidos. En las encuestas se ensayaron las tres principales formas en las que los solicitantes se ponen en contacto con los empleadores: por teléfono, por correo o por correo electrónico en el envío de un currículum vitae, o acudiendo al lugar de trabajo en persona y dejando su currículum. En conjunto, se realizaron 2400 pruebas. Los empleadores seleccionaron al solicitante “de la Francia metropolitana” casi cuatro de cada cinco veces.

Fuente: E. Cediey y F. Foroni, “Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin in France: A national survey of discrimination based on the testing methodology of the International Labour Office (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2008). Disponible en la dirección www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp85e.pdf (consultado el 30 de mayo de 2012).

7. La *discriminación directa* se produce cuando una persona recibe un trato menos favorable que otra por una razón relacionada con uno de los motivos prohibidos y sin justificación razonable y objetiva (por ejemplo, no se entrevista a una persona con calificaciones iguales o superiores debido a su origen étnico). La *discriminación indirecta* se produce cuando hay leyes, procedimientos, políticas o programas a priori neutros que tratan a ciertos grupos de población de forma menos favorable sin justificación razonable (por ejemplo, un límite mínimo de talla para ingresar en la policía que excluye a más personas de un grupo de población que de otro).
8. Véase por ejemplo el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y las observaciones generales N° 18 (1989) del Comité de Derechos Humanos y N° 20 (2009) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

IV. >> Ilustración del marco: indicadores sobre algunos derechos

>> Selección de indicadores

Además, en lo que se refiere las circunstancias en las que suele producirse la discriminación, pueden formularse atributos que reflejan el acceso de un individuo a un nivel adecuado de vida, a la salud y la educación y a oportunidades para ganarse la vida. La igualdad de acceso a los servicios públicos, incluida la justicia, y a servicios pertinentes proporcionados por agentes privados es indispensable para reparar la injusticia de las desigualdades y discriminaciones históricas a que han podido estar sometidos algunos segmentos de la población, como las mujeres, los grupos étnicos, las minorías, los migrantes y las personas con discapacidad. La violencia, sea física, sexual o psicológica, dirigida contra determinados grupos de población es una forma extrema de discriminación y también debe medirse en este contexto.

Además, el derecho a la no discriminación y la igualdad reconoce la necesidad de medidas especiales temporales (a veces denominadas acción afirmativa o discriminación positiva), ya que hacer cumplir el derecho no siempre basta para garantizar una auténtica igualdad. Pueden requerirse medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad en la práctica⁹. En el empleo de las mujeres, por ejemplo, varios organismos gubernamentales han adoptado instrucciones administrativas sobre la contratación, la promoción y la asignación de puestos a mujeres, con el fin de lograr una mejor distribución de género en todos los niveles, particularmente en los escalones más altos.

Por consiguiente, se han definido cuatro atributos: "igualdad ante la ley y protección de la persona", "discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan o dificultan el

acceso a la educación en los servicios de salud", "discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan o dificultan la igualdad de oportunidades para ganarse la vida" y "medidas especiales, inclusive para la participación en la adopción de decisiones".

El uso del grupo de indicadores estructurales-de proceso-de resultados respecto de cada uno de los atributos definidos ayuda a reflejar los aspectos *de jure* y *de facto* de la realización del derecho. En la selección de los indicadores es importante que la información implícita en el indicador sea capaz de determinar el hecho de que el trato dado a la persona discriminada es distinto del de otras en una situación análoga (por ejemplo, prevalencia/incidencia de delitos, incluidos los crímenes instigados por el odio y la violencia doméstica, por grupos de población destinatarios), pone en desventaja a la persona afectada (por ejemplo, proporción de edificios públicos con instalaciones para las personas con discapacidad), puede relacionarse con uno o más de los motivos de discriminación prohibidos señalados y no existen razones válidas para ese trato diferencial por principio (por ejemplo, plazo y cobertura de políticas o programas de igualdad de acceso a la educación o proporción de empleadores que rechazan a solicitantes de empleo solo por motivos de color u origen étnico). Habida cuenta del carácter transversal de la discriminación en la realización de todos los derechos humanos, es importante leer y utilizar el cuadro de indicadores ilustrativos sobre el derecho a la no discriminación en combinación con los cuadros de indicadores sobre los otros derechos humanos, así como el cuadro sobre la violencia contra la mujer.

9. La expresión "medidas especiales de carácter temporal" está tomada del artículo 4 1) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y se describe en la recomendación general N° 25 (2004) de su Comité.

Cuadro sobre la violencia contra la mujer

La violencia contra la mujer o violencia de género es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de las mujeres para disfrutar de derechos y libertades en condiciones de igualdad con los hombres¹⁰. La violencia contra la mujer es una cuestión de derechos humanos que afecta a derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Los mecanismos de derechos humanos, inclusive internacionales¹¹ y regionales¹², la han abordado desde una perspectiva basada en la normativa de derechos humanos. Siguiendo el enfoque expuesto en la presente Guía, se utiliza una perspectiva del ciclo de vida para determinar los atributos de la violencia contra la mujer. Se tienen en cuenta las

fases, los eventos y las situaciones predominantes en la vida de una mujer durante las cuales esta tiene más probabilidades de experimentar vulneraciones de su integridad física o mental para identificar los siguientes atributos: “salud sexual y reproductiva y prácticas tradicionales dañinas”, “violencia doméstica”, “violencia laboral, trabajos forzados y trata”, “violencia comunitaria y abuso por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y “violencia en situaciones de emergencia, de conflicto y postconflicto”. Una vez identificados los atributos, también pueden invocarse las normas pertinentes de los instrumentos de derechos humanos y aplicarse para contribuir a seleccionar y formular los indicadores requeridos¹³.

D. Contextualización de los indicadores y apropiación por los países

Para ser aceptados y utilizados como instrumentos eficaces en la evaluación y el monitoreo de los derechos humanos, las estadísticas y los indicadores deben atender las necesidades locales o nacionales. Además, es difícil obtener estadísticas de calidad y no es posible sencillamente importarlas y aplicarlas de forma directa en un contexto extraño. Su utilización en cualquier proceso de evaluación se optimiza cuando tienen algún significado para el contexto en el que se aplican y cuando los países se identifican con su aplicación. Estas consideraciones requieren capacidad local para la adaptación y la articulación de indicadores, el acopio de la información

necesaria y la interpretación de esa información. Mientras que el aumento de la capacidad para el uso de indicadores en las evaluaciones de derechos humanos se examina en el capítulo V, la presente sección esboza brevemente alguno de los pasos que han de tenerse en cuenta para contextualizar los indicadores y aumentar el sentimiento de identificación de los países.

Para integrar los indicadores en un contexto nacional deben darse tres pasos (véase la fig. X), que corresponden a cada una de las tres categorías de indicadores. Sin embargo, la necesidad de

10. Véase la recomendación general N° 19 (1992) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
11. Véase, por ejemplo, “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: Informe del Secretario General” (A/61/122/Add.1).
12. Véase, por ejemplo, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.
13. El cuadro de indicadores ilustrativos sobre la violencia contra la mujer se elaboró utilizando la labor sobre indicadores estadísticos realizada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (<http://live.unece.org/stats/gender/vaw/about.html> (consultado el 30 de mayo de 2012)), la antigua División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer ([www.unwomen.org/focus-areas/?show=Violence Against Women](http://www.unwomen.org/focus-areas/?show=Violence%20Against%20Women) (consultado el 30 de mayo de 2012)) y la División de Estadística de las Naciones Unidas (<http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/vaw/default.htm> (consultado el 30 de mayo de 2012)) y la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk (A/HRC/7/6).

IV. >> Ilustración del marco: indicadores sobre algunos derechos

>> Contextualización de los indicadores y apropiación por los países

contextualizar los indicadores estructurales y de resultados es limitada, habida cuenta de su propia naturaleza. Respecto de los indicadores estructurales, hay que prestar atención a la determinación de las carencias que puedan existir en el marco interno de derechos humanos respecto de las normas internacionales. Al hacerlo, deben utilizarse las observaciones formuladas por los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, como los órganos creados en virtud de tratados, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos¹⁴. Al integrar el cuadro de indicadores en el contexto nacional, las recomendaciones de esos mecanismos de derechos humanos constituyen una referencia autorizada y una fuente directa de información para detectar las dificultades en materia de derechos humanos, las poblaciones afectadas y los posibles indicadores. La mayoría de las recomendaciones contienen referencias subyacentes, y a menudo también menciones explícitas, a información relacionada con indicadores estructurales, de proceso y de resultados¹⁵. También hay que prestar especial atención a tener en cuenta las prácticas habituales y las instituciones propias del país al formular los indicadores estructurales. Del mismo modo, respecto de los indicadores de resultado, la formulación ilustrativa tendrá que adaptarse para reflejar la atención especial que se presta en el nivel local a ciertos grupos de población destinatarios o para superar las limitaciones de capacidad y de datos. La principal tarea de la contextualización guarda relación con los indicadores de proceso. En su caso, el nivel de desarrollo socioeconómico del país, los

grupos de población identificados como vulnerables, marginados o expuestos a la discriminación y, por consiguiente, objeto de intervenciones públicas, el carácter de sus políticas y programas públicos y sus limitaciones de capacidad en la recogida de datos serán los que determinen la formulación apropiada para el contexto.

Con la utilización del marco de indicadores estructurales, de proceso y resultados, el objetivo ha sido abordar de manera uniforme y exhaustiva indicadores capaces de reflejar los aspectos de compromiso, esfuerzo y resultado de la realización de los derechos humanos. En última instancia, tal vez no importe si un indicador se ha identificado como de proceso o de resultados, siempre que capte los aspectos pertinentes de un atributo de un derecho o el derecho en general. Trabajar con la configuración elegida simplifica la selección de indicadores, alienta el uso de información pertinente para los distintos contextos, facilita una cobertura más amplia de las normas de derechos humanos, puede ayudar a organizar el acopio de información entre los interesados nacionales y reduce al mínimo el número global de indicadores necesarios para supervisar la realización de un derecho en cualquier contexto. Por último, el marco permite a los potenciales usuarios optar de manera informada por uno u otro tipo de indicador y por el nivel de desglose que mejor refleje los requisitos contextuales para hacer efectivo un derecho humano o algunos atributos del derecho, reconociendo al tiempo el alcance completo de las obligaciones en relación con las normas pertinentes de derechos humanos.

14. El Índice universal de los derechos humanos (www.universalhumanrightsindex.org/) es una base de datos confeccionada por el ACNUDH para facilitar el acceso a todas las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Tras la inclusión de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados y los titulares de mandatos de procedimientos especiales, se están incorporando ahora las del examen periódico universal.
15. Por ejemplo, cuando el Comité de Derechos Humanos manifiesta su preocupación "por la escasa participación de mujeres en los asuntos públicos" y por que "su presencia en la vida política y económica del Estado Parte, particularmente su ocupación de altos puestos en la administración pública, siga siendo desproporcionadamente escasa (arts. 2, 3 y 26) y afirma que "El Estado Parte debería tomar medidas inmediatas para modificar las actitudes de la población hacia la conveniencia de que las mujeres ocupen cargos públicos y contemplar la posibilidad de adoptar una política de acción afirmativa" y "adoptar medidas apropiadas para que las mujeres efectivamente participen en los sectores político, público u otros" (CCPR/CO/82/ALB, párr. 11), el uso de algunos indicadores de resultados (por ejemplo, proporción de puestos pertinentes en los sectores público y privado ocupados por mujeres), indicadores estructurales (por ejemplo, fecha de entrada en vigor de medidas especiales y de carácter temporal para garantizar o acelerar la igualdad en el disfrute de derechos por las mujeres) e indicadores de proceso (por ejemplo, presupuesto gastado en una campaña de sensibilización para promover la participación de las mujeres en los asuntos públicos) adquiere significado.

IV. >> Ilustración del marco: indicadores sobre algunos derechos
>> Contextualización de los indicadores y apropiación por los países

Fig. X La contextualización de los indicadores



Cuadro 1

Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la libertad y seguridad de la persona (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3)

	Arresto y detención basados en cargos penales	Privación administrativa de la libertad	Revisión efectiva por un tribunal	Seguridad frente a delitos y abusos por parte de agentes del orden
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la libertad y seguridad de la persona ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la libertad y seguridad de la persona en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la libertad y seguridad de la persona • Plazo y cobertura del marco normativo y administrativo contra cualquier privación arbitraria de la libertad, sea basada en cargos penales, condenas o decisiones de un tribunal o por razones administrativas (por ejemplo, inmigración, discapacidad mental, fines educativos, vagabundeo) • Tipo de acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos según el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales • Plazos legales máximos para que una persona arrestada o detenida sea informada de las razones de su arresto o detención, antes de ser llevada ante una autoridad con poder judicial o que su caso sea revisado por ésta, y para la duración de su juicio • Proporción de denuncias recibidas sobre el derecho a la libertad y seguridad de la persona investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y que han recibido una respuesta efectiva del gobierno • Proporción de comunicaciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria que han recibido una respuesta efectiva del gobierno • Proporción de agentes del orden (incluidos policías, militares y fuerzas de seguridad del Estado) capacitados en normas de conducta sobre el uso proporcional de la fuerza, el arresto, la detención, los interrogatorios o las penas 	<ul style="list-style-type: none"> • Número o proporción de detenciones o reclusiones bajo las disposiciones administrativas nacionales (por ejemplo, seguridad, control de la inmigración, incapacidad mental y otras causas médicas, fines educativos, toxicomanía, obligaciones financieras) durante el período de referencia • Número o proporción de personas liberadas de detención administrativa en período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de casos en los que el tiempo transcurrido hasta que el detenido es informado de los motivos de la detención, antes de que se comuniquen los cargos (en sentido legal) o de que se le informe de las razones de la detención administrativa ha superado el plazo estipulado por la ley • Número de solicitudes de habeas corpus y peticiones análogas presentadas en los tribunales en el período de referencia • Proporción de solicitudes de libertad bajo fianza aceptadas por el tribunal en el período de referencia • Proporción de personas arrestadas o detenidas que han tenido acceso a un abogado o a asistencia jurídica • Proporción de casos sometidos a revisión por un tribunal superior u órgano de apelación • Casos comunicados en los que las detenciones antes y durante el juicio superaron el plazo fijado por la ley en el período de referencia • Proporción de arrestos y detenciones declarados ilícitos por los tribunales nacionales • Proporción de víctimas liberadas e indemnizadas después de arrestos o detenciones declarados ilegales por la autoridad judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura del marco de política y administrativo sobre seguridad, manejo de criminalidad y abusos por agentes encargados de hacer cumplir la ley
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Número o proporción de detenciones y reclusiones (preventivas y a la espera de juicio) basadas en una orden judicial o medidas adoptadas directamente por las autoridades ejecutivas en el período de referencia • Número o proporción de acusados liberados de prisión preventiva o a la espera de presentación de cargos en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de agentes del orden público formalmente investigados por abusos o delitos físicos y no físicos, inclusive detención arbitraria (con motivos penales o administrativos) • Proporción de investigaciones formales de agentes del orden que han desembocado en medidas disciplinarias o enjuiciamiento en el período de referencia • Proporción de policías y otros agentes del orden uniformados con identificación oficial visible (nombre o número) • Número de personas detenidas, juzgadas, condenadas o cumpliendo condena por delitos violentos (incluidos homicidio, violación, agresión) por 100.000 habitantes en el período de referencia • Proporción de agentes del orden muertos en servicio durante el período de referencia • Propietarios de armas de fuego por 100.000 habitantes / Número de licencias de armas retradas en el período de referencia • Proporción de crímenes violentos con uso de armas de fuego denunciados a la policía (encuesta de victimización) en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población que se siente insegura (por ejemplo, caminando sola por la noche o a solas en casa en la noche) • Incidencia y prevalencia de abusos o delitos físicos y no físicos, inclusive por agentes del orden en servicio y 100.000 habitantes, en el período de referencia 	
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Número de detenciones, por 100.000 habitantes, con orden judicial o acción de las autoridades ejecutivas al final del período de referencia • Casos notificados de detención arbitraria, inclusive después del juicio (comunicadas al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria) en el período de referencia 			

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

Cuadro 2 Indicadores ilustrativos sobre el derecho a una alimentación adecuada (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25)

	Nutrición	Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor	Disponibilidad de alimentos	Accesibilidad de los alimentos
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la alimentación ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a una alimentación adecuada en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada • Número de ONG registradas o activas (por 100,000 habitantes) que participan en la promoción y la protección del derecho a una alimentación adecuada • Plazo y cobertura de la política nacional sobre nutrición y normas de idoneidad nutricional 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política nacional sobre inocuidad de los alimentos y protección al consumidor • Número de organizaciones de la sociedad civil registradas y/o activas que trabajan en inocuidad de los alimentos y protección al consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política nacional sobre producción agrícola y disponibilidad de alimentos • Plazo y cobertura de la política nacional en materia de sequía, malas cosechas y gestión de desastres 	
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de denuncias recibidas sobre el derecho a una alimentación adecuada que han sido investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellas que han recibido respuesta efectiva del gobierno • Cifra neta de la asistencia oficial al desarrollo para la seguridad alimentaria recibida o proporcionada como proporción del gasto público en seguridad alimentaria o del ingreso nacional bruto • Proporción de la población destinataria que consiguió superar el nivel mínimo de consumo de calorías* en el periodo de referencia • Proporción de la población destinataria cubierta por programas públicos de administración de suplementos nutricionales • Cobertura de la población destinataria bajo programas públicos de educación y sensibilización nutricional • Proporción de la población destinataria a la que se amplió el acceso a una fuente mejorada de agua potable* en el periodo de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de tramitación o plazo medio de adjudicación de un caso registrado en un tribunal para el consumidor • Proporción del presupuesto público para el sector social gastado en promoción, educación, investigación y aplicación de leyes y reglamentos sobre inocuidad de los alimentos y protección de los consumidores, en relación con el derecho a una alimentación adecuada • Proporción de establecimientos de producción y distribución de alimentos inspeccionados en cuanto al cumplimiento de normas de calidad y frecuencia de las inspecciones • Proporción de casos adjudicados bajo la legislación de inocuidad de los alimentos y protección al consumidor en el periodo de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de hogares encabezados por mujeres o población destinataria con títulos legales de propiedad de tierras de cultivo • Superficie cultivable regada por persona • Proporción de agricultores que usan los servicios de extensión • Proporción del presupuesto público gastado en fortalecer la producción agrícola interna (por ejemplo, extensión agrícola, riego, crédito, comercialización) • Proporción de la disponibilidad per cápita de los principales alimentos procedentes de la producción interna, las importaciones y la ayuda alimentaria • Cociente de la dependencia de la importación de cereales en el periodo de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción del consumo en los hogares de los principales alimentos en los grupos de población destinatarios a través de programas de asistencia pública • Tasa de desempleo o tasa salarial media de determinados segmentos de la fuerza de trabajo • Proporción de la población destinataria a la que se ayudo a superar la línea de pobreza en el periodo de referencia • Tasas de participación laboral, por sexo y por grupos destinatarios • Acceso estimado de mujeres y niñas a una alimentación adecuada en el hogar • Cobertura de los programas para asegurar el acceso a recursos productivos para grupos destinatarios
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalencia de niños menores de cinco años con bajo peso y retraso en el crecimiento* • Proporción de adultos con índice de masa corporal (IMC) <18,5 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de muertes registradas e incidencia de intoxicaciones alimentarias por alimentos adulterados 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad por habitante de los principales alimentos para el consumo local 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de calorías* / proporción de la población desnutrida • Gasto promedio de los hogares en alimentos entre los tres deciles inferiores de la población o la población destinataria
	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de defunción, incluidas las tasas de mortalidad de lactantes y de menores de cinco años, asociadas a la malnutrición y prevalencia de la malnutrición (inclusive la desnutrición, la sobrealimentación y la ingesta inadecuada de nutrientes) 			

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM.

Cuadro 3

Indicadores ilustrativos sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25)

	Salud sexual y reproductiva	Mortalidad infantil y atención sanitaria	Entorno natural y ocupacional	Prevención, tratamiento y control de las enfermedades	Accesibilidad a centros de salud y medicamentos esenciales
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (derecho a la salud) ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la salud en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la salud, incluida una ley que prohíba la mutilación genital femenina • Número de ONG registradas o activas (por 100.000 personas) que participan en la promoción y protección del derecho a la salud • Proporción estimada de nacimientos, detenciones y matrimonios inscritos en los sistemas de registro de estadísticas vitales • Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud sexual y reproductiva • Plazo y cobertura de la política nacional sobre aborto y determinación del sexo del feto 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud infantil y nutrición 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud física y mental • Plazo y cobertura de la política nacional sobre personas con discapacidad • Plazo y cobertura de la política nacional sobre medicamentos, incluida la lista de medicamentos esenciales, medidas para la sustitución por genéricos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público per capita en atención primaria de la salud y medicamentos • (Mejora de) Densidad de personal médico y paramédico, camas hospitalarias y otros establecimientos de atención primaria • Proporción de la población a la que se dio acceso a una atención de salud asequible, incluidos medicamentos esenciales, de forma sostenible • Disponibilidad media y mediana del cociente del precio al consumidor de 30 medicamentos esenciales seleccionados en establecimientos sanitarios públicos y privados • Proporción de personas cubiertas por un seguro de salud • Tasa de rechazo de consultas médicas, por grupo destinatario (encuestas de prueba de la discriminación) • Proporción de personas con discapacidad que tienen acceso a dispositivos auxiliares • Proporción del gasto público en medicamentos esenciales que se atiende mediante ayuda internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de defunción y prevalencia de enfermedades transmisibles y no transmisibles (por ejemplo, VIH/SIDA, paludismo, tuberculosis*) • Proporción de personas que abusan de sustancias nocivas • Esperanza de vida al nacer o al año de edad y esperanza de vida ajustada en función de la salud • Tasas de suicidio
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de denuncias recibidas sobre el derecho a la salud investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellos a los que ha dado respuesta efectiva el gobierno • Cifra neta de asistencia oficial al desarrollo para la promoción del sector sanitario o proporcionada como proporción del gasto público en salud o el ingreso nacional bruto* • Proporción de parteras atendidas por personal sanitario especializado* • Cobertura de la atención prenatal (al menos una visita y al menos cuatro visitas)* • Aumento de la proporción de mujeres en edad reproductiva que utilizan, o cuya pareja utiliza, métodos anticonceptivos* • Demanda insatisfecha de planificación familiar* • Interrupciones médicas del embarazo como proporción de nacidos vivos • Proporción de casos notificados de mutilación genital, violación y otros actos violentos que restringen la libertad sexual y reproductiva de la mujer a los que el gobierno ha dado respuesta efectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de escolares que han recibido educación sobre cuestiones de salud y nutrición • Proporción de niños cubiertos por el programa de revisión médica periódica en el período de referencia • Proporción de lactantes alimentados exclusivamente por leche materna pecho durante los seis primeros meses • Proporción de niñas cubiertas por programas públicos de administración de suplementos nutricionales • Proporción de niños inmunizados contra enfermedades prevenibles mediante vacunas (por ejemplo, sarampión*) 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población desmatariata a la que se amplió el acceso a una fuente mejorada de agua potable* • Proporción de la población desmatariata a la que se dio acceso a un saneamiento mejorado* • Emisiones de CO₂ per capita* • Número de casos de deterioro de fuentes de agua llevados a los tribunales • Proporción de la población u hogares que viven o trabajan en o cerca de condiciones peligrosas que han sido rehabilitadas • Número de casos bajo la legislación nacional sobre entorno natural u ocupacional • Proporción de permisos de conducir retirados por infracciones del código de tráfico 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población cubierta por programas de conciliación sobre la transmisión de enfermedades (por ejemplo, VIH/SIDA*) • Proporción de la población (mayor de un año) inmunizada contra enfermedades prevenibles mediante vacunas • Proporción de la población que aplica medidas preventivas eficaces contra las enfermedades (por ejemplo, VIH/SIDA, paludismo*) • Proporción de casos de enfermedades debilitadas y curados (por ejemplo, tuberculosis*) • Proporción de la población que abusa de sustancias, como drogas, sustancias químicas y psicoactivas, que se ha sometido a tratamiento especializado • Proporción de establecimientos de salud mental inspeccionados en el período de referencia 	
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de nacidos vivos con bajo peso • Tasa de mortalidad perinatal* • Tasa de mortalidad materna* 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de mortalidad de lactantes y menores de cinco años.* • Proporción de niños menores de cinco años con bajo peso* 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalencia de muertes, lesiones, enfermedades y discapacidades provocadas por un entorno natural y ocupacional inseguro 		

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM.

Cuadro 4

Indicadores ilustrativos sobre el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 5)

Integridad física y mental de las personas detenidas o reclusas	Condiciones de detención	Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de la detención	Violencia comunitaria y doméstica
<ul style="list-style-type: none"> Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a no ser torturado o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (derecho a no ser torturado). Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a no ser torturado en la constitución u otras formas de legislación superior ratificados por el Estado Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a no ser torturado, incluido un código de conducta sobre ensayos médicos y experimentación científica en seres humanos 	<p>Condiciones de detención</p> <ul style="list-style-type: none"> Tipos de acreditación de la institución nacional de derechos humanos según el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales Normas de conducta para el interrogatorio de personas arrestadas, detenidas y reclusas Fecha de entrada en vigor y cobertura del procedimiento formal que rige la inspección de celdas policiales, centros de detención y prisiones por instituciones de inspección independientes Tiempo máximo legal para detención en régimen de incomunicación Plazo y cobertura de la política sanitaria en centros de detención y prisiones 	<p>Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de la detención</p> <ul style="list-style-type: none"> Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación específica sobre violencia comunitaria y doméstica Número de centros de rehabilitación para víctimas de la violencia doméstica, inclusive mujeres y niños 	<p>Violencia comunitaria y doméstica</p> <ul style="list-style-type: none"> Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación específica sobre violencia comunitaria y doméstica Número de centros de rehabilitación para víctimas de la violencia doméstica, inclusive mujeres y niños
<p>Estructurales</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporción de denuncias recibidas en relación con el derecho a no ser torturado investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno Proporción de comunicaciones enviadas por los Relatores Especiales sobre la tortura y la violencia contra la mujer que han recibido una respuesta efectiva del gobierno en el período de referencia Proporción de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (incluidos policías, militares, agentes de investigación especializados y personal de custodia) capacitados en las normas de conducta sobre el uso proporcional de la fuerza, el arresto, la detención, los interrogatorios o las penas 	<p>Condiciones de detención</p> <ul style="list-style-type: none"> Cifra de ocupación real de prisiones como proporción de la capacidad total de contención con los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas sobre condiciones de las prisiones Proporción de personas detenidas y presas en lugares que reúnen las condiciones estipuladas en la ley (por ejemplo, agua potable, volumen de aire, superficie mínima, calefacción) Número de funcionarios de custodia y otro personal pertinente por recluso Proporción de centros de detención y prisiones con medios para separar a las personas privadas de libertad (por sexo, edad, procesados, condenados, casos penales, salud mental) relacionados con la inmigración u otros) 	<p>Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de la detención</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporción de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (formalmente investigados por abusos o crímenes físicos y no físicos (inclusive tortura y uso desproporcionado de la fuerza) en el período de referencia Proporción de investigaciones formales de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que desembocan en medidas disciplinarias o enjuiciamiento Proporción de detenciones y otros actos de privación de la libertad en los que se disparó un arma de fuego por los agentes del orden público 	<p>Violencia comunitaria y doméstica</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporción del gasto público social en campañas de sensibilización de la población sobre la violencia contra las mujeres y los niños (por ejemplo, violencia en la pareja, mutilación genital, violación) Proporción de profesionales de salud y asistencia social capacitados en el manejo de cuestiones de violencia doméstica Proporción de personal docente capacitado contra el uso de violencia física contra los niños Proporción de personal docente sometido a medidas disciplinarias o enjuiciado por abusos físicos y no físicos contra niños Proporción de mujeres que denuncian formas de violencia (física, sexual o psicológica) contra ellas o sus hijos que emprenden acciones legales o piden ayuda a la policía o a centros de asesoramiento Número de personas detenidas, juzgadas, condenadas o cumpliendo sentencia por crímenes violentos (inclusive homicidio, violación, agresión) por 100.000 habitantes en el período de referencia
<p>De proceso</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporción de personas detenidas o encarceladas en establecimientos inspeccionados por un órgano independiente en el período de referencia Proporción del personal de custodia formalmente investigado por abusos o delitos físicos y no físicos contra personas detenidas o encarceladas (inclusive tortura y uso desproporcionado de la fuerza) en el período de referencia Proporción de investigaciones formales de personal de custodia que desembocan en medidas disciplinarias o enjuiciamiento 	<p>Condiciones de detención</p> <ul style="list-style-type: none"> Incidencia de defunciones o lesiones a raíz de detenciones u otras formas de privación de libertad por agentes del orden público en el período de referencia Incidencia de defunciones o lesiones a raíz de detenciones u otras formas de privación de libertad por agentes del orden público en el período de referencia 	<p>Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de la detención</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporción de defunciones o lesiones a raíz de detenciones u otras formas de privación de libertad por agentes del orden público en el período de referencia 	<p>Violencia comunitaria y doméstica</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporción de defunciones o lesiones a raíz de detenciones u otras formas de privación de libertad por agentes del orden público en el período de referencia
<p>De resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> Casos reportados de tortura o de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por un agente del Estado o cualquier otra persona bajo su autoridad o con su complicidad, tolerancia o consentimiento, pero sin proceso judicial o las debidas garantías procesales (por ejemplo, comunicados a los Relatores Especiales sobre la tortura y sobre la violencia contra la mujer) en el período de referencia Proporción de víctimas de tortura o de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes que fueron indemnizadas y rehabilitadas en el período de referencia 	<p>Condiciones de detención</p> <ul style="list-style-type: none"> Casos comunicados de métodos inhumanos de ejecución y trato de personas condenadas a muerte/encarceladas en el período de referencia Proporción de personas detenidas o presas con un IMC < 18,5 	<p>Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de la detención</p> <ul style="list-style-type: none"> Casos reportados de tortura o de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por un agente del Estado o cualquier otra persona bajo su autoridad o con su complicidad, tolerancia o consentimiento, pero sin proceso judicial o las debidas garantías procesales (por ejemplo, comunicados a los Relatores Especiales sobre la tortura y sobre la violencia contra la mujer) en el período de referencia 	<p>Violencia comunitaria y doméstica</p> <ul style="list-style-type: none"> Casos reportados de tortura o de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por un agente del Estado o cualquier otra persona bajo su autoridad o con su complicidad, tolerancia o consentimiento, pero sin proceso judicial o las debidas garantías procesales (por ejemplo, comunicados a los Relatores Especiales sobre la tortura y sobre la violencia contra la mujer) en el período de referencia

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

Cuadro 5

Indicadores ilustrativos sobre el derecho a participar en los asuntos públicos (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21)

	Ejercicio de poderes legislativos, ejecutivos y administrativos	Sufragio universal e igual	Acceso a cargos públicos
	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a participar en los asuntos públicos ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a participar en los asuntos públicos en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a participar en los asuntos públicos, incluidas la libertad de opinión y expresión, el derecho a la información, la libertad de los medios, de asociación y de reunión • Fecha de entrada en vigor del sufragio universal, el derecho a presentarse a elecciones, disposiciones legales que definen la ciudadanía (incluso de edad) a los residentes permanentes en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos a nivel nacional y local • Cuotas, plazos y cobertura de las medidas de carácter temporal y especial para poblaciones destinatarias en órganos legislativos, ejecutivos, judiciales y constituidos por designación • Tipo de acreditación de la institución nacional de derechos humanos según el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales • Número de ONG registradas o activas (por 100.000 habitantes) que trabajan en la promoción y protección del derecho a participar en los asuntos públicos 	<p>Sufragio universal e igual</p>	<p>Acceso a cargos públicos</p>
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad de las elecciones ejecutivas y legislativas a nivel nacional y local • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes que establecen un órgano electoral nacional independiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las disposiciones legales que garantizan el acceso a cargos públicos sin discriminación • Fecha de entrada en vigor y cobertura del tribunal administrativo o el mecanismo dedicado de reparación judicial para cuestiones de la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las disposiciones legales que garantizan el acceso a cargos públicos sin discriminación • Fecha de entrada en vigor y cobertura del tribunal administrativo o el mecanismo dedicado de reparación judicial para cuestiones de la administración pública
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de denuncias recibidas sobre el derecho a participar en los asuntos públicos investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno • Número de elecciones nacionales y locales (elección, referéndum) celebradas durante el período de referencia • Número de leyes aprobadas por los órganos legislativos nacionales y subnacionales durante el período de referencia • Proporción de elecciones y sesiones de órganos constituidos por elección nacional y local celebradas con arreglo al calendario establecido por los órganos constitucionales o estatutarios • Proporción del gasto en campañas electorales a nivel nacional y subnacional atendido con fondos públicos • Proporción de personal electo cuyo mandato fue interrumpido, por tipo de interrupción • Proporción de mujeres y miembros de grupos destinatarios entre los miembros de partidos políticos nacionales o que se han presentado como candidatos a una elección 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población en edad de voto que está registrada como votante • Irregularidades comunicadas (intimidación, corrupción o injerencia arbitraria) en el registro, el mantenimiento y la revisión del censo electoral • Número de denuncias por puesto de elección registradas y atendidas en el proceso electoral por las autoridades electorales nacionales y subnacionales • Proporción del gasto público en elecciones nacionales y subnacionales dedicado a campañas de educación y registro de votantes • Número de partidos políticos registrados o reconocidos en el nivel nacional • Proporción de la población en edad de votar que no está afiliada a partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de vacantes en (determinados) puestos públicos de autoridad a nivel nacional y subnacional que se cubren mediante selección de mujeres y candidatos de grupos de población destinatarios • Proporción de casos presentados en tribunales administrativos y mecanismos exclusivos de reparación judicial para asuntos de la administración pública adjudicados durante el período de referencia • Proporción de cargos públicos reservados a nacionales o ciudadanos
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de escaños en el parlamento*, los órganos constituidos por elección y designación a nivel subnacional y local ocupados por mujeres y miembros de grupos destinatarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Afluencia media de electores en las elecciones nacionales y locales, por sexo y grupo destinatario • Proporción de votos nulos y en blanco en las elecciones para órganos legislativos nacionales y subnacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Casos notificados de denegación de acceso a cargos públicos por discriminación • Proporción de cargos públicos ocupados por mujeres y miembros de grupos destinatarios

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

Cuadro 6 Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la educación (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26)

	Educación primaria universal	Acceso a la educación secundaria y superior	Planes de estudios y recursos educativos	Oportunidad y libertad educacional
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la educación ratificados por el Estado Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la educación en la constitución u otras formas de legislación superior Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para implementar el derecho a la educación, incluida la prohibición de los castigos corporales, la discriminación en el acceso a la educación, la eliminación de barreras en las instituciones de educación y la educación incluyente (por ejemplo, niños con discapacidades, niños privados de libertad, niños migrantes, niños indígenas) Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación nacional sobre la libertad de individuos y grupos (incluidas minorías) para establecer y dirigir instituciones de educación Número de ONG registradas o activas (por 100,000 habitantes) que trabajan en la promoción y protección del derecho a la educación Plazo y cobertura del plan de acción adoptado por el Estado para aplicar el principio de la educación primaria universal, obligatoria y gratuita Duración estipulada de la educación obligatoria y edad mínima de admisión 	<ul style="list-style-type: none"> Plazo y cobertura de la política nacional de educación para todos, con inclusión de medidas de carácter temporal y especial para grupos desatendidos (por ejemplo, niños que trabajan y niños de la calle) Plazo y cobertura de la política nacional de educación profesional y técnica Fecha de entrada en vigor y cobertura del marco regulatorio, incluidos planes de estudios normalizados para la educación en todos los niveles Proporción de instituciones de educación de todos los niveles que enseñen derechos humanos/número de horas de los planes de estudios dedicados a la educación en derechos humanos Proporción de las instituciones de educación que tienen mecanismos (consejo de alumnos) para que los estudiantes participen en las cuestiones que les afectan 	<ul style="list-style-type: none"> Plazo y cobertura de la legislación nacional sobre la libertad de individuos y grupos (incluidas minorías) para establecer y dirigir instituciones de educación Número de ONG registradas o activas (por 100,000 habitantes) que trabajan en la promoción y protección del derecho a la educación Plazo y cobertura de la política nacional de educación para todos, con inclusión de medidas de carácter temporal y especial para grupos desatendidos (por ejemplo, niños que trabajan y niños de la calle) Plazo y cobertura de la política nacional de educación profesional y técnica Fecha de entrada en vigor y cobertura del marco regulatorio, incluidos planes de estudios normalizados para la educación en todos los niveles Proporción de instituciones de educación de todos los niveles que enseñen derechos humanos/número de horas de los planes de estudios dedicados a la educación en derechos humanos Proporción de las instituciones de educación que tienen mecanismos (consejo de alumnos) para que los estudiantes participen en las cuestiones que les afectan 	<ul style="list-style-type: none"> Plazo y cobertura de la legislación nacional sobre la libertad de individuos y grupos (incluidas minorías) para establecer y dirigir instituciones de educación Número de ONG registradas o activas (por 100,000 habitantes) que trabajan en la promoción y protección del derecho a la educación Plazo y cobertura de la política nacional de educación para todos, con inclusión de medidas de carácter temporal y especial para grupos desatendidos (por ejemplo, niños que trabajan y niños de la calle) Plazo y cobertura de la política nacional de educación profesional y técnica Fecha de entrada en vigor y cobertura del marco regulatorio, incluidos planes de estudios normalizados para la educación en todos los niveles Proporción de instituciones de educación de todos los niveles que enseñen derechos humanos/número de horas de los planes de estudios dedicados a la educación en derechos humanos Proporción de las instituciones de educación que tienen mecanismos (consejo de alumnos) para que los estudiantes participen en las cuestiones que les afectan
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de quejas recibidas sobre el derecho a la educación investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno Gasto público en educación primaria, secundaria y superior como proporción del ingreso nacional bruto; cifra neta de la asistencia oficial al desarrollo recibida o proporcionada, como proporción del gasto público en educación Tasa neta de matriculación en la escuela* por grupo destinatario, incluidos los niños con discapacidad Tasa de abandono escolar en la educación primaria, por nivel, para los grupos destinatarios Proporción de niños matriculados en escuelas primarias públicas Proporción de alumnos (por grupo destinatario) cubiertos por programas públicos o incentivos para la educación primaria Proporción de escuelas públicas que cobran servicios además de los de enseñanza Proporción de maestros de primaria plenamente calificados y formados Proporción de niños que reciben educación en su lengua materna Proporción de alumnos de primer grado que asistieron a preescolar 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de transición a la educación secundaria por grupo destinatario Tasa bruta de matriculación en la educación secundaria y superior por grupo destinatario Tasa de abandono escolar en la educación secundaria, por nivel, para los grupos desatendidos Proporción de alumnos matriculados en instituciones públicas de educación secundaria y superior Proporción del gasto anual de los hogares en educación por niño matriculado en una institución pública de enseñanza secundaria o superior Proporción de alumnos (por grupo destinatario) que reciben apoyo público o beca para la educación secundaria Proporción de profesores de educación secundaria o superior plenamente calificados y formados Proporción de alumnos matriculados en programas de educación profesional de nivel secundario y postsecundario 	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de escuelas o instituciones que cumplen los requisitos nacionales sobre establecimientos académicos y físicos Periodicidad de la revisión de los planes de estudios en todos los niveles Número de instituciones de educación por nivel reconocidas o a las que se ha retirado el reconocimiento por el órgano regulatorio durante el período de referencia Salario promedio de los maestros como porcentaje del salario mínimo regulado Proporción de maestros de todos los niveles que siguen actividades obligatorias de formación en el servicio durante el período de referencia Relación de alumnos y profesores en la educación primaria, secundaria, pública y privada 	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de instituciones de educación con actividades de "aprendizaje activo" Proporción de la población adulta cubierta por programas de educación básica Proporción de alumnos, por nivel, matriculados en programas de educación a distancia y continua Número de instituciones de grupos de población étnicos, lingüísticos, minoritarios y religiosos reconocidos o que reciben ayuda pública Proporción de la fuerza de trabajo que sigue nuevas actividades de formación o mejora de competencias en instituciones públicas o subvencionadas Proporción de instituciones de educación superior que tienen autonomía académica y de gestión Computadoras personales en uso por cada 100 habitantes*
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> Relación de niñas a niños en la educación primaria*, por grado, en los grupos destinatarios Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan a quinto grado (tasa de terminación de la enseñanza primaria)* Proporción de niños en edad escolar que no asisten a la escuela primaria Tasas de alfabetismo entre jóvenes (15–24 años)* y adultos (15+)* (es decir, leer, escribir, calcular, solucionar problemas y otras competencias para la vida) 	<ul style="list-style-type: none"> Relación de niñas a niños en la educación secundaria o superior*, por grado Proporción de niños que terminan la educación secundaria (tasa de terminación de la enseñanza secundaria) Número de graduados (título universitario de primer nivel) por 1000 habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> (Mejora en la) Densidad de las instalaciones de educación primaria, secundaria y superior en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de mujeres y población desatendida con calificación profesional o universitaria

* Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

Cuadro 7

Indicadores ilustrativos sobre el derecho a una vivienda adecuada (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25)

	Habitabilidad	Acceso a servicios	Asequibilidad de la vivienda	Seguridad de la tenencia
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la vivienda ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a una vivienda adecuada en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada • Tipo de acreditación de la institución nacional de derechos humanos según el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales • Número de ONG registradas o activas (por 100.000 habitantes) que trabajan en la promoción y protección del derecho a la vivienda • Plazo y cobertura de la política o estrategia nacional sobre vivienda para la aplicación progresiva de medidas, incluidas medidas especiales para los grupos destinatarios, sobre el derecho a una vivienda adecuada en distintos niveles de gobierno • Plazo y cobertura de la política nacional sobre rehabilitación, reasentamiento y gestión de desastres naturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de quejas sobre el derecho a la vivienda investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno • Número y gasto público total en reconstrucción y rehabilitación de viviendas por personas desalojadas o desplazadas durante el período de referencia • Cifra neta de asistencia oficial al desarrollo para la vivienda (inclusive tierras y servicios básicos) recibida o proporcionada como proporción del gasto público en vivienda o el ingreso nacional bruto* • Proporción de residentes destinatarios que se declaran satisfechos con su grado de participación en las decisiones que influyen en su disfrute del derecho a una vivienda adecuada 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de hogares que reciben asistencia pública para vivienda, incluidos los que viven en régimen de alquiler y de propiedad con subvención • Proporción de hogares destinatarios que viven en asentamientos precarios • Proporción de la población sin hogar que utiliza albergues público o comunitarios en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de hogares que gastan más del "x" % de sus ingresos mensuales o el gasto en vivienda o precio medio del alquiler de los tres deciles inferiores de ingresos, como proporción de los tres superiores • Promedio anual de personas sin hogar por 100.000 habitantes • ("x" se define en las normas para el contexto nacional)
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de viviendas (en ciudades, pueblos y aldeas) sometidas a las disposiciones de los códigos y reglamentos de edificación en el período de referencia • Proporción del gasto público en vivienda social o comunitaria • Superficie habitable (m²) añadida por recuperación de terrenos, incluso de lugares peligrosos, y cambio en los patrones de uso de la tierra, en el período de referencia • Superficie habitable (m² per cápita) para viviendas sociales o comunitarias durante el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población que vive en barrios marginales* • Proporción de la población que utiliza una fuente de agua potable mejorada (pública/privada), instalaciones de saneamiento, electricidad y recolección de basura • Proporción del presupuesto doméstico de los grupos de población destinatarios que se invierte en abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad y recolección de basura 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de hogares que gozan de protección legal, contractual, reglamentaria o de otro tipo cubierto por la ley que garantiza seguridad de tenencia o proporción de hogares con acceso a una tenencia segura • Proporción de mujeres con títulos de propiedad de tierras o bienes 	<ul style="list-style-type: none"> • Casos notificados de "desalojo forzoso" (por ejemplo, comunicados a los procedimientos especiales) en el período de referencia • Proporción de hogares que gozan de protección legal, contractual, reglamentaria o de otro tipo cubierto por la ley que garantiza seguridad de tenencia o proporción de hogares con acceso a una tenencia segura
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población con una superficie de vivienda suficiente (personas por habitación por hogar) o número promedio de personas por habitación entre los hogares destinatarios • Proporción de hogares en estructuras permanentes que cumplen los códigos y reglamentos de construcción • Proporción de hogares que viven en o cerca de condiciones peligrosas 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de hogares que gastan más del "x" % de sus ingresos mensuales o el gasto en vivienda o precio medio del alquiler de los tres deciles inferiores de ingresos, como proporción de los tres superiores • Promedio anual de personas sin hogar por 100.000 habitantes • ("x" se define en las normas para el contexto nacional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Casos notificados de "desalojo forzoso" (por ejemplo, comunicados a los procedimientos especiales) en el período de referencia • Proporción de hogares que gozan de protección legal, contractual, reglamentaria o de otro tipo cubierto por la ley que garantiza seguridad de tenencia o proporción de hogares con acceso a una tenencia segura 	<ul style="list-style-type: none"> • Casos notificados de "desalojo forzoso" (por ejemplo, comunicados a los procedimientos especiales) en el período de referencia • Proporción de hogares que gozan de protección legal, contractual, reglamentaria o de otro tipo cubierto por la ley que garantiza seguridad de tenencia o proporción de hogares con acceso a una tenencia segura • Proporción de mujeres con títulos de propiedad de tierras o bienes

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

Cuadro 8

Indicadores ilustrativos sobre el derecho al trabajo (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 23)

	Acceso a un trabajo decente y productivo	Condiciones de trabajo justas y seguras	Formación, mejora de competencias y desarrollo profesional	Protección frente al trabajo forzoso y el desempleo
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos y convenios de la OIT relacionados con el derecho al trabajo ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho al trabajo en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho al trabajo, incluida la reglamentación para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y eliminar la discriminación en el empleo así como medidas especiales (de carácter temporal) para grupos destinatarios (por ejemplo, mujeres, niños, personas indígenas, migrantes) • Número de ONG registradas o activas (por 100,000 habitantes), incluidos sindicatos, que trabajan en la promoción y protección del derecho al trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política nacional de empleo pleno y productivo • Fecha de entrada en vigor y cobertura de reglamentos y procedimientos para garantizar condiciones de trabajo seguras y saludables, incluido un entorno sin hostigamiento sexual, y establecer un órgano de vigilancia independiente • Número máximo de horas de trabajo a la semana estipulado por ley • Edad mínima de empleo por tipo de ocupación • Duración de los permisos de maternidad, paternidad y parental, derechos de permiso por razones médicas y proporción del sueldo pagado en el período cubierto 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política nacional sobre educación profesional y mejora de competencias • Proporción de regiones administrativas con órganos públicos especializados de ayuda a la búsqueda de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura del programa de sensibilización sobre normas laborales • Plazo y cobertura de la política para la eliminación del trabajo forzoso, incluidas las formas más graves de trabajo infantil, trabajo doméstico y trabajo de migrantes, y trata de personas
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de denuncias recibidas en relación con el derecho al trabajo, inclusive las condiciones de trabajo satisfactorias y seguras, investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos (por ejemplo, procedimientos de la OIT, sindicatos) y proporción a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva • Proporción de la población destinataria que recibe apoyo efectivo para ingresar o reingresar en el mercado de trabajo • Crecimiento anual del empleo (tasas de creación de puestos de trabajo), por nivel educativo • Tiempo promedio pasado en tareas domésticas o de cuidado de la familia no remuneradas así como en trabajo no remunerado en el negocio familiar por mujeres, hombres y niños • Proporción de solicitudes de padres o tutores en relación con atención infantil certificada (por ejemplo, guardería) examinadas y atendidas en el período de referencia • Número promedio de solicitudes de empleo antes de ser invitado a una entrevista, por grupo destinatario (por ejemplo, encuestas de la OIT de ensayo de la discriminación) 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción y frecuencia de empresas inspeccionadas sobre el cumplimiento de las normas laborales y proporción que resulta en medidas administrativas o enjuiciamiento • Proporción de empleados, inclusive domésticos, cuyo sueldo está cubierto de acuerdo con la legislación (por ejemplo, salario mínimo) o negociación entre las partes sociales (sindicatos) • Proporción de trabajadores que pasaron de contratos precarios a estables en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de empleados con formación laboral reciente • Proporción de personas desempleadas que están mejorando sus competencias y en otros programas de formación, incluidos trabajos con financiación pública • Mejora de las tasas de matriculación en la educación secundaria y terciaria en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de trabajadores del sector informal que pasaron al sector formal en el período de referencia • Proporción de niños en una actividad productiva • Proporción estimada de la fuerza de trabajo en el sector informal que recibe alguna ayuda pública • Proporción de destinatarios desempleados cubiertos por prestaciones de desempleo o seguridad social
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de empleo en la población*, por sexo, por destinatario y nivel educativo • Proporción de trabajadores voluntarios a tiempo parcial respecto del total de la población empleada a tiempo parcial • Proporción de mujeres con empleo remunerado en el sector no agrícola* • Proporción de trabajadores con empleo precario (por ejemplo, a corto plazo, a plazo fijo, trabajos estacionales u ocasionales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidencia de accidentes ocupacionales, incluidos actos violentos, lesiones personales, enfermedades y muerte • Relación entre los sueldos de mujeres y hombres (u otros grupos destinatarios), por sector • Proporción de puestos determinados (por ejemplo, altos cargos, puestos directivos en el sector público/privado) ocupados por mujeres y miembros de otros grupos destinatarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de trabajadores empleados después de mejorar sus competencias y otros programas de formación, incluidos empleos de financiación pública • Tasas de desempleo de larga duración (un año o más), por sexo, grupo destinatario o región • Distribución de la fuerza laboral por nivel de educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de desempleo, por sexo, grupo destinatario y nivel de educación (encuesta de la fuerza de trabajo/registrado) • Incidencia del trabajo forzoso, incluidos las formas más graves de trabajo infantil, trabajo doméstico y trabajo de migrantes, y trata de personas • Casos comunicados de violación del derecho al trabajo, inclusive trabajo forzoso, discriminación y despido ilegal, y proporción de las víctimas que recibieron una indemnización adecuada

* Índices de Gini y relación entre los quintiles de ingresos más bajo y más alto o gasto en consumo (antes y después de impuestos)

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

Cuadro 9 Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la seguridad social (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 22)

	Seguridad de ingresos para los trabajadores	Acceso asequible a la atención de salud	Apoyo a la familia, los niños y los adultos dependientes	Planes de asistencia social con fines concretos
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos y convenios de la OIT relativos al derecho a la seguridad social ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la seguridad social en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la seguridad social, incluso en caso de enfermedad, vejez, desempleo, lesión relacionada con el empleo, maternidad, paternidad, discapacidad o invalidez, supervivientes y huérfanos, atención de salud (incluso de salud reproductiva), y apoyo a la familia y al niño • Plazo y cobertura de la política de aplicación universal del derecho a la seguridad social • Fecha de entrada en vigor y cobertura de un seguro o sistema de seguridad social basado en los impuestos • Período de cotización, cuota de contribución, duración de prestaciones (por ejemplo, permiso de maternidad) y nivel de prestaciones en los distintos regímenes establecido en la ley • Fecha de entrada en vigor y cobertura de acuerdos internacionales sobre exportación de prestaciones de la seguridad social (inclusive sobre doble imposición fiscal) al país de origen para los trabajadores migrantes y sus familiares 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura de la reglamentación sobre seguro de salud obligatorio • Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud y acceso a la atención de salud, inclusive la salud reproductiva y para las personas con discapacidad • Plazo y cobertura de la política nacional sobre medicamentos, inclusive los genéricos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura del apoyo público a la familia, inclusive las familias monoparentales, los niños y los adultos dependientes • Período mínimo de afiliación prescrito en la ley, así como la tasa de contribución, la duración y el nivel de las prestaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura de programas de asistencia social y planes no contributivos para personas en situaciones de necesidad concretas (por ejemplo, desplazados internos, refugiados, víctimas de guerra, desempleados de larga duración, personas sin hogar) • Fecha de entrada en vigor y cobertura de la política nacional sobre desempleo
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de quejas recibidas en relación con el derecho a la seguridad social investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno • Proporción de la población destinataria debidamente informada sobre sus derechos y prestaciones (en efectivo o en especie) dentro de los planes de seguridad social aplicables • Cifra neta de asistencia oficial al desarrollo para la realización efectiva de este derecho, recibida o proporcionada como proporción del gasto público en seguridad social y el ingreso nacional bruto • Número de trabajadores inscritos por primera vez como participantes en el sistema de seguridad social en el período de referencia • Proporción de solicitudes de prestaciones (por desempleo, jubilación) examinadas y atendidas en el período de referencia • Proporción de casos o denuncias sobre obligaciones de seguridad social de las empresas a las que ha dado respuesta efectiva el gobierno o el organismo de seguridad social pertinente • Proporción de empresas cubiertas por la reglamentación interna en seguridad social y proporción de ellas sometidas a medidas administrativas o enjuiciamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público per cápita en establecimientos de atención primaria de salud (inclusive para salud reproductiva) y medicamentos esenciales • Número de destinatarios inscritos por primera vez como participantes en el sistema de seguro de salud en el período de referencia • Proporción del gasto de los hogares en productos y servicios de salud cubierto por el seguro de salud/ayuda pública • Proporción de partos asistidos por personal sanitario especializado* • Proporción de la población destinataria que se encuentra a X horas de personal médico y paramédico y establecimientos de salud pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público en planes de prestaciones para la familia, los niños y los adultos dependientes por beneficiario • Proporción del gasto de los hogares (alimentos, salud, atención diurna, educación, vivienda) en niños y adultos dependientes cubierta por ayudas públicas • (Mejora en la) Densidad de guarderías y centros para la tercera edad para la población a las regiones desatendidas en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público en planes de asistencia social con fines concretos, por beneficiario • (Mejora en la) Densidad de oficinas administrativas y personal que proporciona asistencia social con fines concretos • Proporción de solicitudes de asistencia social (por ejemplo, transferencia de ingresos, ayudas para vivienda, socorro en caso de desastre) examinadas y atendidas
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la fuerza laboral que participa en planes de seguridad social • Proporción de trabajadores cubiertos por la seguridad social que solicitaron y recibieron prestaciones de la seguridad social en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población cubierta por un seguro de salud (público o privado) • Proporción de la población que renunció a servicios de salud durante los últimos 12 meses por motivos económicos, por servicio (por ejemplo, atención bucodental, consultas médicas, medicamentos, cirugía) 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporciones de familias, niños y adultos dependientes con derecho que reciben ayuda pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población en situaciones concretas de necesidad que reciben asistencia social para alimentos, vivienda, atención de salud, educación o servicios de emergencia o socorro

* Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

Cuadro 10 Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19)

	Libertad de opinión y para difundir información	Acceso a la información	Deberes y responsabilidades especiales
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la libertad de opinión y expresión (libertad de expresión) ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la libertad de expresión en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la libertad de expresión, incluida la disponibilidad de cualquier decisión adoptada por el Estado para restringirla • Número de ONG registradas o activas (por 100.000 habitantes), incluidos sindicatos, incluidos periodistas y otras personas que trabajan en la libertad de expresión • Fecha de entrada en vigor y cobertura del código de conducta/ética para periodistas • Fecha de entrada en vigor y cobertura de legislación para la protección de la libertad de los medios, incluida la despenalización de la difamación en cualquiera de sus formas • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para la protección y seguridad de los periodistas y otro personal de los medios, incluida la protección contra la revelación de fuentes • Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación interna sobre igualdad de acceso a conexiones de frecuencias radiofónicas y de televisión • Plazo y cobertura de la política nacional de educación para todos, incluidas medidas especiales de carácter temporal para los grupos destinatarios, planes de estudios de derechos humanos y "aprendizaje activo" 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación sobre el acceso a la información • Fecha de establecimiento de un mecanismo de vigilancia independiente (por ejemplo, comisario de información) • Fecha de entrada en vigor y cobertura de legislación estadística para proteger la independencia y la calidad de las estadísticas oficiales • Plazo y cobertura de la política nacional para promover el acceso a la tecnología de la información 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación interna que prohíbe la propaganda de guerra • Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación interna que prohíbe la promoción del odio nacional, racial, religioso o sexista que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de quejas recibidas sobre el derecho a la libertad de expresión investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno • Proporción de comunicaciones de los relatores especiales (por ejemplo, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión) a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva • Número de periódicos, revistas, emisoras de radio, emisoras de televisión, sitios de internet por propietario (público o privado) y cifras de audiencia • Número de fusiones o adquisiciones por empresas de medios investigadas, adjudicadas y rechazadas por una comisión de la competencia independiente en el período de referencia • Número de periódicos, artículos, sitios de internet y otros medios cerrados o censurados por las autoridades regulatorias • Proporción de denuncias presentadas por periodistas o personas de otros medios que han sido investigadas, adjudicadas y aprobadas por los tribunales u otros organismos competentes • Número de instituciones de los medios de grupos destinatarios de minoría étnica, lingüística o religiosa reconocidos o que reciben apoyo público • Proporción de solicitudes para celebrar manifestaciones aprobadas por las autoridades administrativas • Proporción de escuelas que realizan actividades de "aprendizaje activo", dando a los niños la oportunidad de expresarse libremente 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de solicitudes de información de los medios a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva • Suscripciones nacionales y promedio de ventas diarias de periódicos nacionales y grandes periódicos regionales • Proporción de la población con acceso a programas de radio y televisión • Número de computadoras personales en uso con acceso a internet por 100 habitantes* • Número de dominios de internet registrados por 1000 habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de acciones judiciales sobre presuntos casos de difamación que han sido investigados y han resultado en condenas • Proporción de acciones judiciales sobre casos de propaganda de guerra investigadas y que han resultado en condenas • Proporción de medidas (cuasi) judiciales contra casos de promoción del odio nacional, racial, religioso o sexista investigadas y que han resultado en una condena
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Número de periodistas y otras personas de los medios que denunciaron sanciones y presión política o empresarial por la publicación de información • Casos comunicados de muerte, desaparición, detención y tortura contra periodistas, defensores de los derechos humanos o cualquier otra persona que ejerció su derecho a la libertad de expresión, perpetrados por un agente del Estado o cualquier otra persona que actuaba con su autoridad o su complicidad, tolerancia o consentimiento pero sin las debidas garantías procesales (por ejemplo, notificados a los procedimientos especiales de las Naciones Unidas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Casos comunicados de no revelación de documentos, archivos y datos administrativos o empresariales de interés público (registros judiciales, exportaciones de armas, datos ambientales, solicitantes de asilo) • Proporción de los disímiles grupos lingüísticos de la población con acceso a programas de los medios en su idioma 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de víctimas de difamación que recibieron indemnización y rehabilitación

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

Cuadro 11

Indicadores ilustrativos sobre el derecho a un juicio justo (Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 10 y 11)

	Acceso e igualdad ante cortes y tribunales	Audiencia pública por tribunales competentes e independientes	Presunción de inocencia y garantías en la determinación de los cargos penales	Protección especial para los niños	Revisión por un tribunal superior
<p>Estructurales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a un juicio justo ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a un juicio justo en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a un juicio justo, inclusive sobre los procedimientos de nombramiento, la remuneración y la desistitución de • Número de ONG registradas o activas (por 100.000 habitantes) que trabajan en la promoción y protección del derecho a un juicio justo 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política nacional sobre servicios judiciales, inclusive sobre fortalecimiento de los tribunales y contra la extorsión, el soborno o la corrupción • Fecha de entrada en vigor y cobertura de los órganos reglamentarios de las carreras judicial y legal 	<ul style="list-style-type: none"> • Límites de tiempo definidos o prescritos para las fases previa al juicio y de juicio en la determinación de los cargos contra una persona • Plazo y cobertura de la política nacional sobre prestación de asistencia jurídica a determinados grupos de población 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura del tribunal de menores • Fecha de entrada en vigor y cobertura de sistemas de rehabilitación para menores involucrados en delitos • Edad legal de responsabilidad penal 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho de apelación a un tribunal superior y de revisión completa de los aspectos legales y materiales de la acusación y la condena de una persona
<p>De proceso</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de denuncias recibidas sobre el derecho a un juicio justo investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de aquellas a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva • Número de comunicaciones del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y proporción a la que el gobierno ha dado respuesta efectiva • Proporción de jueces, fiscales y abogados con formación en derechos humanos y normas conexas para la administración de justicia • Proporción de la población que está a X horas de un tribunal plenamente operativo o número de personas con funciones judiciales por 100.000 habitantes • Proporción de solicitudes de asistencia jurídica e intérpretes gratuitos que se atienden al año (procesos penales y civiles) • Número o proporción de casos derivados a otros medios de solución de controversias • Proporción de delitos (violación, agresión física, violencia doméstica) denunciados a la policía (encuesta de victimización) • Proporción de víctimas de delitos en casos enviados al tribunal por policías que confirman los cargos o se presentan en el proceso con el tribunal o los fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de personas con funciones judiciales (por ejemplo, jueces y fiscales) formalmente investigados por incumplimiento del deber, irregularidades, abusos (por ejemplo, corrupción) • Proporción de investigaciones formales de personas con funciones judiciales que desembocaron en medidas disciplinarias o enjuiciamiento • Número o proporción de civiles juzgados por tribunales militares o tribunales especiales • Número promedio de casos asignados/completados por personas con funciones judiciales en distintos niveles del poder judicial • Proporción del gasto público en tribunales y el sistema de justicia • Salario promedio de las personas con funciones judiciales como porcentaje del salario mínimo regulado 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de casos en los que el plazo de detención de una persona antes de que se le notifique los cargos (en sentido legal) y en un idioma que comprenda el límite • Proporción del público que asiste a los tribunales que considera los servicios del tribunal muy accesibles en su propio idioma (encuesta entre usuarios de los tribunales) • Proporción de acusados con acceso a medios adecuados, un abogado o asistencia jurídica para su defensa • Proporción de casos penales y civiles con duración promedio de los juicios penales • Proporción de casos en que el tiempo transcurrido entre la detención y el juicio excedió el límite reglamentario u ordenado • Casos notificados de asesinato, agresión, amenazas y desistitución arbitraria de personas con funciones judiciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de fiscales y abogados defensores que trabajan en casos de menores con formación especializada en justicia de menores • Proporción de menores privados de libertad a los que se ha proporcionado asistencia jurídica gratuita en las primeras 24 horas de detención • Proporción de menores privados de libertad que reciben formación profesional u educación por maestros capacitados durante las mismas horas que los alumnos de la misma edad que están en libertad • Proporción de tribunales aptos para juzgar casos de menores • Proporción de menores condenados a prisión • Acceso a servicios de rehabilitación después de su liberación 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de condenas por delitos graves en que el condenado recibió asistencia jurídica para poder solicitar la revisión por un tribunal superior • Proporción de casos recurridos por los acusados o los fiscales • Proporción de casos en los que el derecho de apelación está excluido o restringido a ciertos supuestos
<p>De resultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de condena para acusados indigentes a los que se ha proporcionado representación legal como proporción de las tasas de condena de acusados con abogado de elección propia • Proporción de delitos (violación, agresión física) llevados ante las autoridades judiciales • Tasas de condena por tipo de delito juzgado (por ejemplo, violación, homicidio, agresión física) y características de las víctimas y los autores (sexo, menores) • Casos comunicados de detención arbitraria en el período de referencia • Casos comunicados de denegación de justicia y proporción de las víctimas que recibieron reparación en un plazo razonable 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción del total de audiencias abiertas al público • Proporción de casos adjudicados en el que los tribunales señalaron al menos una irregularidad en la determinación de cargos antes del juicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de condenas pronunciadas en ausencia (total o parcial) • Casos notificados de presunción de culpabilidad y prejuicio por un tribunal o por autoridades públicas (por ejemplo, declaraciones públicas adversas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de niños detenidos o privados de libertad por 100.000 habitantes • Tasas de reincidencia en menores de edad 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de condenas penales en las que la sentencia se redujo o la condena fue revocada o remitida a nuevo juicio o se dictó nueva sentencia

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

IV. >> Ilustración del marco: indicadores sobre algunos derechos

Cuadro 12 Indicadores ilustrativos sobre la violencia contra la mujer (Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 1 a 5 y 16)

Salud sexual y reproductiva y prácticas tradicionales nocivas	Violencia doméstica	Violencia en el trabajo, trabajo forzoso y trata	Violencia comunitaria y abuso por agentes del orden público	Violencia situaciones de conflicto, post conflicto y de emergencia
<ul style="list-style-type: none"> Tratados internacionales de derechos humanos relacionados con la eliminación de la discriminación contra la mujer, incluidos todas las formas de violencia contra la mujer, ratificados por el Estado sin reservas Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación que prohíbe la discriminación entre hombres y mujeres y prohíbe la violencia contra la mujer en la constitución u otras formas de legislación superior Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales que penalizan la violencia contra la mujer, inclusive la violación, la violencia doméstica, la trata, las prácticas tradicionales nocivas, el acoso criminal y el abuso sexual contra los niños humanos acreditada) Plazo y cobertura de la policía o el plan de acción para la eliminación de la discriminación y de todas las formas de violencia contra la mujer, incluido un programa de acopio y divulgación de datos Número de ONG registradas o activas y empleo equivalente (por 100.000 personas) que participan en la protección de la mujer contra la violencia 	<ul style="list-style-type: none"> Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación que penaliza la violación en el matrimonio y el incesto Fecha de entrada en vigor y cobertura de legislación que proteja la igualdad de género y la capacidad de la mujer para abandonar relaciones abusivas (por ejemplo, igualdad de derechos de sucesión, propiedad de bienes, divorcio) 	<ul style="list-style-type: none"> Plazo y cobertura de la policía o programa contra el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo Plazo y cobertura de la policía para combatir la trata, la explotación sexual y el trabajo forzoso de mujeres y posibilidad de protección y acceso a reparación a las víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> Fecha de entrada en vigor y cobertura de legislación que define la violación en relación con la falta de consentimiento más que con el uso de la fuerza Plazo y cobertura de la policía de lucha contra la violencia comunitaria y el abuso por las fuerzas policiales 	<ul style="list-style-type: none"> Plazo y cobertura de la policía o el programa para prevenir o combatir la violencia sexual en situaciones de conflicto, post conflicto y de emergencia Plazo y cobertura de medidas especiales para la participación de mujeres en los procesos de paz
<p>Estructurales</p> <ul style="list-style-type: none"> Plazo y cobertura de la policía para eliminar las prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación genital femenina, el matrimonio precoz o forzoso, los crímenes de honor la determinación del sexo del feto Estad mínima legal para contraer matrimonio 	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de quejas recibidas sobre todas las formas de violencia contra la mujer investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos o otros mecanismos y proporción a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva Proporción del gasto público del sector social en campaña nacional de concienciación sobre todas las formas de violencia contra la mujer (incluidas las prácticas tradicionales nocivas), violencia doméstica, trata, explotación sexual y trabajo forzoso) detenidos, juzgados, condenados y cumpliendo sentencias (por tipo de planes de estudios) Número de autores de actos de violencia contra la mujer (inclusive prácticas tradicionales nocivas, violencia doméstica, trata, explotación sexual y trabajo forzoso) detenidos, juzgados, condenados y cumpliendo sentencias (por tipo de condena) 	<ul style="list-style-type: none"> Proporción y frecuencia de empresas inspeccionadas en cuanto al cumplimiento de las normas laborales Proporción de migrantes que trabajan en la industria del sexo Proporción de trabajadores del sector informal (por ejemplo, trabajadores domésticos) que han pasado al sector formal 	<ul style="list-style-type: none"> Preparación de nuevos contratos en la policía, el trabajo social, la psicología, la salud (médicos, enfermeros, otros), la educación (maestros) que terminan un curso básico sobre todas las formas de violencia contra la mujer Preparación de víctimas de violación que tuvieron acceso a métodos anticonceptivos de urgencia o un aborto en condiciones seguras, profilaxis para enfermedades de transmisión sexual/VIH Preparación de delitos sexuales (por ejemplo, violación) denunciados a la policía (encuesta de población) Preparación de investigaciones formales de agentes del orden por casos de violencia contra mujeres que han desembocado en medidas disciplinarias o enjuiciamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Preparación de personal de salud adiestrado en tratamiento médico y apoyo de víctimas de violencia sexual y de otro tipo Preparación de víctimas de violencia sexual y de otro tipo con acceso a servicios médicos, psicosociales y legales apropiados Preparación de casos denunciados de violencia sexual o de otro tipo en los que las víctimas (o terceros en su nombre) emprendieron acciones legales Preparación del gasto en asistencia de socorro y emergencia dedicado a atender a mujeres y niños
<p>De proceso</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporción de mujeres en edad reproductiva que usan o cuyo compañero usan métodos anticonceptivos y medidas eficaces de prevención de enfermedades de transmisión sexual (por ejemplo, VIH/SIDA)[*] Demanda insatisfecha de planificación familiar[*] Número de abortos seguros y no seguros por 1000 mujeres en edad reproductiva Proporción de mujeres que contraen matrimonio antes de los 18 años^{**} Proporción de puestos directivos y otros puestos de liderazgo (por ejemplo, líder religioso) ocupados por mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de mujeres que reportan formas de violencia doméstica a agentes del orden o emprenden acciones legales Número de plazas disponibles en albergues y refugios por 1000 habitantes (urbanos y rurales) Número de órdenes de alejamiento emitidos Proporción de hombres y de mujeres que piensan que los abusos o la violencia contra la mujer son aceptables o tolerables 	<ul style="list-style-type: none"> Casos notificados de mujeres/hombres víctimas de trata (dentro de los países o entre países), explotación sexual o trabajo forzoso Proporción de mujeres trabajadoras que han sido víctimas de abuso/acoso sexual en el lugar de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Preparación de mujeres y de hombres seguros en lugares públicos o limitan sus actividades por motivos de seguridad o de hostigamiento Preparación de mujeres que han padecido violencia física o violación o agresión sexual durante el último año/ durante su vida^{**} 	<ul style="list-style-type: none"> Casos comunicados de muerte, violación (intento o consumada) y otros incidentes de violencia contra las mujeres ocurridos en situaciones de conflicto, post conflicto o de emergencia
<p>De resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> Proporción de mujeres sometidas a mutilación genital^{**} Razón de sexo al nacer y a los 5-9 años Tasa de mortalidad materna[*] y proporción de muertes por abortos en condiciones no seguras 	<ul style="list-style-type: none"> Proporción de mujeres que han sufrido violencia física o sexual por su compañero actual o anterior en los últimos 12 meses/ a lo largo de su vida^{**} Proporción de mujeres que han sufrido violencia psicológica o económica de su compañero[*] 	<ul style="list-style-type: none"> Tasas de homicidio (por ejemplo, asesinado por el compañero, asesinato sexual, muerte de prostitutas, crímenes de honor, infanticidio de niñas, asesinatos relacionados con la dote) Proporción de mujeres que han sufrido violencia física, sexual y psicológica durante el último año (toda la vida), por gravedad de la violencia, relación con el autor y frecuencia^{**} Proporción de víctimas y supervivientes de violencia física, sexual o mental, inclusive trata y trabajo forzoso, que recibieron asistencia, reparación y servicios de rehabilitación Tasas de suicidio por sexo 	<ul style="list-style-type: none"> Tasas de homicidio (por ejemplo, asesinado por el compañero, asesinato sexual, muerte de prostitutas, crímenes de honor, infanticidio de niñas, asesinatos relacionados con la dote) Proporción de mujeres que han sufrido violencia física, sexual y psicológica durante el último año (toda la vida), por gravedad de la violencia, relación con el autor y frecuencia^{**} Proporción de víctimas y supervivientes de violencia física, sexual o mental, inclusive trata y trabajo forzoso, que recibieron asistencia, reparación y servicios de rehabilitación 	<ul style="list-style-type: none"> Tasas de homicidio (por ejemplo, asesinado por el compañero, asesinato sexual, muerte de prostitutas, crímenes de honor, infanticidio de niñas, asesinatos relacionados con la dote) Proporción de mujeres que han sufrido violencia física, sexual y psicológica durante el último año (toda la vida), por gravedad de la violencia, relación con el autor y frecuencia^{**} Proporción de víctimas y supervivientes de violencia física, sexual o mental, inclusive trata y trabajo forzoso, que recibieron asistencia, reparación y servicios de rehabilitación

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

** Indicadores de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa

Cuadro 13

Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la no discriminación y a la igualdad (Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 1, 2 y 7)

	Discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan u obstaculizan la igualdad de oportunidades para ganarse la vida		Medidas especiales, incluso para participar en la adopción de decisiones	
	Igualdad ante la ley y protección de la persona	El acceso a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación	La igualdad de oportunidades para ganarse la vida	Medidas especiales, incluso para participar en la adopción de decisiones
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la no discriminación y a la igualdad (derecho a la no discriminación) ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la no discriminación, incluida la lista de motivos prohibidos de discriminación en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la no discriminación, incluso sobre la prohibición de la promoción constitutiva de incitación a la discriminación y el odio • Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación por la que se constituye un órgano responsable de la promoción y protección del derecho a la no discriminación • Periodicidad y cobertura del acopio y la divulgación de datos pertinentes para la evaluación de la realización del derecho a la no discriminación • Número de ONG registradas o activas y empleo equivalente a tiempo completo (por 100.000 habitantes) que trabajan en la promoción y la protección del derecho a la no discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política o el programa de igualdad de acceso a la educación en todos los niveles • Plazo y cobertura de la política y los programas de protección frente a prácticas discriminatorias que menoscaban el acceso a los alimentos, la salud, la seguridad social y la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de las políticas de igualdad de acceso a trabajo digno • Plazo y cobertura de la política para la eliminación del trabajo forzoso y otros abusos en el trabajo, incluido el trabajo doméstico 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política para aplicar medidas de carácter especial y temporal para asegurar o impulsar la igualdad en el disfrute de los derechos humanos • Fecha de entrada en vigor y cobertura de cuotas u otras medidas especiales para las poblaciones destinatarias en los órganos legislativos, ejecutivos, judiciales y otros órganos constituidos por designación
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de denuncias recibidas sobre casos de discriminación directa e indirecta investigados y adjudicados por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos (por ejemplo, comisión para la igualdad de oportunidades) y proporción a la que el gobierno ha dado respuesta efectiva • Proporción de la población destinataria (por ejemplo, agentes del orden público) capacitada en la aplicación de un código de conducta para la eliminación de la discriminación • Proporción de víctimas de discriminación y violencia debida a prejuicios que han recibido asistencia jurídica • Número de personas (incluidos agentes del orden público) detenidas, juzgadas, condenadas o cumpliendo penas por discriminación y violencia basada en prejuicios por 100.000 habitantes • Proporción de mujeres que reportan formas de violencia contra ellas o sus hijos que emprenden acciones legales o piden ayuda a la policía o a centros de asesoramiento • Proporción de solicitudes de asistencia jurídica de interiores, gratuitos que se atienden (procedimientos penales y civiles) • Proporción de demandas por propiedades en las que las mujeres comparecen en persona o representadas como demandantes o demandadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población destinataria (por ejemplo, niñas) en el grupo de población pertinente en educación primaria y superior*, y por tipo de escuela (pública, privada, especial)* • Proporción de profesionales de salud (propietarios) que gestionan solicitudes de potenciales pacientes [inquiridos] de forma no discriminatoria. [fuente: encuesta de prueba de la discriminación] • Proporción de edificios públicos adaptados para personas con discapacidad • Proporción de poblaciones destinatarias a las que se amplió el acceso sostenible a una fuente de agua potable mejorada, saneamiento*, electricidad y eliminación de desechos 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de empresas (por ejemplo, contratistas del gobierno) que cumplen las prácticas certificadas de no discriminación en la actividad empresarial y en el lugar del trabajo (por ejemplo, sin requisitos sobre la prueba del VIH) • Proporción de anuncios de vacantes que estipulan que se seleccionará, entre candidatos igualmente calificados, a una persona de uno de los grupos destinatarios (por ejemplo, mujer, minoría) • Proporción de empleadores que tratan de forma no discriminatoria las solicitudes de empleo (por ejemplo, encuesta de la OIT de prueba de la discriminación) • Proporción de empleados (por ejemplo, trabajadores migrantes) que informan de discriminación y abusos en el trabajo que emprendieron acciones legales o administrativas • Proporción de tiempo dedicado a tareas domésticas y cuidados no remunerados por mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de los grupos de población destinatarios con acceso a medidas de acción positiva o trato preferente para promover la igualdad en la práctica (por ejemplo, asistencia financiera, capacitación) • Proporción de instituciones de educación de todos los niveles que enseñen derechos humanos y promuevan la comprensión entre grupos étnicos • Proporción de miembros de sindicatos y partidos políticos que son mujeres o miembros de otros grupos destinatarios que se presentan como candidatos a elecciones
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalencia/incidencia de delitos, inclusive motivados por el odio y violencia doméstica, por grupo de población destinataria • Casos comunicados de asesinato arbitrario, detención, desaparición y tortura por grupos de población normalmente expuestos a riesgo de trato discriminatorio • Tasas de condena de acusados indigentes a los que se proporciona representación legal como proporción de los tasas de condena de acusados con abogado de elección propia 	<ul style="list-style-type: none"> • Logros educativos (por ejemplo, tasas de alfabetismo de jóvenes y adultos), por grupo de población destinataria* • Tasas de natalidad, mortalidad y esperanza de vida desglosadas por grupo de población destinataria • Proporción de las poblaciones destinatarias por debajo de la línea de pobreza nacional (e índices de Gini) antes y después de las transferencias sociales* 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de empleo en la población*, por grupo de población destinataria • Tasas de disparidad de sueldos para los grupos de población destinatarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de puestos pertinentes (por ejemplo, directivos) en los sectores público y privado ocupados por miembros de los grupos destinatarios • Proporción de puestos en órganos constituidos por elección y designación en los niveles subnacional y local ocupados por miembros de los grupos destinatarios.*

• Número comunicado de víctimas de discriminación directa e indirecta y crímenes de odio y proporción de víctimas (o familiares) que recibieron reparación y rehabilitación en el periodo de referencia

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

Cuadro 14

Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la vida (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3)

	Privación arbitraria de la vida	Desaparición de personas	Salud y nutrición	Penas de muerte
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados internacionales de derechos humanos relacionados con el derecho a la vida ratificados por el Estado • Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la vida en la constitución u otras formas de legislación superior • Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la vida • Tipo de acreditación de la institución nacional de derechos humanos según el reglamento del Comité Interamericano de Instituciones Nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de entrada en vigor y cobertura de la disposición constitucional en materia de habeas corpus 	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud y nutrición 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de entidades administrativas subnacionales que han abolido la pena de muerte • Fecha de entrada en vigor y cobertura de salvaguardias para los condenados a muerte (inclusive edad mínima, embarazo, madre de niños de corta edad, discapacidad)
De proceso	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de quejas recibidas en relación con el derecho a la vida investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva • Proporción de comunicaciones del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva en el período de referencia • Proporción de agentes del orden público y personal de custodia capacitado en normas de conducta, sobre uso proporcional de la fuerza, arresto, detención, investigación y trato de personas privadas de libertad • Proporción de agentes del orden público formalmente investigados por abusos o delitos físicos o no físicos que han causado la muerte o amenazado la vida en el período de referencia • Proporción de investigaciones formales de agentes del orden público que han desembocado en medidas disciplinarias o enjuiciamiento en el período de referencia • Proporción de personas llevadas formalmente ante las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (sospechosos, detenidos o en libertad bajo fianza) por presunta privación arbitraria de la vida/homicidio (intencional o involuntario) respecto del número de casos reportados • Proporción de personas llevadas formalmente ante las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, por presunta privación arbitraria de la vida/homicidio (intencional o involuntario) que son condenadas • Proporción de autores identificados de casos comunicados de privación arbitraria de la vida que son enjuiciados, condenados, juzgados, condenados o cumplen sentencias en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de comunicaciones del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva en el período de referencia • Proporción de casos en los que la prisión preventiva superó el plazo legítimamente estipulado • Número de peticiones de habeas corpus y amílogos presentadas en los tribunales en el período de referencia, por cada 1000 personas privadas de libertad • Proporción de personas llevadas formalmente ante las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, por presunta desaparición/secuestro respecto del número de casos comunicados • Proporción de personas llevadas formalmente ante las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, por presunta desaparición/secuestro que son condenadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población que usa una fuente de agua potable mejorada* • Proporción de partes asistidos por personal de salud especializado* • Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de ingesta de calorías en la dieta* • Proporción de las poblaciones desnutridas cubiertas por programas públicos de suplementos nutricionales • Proporción de la población que utiliza una instalación de saneamiento mejorada* • Proporción de niños de un año inmunizados contra enfermedades prevenibles mediante vacunas (por ejemplo, sarampión*) • Proporción de casos de enfermedad detectados y curados (por ejemplo, tuberculosis*) 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de personas a la espera de ejecución de la pena de muerte en el período de referencia, en una fecha especificada, inclusive por edad, sexo (embarazo, maternidad) y nacionalidad • Tiempo medio de espera de condenados hasta la ejecución de la pena de muerte • Proporción de acusados que se enfrentan a la pena de muerte que tienen acceso a un abogado o a asistencia jurídica • Proporción de personas condenadas a muerte que ejercen el derecho a que su sentencia sea revisada por un tribunal superior • Casos comunicados de expulsión o expulsión inminente de personas a un país en el que pueden afrontar la pena de muerte
De resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de homicidios (intencionales e involuntarios) por 100.000 habitantes • Número de muertes en custodia por 1000 personas detenidas o reclusas, por causa de muerte (por ejemplo, enfermedad, suicidio, homicidio) • Casos comunicados de privación arbitraria de la vida y amenazas de muerte (por ejemplo, comunicados al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias) 	<ul style="list-style-type: none"> • Casos comunicados de desaparición (por ejemplo, al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias) • Proporción de casos de desaparición aclarados, por situación de la persona en la fecha de aclaración (en libertad, en detención o fallecida) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de mortalidad de lactantes y de menores de cinco años* • Tasa de mortalidad materna* • Esperanza de vida al nacer o al año de edad • Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas a enfermedades transmisibles y no transmisibles (por ejemplo, VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis*) 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de penas de muerte conmutadas • Número de ejecuciones (por pena de muerte)

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

* Indicadores relacionados con los ODM

EL MARCO EN LA PRÁCTICA: IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE LOS DERECHOS



Empezamos a hablar con instituciones y personas con las que no habíamos tenido relación hasta entonces: la [Comisión Nacional de Derechos Humanos], la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas y varios expertos especializados en derechos humanos, democracia y gobernanza... Descubrimos potenciales asociados sumamente calificados y comenzamos a estudiar con ellos posibles formas de colaboración. Aunque las conversaciones acerca de la posibilidad de medir los derechos humanos y la gobernanza democrática no siempre fueron fáciles, pues cada asociado tenía su propia base conceptual, su método de trabajo y sus prioridades particulares, nos dimos cuenta de que nuestra Institución tenía mucho que ganar y mucho que aportar en este proceso de diálogo y de colaboración incipiente.

Romulo A. Virola¹

Cuando se aplica el marco de indicadores esbozado en la presente *Guía* a nivel nacional, pueden presentarse varias dificultades. Algunas de ellas guardan relación con una capacidad limitada para recoger y compilar información sobre indicadores apropiados, su periodicidad, las técnicas analíticas, las disposiciones institucionales necesarias para realizar evaluaciones de los derechos humanos, la falta de recursos suficientes y la indiferencia política respecto de los derechos humanos. También hay

cuestiones como dónde y de qué forma comenzar para obtener los mejores resultados del uso de este marco en la vigilancia de los derechos humanos. En el presente capítulo se abordan algunos de esos problemas. Se ponen de relieve algunas iniciativas a nivel nacional y se ilustran los pasos que se han dado, inclusive en la aplicación del marco de indicadores del ACNUDH para institucionalizar la vigilancia de los derechos humanos y promover su aplicación en distintos contextos.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1

¿Dónde resulta más útil el uso de indicadores para los derechos humanos?

2

¿Cómo aplicar e interpretar los indicadores comúnmente disponibles y definidos para las evaluaciones de derechos humanos?

3

¿Qué pasos hay que dar para establecer sistemas de vigilancia de los derechos humanos y utilizar indicadores a nivel nacional?

1. Secretario General, Junta Nacional de Coordinación Estadística de Filipinas, en *OECD Journal on Development*, vol. 9, N° 2 (2008), pág. 79.

A. Uso de los indicadores de derechos humanos

El uso de indicadores para promover y vigilar los derechos humanos es pertinente y está evolucionando con rapidez en distintas esferas y niveles de participación pública. El uso de indicadores es algo cada vez más común a nivel internacional, sea en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en el examen periódico universal, en la evaluación del impacto de las corrientes de ayuda o en la aplicación de enfoques basados en derechos en la formulación de políticas y los procesos presupuestarios a nivel local. También en el caso de los planes de acción nacionales de derechos humanos, el empleo de indicadores apropiados está ayudando a armonizar esos planes con los planes de desarrollo nacionales, contribuyendo con ello a la incorporación de los derechos humanos a la corriente general de acción. Y, lo que es más importante, el uso de indicadores hace que la promoción de los derechos humanos sea más eficaz y empodere a los titulares y los promotores de derechos. Todos estos esfuerzos pueden obtener grandes beneficios de la labor en materia de indicadores para los derechos humanos que se presenta en esta *Guía*.

En general, la importancia de los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, en estas distintas aplicaciones radica en su utilidad para concretar el análisis de la situación; identificar y definir las cuestiones que hay que resolver y las dificultades que hay que salvar; articular o revisar estrategias y establecer objetivos y metas; seguir los progresos realizados, y efectuar evaluaciones, evaluar el impacto y articular la información sobre los resultados (véase la fig. XV). En última instancia, al añadir valor a todos estos pasos, el uso de indicadores apropiados ayuda a mejorar las medidas de política pública

encaminadas a promover y proteger los derechos humanos. Los ejemplos que se ofrecen en el presente capítulo muestran cómo el uso de indicadores en una o más de estas etapas contribuye a mejorar la realización efectiva de los derechos humanos.

1 **Vigilancia del cumplimiento**

Presentación de informes y seguimiento de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados y procedimientos especiales

Un enfoque estructurado y transparente en la aplicación de información normalizada o indicadores a los diagnósticos nacionales de derechos humanos facilitará la aplicación de medidas de política para asegurar la realización universal de los derechos. Al mismo tiempo, ayudará a los Estados partes a cumplir sus obligaciones de presentación de informes en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos (véase el recuadro 25). El empleo de indicadores cuantitativos apropiados puede ayudar a agilizar la presentación de informes, hacerla más transparente y eficaz, reducir la carga de presentación de informes y, sobre todo, mejorar el seguimiento de las recomendaciones y las observaciones finales de los órganos creados en virtud de tratados y otros mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, incluidos los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, a nivel tanto internacional como regional y nacional (véase el recuadro 26)². Además, permitirá a las instituciones de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil ejercer una supervisión más eficaz de la promoción y la protección de los derechos humanos.

2. En 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos comenzó a elaborar indicadores para medir el avance de los derechos con arreglo al Protocolo de San Salvador, basándose en el marco del ACNUDH. Para más información, véase <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP25807-I.pdf> y <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP25807-II.pdf> (consultado el 25 de junio de 2012).

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos

>> Uso de los indicadores de derechos humanos

Cuando se utilizan los indicadores para esos informes y esas actividades de seguimiento, resulta instructivo tener en cuenta los pasos expuestos en la figura XI. Esos pasos también son pertinentes para la selección de indicadores destinados a otros mecanismos de evaluación del cumplimiento, como el examen periódico universal (véase más abajo). Por definición, los indicadores de cumplimiento de los derechos humanos están explícitamente anclados en las normas de derechos humanos (véase también el cap. I, secc. C 3 y el recuadro 3). Los cuadros de indicadores ilustrativos sobre distintos derechos que se presentan en esta *Guía*, pues, proporcionan un punto de

partida para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes y seguimiento impuestas por los tratados. Además, los pasos en la selección de indicadores y su contextualización, esbozados en el capítulo IV, ayudan a reunir un conjunto de indicadores útiles. Una vez identificados los indicadores pertinentes, resulta conveniente disponer de valores de referencia que deben alcanzar esos indicadores en un plazo determinado. Esos valores de referencia o metas obligan a los Estados a comprometerse y cumplir, con lo que mejora la rendición de cuentas en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos³.

Recuadro 25

Uso de indicadores para mejorar la presentación de informes ante los órganos creados en virtud de tratados - Guatemala

Posiblemente Guatemala sea el primer país que utilizó el marco y las listas de indicadores ilustrativos del ACNUDH para su informe periódico al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Bajo el liderazgo de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala, se emprendió un proceso participativo interinstitucional para elaborar el informe y analizar los datos sobre derechos económicos, sociales y culturales. En 2009, la oficina del ACNUDH en Guatemala había comenzado a prestar asistencia en materia de indicadores a la Comisión Presidencial así como a otros interesados nacionales, entre ellos el Procurador de los Derechos Humanos (institución nacional con calificación "A" por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales), la Secretaría Nacional de Planificación, el Consejo Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad, la Oficina Coordinadora Transversal de Estadísticas de Género y Pueblos, la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD y el UNFPA.

Tras una evaluación de la información estadística disponible, Guatemala decidió basarse en el marco del ACNUDH en relación con los derechos a la salud, la alimentación y la educación. Las directrices para la presentación de informes por los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el marco de indicadores del ACNUDH facilitaron esa presentación de informes. Según el tercer informe periódico de Guatemala (E/C.12/GTM/3), utilizar indicadores es un mecanismo que aporta transparencia y que muestra a los sistemas estadísticos nacionales la oportunidad de poner los datos disponibles sobre derechos humanos al alcance de potenciales usuarios en los campos académico, político y de seguimiento. Para la presentación de información sobre el derecho a la salud, una nueva encuesta sobre la salud de la madre y el niño resultó particularmente útil en la producción de varios indicadores de proceso y de resultados pertinentes para los atributos "salud sexual y reproductiva" y "mortalidad infantil y atención sanitaria" definidos para este derecho.

Fuentes: "Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (E/C.12/2008/2).

3. Un ejemplo de violación de la obligación de hacer efectivos los derechos humanos (es decir, cuando un Estado parte no adopta las medidas necesarias para asegurar la realización de un derecho) destacado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es la falta de seguimiento de la realización de un derecho en todo el país, por ejemplo definiendo indicadores y valores de referencia en relación con el derecho a la salud (observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del máximo nivel posible de salud, párr. 52).

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos
>> Uso de los indicadores de derechos humanos

Existen distintas fuentes o métodos para establecer metas o niveles de referencia para los indicadores. La primera fuente es el marco normativo de derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 14 sobre educación primaria obligatoria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece un nivel de referencia del 100% en las tasas netas de matriculación en la escuela primaria⁴. Los valores anteriores de los indicadores (análisis de tendencias) y las comparaciones entre poblaciones con distintas

características (por ejemplo, sexo, edad, origen étnico e ingresos) o de distintas regiones (por ejemplo, provincia, distrito, urbano y rural) también ofrece valores de referencia. Las metas adoptadas por los Estados, a título individual o colectivo (por ejemplo, metas de los ODM) y los niveles promovidos por otros interesados nacionales o internacionales (por ejemplo, orientaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre dotación mínima de personal médico, orientaciones de la Organización de las

Recuadro 26

Recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas: referencia clave en el proceso de definición de indicadores estructurales, de proceso y de resultados

INDICADOR ESTRUCTURAL

INDICADOR DE PROCESO

INDICADOR DE RESULTADOS

El Comité [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] insta al Estado parte a velar por que **la Ley sobre la salud sexual y reproductiva** se aplique en todas las provincias y por que se garantice **a todas las personas, especialmente a los adolescentes, acceso a educación y servicios completos de salud sexual y reproductiva**, con el fin de, entre otras cosas, reducir **las elevadas tasas de mortalidad materna** (E/C.12/ARG/CO/3, párr. 22).

INDICADOR ESTRUCTURAL

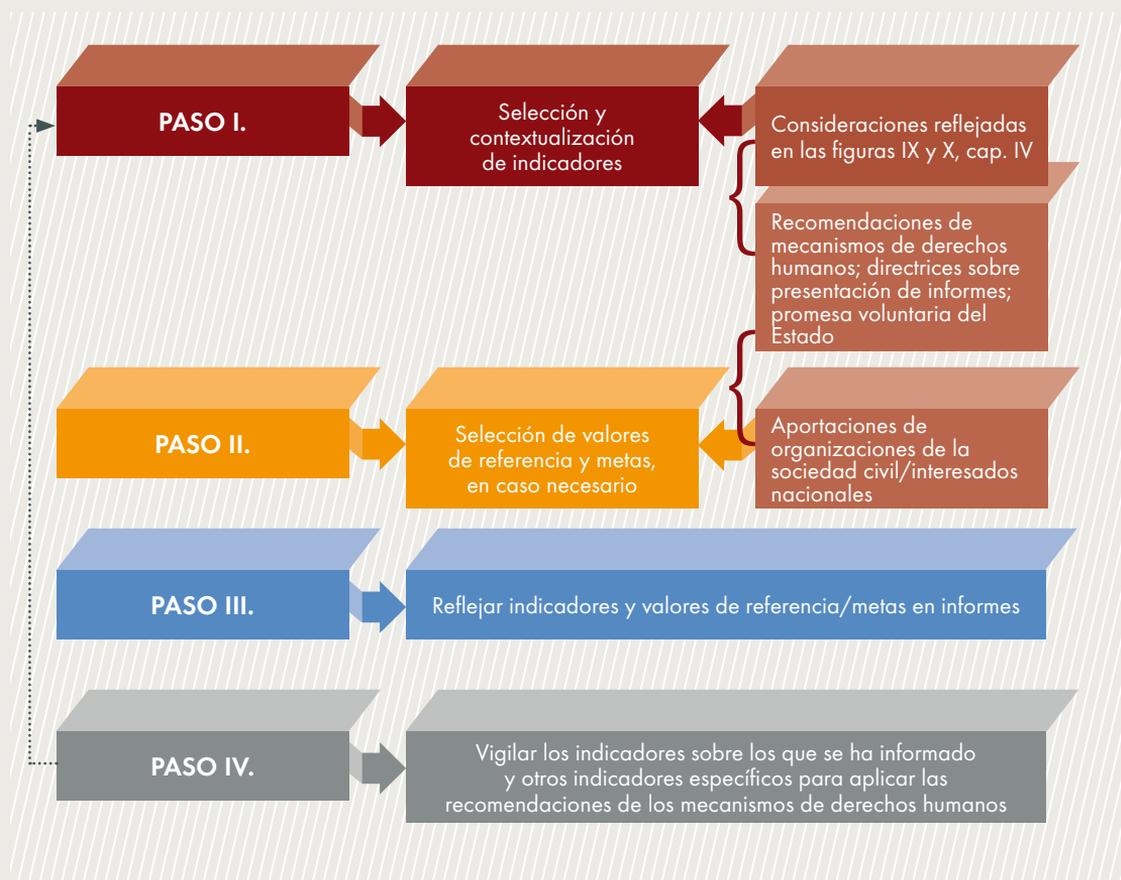
INDICADOR DE PROCESO

INDICADOR DE RESULTADOS

El Comité [para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer] insta al Estado parte a que haga todo lo posible para garantizarla participación en condiciones de igualdad de las mujeres en los asuntos públicos, (...) y a que **fije metas concretas** para acelerar el aumento de la representación política de las mujeres, mediante el establecimiento de plazos o el aumento de las cuotas. También recomienda que el Estado parte **siga realizando campañas de concienciación sobre la importancia de la participación de la mujer en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles** (CEDAW/C/ARE/CO/1, párr. 31).

4. La tasa bruta de matriculación es la cifra total de alumnos matriculados en un nivel educativo, con independencia de la edad, expresada como porcentaje de la cifra oficial de población de edad escolar para ese nivel. La tasa neta de matriculación es el número de niños en edad escolar que están matriculados en un nivel determinado de educación, expresado como porcentaje del total de niños de esa edad.

Fig. XI Marco de indicadores: pasos para la vigilancia del cumplimiento



Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la relación alumnos/maestros) también proporcionan niveles de referencia. También pueden fijarse valores de referencia mediante un proceso participativo a escala nacional, en el que distintos interesados, incluidas organizaciones de la sociedad civil, son consultados por el garante de derechos antes de comprometerse con metas concretas.

Los valores de referencia o metas también pueden ser sometidos al examen conjunto del Estado parte y el órgano creado en virtud del tratado, en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su observación general N° 1 (1989), el Comité destacó la necesidad de niveles de referencia en relación con los indicadores cuantitativos para facilitar la vigilancia de los progresos realiza-

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos

>> Uso de los indicadores de derechos humanos

dos y la rendición de cuentas del garante de derechos. Además señaló en su observación general N° 14 (2000) la necesidad de un procedimiento en cuatro pasos que abarcara indicadores, niveles de referencia, determinación del alcance y evaluación (IRAE) para vigilar la aplicación de las normas de derechos humanos (véase el recuadro 27). Una vez definidos indicadores apropiados, se alienta a los Estados partes a establecer niveles de referencia del desempeño nacional específicos en relación con los indicadores para reforzar su compromiso con el cumplimiento de sus obligaciones. Además, durante el procedimiento de información periódica se espera del Comité que intervenga en un proceso de determinación del alcance con el Estado parte sobre los indicadores y los niveles de referencia utilizados en los informes que le presentan. Este proceso da lugar a metas de desempeño para el siguiente ciclo de presentación de informes. Esos indicadores de metas pueden entonces convertirse en niveles de referencia para ese ciclo. De ese modo, el uso de indicadores contribuye al proceso de presentación de informes y de seguimiento de las recomendaciones de los tratados (véase el cap. I, recuadro 3).

Examen periódico universal

El examen periódico universal fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de marzo de 2006 mediante una resolución por la que se establecía el Consejo de Derechos Humanos⁵. Se trata de un proceso singular que tiene por objeto examinar el desempeño en materia de derechos humanos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas una vez cada cuatro años y medio. Se trata de un proceso orientado por los Estados bajo la égida del Consejo de Derechos Humanos. Da a cada Estado la oportunidad de mostrar las medidas que ha adoptado para mejorar su situación de derechos

humanos, para divulgar mejores prácticas, para pedir asistencia técnica, si la necesita, y para mejorar su capacidad de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. El fin último de este nuevo mecanismo es mejorar la realización efectiva de los derechos humanos en todos los países y hacer frente a las infracciones cada vez que ocurran.

El examen de cada país se basa en tres informes. El informe "nacional" o del Estado expone los logros y las mejores prácticas, las dificultades y limitaciones, y las grandes prioridades nacionales en la solución de las carencias en materia de derechos humanos. El segundo informe reúne la información sobre la situación de derechos humanos del Estado que se presenta en diversos informes de los órganos creados en virtud de tratados, procedimientos especiales y otras entidades de las Naciones Unidas. El tercer informe contiene información de organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y otros interesados no gubernamentales. El examen entraña un debate interactivo y en transmisión web entre el Estado examinado y el Consejo de Derechos Humanos. Puede abordar las obligaciones de derechos humanos contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de derechos humanos de los que es parte el Estado, las promesas voluntarias y los compromisos que ha contraído y el derecho humanitario internacional aplicable.

Considerando el potencial ámbito del examen, la variedad de la información que se examina y la naturaleza de sus recomendaciones, está sobradamente justificado utilizar indicadores apropiados. El marco que se expone en la presente *Guía* y los pasos que se definen en la figura XI pueden contribuir a seleccionar y presentar indicadores

5. Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx (consultado el 8 de junio de 2012).

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos

>> Uso de los indicadores de derechos humanos

pertinentes y otra información estructurada para utilizarlos en el examen periódico universal de un Estado. Además, en el contexto del examen periódico universal también debe examinarse alguna información de antecedentes y los indicadores

correspondientes, que van más allá de los indicadores ilustrativos identificados para las normas de derechos humanos (véase el cap. II, secc. A 3), e información relacionada con las promesas voluntarias de los Estados Miembros en materia de derechos humanos.

Recuadro 27

El IRAE como instrumento para el monitoreo de los derechos humanos

Las siglas IRAE representan las palabras indicadores, referencias, alcance y evaluación. Se refieren a una iniciativa de la Universidad de Mannheim (Alemania) en colaboración con la ONG FoodFirst Information y Action Network (FIAN International) para poner en marcha e institucionalizar un proceso encaminado a alentar el uso de indicadores y niveles de referencia para evaluar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por los Estados partes.

El mecanismo IRAE consta básicamente de cuatro elementos: i) indicadores que representan el contenido básico de los derechos del Pacto; ii) el uso de niveles de referencia como metas de aplicación de esos derechos; iii) el proceso de determinación del alcance, un mecanismo conjunto en el que participan el Comité y el Estado parte para definir y acordar los indicadores y los niveles de referencia correspondientes para la vigilancia durante un período determinado, y iv) una evaluación periódica de los resultados del mecanismo.

Durante el período 2004-2009, la iniciativa IRAE definió en primer lugar indicadores para el derecho a una alimentación adecuada, seguido por un proceso de validación práctica de esos indicadores a nivel nacional. La primera fase dio lugar a 37 indicadores del derecho a la alimentación, que a lo largo de la segunda fase se redujeron a 25. El ACNUDH colaboró estrechamente con el proceso IRAE en ambas fases y contribuyó a la identificación y validación de los indicadores. El resultado es que sus dos conjuntos de indicadores del derecho a una alimentación adecuada se corresponden estrechamente.

Fuentes: Eibe Riedel, "The IBSA procedure as a tool of human rights monitoring" (Universidad de Mannheim); FIAN International (www.fian.org).

2 Vigilancia del desempeño

Al reducir las normas y los principios de derechos humanos y las obligaciones correspondientes en indicadores concretos, el marco conceptual y metodológico que se presenta en esta *Guía* muestra las

posibilidades que ofrece reconocer y aplicar las normas de derechos humanos en programas de desarrollo e intervenciones públicas concretos. Esto ayuda a que se asigne una importancia más explícita a la programación basada en derechos⁶. También puede dar una mayor perspectiva de derechos humanos a

6. Véase también "El enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas".

Fig. XII Marco de indicadores: evaluaciones del cumplimiento y del desempeño



las iniciativas locales de programación. La comparación del marco de indicadores para las evaluaciones del cumplimiento de los derechos humanos y las evaluaciones del desempeño en los programas de desarrollo, que aparece en la figura XII, pone de manifiesto esos vínculos.

Los indicadores de desempeño o indicadores generalmente utilizados en la programación del desarrollo permiten “verificar cambios debidos a la intervención

para el desarrollo o que muestran resultados en relación con lo que se ha planeado”⁷. De acuerdo con los enfoques de gestión basada en los resultados y lógica del ciclo de los proyectos, la principal referencia o fuente para la identificación de esos indicadores son los resultados previstos del programa de desarrollo⁸. En el marco de evaluación del desempeño, las distintas categorías de indicadores que en general se definen y aplican son *insumo*, *producto*, *efecto directo* e *impacto*. Mientras que

7. Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* (París, 2002)

8. Véase también *Indicators for Policy Management*.

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos

>> Uso de los indicadores de derechos humanos

los indicadores del insumo se refieren a los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y de información empleados para la intervención de desarrollo, los indicadores de producto son los productos y servicios que se derivan de la finalización de la actividad⁹ de una intervención de desarrollo. Del mismo modo, mientras que los indicadores de efectos directos son los efectos deseados o logrados a corto y medio plazo de los productos de la intervención, que en general exigen el esfuerzo colectivo de los asociados o los interesados, los indicadores de impacto son los efectos positivos o negativos a largo plazo en grupos de población identificables producidos por una intervención de desarrollo, de manera directa o indirecta, deliberada o involuntaria. Esos efectos pueden ser económicos, socioculturales, institucionales, ambientales, tecnológicos o de otro tipo. Los efectos directos representan los cambios en las condiciones de desarrollo que se producen entre la realización de los productos y el logro del impacto¹⁰.

Así, en un programa de desarrollo en materia de educación, pueden identificarse indicadores como el gasto en educación primaria como parte de dicho programa (insumo); número de maestros de primaria capacitados por el programa (producto); proporción de alumnos que comienzan el grado 1 y alcanzan el grado 5 (efecto directo), y tasas de alfabetización (impacto) para evaluar el desempeño del programa en el logro de sus objetivos declarados. Esos indicadores pueden compararse con los indicadores definidos para el derecho a la educación (cap. IV, cuadro 6).

El indicador de insumos puede relacionarse con indicadores de proceso como "gasto público anual por alumno de primaria expresado como porcentaje del PIB por habitante", estadística socioeconómica que normalmente compila la UNESCO y que resulta útil

para evaluar los esfuerzos (presupuestarios) que realiza un Estado para cumplir sus obligaciones de realización del derecho a la educación primaria. El indicador de producto es análogo al indicador de proceso "densidad/proporción de maestros de primaria plenamente calificados y adiestrados", que también contribuye a evaluar los esfuerzos realizados para hacer efectivo el derecho. La "proporción de alumnos que comienzan el grado 1 y alcanzan el grado 5" y las "tasas de alfabetización", ambos indicadores de los ODM y respectivamente indicadores de efecto directo y de impacto, también se identifican como indicadores de resultados en el cuadro sobre el derecho a la educación. Reflejan, hasta cierto punto, algunos aspectos del disfrute de este derecho por la población. Así pues, los indicadores del desempeño son coherentes y a veces idénticos a los indicadores definidos para las evaluaciones del cumplimiento de los derechos humanos. Puesto que ambos marcos de indicadores aplican una cadena lógica y un enfoque de causa y efecto, tienen la posibilidad de enriquecerse mutuamente.

Sin embargo, el marco de indicadores para las evaluaciones del cumplimiento de los derechos humanos se basa en el marco de evaluación del desempeño de varios modos. *En primer lugar*, los indicadores definidos para las evaluaciones de derechos humanos están explícitamente anclados en las normas de derechos humanos. En general, este no es el caso de los indicadores de desempeño, que están esencialmente relacionados con objetivos programáticos y se derivan de ellos. *En segundo lugar*, los indicadores estructurales, que captan primordialmente el compromiso de un Estado (organismos gubernamentales y otros garantes de derechos) con la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos, son una parte importante del marco de evaluación de cumplimiento de los derechos humanos, pero a

9. Se entiende por actividad las acciones emprendidas o la labor realizada mediante las cuales se movilizan insumos, como son los fondos, asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados (véase *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*).
10. De modo más general, los resultados incluyen el producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo, que pueden extenderse más allá del plazo de duración de una intervención (véase *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*).

menudo quedan fuera del marco de los indicadores de desempeño. Así sucede con un indicador estructural como “plazo y cobertura del plan de acción adoptado por el Estado para aplicar el principio de la educación primaria universal, obligatoria y gratuita” (cap. IV, cuadro 6) que, aunque puede ser útil para los programas de desarrollo en materia de educación, tal vez ni siquiera se tenga en cuenta en un marco de evaluación del desempeño¹¹. El uso de este indicador en las evaluaciones del cumplimiento de derechos humanos informará y reforzará el compromiso de un Estado con el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos, y ayudará a definir niveles de referencia y a que el Estado rinda cuentas en cuanto a la aplicación del derecho a la enseñanza primaria universal. *Por último*, al definir los indicadores de proceso en relación con los esfuerzos del garante de derechos para promover o proteger un derecho, el marco de evaluación del cumplimiento de derechos humanos incorpora las tres categorías bien diferenciadas de indicadores del desempeño de insumo, producto y resultado en uno solo, simplificando así el enfoque de la evaluación sin pérdida de información o de precisión. Aún es más importante que el uso de las tres categorías de indicadores (estructurales, de proceso y de resultados) permite la transición desde el análisis y la evaluación de una situación local (proyecto o programa) hasta un análisis y evaluación de una situación nacional o subnacional.

3 Promoción de los derechos humanos y empoderamiento de la población

El marco de indicadores para los derechos humanos que se presenta en esta *Guía* refuerza el lenguaje de la promoción de los derechos humanos de varias formas. *En primer lugar*, hace que los derechos

humanos sean más concretos y tangibles a ojos de los encargados de formular políticas. *En segundo lugar*, ayuda a definir instrumentos acordes con el contexto, alentando con ello la asunción nacional de la estrategia de promoción. *En tercer lugar*, ayuda a localizar toda la gama de medidas, desde el requisito institucional de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos hasta los procesos que es necesario aplicar y supervisa de modo que puedan articularse y perseguirse los resultados para la realización de los derechos humanos. Esta información permite a los interesados realizar una promoción más centrada, articular mejor sus demandas y colaborar de manera eficaz con el garante de derechos. Por consiguiente, en caso de carencias en la realización de los derechos humanos, por ejemplo en el acceso a recurso legal o a atención de salud preventiva y curativa, los interesados pueden definir estrategias e intervenciones que debe asumir el garante de derechos y los indicadores para vigilar esas intervenciones. Algunas de las experiencias (véanse los recuadros 28 a 32) muestran la forma en que los indicadores ilustrativos de diferentes derechos humanos reflejados en la presente *Guía* pueden utilizarse para generar una estrategia asumida por el país para mejorar la promoción y la realización efectiva de los derechos humanos.

En general, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en determinados derechos humanos o cuestiones conexas (por ejemplo, la salud, la administración de justicia o las cuestiones de género) y entidades como las instituciones nacionales de derechos humanos, instituciones para la igualdad de oportunidades o asuntos de las minorías y los organismos de estadística pueden ser convocados para sensibilizarlos y animarlos a poner en contexto los cuadros que aparecen en la *Guía* (véase el cap. II, recuadro 8). Poner los cuadros

11. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca la necesidad de que los Estados partes adopten “un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos”.

Recuadro 28 **Uso de indicadores para los derechos humanos y la planificación nacional - Ecuador**

El Gobierno del Ecuador, por conducto de la Secretaría de Planificación Nacional de Desarrollo y del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, está integrando los derechos humanos en su proceso nacional de planificación del desarrollo y poniendo en pie un sistema de indicadores de derechos humanos (SIDERECHOS) utilizando el marco esbozado en la presente *Guía*. Estos pasos siguen a la adopción en 2008 de la nueva Constitución, que exige al Estado planificar el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos y los principios en ella consagrados (art. 275).

Estas medidas fueron reconocidas por el Comité de Derechos Humanos, que instaba al Ecuador a adoptar medidas apropiadas para asegurar la aplicación práctica de las disposiciones constitucionales (CCPR/C/ECU/CO/5). Del mismo modo, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares alentó al Ecuador a revisar aquellas leyes secundarias que no sean compatibles con la nueva Constitución y las normas internacionales de derechos humanos (CMW/C/ECU/CO/2).

Este intento de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos en los procesos de planificación nacionales y de establecer un sistema nacional de indicadores de derechos humanos también responde a las recomendaciones del examen periódico universal. Se pidió a los funcionarios de planificación del Ecuador que aplicaran esas recomendaciones y las de otros mecanismos de las Naciones Unidas de vigilancia de los derechos en la realización de diagnósticos sectoriales (por ejemplo, salud, educación) y el establecimiento de prioridades en las intervenciones del Estado. Está previsto que esas recomendaciones pasen a formar parte integral del sistema de indicadores de derechos humanos y se traduzcan en indicadores que ayuden a vigilar su cumplimiento. Por ejemplo, para la aplicación de la cuarta recomendación del examen periódico universal de adoptar las medidas apropiadas para seguir mejorando las condiciones de los detenidos en prisiones, de acuerdo con la recomendación del Comité contra la Tortura (A/HRC/8/20), en el proyecto SIDERECHOS se definieron indicadores como la proporción de personal penitenciario formalmente investigado por malos tratos a los presos (incluida la tortura y el uso excesivo de la fuerza), el número de visitas a centros de detención por la institución nacional de derechos humanos y la ocupación penitenciaria real en relación con la capacidad.

La información sobre el cumplimiento por el Estado de sus obligaciones de derechos humanos se considera pertinente tanto para los encargados de la planificación como para el diseño y la aplicación de políticas y programas públicos para impulsar la realización de los derechos humanos en el Ecuador. El ACNUDH está prestando asistencia técnica a los interesados nacionales en el ámbito de los derechos humanos, por conducto del Asesor de Derechos Humanos al Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, en cuanto a la integración del enfoque basado en derechos humanos en la planificación del desarrollo y el marco de indicadores expuesto en la presente *Guía*.

en contexto ayuda a aumentar el sentimiento de propiedad y mejora su aceptabilidad en distintos niveles nacionales de actividad en el campo de los derechos humanos. Una vez que se ha catalizado una mínima capacidad de trabajo con indicadores de derechos humanos, particularmente entre las organizaciones de la sociedad civil, su utilización en múltiples contextos puede sostenerse por sí sola. La labor en materia de indicadores realizada por los residentes de un complejo de viviendas sociales en Irlanda del Norte con asistencia de una ONG, el proyecto *Participation and the Practice of Rights* [participación y práctica de los derechos], resulta particularmente interesante para demostrar cómo puede desarrollarse eficazmente un conjunto de indicadores relacionados con el derecho a una vivienda adecuada y cómo puede ser utilizado por los propios titulares de derechos (cap. III, recuadro 17)¹². En un nivel superior, las hojas de datos producidos por el Centro de Derechos Económicos y Sociales, otra organización de la sociedad civil, proporcionaron útiles puntos de vista para evaluar la realización de derechos y el cumplimiento de las obligaciones conexas en varios países. Algunas de esas hojas de datos fueron parte de la información recibida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para sus diálogos con los Estados partes¹³.

Uno de los indicadores de derechos humanos más ampliamente reconocidos y utilizados es el estado de ratificación de tratados internacionales de derechos humanos (fig. XIII). Esta información se refleja con frecuencia en los marcos de vigilancia que pretenden destacar la dimensión de derechos humanos. Se trata de un indicador estructural que refleja cierta aceptación y cierto compromiso del Estado respecto de la adopción de medidas que ayuden a la realización de derechos. Sin embargo, por sí solo no revela gran cosa respecto de la situación de derechos humanos del país. Es posible que la "calidad de ratificación" sea baja, porque ha formulado reservas a las disposiciones de los tratados. Tampoco indica si las obligaciones derivadas de la ratificación se están cumpliendo. No obstante, es un indicador que, cuando se presenta gráficamente de este modo, puede resultar útil para los grupos de promoción y los interesados en el ámbito de los derechos humanos que desean ofrecer un panorama general de la situación de ratificación de tratados en sus países (véase el anexo I para consultar la hoja de metadatos sobre este indicador).

12. Otro ejemplo es *Right to Education Project* [proyecto sobre el derecho a la educación], que elaboró un instrumento para medir el derecho a la educación que pudiera informar la labor normativa y de promoción (www.right-to-education.org).

13. www.cesr.org.

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos
>> Uso de los indicadores de derechos humanos

Fig. XIII Ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos*, julio de 2012

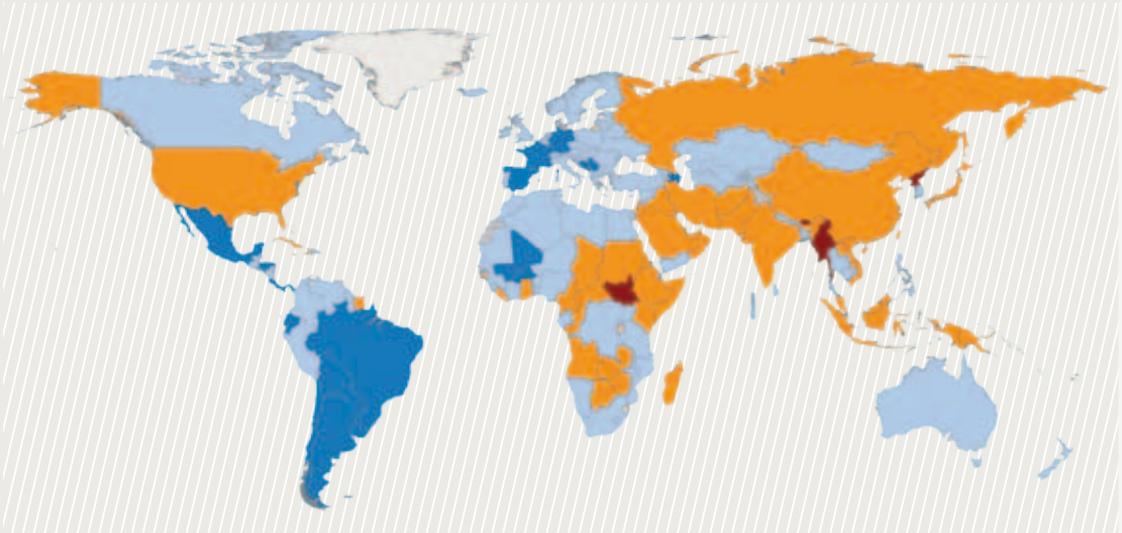
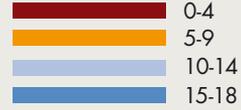
Definición y metadatos: véase anexo I.

Fuente: Base de datos de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, 31 de julio de 2012 (<http://untreaty.un.org/ola>)

Nota: Para la aplicación de un tratado a territorios dependientes, no autónomos y otros territorios, véase <http://untreaty.un.org/ola>.

*Dieciocho tratados internacionales y protocolos facultativos de derechos humanos <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

Número de instrumentos ratificados



Nota: Las fronteras y los nombres indicados y las designaciones utilizadas en este mapa no cuentan necesariamente con la aprobación ni aceptación oficial de las Naciones Unidas. La línea de puntos representa aproximadamente la Línea de control en Jammu y Cachemira acordada por la India y el Pakistán. El estatuto definitivo de Jammu y Cachemira aún no ha sido acordado por las partes.

Recuadro 29

Elaboración de un marco para la medición de los derechos humanos en el Reino Unido

La Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, en asociación con la Comisión de Derechos Humanos de Escocia (ambas con calificación "A" por el Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación) ha trabajado en la elaboración de un marco de medición de los derechos humanos para Inglaterra, Escocia y Gales. El marco pretende ofrecer un conjunto de indicadores que permitan medir el progreso en materia de derechos humanos y ayudar a la Comisión a cumplir su mandato de vigilancia y presentación de informes, inclusive al Parlamento.

El proyecto es un derivado del marco de medición de la igualdad, en el que se recomendaba una lista de indicadores estadísticos para vigilar las desigualdades en una serie de ámbitos relacionados con los derechos humanos, entre ellos la salud, la educación, la seguridad física y la participación, y con especial atención a los motivos prohibidos de discriminación, a saber, la edad, la discapacidad, el origen étnico, el género, la religión o las creencias, la orientación sexual, el transgénero y la clase social. Las consultas en relación con esta labor pusieron de relieve la necesidad de elaborar un conjunto más completo de indicadores de derechos humanos y recomendaron el uso del marco del ACNUDH sobre indicadores de derechos humanos, particularmente los *estructurales* y *de proceso*, que quedaban fuera del alcance del marco de la medición de la igualdad debido a la atención que prestan a los resultados. Las observaciones sobre esta labor también pedían que se utilizaran no solo estadísticas socioeconómicas oficiales sino también otras fuentes de datos, como los datos basados en hechos recogidos o tramitados por organizaciones de derechos humanos y entidades de las Naciones Unidas. Además, también se recomendó desglosar las estadísticas por grupos vulnerables o marginados, como los romaníes, los viajeros, las personas sin hogar y la población penitenciaria.

Con estos antecedentes, el proyecto se dedicó a adaptar el marco del ACNUDH y la lista de indicadores ilustrativos sobre derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales para utilizarlo en el Reino Unido. El proyecto comprendió amplias consultas con distintos organismos gubernamentales, organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil y la confección de un sitio en la web que podría consultarse en 2010.

El sistema abarcaba tanto derechos con una clara base para su cumplimiento en la legislación interna, en virtud de la Ley de Derechos Humanos y otros derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Reino Unido. Incluía: el derecho a la vida; el derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas inhumanos o degradantes; el derecho a la libertad y la seguridad de la persona; el derecho a un juicio justo; el derecho a la intimidad y la vida familiar; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho a la salud, y el derecho a la educación. Reunió muy diversa información, incluido el marco estatutario, reglamentario y de política pública para la protección de los derechos humanos, jurisprudencia, cuestiones destacadas por órganos de vigilancia de los derechos humanos tanto nacionales como internacionales y denuncias y preocupaciones expresadas por la sociedad civil.

El proyecto fue ejecutado con un equipo de investigadores contratado por la Comisión que comprendía los Centros de Análisis de la Exclusión Social y para el Estudio de los Derechos Humanos de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres y el Instituto Británico de Derechos Humanos. El ACNUDH hizo aportaciones al Grupo Consultivo para el proyecto.

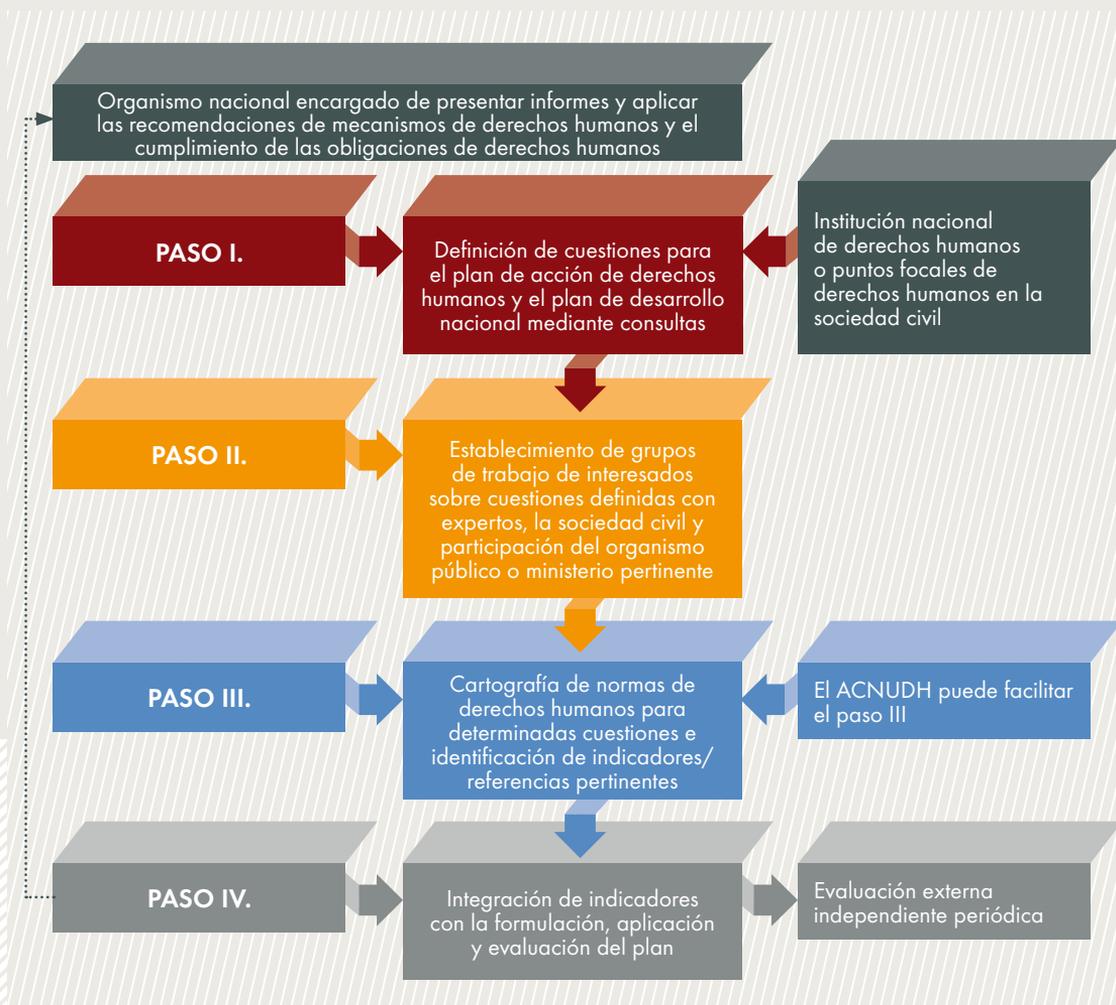
Fuentes: EHRC, *Human Rights Measurement Framework: Prototype Panels, Indicator Set and Evidence Base*, research report 81 (2011), disponible en www.equalityhumanrights.com.

4 Planes de acción de derechos humanos y planes de desarrollo nacionales

Los cuadros de indicadores ilustrativos sobre derechos humanos y el enfoque para elaborarlos que se esboza la presente *Guía* guardan relación directa con la preparación y aplicación de planes de acción en derechos humanos y planes de desarrollo nacionales. Con todo, es particularmente importante poner en contexto los indicadores seleccionados sobre efectos deseados y las estrategias subyacentes (indicadores de proceso y estructurales) y revisarlos por medio de procesos asumidos por el país. Además, a diferencia de los procesos de vigilancia

del cumplimiento (que técnicamente podría limitarse a un puñado de interesados), la preparación de planes de acción de derechos humanos y planes de desarrollo nacionales deben ser, en condiciones ideales, un proceso participativo de base amplia en el que intervengan todos los interesados directos, inclusive a nivel nacional. Por consiguiente, es indispensable apoyarse en un proceso que permita una participación amplia de distintos especialistas (véase también la secc. 5). En el recuadro 30 (Nepal) se presenta un modelo satisfactorio para organizar ese proceso; aparece un resumen en la figura XIV. Los estudios de casos del Ecuador (recuadro 28), México y Kenya (recuadros 31 y 32) ilustran también este tipo de proceso nacional.

Fig. XIV Marco de indicadores y plan nacional de acción en materia de derechos humanos



Recuadro 30

Indicadores y plan nacional de acción de derechos humanos - Nepal

El Nepal fue uno de los primeros países en utilizar y adaptar el marco del ACNUDH para definir indicadores que permitieran vigilar la realización efectiva de los derechos humanos. Tras varios talleres de sensibilización y aumento de la capacidad a lo largo de 2008 y 2009 dirigidos a funcionarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Oficina del Primer Ministro y el Consejo de Ministros, varios ministerios y la sociedad civil, la oficina del ACNUDH en el Nepal, en colaboración con la Oficina del Primer Ministro, elaboró un proyecto con dos objetivos paralelos.

El primero era apoyar la labor encaminada a determinar indicadores para utilizarlos en el Tercer Plan de Acción Nacional sobre Derechos Humanos del Nepal. Esa labor fue coordinada por la Oficina del Primer Ministro y el Consejo de Ministros, que colaboró estrechamente con los centros de coordinación de derechos humanos de distintos ministerios.

El segundo era apoyar la labor de cinco grupos de trabajo constituidos para definir y poner en contexto indicadores para promover y vigilar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Nepal. Esos grupos de trabajo se constituyeron por iniciativa del ACNUDH-Nepal con un coordinador (de la sociedad civil o del organismo público en mejores condiciones para asumir el liderazgo) y 56 miembros, entre ellos algunos activistas de derechos humanos que trabajaban en una cuestión específica de derechos humanos o un derecho concreto pertinente para el país. Los grupos de trabajo estaban encargados, respectivamente, de los indicadores correspondientes al derecho a la salud, al derecho a la educación, al derecho a la alimentación, al derecho al trabajo y al derecho a la vivienda. Uno de ellos estaba liderado por una organización de la sociedad civil, otro por un funcionario de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, uno por el Secretario de la Comisión Nacional de Mujeres y los otros dos por funcionarios ministeriales.

La labor de la Oficina del Primer Ministro se centró más bien en definir indicadores de programación en derechos humanos (en su mayoría indicadores de proceso y estructurales) para los distintos programas señalados en el proyecto del Plan de Acción. Durante la selección de esos indicadores y habida cuenta del solapamiento entre algunas cuestiones en el Plan de Acción y el Plan Trienal Provisional de Desarrollo del país, se demostró que ambos planes y las estrategias subyacentes estaban orgánicamente vinculados y servían para realizar sus objetivos declarados. El interés de los grupos de trabajo era generar un resultado pertinente para el contexto, basándose en los cuadros de indicadores ilustrativos del ACNUDH, para ayudar a la sociedad civil y a otros agentes, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos o la Comisión Nacional de Mujeres, en sus actividades de promoción y vigilancia de los derechos humanos.

En 2011, esta iniciativa produjo un manual para interesados nacionales, que incluía una lista de indicadores validados, para fortalecer la vigilancia de la realización de los derechos económicos y sociales así como los procesos de planificación del desarrollo en el Nepal.

*Fuentes: Indicators for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights in Nepal: A User's Guide (Katmandú, 2011).
Puede consultarse en la dirección <http://nepal.ohchr.org>.*

Recuadro 31 **Uso de indicadores de derechos humanos - México**

En 2007, la Oficina del ACNUDH en México emprendió un proyecto para elaborar indicadores como parte de su estrategia encaminada a fortalecer la capacidad del Estado para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. El proyecto también ha intentado evaluar el impacto de las políticas públicas en la situación de derechos humanos. El marco del ACNUDH ha sido sistemáticamente difundido tanto a nivel federal como local. Ha contribuido a aumentar las capacidades para la elaboración de indicadores en colaboración con organismos gubernamentales, ONG, instituciones académicas y el equipo de las Naciones Unidas en el país. Se proporcionó asistencia técnica para la definición de indicadores para el Programa Nacional de Derechos Humanos así como para el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se celebraron sesiones de capacitación y de trabajo sobre indicadores de derechos humanos para la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Defensa Nacional, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, entre otros.

La colaboración del ACNUDH-México con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha centrado en la selección de indicadores sobre el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho a la vida y el derecho a la libertad y la seguridad de la persona. Se definieron unos 40 indicadores estructurales, de proceso y de resultados respecto del derecho a la salud, que se sometieron a un proceso de validación participativo. Se espera que instituciones oficiales pertinentes, ONG y estudiosos utilicen esos indicadores para vigilar la aplicación de los derechos humanos por el Estado e informar al respecto.

De los resultados de las conclusiones del Diagnóstico y Plan de Acción en Derechos Humanos en el Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal elaboró indicadores que ayudaran a analizar su capacidad para promover y garantizar los derechos humanos. Ese ejercicio produjo 76 indicadores de proceso y de resultados así como 25 indicadores cualitativos para facilitar la promoción y evaluación, por ejemplo, de la realización efectiva de la igualdad en el acceso a la justicia sin discriminación; el respeto de los jueces por principios como la presunción de inocencia y el uso mínimo de la detención, y la protección especial de la infancia. El sistema de indicadores resultante tiene en cuenta errores judiciales, infracciones del deber entre el personal judicial y administrativo y sus respectivos procedimientos administrativos y penales. En una decisión histórica, el 22 de enero de 2010 el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal aprobó formalmente la implementación de los indicadores. Está previsto emplear los indicadores en los otros tribunales locales de México.

Fuentes: Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal (México, D.F., 2008); puede consultarse en la dirección www.cdhdh.org.mx/. *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial del Distrito Federal*, vols. I y II, e *Indicadores sobre el derecho a la salud en México* (2011), puede consultarse en www.hchr.org.mx/.

Recuadro 32

Indicadores para la vigilancia y la incorporación de los derechos humanos en la acción general - Kenya

En cumplimiento de su mandato, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya ha estado elaborando indicadores para contribuir a vigilar la realización de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en el país. El Gobierno exige que todos los organismos públicos fijen metas y recojan datos sobre el desempeño. Esto se considera una oportunidad para reflejar los derechos humanos en el plan nacional de desarrollo y en la prestación de servicios públicos. En 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya y el ACNUDH organizaron conjuntamente un taller para interesados nacionales del ámbito de los derechos humanos, entre ellos el Ministerio de Estado para la Planificación, el Ministerio de Estado para los Servicios Públicos, el Ministerio de Justicia, Cohesión Nacional y Asuntos Constitucionales, la Oficina Nacional de Estadística y organizaciones de la sociedad civil.

Tras las actividades de formación, y reconociendo el uso de indicadores en la aplicación de los derechos humanos en cumplimiento de los tratados, se definieron puntos de acción para el seguimiento. Entre ellos figuraba el establecimiento de la colaboración interinstitucional para elaborar indicadores destinados a los planes de desarrollo, la no discriminación en el lugar de trabajo y el acopio de datos que había de realizar la Oficina Nacional de Estadística (por ejemplo, estadísticas pertinentes para el derecho a no ser sometido a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes). También se destacó la necesidad de nuevos indicadores relativos a agentes no estatales.

En 2010, se estableció un grupo de trabajo formado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Ministerio de Justicia, la Dirección General de Vigilancia y Evaluación del Ministerio de Planificación y la Secretaría de Desempeño sobre indicadores de derechos humanos. El objetivo era alentar el uso del marco del ACNUDH sobre indicadores entre los organismos gubernamentales. Para mejorar el uso de indicadores de derechos humanos en la planificación nacional, la Dirección General de Vigilancia y Evaluación, principal facilitador, ayudó a otros organismos gubernamentales a concebir el proceso de elaboración de los indicadores para reflejarlo en el marco nacional de indicadores. Este marco de indicadores utilizó para vigilar la ejecución del plan de desarrollo de Kenya (Visión 2030). Un taller ulterior abordó distintos aspectos de la aplicación práctica del enfoque basado en los derechos humanos e indicadores en relación con las metas establecidas en el plan nacional de desarrollo y los instrumentos de política en materia de derechos humanos. Se sugirieron nuevos indicadores sobre el derecho a la salud, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a la libertad y la seguridad de la persona. Basándose en la metodología del ACNUDH, los participantes alentaron la inclusión de nuevos indicadores en el marco nacional de indicadores. El Ministerio de Justicia y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya dirigirá las actividades complementarias para ello.

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya (www.knchr.org/).

En un contexto ideal, el plan de acción de derechos humanos debe formar parte del plan nacional de desarrollo del país¹⁴. Sin embargo, este no siempre es el caso por razones institucionales locales (como la división de responsabilidades entre los ministerios de planificación financiera o económica por un lado y el Departamento de Justicia, la institución nacional de derechos humanos o el organismo responsable de

los derechos humanos por otro), limitaciones metodológicas (falta de instrumentos específicos para reflejar o integrar los derechos humanos en los planes de desarrollo nacionales), así como escepticismo entre los planificadores económicos respecto del trabajo con derechos humanos. El marco de indicadores para los derechos humanos que se presenta en esta *Guía* puede contribuir a colmar esta deficiencia.

Recuadro 33 El desarrollo como derecho incorporado en la legislación - India

El Gobierno de la India ha adoptado una estrategia de desarrollo incluyente, con la creación de derechos respaldados por garantías jurídicas sobre aspectos de la vida que son indispensables para el bienestar de la persona y la incorporación a la actividad económica y social general de la sociedad. En los últimos cinco años, el Gobierno ha trabajado en pro de la realización efectiva del derecho a la información y el derecho al trabajo. Esta labor se vio seguida por la promulgación del derecho a la educación en 2009-2010. Ahora el Gobierno está preparando una ley sobre seguridad alimentaria que representaría un paso importante en la garantía del derecho a los alimentos. Para cumplir esos compromisos, el gasto en el sector social ha aumentado rápidamente desde el 33% hasta el 38% del gasto total del Gobierno central en 2011-2012. Este cambio en el paradigma de desarrollo social se ha conseguido gracias a los esfuerzos concertados del Consejo Consultivo Nacional del partido en el poder, en gran medida compuesto por organizaciones de la sociedad civil y expertos en la cuestión.

Fuente: Discursos del Ministro de Finanzas sobre el presupuesto pronunciados entre 2009 y 2012, disponibles en la dirección <http://finmin.nic.in/>.

Para incorporar los derechos humanos al conjunto de los planes de desarrollo nacionales o bien alentar la integración de planes de acción sobre derechos humanos en los planes de desarrollo nacionales, conviene examinar en primer lugar si se solapan en ciertos aspectos. Según el país, puede tratarse de cuestiones de desarrollo social y humano relacionadas

con la educación, la salud, la seguridad social, o cuestiones relacionadas con la administración de justicia, a causa de la persistente discriminación de ciertos grupos de población. Una vez definidas las cuestiones comunes, habría que concentrarse en señalar las obligaciones de derechos humanos que no se están abordando en los programas en vigor,

14. Como se muestra en *Handbook on National Human Rights Plans of Action* [Manual de planes de acción nacionales sobre derechos humanos] (HR/P/PT/10), se requiere sumo cuidado al vincular esos planes con los marcos nacionales globales de desarrollo ya existentes (por ejemplo, planes de desarrollo nacionales, evaluaciones comunes para los países (ECP) y marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD), documentos de estrategia de reducción de la pobreza del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y otros procesos de planificación para velar por que las cuestiones de derechos humanos no queden inadvertidamente en cuarentena.

y a continuación esbozar una forma práctica de cumplirlas. Ello puede hacerse poniendo de relieve la utilidad del marco de indicadores de compromiso-esfuerzo-resultados y las estrategias de aplicación subyacentes (reflejadas en indicadores de proceso y estructurales) para su inclusión en los programas públicos en marcha. En algunos casos esto puede entrañar la adopción de nuevas metas (por ejemplo, centrarse en el acceso del grupo de población destinatario al programa público de que se trate), modificar la estrategia (crear una partida presupuestaria especial para un grupo de población vulnerable), o señalar la necesidad de una nueva intervención que responda de manera más completa a la obligación de derechos humanos de que se trate (por ejemplo, mejorar los establecimientos penitenciarios para que se ajusten a los instrumentos jurídicos correspondientes). También puede estar justificada la revisión y modificación de los mecanismos de entrega de los programas de desarrollo en marcha, para que sean más eficaces a la hora de cumplir los objetivos declarados, y en el proceso anclarlos en el marco de derechos humanos. La labor reciente de la India (véase el recuadro 33) para codificar el derecho a tener acceso a la información, al trabajo, a la educación y ahora a los alimentos es un ejemplo de ese enfoque.

5 Elaboración de presupuestos con perspectiva de derechos humanos

Para facilitar la realización efectiva de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales a nivel nacional es importante que los esfuerzos presupuestarios de un Estado estén en consonancia con sus obligaciones de derechos humanos. Esto es lógico, pues los presupuestos son el principal instrumento de que dispone un Estado (Gobierno) para movilizar, asignar y gastar recursos para el

desarrollo y la gobernanza. Son un medio para crear y apoyar los derechos en el cumplimiento de las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, como instrumento de política un presupuesto atiende otros objetivos relacionados entre sí, lo que hace de él una herramienta indispensable para convertir las obligaciones que imponen los tratados en un programa público de acción. Esos otros objetivos son los siguientes:

- El presupuesto como instrumento de política fiscal** para alinear el gasto del gobierno con sus ingresos, generando así un entorno que favorece un elevado nivel de empleo y la estabilidad de los precios;
- El presupuesto como instrumento de redistribución** que permite modificar (mediante impuestos y otros ingresos, transferencias sociales y gastos) el reparto de los ingresos y la riqueza con el fin de reducir las desigualdades;
- El presupuesto como instrumento de planificación** para ejecutar una perspectiva de planificación a varios años proporcionando recursos para atender los gastos en actividades conformes con los objetivos y las metas de la planificación;
- El presupuesto como instrumento político** para establecer prioridades entre las políticas y las actividades de desarrollo asignando recursos entre finalidades que compiten entre sí¹⁵;
- El presupuesto como instrumento de coordinación** para resolver las dificultades en la coherencia de las políticas entre sectores

15. En las democracias parlamentarias, la aprobación del presupuesto por el órgano legislativo es vital para la supervivencia y la continuidad en el poder del Gobierno elegido.

y en distintos niveles de gobernanza (federal, regional o local);

El presupuesto como instrumento de rendición de cuentas para establecer el marco que permite vigilar y regular el gasto público de conformidad con las asignaciones (presupuestadas) y los ingresos.

La elaboración de presupuestos con enfoque de derechos humanos tiene dos aspectos. El primero guarda relación con el proceso de formulación de presupuestos y prima el hecho de que se elabore de conformidad con las normas o principios transversales de derechos humanos. El segundo guarda relación con el contenido real del presupuesto y se centra en analizarlo desde la perspectiva de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. En ambos aspectos el uso de indicadores apropiados hace más fácil alinear el presupuesto del Estado con sus obligaciones de derechos humanos. El uso de indicadores mejora el acceso de la población a la información y hace que su intervención y participación en el proceso presupuestario sea más eficaz. Además, contribuye a hacer explícito el contenido de derechos humanos del presupuesto, lo que impulsa la realización efectiva de estos. En realidad, los presupuestos públicos nacionales o regionales no se preparan necesariamente teniendo en cuenta las obligaciones de derechos humanos del Estado. Por consiguiente, el reto consiste no solo en lograr que el proceso de elaboración de presupuestos tenga más en cuenta las cuestiones de derechos humanos, sino también fortalecer el contenido de derechos humanos de los presupuestos nacionales.

Proceso presupuestario y derechos humanos

Para hacer que el proceso presupuestario tenga en cuenta los derechos humanos, lo que a veces se describe como presupuestación basada en derechos, debe ser participativo, transparente, objetivo y caracterizado por la rendición de cuentas:

- 1 **Participativo** para que los interesados tomen parte en los procesos presupuestarios nacionales, regionales o locales¹⁶;
- 2 **Transparente**, realizado de modo que haya acceso a la información sobre el contenido de presupuestos y su proceso;
- 3 **Objetivo**, concreto e institucionalizado, haciendo que las influencias circunstanciales y subjetivas solo tengan un papel limitado en la movilización y asignación de recursos, en su caso;
- 4 **Susceptible de rendición de cuentas** tanto *ex ante* como *ex post*, es decir, en el proceso que lleva a la preparación y la aprobación del presupuesto, así como en el gasto efectivo.

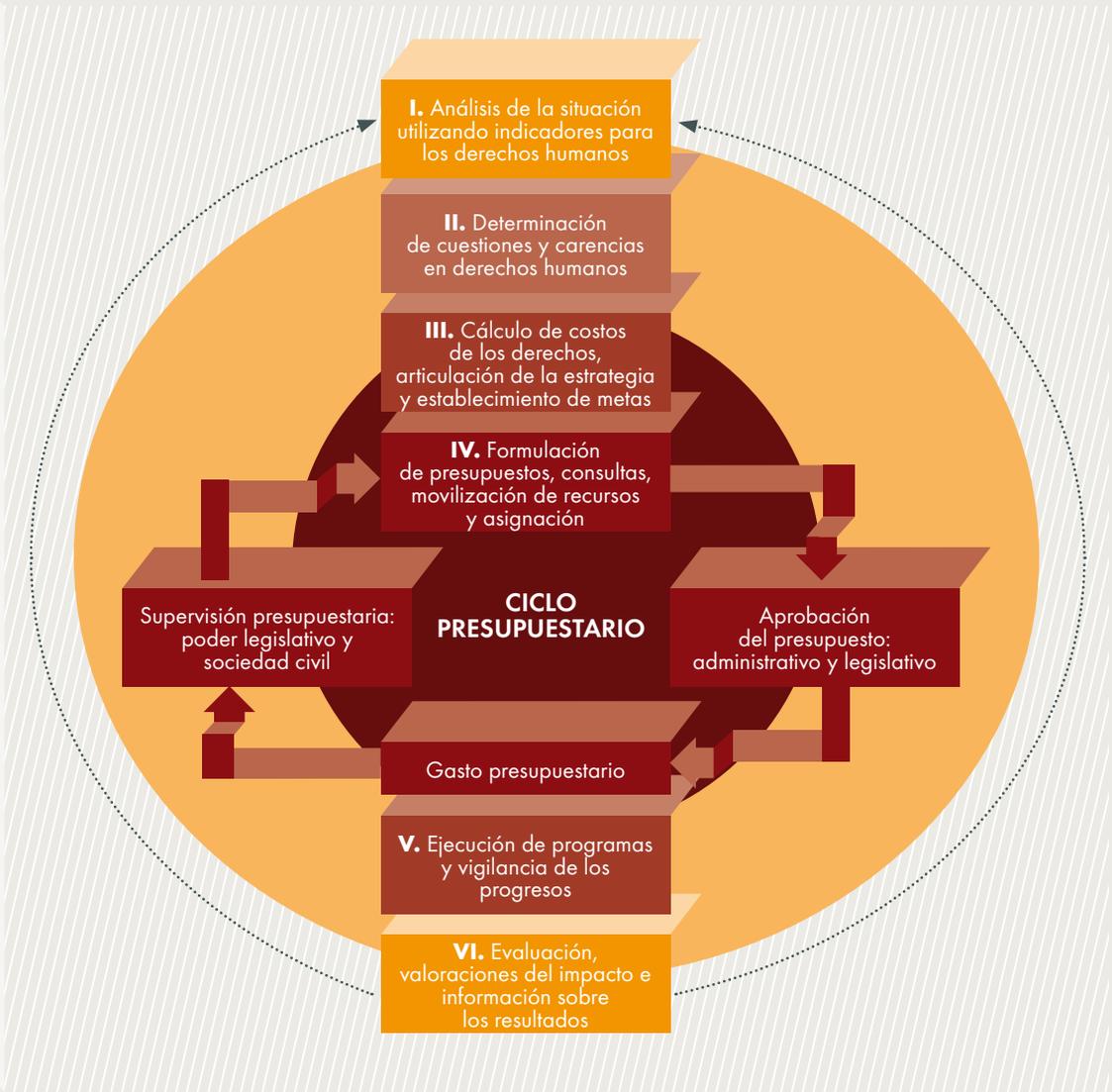
Puesto que el proceso presupuestario está anclado en los tres procesos más amplios de elaboración de políticas, desarrollo y gobernanza (figura XV), la elaboración de presupuestos de derechos humanos exige que todo el proceso, desde la fase I hacia la fase VI, se ajuste a los criterios antes enumerados. Además, el uso de indicadores apropiados para los derechos humanos refuerza cada una de las fases del ciclo de desarrollo y presupuesto, haciendo que el proceso se preste mejor a la participación de los interesados, la transparencia, la objetividad y la rendición de cuentas (recuadro 34). El papel de la sociedad civil es crucial a este respecto (recuadro 35)¹⁷.

16. Véase, por ejemplo, Grupo de compromiso y participación ciudadana del Banco Mundial, "Case study 2-Porto Alegre, Brazil: Participatory approaches in budgeting and public expenditure management", Social Development Notes, N° 71 (marzo de 2003), disponible en www.worldbank.org/participation.

17. Pueden verse ejemplos de la labor de la sociedad civil en los presupuestos de derechos humanos en FUNDAR Centre for Analysis and Research, International Human Rights Internship Program and International Budget Project, *Dignity Counts: A guide to using budget analysis to advance human rights* (2004) e IDASA, An African Democracy Institute, *Imali Ye Mwana (the children's money)*. Disponibles en www.idasa.org/our_work/programme/imali_ye_mwana/outputs/ (consultado el 26 de junio de 2011).

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos
>> Uso de los indicadores de derechos humanos

Fig. XV Indicadores de derechos humanos, ciclo de programas y presupuestos



Recuadro 34

Revisión del proceso presupuestario desde una perspectiva de derechos humanos

- ¿Existe un sistema de participación institucionalizada para la preparación y la ejecución del presupuesto (programa) con los interesados directos?
- ¿Se publican los documentos presupuestarios en el dominio público o están disponibles para los interesados que los soliciten?
- ¿Está institucionalizado el calendario de preparación y ejecución del presupuesto?
- ¿Están sometidas las cuentas del presupuesto a una supervisión legislativa e independiente?
- ¿Se revisa periódicamente el procedimiento de elaboración de presupuestos para mejorar la participación de los interesados directos y la transparencia, y para que la información se haga pública?
- ¿Cuál es la proporción de asignaciones presupuestarias (por sector o tema) para los grupos de población destinatarios que realmente se gasta de acuerdo con los objetivos del programa?, y
- ¿En qué sectores el gasto efectivo no alcanza las asignaciones presupuestarias?

Hay al menos dos derechos civiles y políticos cuya promoción y protección son importantes para conseguir que el proceso nacional de elaboración de presupuestos sea más propicio para la realización efectiva de los derechos humanos. Son el derecho a la información, garantizado entre otros por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19 2)), y el derecho a participar en los asuntos públicos, también consagrado en la Declaración Universal (art. 21) y garantizado por el Pacto (art. 25) (véase el recuadro 10 en el cap. III y los cuadros del cap. IV). Del mismo modo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1986, estipula que “Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de

la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de este” (art. 2) y que “Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos” (art. 8). Es importante tener presentes esas normas en relación con los procesos presupuestarios, sean nacionales, regionales o locales. En la práctica, muchas veces habrá que disponer distintos tipos de participación y arreglos institucionales, desde la participación directa en los procesos de toma de decisiones presupuestarias (por ejemplo, referéndum sobre un techo para el gasto público) hasta la participación pasiva (por ejemplo, se informa a la población de lo que va a suceder o acerca de las decisiones presupuestarias adoptadas).

Recuadro 35

Papel de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos con perspectiva de derechos humanos y la planificación del desarrollo

- Concienciación pública sobre las cuestiones que afectan a los grupos de población marginados;
- Uso de indicadores y otra información para influir en el marco normativo y las asignaciones presupuestarias;
- Apoyo a iniciativas de educación presupuestaria entre los miembros del poder legislativo y la población general;
- Promoción de la información acerca del desempeño del gobierno, y
- Involucramiento de las instituciones de gobierno para que empoderen a los grupos marginados mediante actividades de promoción y creación de capacidad.

Contenido del presupuesto y derechos humanos

Para influir en el presupuesto desde una perspectiva de derechos humanos, es indispensable alinear los programas incluidos en él con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. En condiciones ideales, los programas deben diseñarse de modo que aborden las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y estén financiadas por el presupuesto. Para ello es preciso analizar la situación a fin de determinar las cuestiones de desarrollo y gobernanza bajo una perspectiva de los derechos humanos, articular las carencias en materia de derechos humanos, formular estrategias, calcular los costos de las medidas de política e incluir las asignaciones necesarias en el presupuesto para colmar esas carencias (fig. XV). Por ejemplo, un país con tasas reducidas de alfabetización y matriculación escolar entre las niñas (o entre los niños de los grupos de población destinatarios) quizá tenga que introducir programas específicos para cumplir la obligación de derechos humanos de garantizar la

enseñanza primaria obligatoria gratuita. Esto puede incluir, por ejemplo, un “programa de almuerzos”¹⁸ para atraer y retener a los niños de comunidades pobres y otras comunidades destinatarias en las escuelas (lo que también puede ayudar a mejorar su estado nutricional y su estado general de salud), campañas de concienciación ciudadana e incentivos financieros, como programas de transferencia de efectivo¹⁹, para aumentar la matriculación de niñas y niños así como la alfabetización de adultos.

Algunos países como la India y el Brasil están adoptando medidas de ese tipo, particularmente con el objetivo de mejorar los resultados académicos entre los grupos de población destinatarios. En la India, esos programas están abordando explícitamente las obligaciones del Estado en cuanto al derecho la educación. Por consiguiente, sus indicadores del desempeño (por ejemplo, proporción de niños cubiertos por programas públicos de administración de suplementos nutricionales) serán útiles para vigilar los progresos en la realización efectiva de los

18. El programa de almuerzos escolares fue adoptado por algunos estados de la India tras una histórica decisión de la Corte Suprema en 2001, según la cual el Gobierno debía proporcionar comidas cocinadas a todos los alumnos de las escuelas primarias.

19. Véase “Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona” (A/HRC/11/9).

derechos humanos. Dentro del marco establecido en la presente *Guía*, estos indicadores serán en su mayoría indicadores de proceso, aunque también podrían incluirse algunos indicadores estructurales (recuadro 36).

En otros casos, las posibilidades de anclar las iniciativas presupuestarias explícitamente en las obligaciones de derechos humanos pueden ser limitadas. Por ejemplo, en muchos países los programas de desarrollo social ya se ocuparían de algunas cuestiones de derechos humanos, siquiera de manera indirecta, lo que reduciría el margen para introducir nuevos programas que abordasen directamente las obligaciones del Estado en derechos humanos. También pueden darse casos en los que el ministerio de finanzas no sea partidario de utilizar la

metodología de derechos humanos en su labor. El reto consistirá entonces en utilizar los indicadores y valores de referencia disponibles de manera creativa para poner de relieve las carencias de derechos humanos y obligar a una revisión de los programas y presupuestos en curso desde una perspectiva de derechos humanos. Por ejemplo, un análisis de las asignaciones presupuestarias a lo largo del tiempo y entre distintos sectores y las correspondientes pautas de gasto efectivo, o la composición de las fuentes de ingresos del presupuesto, pueden revelar la prioridad que da el Estado a los derechos humanos. Del mismo modo, un análisis de los indicadores socioeconómicos ayudará a detectar los cambios en la realización del disfrute de los derechos. A continuación se exponen algunas técnicas para aplicar e interpretar indicadores en este contexto.

Recuadro 36 Monitoreo del contenido de derechos humanos de los presupuestos: algunos ejemplos

Presupuesto para educación

- Proporción del presupuesto público y privado en educación que se invierte en educación primaria, incluidos los costos directos o indirectos (por ejemplo, transporte, libros, uniformes) que quizá tengan que sufragar los hogares (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2 1), 13 y 14)
- Tasa neta de matriculación y tasa de abandono escolar en la educación primaria, desglosados por grupos vulnerables o marginados y por motivos prohibidos de discriminación (art. 2 2))
- Plazo y cobertura del plan de acción para la realización efectiva del derecho a la educación obligatoria gratuita para todos (art. 14)
- Proporción de niños cubiertos por programas públicos de administración de suplementos nutricionales (arts. 11 y 13)

Presupuesto para justicia y aplicación de la ley

- Proporción del presupuesto de aplicación de la ley invertido en capacitación en derechos humanos para los agentes del orden público
- Proporción de agentes del orden público capacitados en derechos humanos
- Proporción de solicitudes de asistencia jurídica e intérpretes gratuitos atendidas anualmente

B. Interpretación de la información estadística desde la perspectiva de derechos humanos

Como se destaca en la *Guía*, los indicadores socioeconómicos comúnmente disponibles se han utilizado de diversas formas para deducir el estado de los derechos humanos a nivel internacional, nacional o subnacional, incluso en ausencia de un marco conceptual adecuado que guíe su selección para utilizarlos en la vigilancia de los derechos humanos. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* del PNUD se reunieron varias prácticas analíticas y metodologías para el uso de la información estadística disponible a fin de demostrar cómo la denegación de los derechos humanos y las carencias de las políticas contribuyen a perpetuar la privación y la desigualdad en el disfrute de los derechos²⁰. Con los tipos de indicadores de derechos humanos definidos en la *Guía*, esas prácticas analíticas y metodologías pueden contribuir considerablemente a promover y vigilar la implementación efectiva de los derechos humanos.

El uso de estadísticas socioeconómicas en derechos humanos entraña típicamente desglosar en primer lugar la información disponible, desde promedios nacionales hasta datos correspondientes al más pequeño grupo de individuos que tienen en común características de derechos humanos, hasta información a nivel del individuo. Sin embargo, ese tipo de acopio, compilación y desglose de datos no siempre es factible. Es este caso donde el marco de indicadores aquí presentados resulta útil para identificar la información fundamental que puede necesitarse para realizar la debida evaluación de los derechos humanos. De forma incidental, la falta de información sobre indicadores pertinentes puede, en sí misma, ser

un indicador de la falta de voluntad y compromiso por parte de los garantes de derechos en la realización efectiva de los derechos humanos. Por ejemplo, esto puede suceder cuando no existe información sobre un indicador estructural como el plazo y la cobertura de una política o un plan de acción para la eliminación de la discriminación y todas las formas de violencia contra la mujer (véase el cap. IV, cuadro sobre la violencia contra la mujer), o cuando no se compilan o divulgan indicadores de proceso como la proporción de personal formalmente investigado por abusos o delitos físicos y no físicos contra personas detenidas o presas (incluida la tortura y el uso desproporcionado de la fuerza) y la proporción de esas investigaciones que desembocan en medidas disciplinarias o enjuiciamiento (véase el cap. IV, cuadro sobre el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes).

Cuando los indicadores están fácilmente disponibles, puede llevarse a cabo sistemáticamente un análisis y evaluación que combine las tres perspectivas de medición, especialmente utilizando indicadores de resultados y de proceso. La “perspectiva del promedio” muestra el progreso global del país; la “perspectiva de la privación” muestra el progreso para los grupos más desfavorecidos y la “perspectiva de la desigualdad” muestra los progresos realizados en la reducción de desigualdades entre sus grupos de población o sus regiones. En su *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, el PNUD puso de relieve la importancia de aplicar estas perspectivas bien diferenciadas para estudiar una situación de derechos humanos (figura XVI).

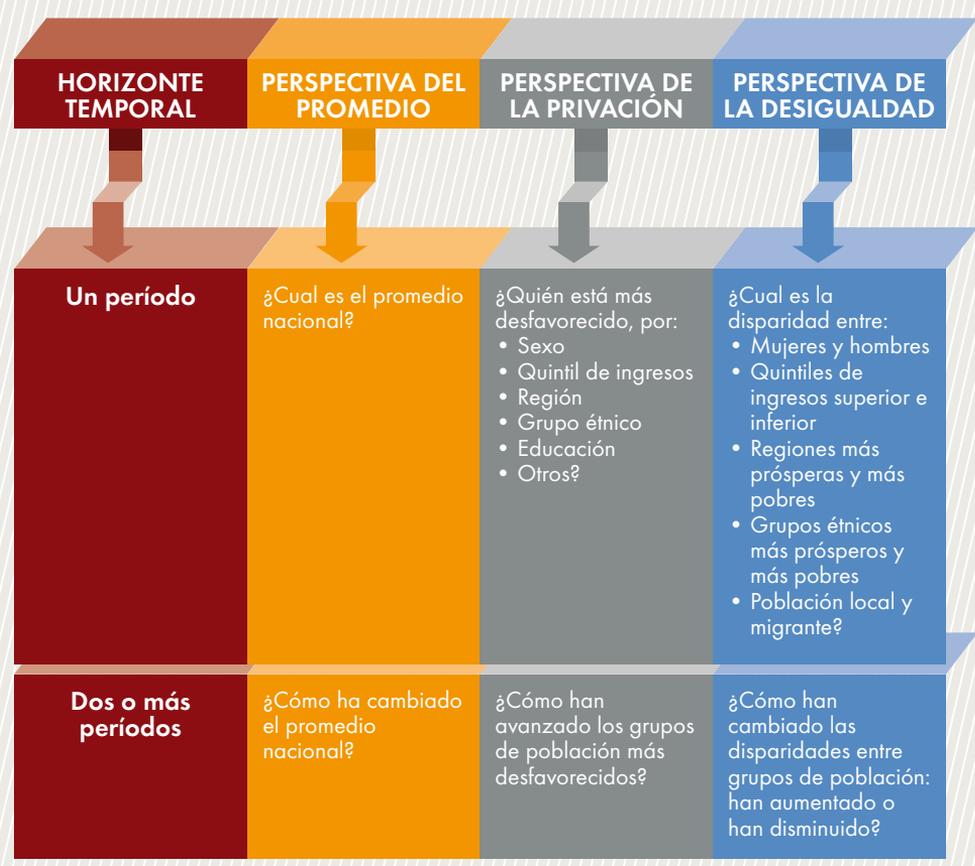
20. Véase también Eitan Felner, “A new frontier in economic and social rights advocacy? Turning quantitative data into a tool for human rights accountability”, *SUR-International Journal on Human Rights*, vol. 5, N° 9 (diciembre de 2008) y Eitan Felner, “Closing the ‘escape hatch’: a toolkit to monitor the progressive realization of economic, social and cultural rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, N° 3 (2009).

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos
 >> Interpretación de la información estadística desde la perspectiva de derechos humanos

Como ilustración, considérense las estadísticas de la India sobre alfabetización entre la población mayor de siete años. Es un útil indicador de resultados resumido para hacer el seguimiento del derecho a la educación. En 2001, la tasa de alfabetización global nacional era del 64,8%, el 75,3% para los varones y el 53,7% para las mujeres. En 2011, la tasa de alfabetización total aumentó hasta el 72%, el 82,1% para los varones y el 65,5% para las mujeres. De modo que, en promedio, casi tres cuartas partes de la población (mayor de siete años) podía leer y escribir en 2011, desde alrededor de las dos terceras partes en 2001. La perspectiva de la privación muestra que en 2001 solo cinco

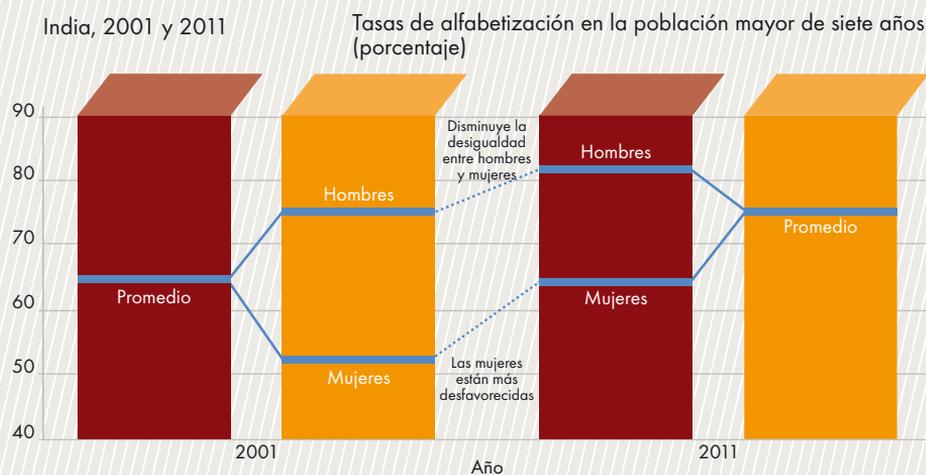
de cada 10 mujeres podían leer y escribir, frente a siete de cada 10 hombres. Aunque en 2011 las mujeres seguían estando más desfavorecidas que los hombres a este respecto, la distancia entre ellos pasó de 21,6 puntos porcentuales en 2001 a 16,7 puntos porcentuales en 2011. Mientras que en 2001 había siete mujeres capaces de leer y escribir por cada 10 varones en las mismas condiciones, en 2011 había ocho. La desigualdad de género en la alfabetización se está reduciendo a medida que las mujeres avanzan. Ese análisis y evaluación, ilustrado en la figura XVII, puede realizarse utilizando otra información desglosada.

Fig. XVI Tres perspectivas para las evaluaciones de derechos humanos



Fuente: Adaptado de PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000.

Fig. XVII Visualización de las tres perspectivas respecto de la alfabetización en la India



Fuente: Office of the Registrar General and Census Commissioner, India, Provisional population totals, Paper 1 of 2011 India Series 1 (cap. 6).

Las figuras XVIII y XIX son otras ilustraciones de los niveles de desglose y análisis de los datos que pueden considerarse respecto de la matriculación escolar en la evaluación de la realización del derecho a la educación y el derecho a la no discriminación y la igualdad. Además, a diferencia de la tasa de alfabetización (indicador de resultados), el indicador sobre matriculación escolar (indicador de proceso) tendría la ventaja de captar el impacto a más corto plazo de las medidas de política para mejorar los niveles de alfabetización (mediante un aumento de la matriculación) o aplicar el plan de acción en favor de la educación primaria obligatoria (indicador estructural)²¹.

Las perspectivas del promedio, de la privación y de la desigualdad y el correspondiente requisito de desglose son igualmente pertinentes para la promoción y evaluación de la realización de derechos civiles, culturales, económicos, políticos o sociales. Por ejemplo, los indicadores estadísticos sobre la incidencia de delitos o abusos, como la proporción de mujeres de grupos de población destinatarios con características específicas (por ejemplo, edad, origen étnico, posición económica, grado de instrucción) que son víctimas de violencia se beneficiarían de este análisis en tres facetas. Lo mismo puede decirse de los indicadores sobre la proporción de un grupo de población que ocupa puestos directivos en los sectores público o privado²².

21. Las estadísticas sobre alfabetización suelen compilarse mediante censos o datos de encuestas, es decir, métodos costosos que se utilizan solo cada cinco o diez años. Las estadísticas sobre matriculación se basan en registros administrativos que suele mantener y publicar cada año el ministerio de educación.
 22. Como se destaca en el capítulo III, el desglose presenta importantes dificultades. En particular, es importante conocer la proporción de la subpoblación considerada (por ejemplo, grupo étnico) respecto de la población total para poder hacer deducciones rigurosas a escala general. Ello pone de manifiesto la importancia de los censos. Además, los conjuntos de datos desglosados son más pequeños que los conjuntos de datos de los que se extraen. Por lo tanto, en el caso de las muestras estadísticas, el error de muestreo (véase el glosario de términos estadísticos) será mayor.

Fig. XVIII Desglose de datos para el análisis de la igualdad y la discriminación

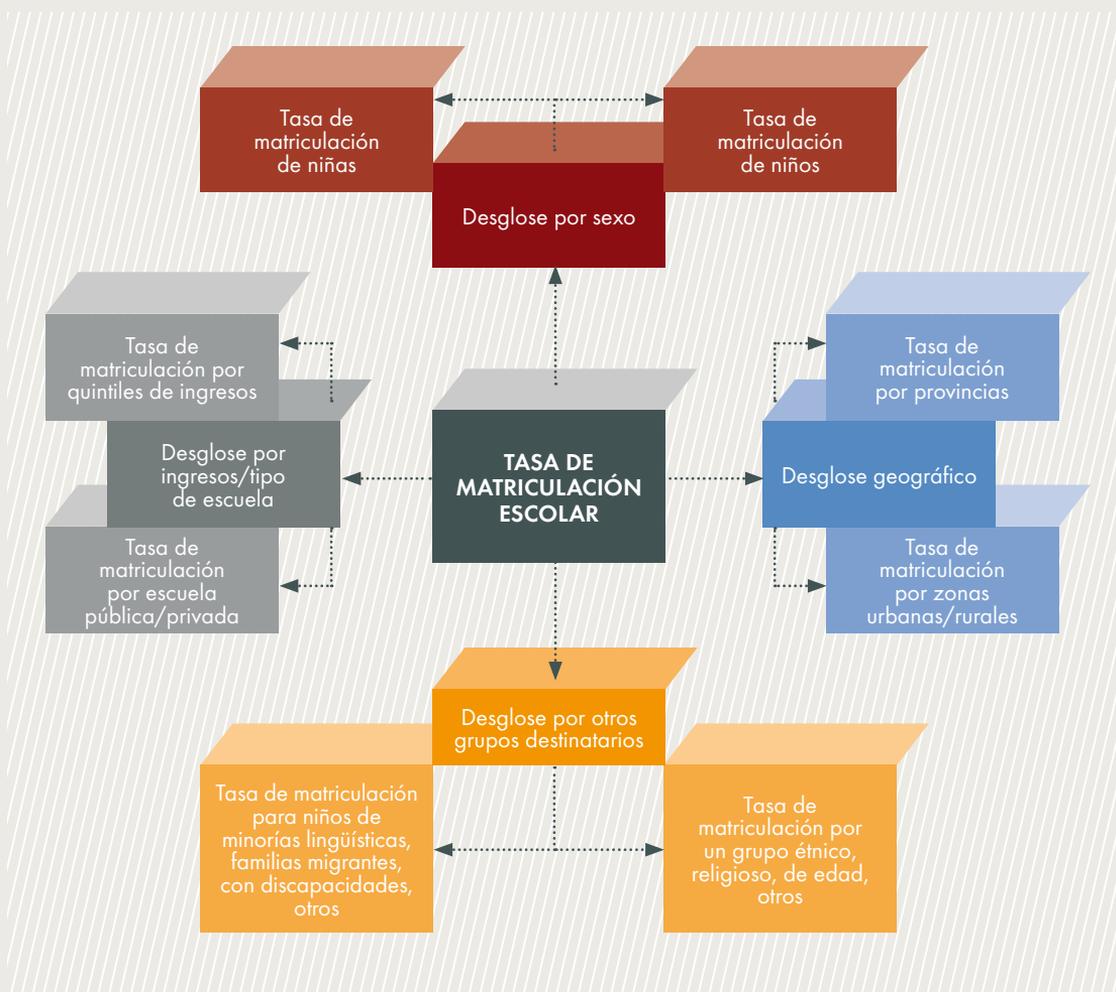


Fig. XIX

Uso de tasas para analizar el acceso a la educación

A

Tasa neta de matriculación en la escuela primaria

B

Tasa neta de matriculación en la escuela primaria para las niñas

C

Tasa neta de matriculación en la escuela primaria para las niñas de la población destinataria (por ejemplo, grupo étnico/rural)

Si $A > B$ y $B > C$ de manera sistemática, hay indicios de que existen problemas de acceso a la educación primaria que afectan a las niñas en general y a las niñas de la población destinataria en particular. Siempre convendría realizar un análisis cualitativo más detallado, no obstante, para conocer el alcance del problema.

En general, la evaluación de los derechos humanos puede beneficiarse de la aplicación de técnicas de análisis estadístico y establecimiento de valores de referencia a los indicadores disponibles:

El análisis de tendencias entraña comparaciones de valores sucesivos del indicador durante dos o más períodos. Por ejemplo, uno podría destacar la rápida disminución de las tasas de mortalidad infantil de un país (perspectiva del promedio) mientras que en ciertos grupos étnicos se mantienen estancadas (perspectivas de la privación y la desigualdad). También podría observarse la tendencia de las asignaciones presupuestarias para la administración de justicia que no corresponden con la posición declarada del

Estado y su compromiso respecto de la cuestión, después de tener en cuenta la inflación.

El análisis de tasas supone estudiar la relación entre los indicadores (cantidades variables) medidos en la misma unidad. Por ejemplo, la proporción de niñas a niños en la educación primaria se calcula como el número de niñas en la educación primaria dividido por el número de niños en la educación primaria²³. El uso de tasas también es particularmente pertinente para el análisis presupuestario (véase la secc. A 5 *supra*). Los datos presupuestarios sobre distintas tasas de gasto, como la tasa de gasto público, la tasa de gasto social o la tasa de gasto prioritario, podrían utilizarse para poner de manifiesto la importancia relativa que

23. Es importante tener presente que todo cambio con el tiempo en el valor de la tasa puede deberse a cambios en el numerador o en el denominador, o en ambos (véase el glosario de términos estadísticos).

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos

>> Interpretación de la información estadística desde la perspectiva de derechos humanos

se está asignando a determinados gastos en los presupuestos nacionales o regionales (véase la fig. XX). Así, podrían analizarse las tasas que reflejan la parte del gasto público respecto del producto interno bruto o el ingreso nacional bruto²⁴, la parte de gasto en educación del gasto del sector público, la proporción del gasto de la educación primaria dentro del gasto en educación, entre otros. Podrían derivarse valores de referencia adecuados, como un gasto en educación del 6% del ingreso nacional bruto o el 50% del gasto en el sector social en educación primaria, para mejorar la promoción de políticas. Esas tasas podrían diferenciarse y analizarse aún más respecto de las cantidades presupuestadas frente al gasto efectivo. Además, las actividades de movilización de recursos del gobierno, reflejadas en el presupuesto, también podrían someterse al análisis de tasas y tendencias. Ello supondría, por ejemplo, analizar la tasa fiscal (ingresos fiscales como proporción del ingreso nacional bruto); la medida en que la movilización de ingresos es progresiva (siendo la fuente predominante de financiación los impuestos directos frente a los indirectos, que afectan desproporcionadamente a los pobres), y el alcance en que el equilibrio fiscal afecta a la equidad entre generaciones (mantener déficits elevados y persistentes crea una carga indebida para las generaciones futuras).

► **Análisis estadísticos econométricos previos**

para identificar los determinantes y agentes causales de resultados sociales, niveles de discriminación, simulación de escenarios normativos y sus repercusiones presupuestarias. Los indicadores cuantitativos correspondientes a cuestiones definidas de derechos humanos podrían someterse a análisis estadísticos econométricos para poner de relieve las carencias de derechos humanos en el presupuesto y su marco de política. Además, podrían realizarse ejercicios de simulación para distintas variantes normativas, con el fin de justificar medidas alternativas que abordan las cuestiones de derechos humanos de forma más directa²⁵.

Hacer uso de la información estadística disponible es pertinente para el monitoreo de los derechos tanto económicos, sociales y culturales como de los derechos civiles y políticos. Aun que se hacen más esfuerzos por utilizar estadísticas para vigilar las obligaciones del Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, en particular “realización progresiva”, “uso del máximo de recursos disponibles” (indicadores y análisis presupuestario) y “nivel de vida mínimo” (definición de líneas de la pobreza nacionales), disponer de más información estadística sobre violencia y seguridad, participación en los asuntos públicos (por ejemplo, elecciones y nombramientos públicos), acceso a la justicia (por ejemplo, asistencia letrada) y aplicación de la ley puede enriquecer el análisis y la evaluación de los derechos civiles y políticos.

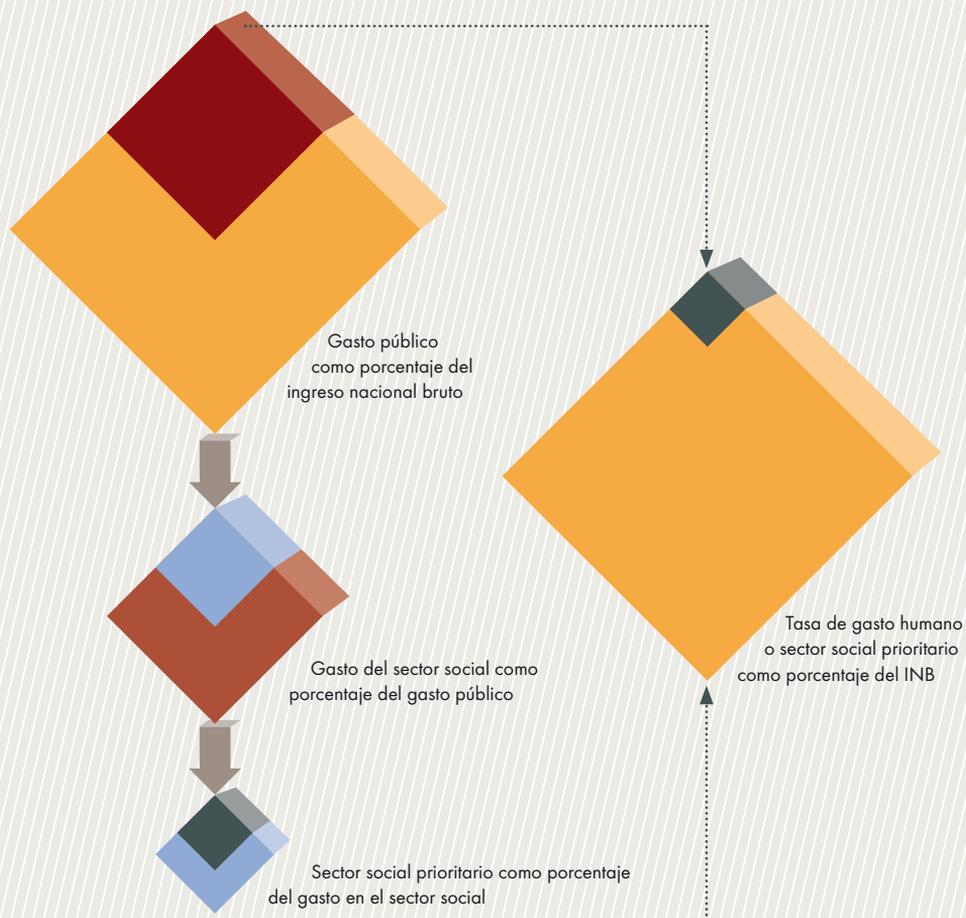
24. El producto interno bruto (PIB) es una medida agregada de la producción igual a la suma de los valores brutos añadidos de todos los productores residentes en un país más todos los impuestos sobre productos (menos subsidios) no incluidos en la valoración del producto. El PIB por habitante a menudo se utiliza como medida indirecta de la riqueza económica global de un país. Al evaluar la capacidad de un Estado para movilizar y aprovechar el máximo de sus recursos disponibles (véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2 1)), puede ser preferible utilizar como indicador el ingreso nacional bruto (INB). El INB es el PIB menos los impuestos netos a la producción y las importaciones, menos la remuneración de los empleados y los ingresos por propiedades pagaderos al resto del mundo, más las partidas correspondientes pagaderas por el resto del mundo. El INB es idéntico al producto nacional bruto antes utilizado en las cuentas nacionales.

25. Véase el índice de realización de derechos sociales y económicos en www.serfindex.org, y Patrick Nolan Guyer y otros, “Measuring the progressive realization of economic and social human rights in Brazil: A disaggregated economic and social rights fulfillment index”, Economic Rights Working Papers, No. 10 (Universidad de Connecticut, Instituto de Derechos Humanos, 2009).

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos
>> Interpretación de la información estadística desde la perspectiva de derechos humanos

Fig. XX

Análisis de tasas para establecer prioridades en el gasto presupuestario



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2000, pág. 97.

C. Establecimiento de sistemas de vigilancia de los derechos humanos

La vigilancia de los derechos humanos no está aislada de otros mecanismos de monitoreo como los que aplica cualquier organismo administrativo internacional, nacional o subnacional, por ejemplo, de la producción agrícola y la seguridad alimentaria, el desarrollo humano, la administración de justicia o incluso los productos y el impacto en el desarrollo en el nivel de los proyectos. Un sistema de vigilancia de los derechos humanos se basa en los sistemas de vigilancia existentes aportando la perspectiva de derechos humanos mediante el reconocimiento de los interesados (los titulares de derechos y los garantes de esos derechos) y el tipo de información pertinente para ellos en la realización y el disfrute de los derechos humanos. Esto exige ciertos arreglos institucionales para el acopio y el análisis de información y una atención especial a datos concretos que captan y reflejan la realización de los derechos humanos.

Un buen sistema de vigilancia requiere hacer una distinción clara entre instituciones con responsabilidad administrativa en la ejecución de programas y la información sobre ellos, e instituciones responsables de vigilar los progresos realizados en la ejecución de los programas. Esa distinción entre generadores de datos y la utilización de estos por un mecanismo de vigilancia reviste particular importancia para las evaluaciones de derechos humanos, porque el conflicto de intereses intrínseco entre las dos funciones podría comprometer gravemente la rendición de cuentas de los garantes de derechos y la credibilidad del proceso.

La vigilancia de los derechos humanos requiere centrarse en datos relacionados con logros y disfrute de los derechos para los grupos más vulnerables y marginados. Esto no contradice la universalidad y el carácter inalienable de los derechos humanos. Cambiar el foco de atención de los promedios nacionales o regionales a los grupos vulnerables, y en condiciones ideales hasta el nivel del individuo, permite evaluar el alcance de la discriminación o la falta de igualdad, o incluso la violación de derechos de ese individuo, que es una de las principales preocupaciones en la vigilancia de la realización efectiva de los derechos humanos. Además, el estado de bienestar de una persona o un grupo de población vulnerable y marginado es en sí mismo un indicador del bienestar y el disfrute de los derechos humanos en general de toda la población²⁶.

Sin embargo, esto no significa que la vigilancia de los derechos humanos solo requiera información desglosada. Como se destaca en la presente *Guía*, la vigilancia de los derechos humanos precisa de un conjunto de indicadores apropiados que estén anclados en las normas de derechos humanos, basados en promedios de la población y en información relativa a casos individuales, como instrumentos que faciliten una evaluación creíble de la realización efectiva de los derechos humanos (véase el cap. II).

26. Véase el análisis sobre promedios estadísticos frente a información sobre casos individuales en el capítulo I.

V. >> El marco en la práctica: implementación y monitoreo de los derechos
 >> Establecimiento de sistemas de vigilancia de los derechos humanos

Fig. XXI

Monitoreo de los derechos humanos a nivel nacional: confrontación con la realidad

ASPECTO	MEJOR PRÁCTICA	RESPUESTA INADECUADA
Compromiso político	Patrocinio político de alto nivel o régimen democrático, responsabilidades de derechos humanos bien definidas	Régimen reacio o no democrático, insensible a los derechos humanos, responsabilidades dispersas
Ministerios y organizaciones administrativas	Mandato claro y cobertura completa de cuestiones, al tanto de las obligaciones de derechos humanos, bien organizado para el acopio y la difusión de datos	Mandatos coincidentes o difusos, insensibles o desconocedores de los derechos humanos, escasa capacidad o irregularidad en el acopio y la difusión de datos
Institución nacional de derechos humanos	Independiente, organizada, bien financiada, accesible, plan de derechos humanos bien desarrollado, capacidad de vigilancia y análisis	Débil, mal dotada de recursos o inexistente; planes de derechos humanos inaccesibles e irregulares
Instituciones para grupos vulnerables específicos en cada contexto	Instituciones eficaces, capacidad de vigilar los derechos, igualdad de oportunidades y bienestar de los grupos vulnerables	Débil, con escasos recursos o inexistente; inaccesible, con mandato difuso y escasa credibilidad
Organismo nacional de estadística	Independiente, mecanismo de revisión y difusión estadística, dispuesto y equipado para acopiar y manejar información de derechos humanos de múltiples fuentes	Influenciable, mal dotado de recursos o escéptico respecto de las cuestiones de derechos humanos, acopio o difusión de datos errático
Indicadores y metodología de monitoreo	Se han identificado indicadores pertinentes para el contexto, buenos métodos de acopio de datos, análisis y presentación de informes regulares	Indicadores inapropiados o importados, métodos de acopio y análisis de datos mediocres, registros inaccesibles
Presentación de informes y aplicación de recomendaciones de mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas	Secretaría bien dotada y proceso de consultas, presentación de informes puntuales y procedimientos de aplicación de recomendaciones	Disposiciones improvisadas, proceso de consultas fragmentado o inexistente, presentación de informes irregular o nula
Compromiso de los interesados y organizaciones de la sociedad civil	Organizaciones de la sociedad civil bien dotadas de recursos, independientes, conocedoras de los instrumentos y la práctica de las Naciones Unidas	Sociedad civil débil o limitada, informes contenciosos irregulares o esporádicos, mal informada sobre las prácticas de las Naciones Unidas
Libertad y motivación de los medios	Medios independientes, vigorosos y sensibles, conocedores de los derechos humanos	Medios controlados o pasivos e influenciados, alcance y credibilidad limitados
Derecho a la información	Efectivo y cumplido de manera uniforme	No efectivo o indebidamente aplicado

Fuente: Con aportaciones de Mark Orkin, experto en las consultas del ACNUDH y ex Director General, Statistics South Africa.

Reconocer e incorporar esos elementos a los sistemas de vigilancia los refuerza y los hace más apropiados para la medición y la aplicación de los derechos humanos. En el establecimiento de sistemas de vigilancia e indicadores basados en derechos a nivel

nacional, o en el fortalecimiento de los mecanismos existentes para promover y vigilar la aplicación de los derechos humanos, pueden identificarse, entre otros, los siguientes pasos.

PASO 1 IDENTIFICACIÓN DE LOS INTERESADOS EN LA VIGILANCIA

Como primer paso, es necesario identificar a los distintos interesados institucionales y no institucionales que contribuirán al proceso de vigilancia como proveedores de información, intérpretes independientes de la información disponible o usuarios finales de esa información para articular las demandas y vigilar la realización de los derechos humanos. Pueden ser, entre otros, los organismos administrativos, incluidos los ministerios pertinentes, la institución nacional de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil pertinentes que trabajan en la vigilancia de los derechos humanos, grupos de consumidores, otros grupos sociales, incluidas comisiones parlamentarias y titulares de derechos en conjunto. El proceso también podría hacer participar al ACNUDH u otras entidades de las Naciones Unidas o contar con su apoyo.

Los interesados en la vigilancia deben agruparse en un proceso participativo en el que sus competencias y puntos de vista, basados en aspectos complementarios en cuanto a los objetivos (como una atención particular a distintos aspectos del derecho) y los métodos de acopio de información (ministerios competentes para los datos administrativos, organismo de estadística para datos basados en encuestas, institución nacional de derechos humanos u organizaciones de la sociedad civil para datos

basados en hechos), contribuyen al proceso de vigilancia. También es importante identificar una institución independiente que asuma el liderazgo en la interpretación de la información disponible desde una perspectiva de derechos humanos y, quizá, también lidere y coordine a los otros asociados en el ejercicio. Puede muy bien tratarse de una institución nacional de derechos humanos o una organización de la sociedad civil dedicada a los derechos humanos. Por ejemplo, mientras que el organismo público de que se trate o el ministerio de agricultura y el ministerio de salud podrían ser los responsables de generar información sobre programas que cumplen las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación, algunas organizaciones de la sociedad civil pueden buscar y acopiar información sobre casos de denegación o abuso de derechos, y una institución nacional de derechos humanos o una organización de la sociedad civil apropiada podría interpretar los datos pertinentes. Las instituciones tendrían funciones bien diferenciadas pero complementarias en la vigilancia de la realización efectiva de los derechos humanos. Además, el enfoque en la identificación de instituciones y sus responsabilidades y en el acopio de información debe cumplir las normas transversales de derechos humanos de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas (véase el cap. III).

PASO 2

FACILITACIÓN DE LOS MECANISMOS DE VIGILANCIA PROPIOS DEL PAÍS

Como segundo paso, es necesario reunir a los distintos interesados locales para vigilar los derechos humanos de que se trate. El proceso debe ser asumido por el país y estar suficientemente descentralizado, y ser incluyente como para reflejar las preocupaciones de los distintos interesados. Solo en ese caso la información utilizada para vigilar los derechos

humanos servirá para empoderar y contribuirá a la realización de los derechos de la población. Un grupo de interesados de ese tipo podría ser liderado por una institución independiente (por ejemplo, la institución nacional de derechos humanos o una organización de la sociedad civil de derechos humanos apropiada), como se indica en el paso 1.

PASO 3

IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES GRUPOS VULNERABLES

Sería conveniente evaluar en cada país los principales grupos vulnerables y marginados por segmento de población y por región. Es posible que los distintos segmentos de población puedan identificarse como vulnerables atendiendo a distintos atributos de un derecho humano. Por ejemplo, en cuanto al derecho a la alimentación, en algunos casos los niños podrían ser más vulnerables a la falta de inocuidad de los alimentos y protección del consumidor (por ejemplo, existencia de toxinas peligrosas en los alimentos infantiles), mientras que las poblaciones indígenas tienen más probabilidades de padecer carencias relacionadas con la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos cuando pierden la posibilidad de

cazar, pescar o cultivar sus tierras ancestrales. El proceso de identificación de los grupos vulnerables utilizando criterios apropiados también debe ser coherente con las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales. Además de estar basado en las normas transversales de derechos humanos de la participación y la transparencia y, en caso necesario, permitir la autoidentificación, en su caso, de personas o grupos (véase el cap. III, secc. A). Con ello se perfilaría el grupo destinatario para la vigilancia de los derechos humanos y, al mismo tiempo, se ayudaría a evaluar las necesidades de desglose de los indicadores definidos.

PASO 4

ATENCIÓN ESPECIAL A LA NO DISCRIMINACIÓN Y LA ACCESIBILIDAD

Para vigilar los derechos humanos, debe prestarse especial atención a indicadores que capten la medida en que la discriminación de individuos y grupos de población influye en el grado de realización de sus derechos humanos²⁷. Por consiguiente, el concepto de “accesibilidad” frente al de la mera “disponibilidad” reviste particular importancia en el marco de vigilancia de los derechos humanos. No basta, por ejemplo, con velar por la disponibilidad de los bienes y servicios que corresponden a la

realización de los derechos humanos; es igualmente importante garantizar que estén al alcance de todos los individuos de acuerdo con los principios de la no discriminación y la igualdad. Por lo tanto, importa identificar la información pertinente sobre la discriminación y adaptar los mecanismos de generación de datos con el fin de que recojan, compilen y presenten esa información en forma de indicadores apropiados.

PASO 5

AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE ACOPIO Y DESGLOSE DE LOS DATOS

Un sistema de vigilancia de los derechos humanos, como otros sistemas de vigilancia, exige cierta capacidad institucional y metodologías apropiadas para el acopio y el análisis de los datos. En el caso de la vigilancia de los derechos humanos, los datos pueden basarse en múltiples fuentes y métodos de acopio de datos, que se utilizan de forma complementaria. Pueden incluir datos basados en hechos, estadísticas socioeconómicas y administrativas (datos administrativos, encuestas estadísticas y censos), y encuestas de percepción y opinión y datos basados en juicios de expertos (véase el cap. III). Cada una de esas fuentes puede requerir

metodologías específicas de acopio y análisis de la información. Además, sería necesario disponer de datos por sexos, grandes grupos de edad de la población, regiones (incluidas rurales y urbanas), discapacidad y cuando sea posible en relación con otros grupos demográficos, incluidos grupos raciales, étnicos o religiosos, minorías, refugiados, desplazados internos y migrantes. Al establecer sistemas de vigilancia de los derechos humanos es necesario evaluar las carencias en la capacidad disponible para proporcionar datos pertinentes e identificar los medios para abordar esas carencias.

27. La noción de accesibilidad tiene dimensiones como el acceso físico, económico y no discriminatorio que quizá deban ser objeto de vigilancia.

PASO 6

INFORMACIÓN SOBRE LA PERIODICIDAD, LA PUBLICACIÓN, EL ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN Y EL SEGUIMIENTO

Habida cuenta de que la realización de los derechos humanos no es un suceso único y momentáneo, tanto la protección como la promoción de los derechos humanos deben perseguirse de manera continuada. Así pues, es necesario contar con datos para vigilar el derecho humano de que se trate con carácter permanente, en distintos momentos, y en condiciones ideales como una serie temporal de observaciones apropiada. Ello facilitaría vigilar la incidencia de las violaciones de los derechos humanos a lo largo del tiempo, la realización progresiva y la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales.

La vigilancia de los derechos humanos también exige el acceso de todos los interesados, en particular los titulares de derechos, a la información sobre la realización del derecho. Para ello se requiere un marco con un calendario de publicación y divulgación de la información pertinente. Como complemento al proceso de vigilancia, debe existir un proceso bien ideado, en el que participen las instancias legislativas, los medios de información y otros organismos

de supervisión que utilicen la información disponible como instrumento de promoción, para aumentar el conocimiento de los derechos y los deberes, para articular mejor las reivindicaciones de los titulares de derechos y para dar una respuesta de política más sensible en el cumplimiento de las obligaciones por los garantes de derechos.

A diferencia de la fase de promoción, el éxito en el fomento de la realización efectiva de los derechos humanos exige una estrategia que aliente la asunción del proceso de aplicación de los derechos humanos por los interesados locales, la definición y adaptación de un conjunto de instrumentos que tengan significado en el contexto, sin comprometer en modo alguno la universalidad intrínseca de las normas de derechos humanos, y un proceso que refuerce ciertas instituciones y la capacidad necesaria (por ejemplo, instituciones nacionales de derechos humanos, organismos de estadística para el acopio, la compilación y la normalización de datos) a fin de vigilar de manera objetiva el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de los garantes de derechos.

Bibliografía complementaria

Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Índice universal de los derechos humanos. Disponible en la dirección www.universalhumanrightsindex.org.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, documentación sobre el examen periódico universal. Disponible en la dirección www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/Documentation.aspx (consultado el 20 de junio de 2012).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual on Human Rights Monitoring* (HR/P/PT/7/Rev.1, en inglés sólo, de próxima aparición); y Módulo de capacitación sobre derechos humanos en la vigilancia, el análisis y la promoción de presupuestos (2011). (Interno, puede facilitarse a los interesados.)
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Budget work to advance the right to food* (Roma, 2009).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, portal de evaluación de la gobernanza: www.gaportal.org.
- The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.11.I.13).
- Siobhán McInerney-Lankford y Hans-Otto Sano, *Human Rights Indicators in Development – An Introduction* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

Gobierno y sociedad civil:

- Handisam, Swedish Agency for Disability Policy Co-ordination, “National human rights indicators – small windows onto a wider context”, Handisam Series (2011). Disponible en la dirección www.handisam.se.
- Patrick Ball, *Who Did What to Whom? Planning and Implementing a Large Scale Human Rights Data Project* (Washington, D.C., Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia, 1996). Disponible en la dirección <http://shr.aaas.org/Ball/contents.html> (consultado el 20 de junio de 2012).
- Centro de Derechos Económicos y Sociales, Country Factsheets. Disponible en la dirección www.cesr.org.



ANEXO I

Hojas de metadatos sobre algunos indicadores

INDICADOR 1

Estado de ratificación de los 18 tratados internacionales y protocolos facultativos de derechos humanos

Definición

El indicador se refiere a la expresión por el Estado de su consentimiento ante la obligación impuesta por un tratado de derechos humanos en virtud del derecho internacional. Un “Estado parte” de un tratado es un Estado que ha manifestado su consentimiento, por un acto de ratificación, adhesión o sucesión, allí donde el tratado ha entrado en vigor (o un Estado a punto de convertirse en parte y tras la recepción formal por la Secretaría de las Naciones Unidas la decisión del Estado de convertirse en parte). Un “signatario” de un tratado es un Estado que ha manifestado su respaldo preliminar al instrumento y su intención de examinar el tratado a nivel interno y estudiar la posibilidad de ratificarlo. “Sin acción” significa que el Estado no ha expresado su consentimiento.

Justificación

Cuando un Estado ratifica uno de los tratados internacionales de derechos humanos, asume la obligación jurídica de aplicar los derechos reconocidos en ese tratado. Mediante la ratificación, los Estados se comprometen a promulgar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones que les impone el tratado. También se comprometen a presentar informes periódicos sobre la forma en que están aplicando los derechos al comité de vigilancia establecido en virtud de ese tratado. La mayoría de los comités pueden, en ciertas condiciones, recibir peticiones de particulares que afirman que se han vulnerado sus derechos previstos en los tratados. El Estado parte debe haber reconocido la competencia del comité para examinar esas denuncias de particulares, sea convirtiéndose en parte de un protocolo facultativo o formulando una declaración a ese efecto con arreglo a un artículo concreto del tratado. En la metodología del ACNUDH para los indicadores de derechos humanos, este indicador es un *indicador estructural* (HRI/MC/2008/3).

Método de cálculo

Se asigna el valor 1 a los “Estados partes” (o a los Estados a punto de convertirse en parte tras la recepción formal por la Secretaría de las Naciones Unidas de la decisión del Estado de convertirse en parte), y el valor 0 a los demás. Las disposiciones del tratado determinan el momento de su entrada en vigor.

Acopio y fuente de los datos

El indicador es producido por el ACNUDH sobre la base de los datos obtenidos y actualizados periódicamente por la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, que tiene la misión, entre otras cosas, de registrar y publicar tratados y de realizar las funciones de depositario del Secretario General (<http://untreaty.un.org/ola/>).

Periodicidad

El indicador es actualizado por el ACNUDH cada seis meses.

Desglose

No se aplica.

Observaciones y limitaciones

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Transformando las disposiciones de la Declaración en obligaciones con fuerza jurídica, las Naciones Unidas adoptaron en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las Naciones Unidas adoptaron la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial en 1965; el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1979; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en 1984; la Convención sobre los Derechos del Niño y el segundo protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, en 1989; la Convención internacional

sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en 1990; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1999; los Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en 2000; el Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura en 2002; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo, y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas en 2006; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2008, y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones en 2011.

Un Estado que ha firmado el tratado no ha expresado su consentimiento a estar obligado por él. La firma es un medio de autenticación y expresa la voluntad del Estado signatario de proseguir el proceso de formulación del tratado. La firma faculta al Estado signatario para avanzar hacia la ratificación, aceptación o aprobación. También genera la obligación de abstenerse, de buena fe, de actos que puedan contravenir el objeto y el propósito del tratado (véase la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969).

El indicador proporciona información sobre la aceptación por un Estado de las normas internacionales de derechos humanos y de su intención o su compromiso de adoptar medidas para realizar los derechos humanos de conformidad con lo dispuesto en los instrumentos pertinentes (*indicador estructural*). Sin embargo, no capta la aplicación real (*indicador de proceso*) o sus resultados (*indicador de resultados*).

El indicador no refleja las posibles “reservas” formuladas por un Estado sobre el tratado. Los Estados partes pueden formular “reservas” a un tratado. Una reserva es una declaración realizada por un Estado por la que se propone excluir o alterar el efecto legal de determinadas disposiciones del tratado en su aplicación en ese Estado. Una reserva permite al Estado aceptar un tratado multilateral en conjunto dándole la posibilidad de no aplicar determinadas disposiciones que no desea cumplir. Las reservas pueden formularse cuando el tratado es firmado, ratificado, aceptado, aprobado u objeto de adhesión. Aunque un indicador “ideal” sobre el estado de los tratados internacionales de derechos humanos debería incluir distintas ponderaciones para las distintas reservas, el establecimiento de criterios objetivos para obtener un sistema de ponderación puede resultar técnicamente difícil. Las reservas no deben ser incompatibles con el objeto y el propósito del tratado (véase la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados).

El Consejo de Derechos Humanos también adoptó los objetivos voluntarios en materia de derechos humanos (resolución 9/12) para promover la realización de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Uno de los objetivos es la ratificación universal de los instrumentos internacionales básicos en materia de derechos humanos y la dedicación de todos los esfuerzos al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos.

INDICADOR 2

Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud sexual y reproductiva

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental]

Definición

El indicador se refiere a la fecha de adopción o el período para el cual se ha puesto en vigor la declaración nacional de política sobre salud sexual y reproductiva. El indicador también capta la cobertura de la población o el alcance geográfico o administrativo de la declaración de política, como en países donde existe una división de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales o locales.

Justificación

Una declaración nacional de política sobre una cuestión es un instrumento que debe esbozar los objetivos, el marco normativo, la estrategia o un plan de acción concreto de un gobierno para abordar los distintos aspectos de esa cuestión. Al tiempo que ofrece una indicación del

compromiso del gobierno para abordar la cuestión de que se trata, también puede proporcionar niveles de referencia pertinentes para que el gobierno sea responsable de sus actos de comisión u omisión. Además, una declaración de política es un medio de traducir las obligaciones de derechos humanos de un Estado parte en un programa de acción ejecutable que contribuya a la realización efectiva de los derechos humanos. Se trata de un *indicador estructural* que capta el “compromiso” de un Estado de cumplir sus obligaciones de derechos humanos en relación con el atributo “salud sexual y reproductiva” del derecho a la salud.

Método de cálculo

El indicador se calcula por separado para el plazo o período de aplicación y la cobertura o el alcance geográfico administrativo de la política. El plazo viene determinado por la fecha de adopción (por ejemplo, 1 de enero de 2012) de la declaración de política por un país o el período durante el que la política debe aplicarse (por ejemplo, 1 de enero de 2012 a 1 de enero de 2016). La cobertura se calcula como una proporción de las unidades administrativas subnacionales o la población cubierta por la política nacional.

Acopio y fuente de los datos

La principal fuente de datos son los registros administrativos nacionales y subnacionales.

Periodicidad

La base de datos del indicador normalmente puede revisarse y consultarse de forma continua.

Desglose

Mientras que el desglose de información sobre el indicador no es viable desde el punto de vista conceptual, una política nacional puede centrarse en zonas, regiones o grupos de población determinados, en cuyo caso puede ser conveniente destacarlo.

Observaciones y limitaciones

El indicador proporciona información sobre el compromiso de un Estado de adoptar medidas, esbozando su marco normativo y programa de acción, para hacer cumplir los derechos humanos de conformidad con las disposiciones de las normas de derechos humanos pertinentes sobre salud sexual y reproductiva. Sin embargo, no capta la aplicación real ni sus resultados.

Para muchos países, la política nacional sobre salud sexual y reproductiva no es un documento de política independiente, sino que forma parte de una declaración de política general sobre la salud o un plan de acción de derechos humanos. Por consiguiente, quizá haya que decidir la medida en que las cuestiones de salud sexual y reproductiva y las normas de derechos humanos pertinentes quedan reflejados en la política nacional de salud o el plan de acción de derechos humanos.

En su observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere a la necesidad de elaborar una estrategia y plan de acción nacional de salud pública completos para abordar las cuestiones relativas a la salud de la población, incluida la salud reproductiva. Subraya que esa estrategia debe formularse entre otras cosas sobre la base de un proceso participativo y transparente, e incluir indicadores y valores de referencia que sirvan para vigilar el derecho a la salud. El Comité señala que la salud reproductiva significa que los hombres y las mujeres tienen la libertad de decidir si procrear y cuándo hacerlo, y el derecho a estar informados y a tener acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables de planificación familiar de su elección así como el derecho de acceso a servicios de atención sanitaria apropiados que, por ejemplo, permitan a las mujeres tener un embarazo y un parto seguros. Del mismo modo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud, señala que el acceso a la atención de salud, incluida la salud reproductiva, es un derecho básico previsto en la Convención.

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a la salud: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 10 2) y 12; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 e) iv); Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 28 y 43 1) e); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 12 y 14 2) b); y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 25.

INDICADOR 3

Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la educación en la constitución u otra forma de legislación superior

[Por ejemplo, cuadro sobre el derecho a la educación]

Definición

El indicador se refiere a la fecha en que entraron en vigor las disposiciones de la constitución u otras normas superiores relacionadas con el derecho a la educación. El indicador también capta su cobertura geográfica o de población, como en los países donde existe una división de las competencias jurídicas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales o locales. “Constitución u otras formas de legislación superior” se refiere al sistema de leyes fundamentales que prescribe las funciones y los límites de la acción gubernamental y contra las cuales se miden otras leyes de apoyo para determinar su validez. La referencia al “derecho a la educación” sigue primordialmente la formulación utilizada en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su elaboración en la observación general N° 13 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación también se elabora en otros tratados internacionales de derechos humanos básicos, como en los artículos 23, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Justificación

La inclusión del derecho a la educación en la constitución u otra forma de legislación superior refleja cierto grado de aceptación de este derecho por un Estado y ofrece una indicación, particularmente a nivel nacional, el compromiso del Estado de proteger y hacer cumplir este derecho. Cuando el Estado ha consagrado un derecho en su constitución u otra forma de legislación superior, también asume la obligación jurídica de asegurar que el resto de la legislación (nacional y subnacional) esté de conformidad con el derecho y no lo contradiga. El indicador es un *indicador estructural* que capta el “compromiso” de un Estado de cumplir sus obligaciones y derechos humanos en lo que atañe al derecho a la educación.

Método de cálculo

El indicador se calcula por separado respecto de la fecha de entrada en vigor y la cobertura o el alcance administrativo de la ley. La fecha de entrada en vigor es la fecha en la que la ley o la decisión pasó a ser aplicable. La cobertura se calcula como una proporción de las unidades administrativas nacionales o la población cubierta por la ley. La información sobre la fecha de entrada en vigor debe proporcionarse con un vínculo directo y exacto a las disposiciones pertinentes.

Acopio y fuente de los datos

La principal fuente de datos sobre el indicador son los registros jurídicos del Estado.

Periodicidad

La base de datos del indicador normalmente puede revisarse y consultarse de forma continua.

Desglose

El desglose de información no es aplicable a este indicador; sin embargo, las disposiciones de la constitución u otra norma superior pueden referirse particularmente a la protección del derecho a la educación para ciertos grupos (por ejemplo, minorías, poblaciones indígenas, niños con discapacidad, trabajadores migrantes o niñas), en cuyo caso quizás sea conveniente destacarlo.

Observaciones y limitaciones

Este indicador proporciona información sobre la medida en que un Estado protege el derecho a la educación en su constitución o sus normas superiores, demostrando con ello su aceptación de las normas internacionales de derechos humanos y su intención o compromiso de proteger legalmente este derecho. No capta, sin embargo, la medida en que se ejecuta y se defiende esa protección legal en otros niveles del sistema jurídico, ni con qué amplitud se aplica el derecho, ni el grado en el que puede hacerse cumplir y por quién. El indicador no capta la aplicación real o sus resultados.

Este indicador puede resultar difícil de evaluar si el derecho a la educación no está explícitamente articulado en la constitución o la legislación superior. Además, la inclusión del derecho a la educación en la constitución no significa necesariamente que el derecho esté protegido por ley (por ejemplo, puede ser que ulteriores interpretaciones judiciales hayan vaciado de significado

la protección constitucional). Del mismo modo, una falta de protección constitucional puede llevar a pensar que no hay reconocimiento de este derecho, cuando tal vez ello no sea así. Por ejemplo, en algunos países hay pocos derechos incluidos en la constitución o las normas superiores, y se deja en manos del poder judicial interpretar los derechos como implícitos. En este caso, la mera lectura de las disposiciones puede llevar a una conclusión errónea sobre la aplicación y la cobertura del derecho de que se trata. Una lectura correcta, en esos casos, exige un análisis detallado de la jurisprudencia pertinente o las decisiones administrativas al respecto.

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a la educación y este indicador: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 13 y 14; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 e) v); Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 30 y 43 1) a), b) y c); Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 23, 28 y 29; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 10 y 14 2) d), y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 24.

INDICADOR 4

Plazo y cobertura del plan de acción adoptado por un Estado parte para aplicar el principio de la educación primaria universal, obligatoria y gratuita

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho a la educación]

Definición

El indicador se refiere al plazo que el Estado ha fijado en su plan de acción para la aplicación de la educación primaria universal, gratuita y obligatoria. El indicador captará también la cobertura espacial o de población del plan de acción, por ejemplo en los países donde existe una división de responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Justificación

Todos los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 14) deben contar con un plan de acción encaminado a asegurar la aplicación del derecho a la educación primaria obligatoria y gratuita. El artículo 14 dispone además que este plan de acción debe incluir un plazo, especificado como un número razonable de años, en el que se logrará la educación primaria obligatoria gratuita para todos. El plan de acción establece la forma en que el Estado se propone asegurar y realizar la educación primaria obligatoria y gratuita para todos. Los datos sobre el plazo fijado en este plan de acción proporcionan un nivel de referencia respecto del cual puede evaluarse al Estado. También contribuye a destacar si el Estado está estableciendo plazos excesivamente poco realistas o, por el contrario, demasiado largos. Se trata de un *indicador estructural* que capta el “compromiso” de un Estado en la aplicación de sus obligaciones y derechos humanos en relación con el atributo “educación primaria universal” del derecho a la educación.

Método de cálculo

El indicador se calcula por separado para el marco temporal de ejecución y la cobertura del plan de acción. El marco temporal es el número de días, meses o años especificados en el plan de acción como el período necesario para lograr la educación primaria obligatoria y gratuita para todos. La cobertura se calcula como una proporción de unidades administrativas nacionales o población cubierta por la declaración de política nacional.

Acopio y fuente de los datos

La principal fuente de datos es el plan de acción que los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales presentan al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Periodicidad

Los datos del indicador pueden revisarse y consultarse de forma continua.

Desglose

El desglose no es factible desde el punto de vista conceptual, pero el plan de acción puede centrarse en zonas o regiones geográficas concretas o determinados grupos de población, en cuyo caso tal vez sea conveniente destacarlo.

Observaciones y limitaciones

El indicador proporciona información sobre el compromiso de un Estado a la hora de adoptar medidas para garantizar la educación primaria obligatoria gratuita para todos exponiendo sus intenciones en un plan de acción. No capta, sin embargo, la aplicación efectiva de ese plan de acción o de sus resultados.

El indicador no aborda la cobertura sustantiva del plan de acción, en particular qué aspectos de la aplicación del principio de educación primaria obligatoria y gratuita para todos se abordan en el plan de acción. No evalúa si el plan abarca “todas las medidas que sean necesarias para garantizar cada uno de los componentes necesarios del derecho” ni si es “lo suficientemente detallado como para conseguir la aplicación plena del derecho”, como se establece en la observación general N° 11 (1999) del Comité sobre planes de acción para la educación primaria.

El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especifica que el plan de acción debe ser elaborado y adoptado en un plazo de dos años a contar desde el momento en que el Estado se convierte en parte del Pacto.

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a la educación: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 13 y 14; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 e) v); Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 30 y 43 1) a), b) y c); Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 23, 28 y 29; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 10 y 14 2) d), y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 24.

INDICADOR 5

Tipo de acreditación de la institución nacional de derechos humanos según el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales

Definición

El indicador se refiere al tipo de acreditación que las instituciones nacionales de derechos humanos reciben de conformidad con el reglamento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales.

Una institución nacional de derechos humanos es un órgano administrativo independiente establecido por un Estado para promover y proteger los derechos humanos. El cumplimiento de los Principios de París, que fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 (resolución 48/134), representa la base para la acreditación de instituciones nacionales de derechos humanos. El proceso se realiza por medio de un examen colegiado en el Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación. Existen tres tipos de acreditación:

A: cumple los Principios de París

B: estatuto de observador; no cumple plenamente los Principios de París o ha proporcionado información insuficiente para determinarlo

C: no cumple los Principios de París

La acreditación por el Comité Internacional de Coordinación entraña la determinación de si la institución nacional de derechos humanos cumple, tanto sobre el papel como en la práctica, los Principios de París, principal fuente normativa para esas instituciones, así como las observaciones generales formuladas por el Subcomité de Acreditación. El Subcomité también puede tener en cuenta otras normas institucionales, incluidas las disposiciones relacionadas con el establecimiento de mecanismos nacionales en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Del mismo

ANEXO I. >> Hojas de metadatos sobre algunos indicadores

modo, el Subcomité examina toda recomendación relacionada con las instituciones nacionales de derechos humanos formulada por los mecanismos internacionales de derechos humanos, en particular los órganos creados en virtud de tratados, el examen periódico universal y los procedimientos especiales. También se tienen en cuenta la eficacia y el nivel de participación con los sistemas internacionales de derechos humanos (véase <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>, consultado el 2 de julio de 2012).

Justificación

La creación y promoción de una institución nacional de derechos humanos indica el compromiso del Estado de promover y proteger los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales. Los Principios de París asignan a estas instituciones un amplio mandato, así como competencias y poderes para investigar, informar sobre la situación nacional de derechos humanos y promover los derechos humanos mediante actividades de información y educación. Mientras que las instituciones nacionales de derechos humanos están básicamente financiadas por el Estado, deben mantener su independencia y tener un carácter pluralista. Cuando tienen facultades cuasijudiciales, las instituciones nacionales de derechos humanos tramitan denuncias y asisten a las víctimas para que lleven sus casos ante la justicia, lo que las convierte en un componente indispensable del sistema nacional de protección de los derechos humanos. Estas funciones fundamentales de las instituciones nacionales de derechos humanos y su creciente participación en los foros internacionales de derechos humanos hacen de ellas importantes agentes en la mejora de la situación de los derechos humanos. Además, cuanto mejor es su clasificación de acreditación, mayor credibilidad, legitimidad, pertinencia y eficacia demuestra la institución en la promoción de los derechos humanos a escala nacional.

Puede considerarse que este indicador es un *indicador estructural* o *de proceso*. Mientras que el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos refleja el “compromiso” de un Estado en el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos (*indicador estructural*), su acreditación, que ha de ser revisada periódicamente, proporcionará una indicación de sus esfuerzos sostenidos por establecer una vigilancia independiente, elemento clave de un sólido sistema nacional de protección de los derechos humanos (*indicador de proceso*).

Método de cálculo

El indicador se calcula en función de la clasificación de acreditación de la institución nacional de derechos humanos, a saber, A, B o C.

Acopio y fuente de los datos

La principal fuente de datos sobre el indicador son los archivos administrativos del Subcomité de Acreditación. Puede consultarse un directorio mundial del estado de acreditación de instituciones nacionales de derechos humanos en la dirección www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx (consultada el 28 de junio de 2012).

Periodicidad

El directorio mundial del estado de acreditación de las instituciones nacionales de derechos humanos se actualiza cada seis meses, cuando el Subcomité de Acreditación presenta su informe. Esta información puede consultarse en cualquier momento.

Desglose

Aunque no puede aplicarse el desglose de la información, puede ser conveniente destacar el tipo de institución nacional de derechos humanos, es decir, si se trata de un ombudsman, una comisión de derechos humanos, un órgano consultivo o un instituto de investigación, entre otros.

Observaciones y limitaciones

En sus informes al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/13/44) y a la Asamblea General (A/65/340), el Secretario General destacó el valor de la labor general de derechos humanos que realizan las instituciones nacionales y afirmó que “las instituciones nacionales de derechos humanos que se atienen a los Principios de París son fundamentales para que exista un sistema nacional de protección de los derechos humanos sólido y eficaz. Dichas instituciones pueden ayudar a garantizar la concordancia de las leyes y prácticas nacionales con las normas internacionales de derechos humanos; apoyar a los gobiernos para asegurar su aplicación; vigilar y resolver a nivel nacional problemas fundamentales de derechos humanos, como la tortura, las detenciones arbitrarias, la trata de personas y los derechos humanos de los migrantes; apoyar la labor de los defensores de los derechos humanos; y contribuir a erradicar todas las formas de discriminación” (A/HRC/13/44, párr. 108). Asimismo, en su informe de 2010 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/16/76), alentó la cooperación y las

relaciones constructivas entre las instituciones nacionales de derechos humanos y el gobierno, los parlamentos, la sociedad civil y otras instituciones nacionales con el papel de promover y proteger los derechos humanos.

El papel importante y constructivo de las instituciones nacionales de derechos humanos también ha sido reconocido en distintos instrumentos y resoluciones de las Naciones Unidas, como la Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993 y las resoluciones 63/172 y 64/161 de la Asamblea General. También se han alentado la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en 1993 la Asamblea General, en su resolución 48/134, afirma que “debe darse prioridad a la elaboración de arreglos adecuados en el plano nacional para garantizar la aplicación efectiva de las normas internacionales en materia de derechos humanos”, mientras que en 2008, en su resolución 63/169, alentaba a los Estados “a examinar la posibilidad de establecer ombudsman, mediadores y otras instituciones nacionales de derechos humanos que sean independientes y autónomos, o de fortalecer los existentes”. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 5/1, también pedía la participación efectiva de las instituciones nacionales de derechos humanos en su paquete de fomento de instituciones.

El indicador relativo a las instituciones nacionales de derechos humanos también cobra importancia a la luz de los objetivos voluntarios de derechos humanos fijados por el Consejo (resolución 9/12) para promover la realización de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Uno de los objetivos es el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos orientadas por los Principios de París y la Declaración y Programa de Acción de Viena con una financiación apropiada para cumplir sus mandatos.

Los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas también han reconocido el papel crucial que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos en la aplicación efectiva de las obligaciones impuestas por los tratados y alentaron su creación (por ejemplo, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general N° 17 (1993); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 10 (1998), y Comité de los Derechos del Niño, observación general N° 2 (2002). Puede consultarse una compilación de diversas recomendaciones y observaciones finales relacionadas con las instituciones nacionales de derechos humanos formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas en la dirección <http://uhri.ohchr.org/>.

El Comité de Coordinación Internacional es una asociación internacional de instituciones nacionales de derechos humanos que promueve y fortalece a estas instituciones para que estén de conformidad con los Principios de París y proporciona liderazgo en la promoción y la protección de los derechos humanos (art. 5 de sus estatutos). Las decisiones sobre la clasificación de una institución nacional de derechos humanos se basan en los documentos que presenta, entre otros: a) copia de legislación u otro instrumento por el que se establece y se le asignan atribuciones en forma oficial o publicada (por ejemplo, estatuto, disposiciones constitucionales o decreto presidencial); b) exposición de la estructura orgánica, con inclusión de detalles sobre la plantilla y el presupuesto anual; c) copia del último informe anual publicado, y d) declaración detallada en la que muestra cómo cumple los Principios de París. Las instituciones nacionales de derechos humanos con calificación A o B son examinadas cada cinco años. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden proporcionar información al ACNUDH sobre cualquier cuestión relativa a la acreditación.

La acreditación de la institución nacional de derechos humanos muestra que el gobierno apoya la labor de derechos humanos en el país. No obstante, la eficacia de esas instituciones también debe medirse con arreglo a su capacidad para lograr la confianza de los ciudadanos y a la calidad de su labor en materia de derechos humanos. En este contexto, merece la pena examinar las respuestas de la institución a las recomendaciones del Comité Internacional de Coordinación. Del mismo modo, las aportaciones de la institución nacional de derechos humanos cuando se relaciona con los mecanismos internacionales (por ejemplo, presentación de informes al Consejo de Derechos Humanos, incluido el examen periódico universal, y a los órganos creados en virtud de tratados) representa una valiosa fuente de información sobre la forma en que realiza su mandato con referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Este indicador también incluye a los países que carecen de institución nacional de derechos humanos y aquellos cuyas instituciones nacionales de derechos humanos no han solicitado esa acreditación.

INDICADOR 6

Número de comunicaciones (casos individuales) transmitidas por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y proporción de las que han recibido respuesta efectiva del gobierno (aclaradas o cerradas)

[por ejemplo, cuadros sobre el derecho a la vida]

Definición

El indicador se refiere a la proporción de casos individuales transmitidos por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias durante el período de referencia, para los cuales las aclaraciones ofrecidas por el gobierno, basadas en sus investigaciones y su información, establecen claramente el paradero de la persona desaparecida a juicio del Grupo de Trabajo.

Justificación

La desaparición forzada viola o constituye una grave amenaza para el derecho a la vida. El indicador capta en cierta medida el esfuerzo que se exige al Estado de respetar y proteger el derecho a la vida, de conformidad con el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los detalles que ofrece la observación general N° 6 (1982) del Comité de Derechos Humanos, y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, así como la Declaración sobre la protección de todas las personas contra la desaparición forzada. Todo acto de desaparición forzada sitúa a las víctimas fuera de la protección de la ley y les causa grave sufrimiento, tanto a ellas mismas como a sus familiares. El indicador refleja también en cierta medida el esfuerzo del Estado por garantizar los derechos a un juicio justo, a la libertad y la seguridad de la persona y a no ser sometido a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se trata de un *indicador de proceso* relacionado con el atributo “desaparición de personas” del derecho a la vida que refleja la voluntad y algunos de los pasos que ha de adoptar un Estado en el cumplimiento de su obligación de realizar ese derecho.

Método de cálculo

El indicador se calcula como la proporción del número de casos individuales de desaparición forzada aclarados por el gobierno respecto del número total de casos transmitidos por el Grupo de Trabajo, en procedimientos de acción tanto normales como urgentes, durante el período de referencia.

Los casos de desaparición forzada comunicados al Grupo de Trabajo, cuando se consideran admisibles, son transmitidos para su aclaración al gobierno interesado. Toda aclaración sobre el destino y el paradero de las personas desaparecidas por el gobierno es transmitida a la fuente que notificó el caso al Grupo de Trabajo. Si la fuente no responde en un plazo de seis meses a partir de la transmisión de la respuesta del gobierno, o si rebate la respuesta del gobierno por motivos que el Grupo de Trabajo considera poco razonables, el caso se considera aclarado y se incluye como tal en el resumen estadístico del informe anual del Grupo de Trabajo. Si la fuente pone en tela de juicio la información del gobierno con argumentos razonables, se informa al gobierno de ellos y se le invita a formular observaciones.

Acopio y fuente de los datos

La principal fuente de datos son los registros administrativos del Grupo de Trabajo y sus informes al Consejo de Derechos Humanos.

Periodicidad

El indicador se publica anualmente en el informe del Grupo de Trabajo al Consejo de Derechos Humanos.

Desglose

Para que tengan verdadera utilidad, los datos sobre el indicador deben desglosarse por sexo, edad, fecha y lugar de la desaparición forzada, pertenencia a una minoría indígena, embarazo o no de la persona cuya desaparición se ha denunciado, si procede. Los datos también deben estar disponibles por tipo de comunicación (acción urgente o procedimiento normal), fuente de aclaración (gobierno o fuentes no gubernamentales) y situación de la persona a la fecha de aclaración (en libertad, en detención o fallecida). Sin embargo, la disponibilidad de datos desglosados dependerá de la calidad de la información comunicada al Grupo de Trabajo.

Observaciones y limitaciones

El indicador solo proporciona información sobre los pasos iniciales dados por un Estado en el cumplimiento de su obligación de respetar y proteger los derechos a la vida, a un juicio justo, a la libertad y a la seguridad de la persona y a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La desaparición forzada de una persona, especialmente si es el sostén económico de la familia, vulnera el derecho a la familia y diversos derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la educación. Las mujeres y los niños son también particularmente vulnerables a la desaparición forzada, tanto directa como indirectamente. Cuando una mujer es víctima de desaparición forzada, se encuentra particularmente expuesta a la violencia sexual y otros tipos de violencia. Las mujeres también soportan las graves dificultades económicas que en general acompañan a una desaparición. Se vulneran los derechos humanos de un niño cuando pierde a su padre o a su madre en una desaparición forzada.

La fuente básica de información para este indicador procede de datos basados en hechos sobre violaciones de los derechos humanos. Esos datos pueden infravalorar (o en algunos casos, aunque raros, incluso sobrevalorar) la incidencia de las desapariciones forzadas, si se utilizan de manera casual para extraer conclusiones generalizadas respecto del país en conjunto. Además, la mayoría de las veces, el número de casos comunicados al Grupo de Trabajo dependería de la sensibilización, el acceso a la información, la motivación de los familiares de la persona desaparecida, la situación política y el grado de organización de las organizaciones de la sociedad civil que representan a las familias en el país de que se trate.

El Grupo de Trabajo solo se ocupa de casos individuales claramente definidos. La información que se le comunica debe contener un mínimo de elementos, como la identidad de la persona desaparecida, la fecha en que se produjo la desaparición (al menos el mes y el año, en lugar de detención o el secuestro, o el lugar donde se vio por última vez a la persona desaparecida, las fuerzas (estatales o apoyadas por el Estado) que se cree son responsables de la desaparición, y las medidas adoptadas para buscar a la persona desaparecida. Los casos se aceptan exclusivamente con el consentimiento explícito de la familia de la persona desaparecida y cuando la fuente es claramente identificable (familia u organización de la sociedad civil en representación de ella). El Grupo de Trabajo tampoco se ocupa de situaciones de conflicto armado internacional.

Según el Grupo de Trabajo y tal y como se define en el preámbulo de la Declaración, una desaparición forzada se produce cuando una persona es arrestada, detenida o secuestrada contra su voluntad o privada de su libertad de cualquier otro modo por oficiales de distintas divisiones o niveles de gobierno o por grupos organizados o particulares que actúan en nombre del gobierno, o con su apoyo, directo o indirecto, su consentimiento o su anuencia, seguido de una negativa a revelar el destino o el paradero de las personas interesadas o la negativa a reconocer que se las ha privado de libertad, lo que las sitúa fuera de la protección de la ley. Cuando se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra cualquier población civil, con conocimiento de ese ataque, la desaparición forzosa se define como crimen de lesa humanidad en el artículo 7 1) i) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

En la transmisión de casos de desaparición, el Grupo de Trabajo trata exclusivamente con gobiernos, basándose en el principio de que deben asumir la responsabilidad de cualquier violación de los derechos humanos que se produzca en su territorio. Así, no admite casos de desaparición forzada que se hayan atribuido a movimientos irregulares o insurgentes que combaten al gobierno en su propio territorio. A pesar de ello, el Grupo de Trabajo considera que la información sobre todas las desapariciones (atribuibles al gobierno o no) es pertinente cuando se evalúa debidamente la situación en un país concreto.

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a la vida y este indicador: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12 1) y 2) a); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 2 y 12; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 6; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art. 9; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 10; Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y Declaración sobre la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, art. 1 2).

Puede encontrarse más información sobre la forma de notificar un caso en la dirección <http://www.ohchr.org/SP/Issues/GTDesaparecidos/Pages/DisappearancesIndex.aspx> (consultada el 2 de julio de 2012).

INDICADOR 7

Proporción de denuncias recibidas en relación con el *derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* que son investigadas o adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos, y proporción a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva durante el período de referencia

[Por ejemplo, cuadro sobre el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes]

Definición

El indicador se refiere a la proporción de denuncias individuales recibidas en relación con el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que fueron investigadas o adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos independientes oficialmente reconocidos durante el período de referencia. Cuando el mecanismo transmite denuncias al gobierno o hace comunicaciones en relación con las denuncias, el indicador incluye la proporción de esas transmisiones o comunicaciones que han recibido respuesta efectiva del gobierno. En el sitio web del ACNUDH pueden encontrarse orientaciones útiles sobre lo que debe incluirse en una denuncia, particularmente el modelo de formulario de denuncia para las comunicaciones al Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Cuando existe una comunicación con un gobierno, el indicador requerirá adoptar una decisión sobre lo que constituye una respuesta "efectiva". Mientras que una denegación oficial en ausencia de pruebas de apoyo o de investigación de los presuntos hechos no cumple el criterio de efectividad, la aplicación precisa del criterio puede variar de unos casos a otros. Los más indicados para evaluar de forma transparente la efectividad de la respuesta son la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otro mecanismo, y ello puede entrañar consideraciones como la oportunidad y la integridad de la respuesta, la medida en que atiende a preguntas concretas o sugerencias de medidas, así como la efectividad de la acción iniciada por el gobierno, que puede incluir la investigación, la liberación o cambios en el trato de una persona detenida o recluida, el pago de indemnizaciones o la enmienda de legislación, entre otros.

Justificación

El indicador capta en cierta medida el esfuerzo que se exige a los Estados de respetar, proteger y cumplir el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las disposiciones de la Convención contra la Tortura y las disposiciones de otras leyes internacionales. Los Estados partes deben asegurar que los individuos tienen acceso a medios de reparación efectivos para reivindicar su derecho. Deben hacer las reparaciones apropiadas, adoptar las medidas provisionales que sean necesarias y tomar medidas para impedir que vuelvan a suceder violaciones del derecho, además de asegurar de que los responsables sean llevados ante la justicia (Comité de Derechos Humanos, observación general N° 31 (2004)). Se trata de un *indicador de proceso* que refleja la disposición de los Estados a adoptar medidas encaminadas a la realización del derecho.

Método de cálculo

El número de denuncias se calcula como la suma de denuncias individuales sobre el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes recibidas por todos los órganos independientes pertinentes en el nivel nacional. La proporción investigada o adjudicada se calcula como el cociente entre el número de denuncias investigadas y adjudicadas respecto del número total de denuncias recibidas durante el período objeto del informe. La proporción a la que el gobierno ha dado respuesta efectiva se calcula como el cociente entre el número de denuncias a las que el gobierno respondió efectivamente y el número total de denuncias comunicadas al gobierno durante el período de referencia.

Acopio y fuente de los datos

Las principales fuentes de datos son los registros administrativos que mantienen la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos y otros mecanismos.

Periodicidad

Normalmente la información se compila y se publica con periodicidad anual.

Desglose

Para permitir la detección de las pautas de abuso contra grupos particulares o en zonas particulares, el indicador debe desglosarse en relación con las características de la presunta víctima (sexo, edad, situación económica y social, origen étnico, pertenencia a una minoría, origen indígena, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, personas migrantes, personas con discapacidad, orientación sexual, lugar de residencia, región, profesión, detenida o no en el momento del presunto abuso).

Del mismo modo, el indicador debe desglosarse atendiendo a si el abuso ha sido presuntamente cometido por un agente estatal, con la complicidad, la tolerancia o la aquiescencia de un agente del Estado, o por uno o varios particulares. Para evaluar la efectividad de los procesos de investigación y adjudicación en conjunto, los datos relacionados con este indicador también deben desglosarse con arreglo al resultado final del procedimiento.

Observaciones y limitaciones

La fuente básica de información para este indicador procede de *datos basados en hechos sobre violaciones de derechos humanos*. Esos datos pueden infravalorar (o en ocasiones, aunque raras veces, incluso sobrevalorar) la incidencia de la tortura o de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, si se utilizan de forma casual para extraer conclusiones generalizadas respecto del país en conjunto. Además, en la mayoría de los casos, el número de casos notificados a los órganos independientes depende de la sensibilización, el acceso a la información, la motivación y la perseverancia de la víctima presunta o potencial, su familia y amigos o las organizaciones de la sociedad civil en el país de que se trate.

El Comité de Derechos Humanos, en su observación general N° 20 (1992) afirma que “el derecho a presentar denuncias contra los malos tratos prohibidos por el artículo 7 deberá ser reconocido en el derecho interno. Las denuncias deberán ser investigadas con celeridad e imparcialidad por las autoridades competentes a fin de que el recurso sea eficaz. Los informes de los Estados partes deberán proporcionar información concreta sobre los recursos de que disponen las víctimas de malos tratos y sobre los procedimientos que deban seguir los demandantes, así como datos estadísticos sobre el número de denuncias y el curso que se ha dado a las mismas” (párrafo 14).

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 5; Convención contra la Tortura, arts. 1 a 16; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 b); Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 10 y 11; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 2 y 16; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 15, y Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 37 y 39.

Pueden obtenerse modelos de cuestionarios para las denuncias en el sitio web del ACNUDH en la dirección <http://www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm> (consultada el 2 de julio de 2012).

INDICADOR 8

Porcentaje de delitos denunciados a la policía
(encuesta de victimización)

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho a un juicio justo]

Definición

El indicador se calcula como el porcentaje de personas que reportan de haber sido víctimas de un delito particular en los últimos cinco años y que han denunciado el último delito o suceso concreto a la policía.

Justificación

El indicador capta en cierta medida el esfuerzo que se exige a los Estados de respetar, proteger y cumplir el derecho a un juicio justo, de conformidad con los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su elaboración en la observación general N° 13 (1984). El indicador es una buena medida resumida del nivel de conocimiento y de la eficacia percibida y la conveniencia de los recursos legales, y del nivel de confianza de la población en la fuerza policial y el sistema de justicia penal en conjunto. Como tal, refleja parcialmente la percepción pública de la disposición de un Estado a realizar el derecho a un juicio justo y adoptar las medidas necesarias para ello. Se trata de un *indicador de proceso* relacionado con el atributo "acceso e igualdad ante cortes y tribunales" del derecho a un juicio justo, el atributo "seguridad frente al delito y a los abusos por parte de agentes encargados de hacer cumplir la ley" del derecho a la libertad y la seguridad de la persona, y el atributo "violencia comunitaria y doméstica" del derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Método de cálculo

El indicador se calcula como el porcentaje de personas que, en una encuesta de discriminación basada en la población, informan de que han sido víctimas de un determinado delito en los últimos cinco años y que dicen que denunciaron el último delito o suceso concreto a la policía.

Puesto que la proporción de denuncias a la policía varía considerablemente de un delito a otro, el indicador debe desglosarse por tipo de delito para que quede claro su contenido. Un indicador agregado normal que puede utilizarse, no obstante, es la tasa global de denuncia a la policía para los cinco tipos de delito: "robo desde un coche", "robo de una bicicleta", "robo en la vivienda", "intento de robo en la vivienda", y "robo de propiedades personales" (véase <http://english.wodc.nl/onderzoeksdatabase/icvs-2005-survey.aspx>, consultado el 2 de julio de 2012).

Acopio y fuente de los datos

Las principales fuentes de datos son los resultados de encuestas nacionales basadas en la población, en particular las encuestas de victimización de delitos.

El *Manual on Victimization Surveys* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa proporcionan directrices sobre la realización de ese tipo de encuestas, inclusive la redacción de las preguntas para las tasas de denuncia a la policía y los métodos de análisis y presentación de los datos.

Periodicidad

Como el indicador está basado en datos de encuestas, la periodicidad variará de acuerdo con el tiempo transcurrido entre encuestas. Para las encuestas de **victimización**, ese período suele ser de uno a cinco años.

Desglose

Cuando el tamaño de la muestra sea lo bastante grande y estructurado como para dar resultados estadísticamente representativos por su grupo, el indicador debe desglosarse por sexo, edad, situación económica y social, origen étnico, pertenencia a minoría, pertenencia a grupo indígena, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, migración, discapacidad, orientación sexual, lugar de residencia, región, unidad administrativa y situación rural o urbana, así como según el tipo de delito.

Observaciones y limitaciones

El indicador no proporciona información sobre los aspectos procesales de la imparcialidad de los juicios penales en sí. La comunicación de victimización de delitos se ve influida por las percepciones de la eficacia de la policía y la probabilidad final de que el autor sea identificado y llevado ante la justicia, así como muchos otros factores, entre ellos la gravedad percibida del delito, los requisitos de los seguros, el temor a las represalias o la victimización secundaria.

Los resultados de las encuestas pueden ser poco fiables cuando el tamaño de la muestra es demasiado reducido o está incorrectamente diseñado para la población destinataria, cuando se utiliza una metodología de preguntas poco sensible o poco coherente, o cuando se utilizan encuestas de la totalidad de la población con el fin de extraer conclusiones para grupos particularmente vulnerables. Esos grupos tienen menos probabilidades de responder a las encuestas, de modo que se precisan encuestas específicamente dirigidas y con metodologías de muestreo especiales para cada grupo vulnerable.

Ejemplos de referencias pertinentes para el derecho a un juicio justo: Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 10 y 11; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 14 y 15; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 a); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 2; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 12 2), 37 d) y 40; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 16 5) a 9) y 18, y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 13.

INDICADOR 9

Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado

[Por ejemplo, cuadro sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental]

Definición

El indicador se refiere la proporción de partos asistidos por personal sanitario especializado para proporcionar la supervisión, la atención y el asesoramiento necesarios a las mujeres durante el embarazo, el parto y el puerperio; para atender partos sin asistencia y para cuidar al recién nacido.

Justificación

La salud y el bienestar de la mujer y el niño durante y después del parto dependen en gran medida de su acceso a servicios obstétricos, la calidad de esos servicios y las circunstancias efectivas del parto. Todos esos factores están sometidos a la influencia de las políticas sanitarias del Estado, la oferta pública de servicios de salud y la reglamentación de la atención sanitaria privada. En efecto, la disponibilidad de personal de salud profesional y capacitado con un equipo adecuado que asista en los partos es indispensable para reducir la mortalidad, tanto materna como infantil, durante y después del parto. El indicador capta los esfuerzos realizados por el Estado para promover y proporcionar personal sanitario profesional y capacitado que atienda las necesidades médicas del embarazo y el parto. Se trata de un *indicador de proceso* relacionado con el atributo “salud sexual y reproductiva” del derecho a la salud.

Método de cálculo

El indicador se calcula como la proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado (médicos, enfermeras, parteras) respecto del número total de partos.

Acopio y fuente de los datos

Las principales fuentes de datos son los registros administrativos mantenidos por las autoridades locales, los sistemas de registro de datos de población, los registros de ministerios de salud y encuestas domésticas, incluidas las encuestas demográficas y de salud.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) compilan series de datos de los países basados en esas fuentes. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) también proporciona series de datos de países mediante la aplicación de su encuesta a base de indicadores múltiples (MICS).

Periodicidad

En general, el indicador basado en registros administrativos está disponible con periodicidad anual y el indicador basado en las encuestas en los hogares cada tres a cinco años.

Desglose

El desglose del indicador por edades (al menos para mujeres menores de 18 años), situación económica y social, origen étnico, pertenencia a una minoría, pertenencia a una población indígena, color, idioma, religión, origen nacional o social, migrante, discapacidad, estado civil y familiar, lugar de residencia, región y zona rural o urbana) resulta útil para evaluar las disparidades en la disponibilidad de servicios de salud.

Observaciones y limitaciones

El personal sanitario especializado incluye solo a aquellos que están debidamente capacitados y que cuentan con equipo y medicamentos apropiados. Las parteras tradicionales, aunque hayan recibido una breve formación, no están incluidas.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general N° 24 (1999), pide a los Estados que informen sobre la prestación de “servicios gratuitos necesarios para garantizar que los embarazos, los partos y los puerperios tengan lugar en condiciones de seguridad. Muchas mujeres corren peligro de muerte o pueden quedar discapacitadas por circunstancias relacionadas con el embarazo cuando carecen de recursos económicos para disfrutar de servicios que resultan necesarios o acceder a ellos, como los servicios previos y posteriores al parto y los servicios de maternidad. El Comité observa que es obligación de los Estados partes garantizar el derecho de la mujer a servicios de maternidad sin riesgos y a servicios obstétricos de emergencia, y que deben asignar a esos servicios el máximo de recursos disponibles”. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general N° 5 (1994) sobre las personas con discapacidad afirma que las mujeres con discapacidad también tienen derecho a recibir protección y apoyo en relación con la maternidad y el embarazo.

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a la salud: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 10 2) y 12; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 e) iv); Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 28 y 43 1) e); Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 12 y 14 2) b); y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 25.

Este es un indicador de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

INDICADOR 10**Proporción de la población destinataria cubierta por los programas públicos de administración de suplementos nutricionales**

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho a una alimentación adecuada]

Definición

El indicador se refiere a la proporción de la población destinataria (por ejemplo, niños, embarazadas, personas adultas mayores) que se encuentra por debajo del nivel mínimo de ingesta dietética diaria y está cubierta por programas públicos de administración de suplementos nutricionales (por ejemplo, programas de base comunitaria de promoción del crecimiento, programas de acción en nutrientes esenciales, estrategia de alimentación del lactante y el niño pequeño, política en materia de vitamina A, etc.) con el fin de proporcionar vitaminas esenciales, combatir las carencias de vitaminas y proporcionar micronutrientes que mejoran el valor nutricional de los alimentos durante el período especificado.

Las necesidades calóricas medias son la cantidad de energía alimentaria que se necesita para equilibrar el gasto energético con el fin de mantener el peso corporal, la composición del organismo y un nivel de actividad física necesaria y deseable compatible con un buen estado de salud a largo plazo. Ello incluye la energía necesaria para el crecimiento y desarrollo óptimos de los niños, para la formación de tejidos durante el embarazo y para la secreción de leche durante la lactancia, compatibles con la buena salud de la madre del niño. El nivel recomendado de energía alimentaria que debe ingerir un grupo de población es la medida de las necesidades energéticas de la población sana y bien nutrida que constituye ese grupo.

Justificación

En su observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa que mientras que los problemas del hambre y la malnutrición a menudo son particularmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, la desnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada también existen en algunos de los países con mayor desarrollo económico. Fundamentalmente, la raíz del problema del hambre y la malnutrición no son la falta de alimentos sino la falta de acceso a alimentos disponibles y suficientes, entre otros casos debido a la pobreza, por grandes segmentos de la población mundial. Por consiguiente, requiere que los Estados partes diseñen y proporcionen programas de suplementos nutricionales para los que no pueden permitirse o no tienen acceso a alimentos nutritivos. El artículo 12 2) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer estipula también que los Estados partes asegurarán que las mujeres cuenten con servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período puerperal, con ciertos servicios gratuitos cuando sea necesario, así como una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

El indicador capta los esfuerzos del Estado en la promoción y la prestación de programas de suplementos nutricionales y en la garantía de que los grupos de población vulnerables o desnutridos estén debidamente cubiertos por esos programas. Se trata de un *indicador de proceso* relacionado con el atributo “nutrición” del derecho a una alimentación adecuada. También es pertinente para el derecho a la salud (véase “proporción de niños cubiertos por los programas públicos de administración de suplementos nutricionales”, indicador de proceso correspondiente al atributo “mortalidad infantil y atención sanitaria”).

Método de cálculo

El indicador se calcula como el cociente entre la población destinataria efectivamente cubierta por los programas de suplementos nutricionales y el total de la población destinataria.

Acopio y fuente de los datos

Las principales fuentes de datos son los registros administrativos nacionales y las encuestas en los hogares sobre consumo de alimentos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) proporciona series de datos de países sobre la proporción de la población que se encuentra por debajo de un nivel mínimo de ingesta diaria de alimentos.

Periodicidad

En general, el indicador basado en registros administrativos está disponible con periodicidad anual y el indicador basado en encuestas en los hogares cada tres o cinco años.

Desglose

El indicador debe desglosarse por sexo, edad, situación económica y social, origen étnico, pertenencia a una minoría, pertenencia a una población indígena, color, idioma, religión, origen nacional o social, estado migratorio, discapacidad y tipo de programa. El desglose por lugar de residencia (región y zona rural/urbana) es útil para evaluar las disparidades en la ingesta nutricional de unas regiones a otras.

Observaciones y limitaciones

La OMS cita la nutrición como uno de los componentes importantes que influyen en la salud, el bienestar e incluso el desarrollo económico. La mejora de la nutrición guarda relación con la mejora de la salud de los lactantes, los niños y las madres, sistemas inmunitarios más fuertes, mayor seguridad en el embarazo y el parto, menor riesgo de enfermedades no transmisibles (como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares) y la longevidad. Los niños sanos aprenden más. Las personas con una nutrición adecuada son más productivas y pueden crear oportunidades para romper gradualmente los ciclos de la pobreza y el hambre.

La población es particularmente vulnerable a las enfermedades y el deterioro de la salud si no recibe regularmente una ingesta nutricional adecuada y vitaminas esenciales. Las políticas del Estado para garantizar el bienestar de la población incluirán políticas de suplementos nutricionales, especialmente para grupos de población desnutridos y otros grupos específicos. El indicador proporciona información sobre los pasos que tal vez tenga que dar un Estado para atender su obligación de aplicar el derecho a una alimentación adecuada y el derecho al más alto nivel posible de salud de su población, específicamente los grupos de población vulnerables y desnutridos. El indicador supone una buena medida del proceso necesario para apoyar la realización del derecho a una alimentación adecuada, aunque quizá no refleje el

contenido y la calidad de los programas de suplementos nutricionales y la aplicación efectiva de esos programas para asegurar un pleno disfrute de este derecho. El indicador se centra en la población desnutrida y no refleja el número creciente de casos de nutrición excesiva que da lugar a la obesidad en algunos países. En este caso, sería conveniente disponer de un indicador diferente para abordar la ingesta alimentaria que exceda de las necesidades calóricas máximas.

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a la alimentación: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 e); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 2, 12 2) y 14 2) h), Convención sobre los Derechos del Niño, art. 27 3), y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 28 1).

INDICADOR 11

Relación entre alumnos y personal docente en las instituciones de enseñanza primaria y secundaria, públicas y privadas

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho a la educación]

Definición

La relación entre alumnos y personal docente es el número promedio de alumnos por maestro en determinado nivel de educación en un año académico dado, basado en el recuento de alumnos y de maestros. El personal docente es el número de personas empleadas a tiempo completo o tiempo parcial de manera oficial para orientar y dirigir la experiencia de aprendizaje de los alumnos, con independencia de sus calificaciones o el mecanismo de entrega, es decir, presencial o a distancia. Excluye al personal docente que no tiene tareas docentes activas (por ejemplo, directores de escuela que no se dedican a la enseñanza) y personas que trabajan de manera ocasional o con carácter voluntario.

Justificación

La relación entre alumnos y personal docente es un importante indicador de los recursos que dedica un país a la educación. Hasta cierto punto, el indicador también puede interpretarse como un reflejo de un aspecto cualitativo de la infraestructura de la enseñanza en un país. Los maestros son el recurso más importante en el entorno educativo, particularmente en los niveles primario y secundario. La relación alumnos-personal docente proporciona una medida del acceso de los alumnos a los maestros y con ello refleja un elemento importante de las disposiciones que el Estado puede tener que hacer para atender sus obligaciones en cuanto a la realización del derecho a la educación. Se trata de un *indicador de proceso* relacionado con el atributo “planes de estudios y recursos educativos” del derecho a la educación.

Método de cálculo

El indicador se calcula dividiendo el número de equivalentes de alumnos a tiempo completo en un nivel determinado de educación por el número de “maestros” equivalentes a tiempo completo en ese nivel y en tipos análogos e instituciones, en un año académico dado. Algunos métodos de acopio de datos incluyen recuentos de todo el personal docente y, puesto que el personal docente incluye al que tiene deberes administrativos y a los maestros tanto a tiempo completo como a tiempo parcial, la contabilidad puede verse afectada dado que la proporción de maestros a tiempo parcial puede variar de un país a otro.

Acopio y fuente de los datos

La principal fuente de datos en el nivel de los países son los registros administrativos sobre matriculación en las escuelas y personal que mantienen los organismos públicos pertinentes.

El Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) compila y proporciona información nacional sobre la relación de alumnos a profesores para la educación tanto primaria como secundaria, sobre la base de los datos comunicados por los ministerios de educación o los organismos de estadística nacionales. La información se recoge mediante cuestionarios anuales y es publicada por el Instituto a los dos años del año de referencia.

Mientras que la información sobre este indicador no se recoge actualmente de forma desglosada para las escuelas públicas y privadas en el plano internacional, en general debe estar disponible en esa forma en el nivel nacional, y puede ser útil comunicarla en los casos en los que existan diferencias de consideración entre la calidad de la enseñanza pública y la privada en las escuelas primarias y secundarias.

Periodicidad

En la mayoría de los países, la relación de alumnos a profesores está disponible con periodicidad anual.

Desglose

Puede resultar conveniente desglosar los datos correspondientes al personal docente y a los alumnos por sexo, edad, situación económica y social, origen étnico, pertenencia a una minoría, pertenencia a una población indígena, color, idioma, religión, origen nacional o social, situación de migración y discapacidad. Más allá del desglose al que alude el propio indicador (enseñanza primaria/secundaria, pública/privada) puede ser necesaria mayor disgregación, por ejemplo por regiones o zonas. La distinción entre zonas rurales y urbanas resulta útil para evaluar posibles disparidades entre regiones.

Observaciones y limitaciones

Dada la dificultad de construir medidas directas de la calidad de la educación que se está impartiendo, este indicador también se utiliza como medida indirecta de la calidad en la educación, en el supuesto de que un cociente menor entre alumnos y personal docente significa que los alumnos tienen mejor acceso a los recursos educativos. Un cociente más bajo implicaría en general que el maestro puede prestar más atención a cada uno de los alumnos lo que, a la larga, tiene como resultado un mejor desempeño de los alumnos. En algunas situaciones esa conclusión puede no ser cierta por motivos de rendición de cuentas y el uso poco eficaz de los recursos docentes. Sin embargo, un cociente muy elevado de alumnos y personal docente sugiere sin duda alguna que el apoyo profesional al aprendizaje es insuficiente, en particular para los alumnos de entornos desfavorecidos.

La expresión "personal docente" se refiere al personal profesional que participa directamente en la enseñanza de los alumnos. La clasificación incluye a los maestros, los maestros de educación especial y otros maestros que trabajan con los alumnos en un aula, en pequeños grupos o en un aula especial de recursos, en atención individualizada dentro o fuera de un aula ordinaria. Incluye también a los jefes de departamentos entre cuyas funciones está la docencia en mayor o menor medida, pero no incluye al personal no profesional que apoya a los profesores en la instrucción de los alumnos, como los ayudantes y otro personal paraprofesional.

El concepto de cociente entre alumnos y maestros es distinto del de tamaño de la clase. Puede suceder que en un país el cociente sea menor que en otro, pero ello no significa necesariamente que las clases sean más pequeñas en el primer país o que los alumnos reciban más elementos de educación. La relación entre el cociente de alumnos y maestros y el tamaño medio de las clases depende de factores como las diferencias entre países en la duración del año académico, el número anual de horas que asiste a clase un alumno, el tiempo anual que los maestros deben pasar enseñando, la agrupación de alumnos dentro de las clases y las prácticas relacionadas con el aprendizaje en equipo.

Este indicador no tiene en cuenta las diferencias en las calificaciones de los maestros, la formación pedagógica, la experiencia y el nivel, el material docente y las variaciones en las condiciones de las aulas, factores que pueden influir en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a la educación y este indicador: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26; Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, arts. 13 y 14; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 e) v); Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 30 y 43 1) a) a c); Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 23,28 y 29; y Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 10 y 14 2) d).

INDICADOR 12

Tasa de homicidios (intencionales e involuntarios) por 100.000 habitantes

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho a la vida]

Definición

Este indicador se refiere a los casos registrados por la policía de homicidios intencionales e involuntarios por cada 100.000 habitantes en un año. Se define el homicidio intencional como la muerte infligida deliberadamente a una persona por otra persona, incluyendo el infanticidio. El homicidio involuntario se define como la muerte infligida de manera no deliberada a una persona por otra persona, que incluye causar la muerte por conducción peligrosa, pero excluye las muertes por tráfico rodado no culpables penalmente.

Justificación

Los autores de presuntos homicidios serán debidamente identificados, juzgados y condenados de conformidad con las normas penales y de derechos humanos nacionales e internacionales.

El indicador capta en cierta medida los resultados de los esfuerzos que ha de hacer un Estado para respetar y proteger el derecho a la vida, de conformidad con el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su elaboración en la observación general N° 6 (1982) del Comité de Derechos Humanos. Los Estados deben adoptar medidas para prevenir y castigar la privación de la vida por actos criminales. El indicador puede interpretarse como que refleja los esfuerzos del Estado parte para adoptar medidas preventivas contra el homicidio (intencional e involuntario). Al reducir el número de homicidios, el Estado está, en cierta medida, adoptando medidas razonables para prevenir o responder a las muertes causadas por una agresión criminal y negligencia. Se trata de un *indicador de resultados* relacionado con el atributo "privación arbitraria de la vida" del derecho a la vida.

Método de cálculo

Se calcula el indicador como el número total de homicidios (intencionales e involuntarios) dividido por la población total y multiplicado por 100.000 (tasa de homicidios = (recuento/población)*100.000).

Acopio y fuente de los datos

El principal mecanismo de acopio y fuente de los datos son los registros administrativos nacionales, en especial los archivos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley (policía, fuerzas de seguridad internas, tribunales y servicios penitenciarios). Los datos sobre homicidios intencionales son recogidos mediante las encuestas de las Naciones Unidas sobre tendencias de la delincuencia y las operaciones de los sistemas de justicia penal, así como por el UNODC en su base de datos sobre estadísticas de homicidios, que se actualiza todos los años (véase www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html, consultado el 2 de julio de 2012).

Los datos sobre homicidios también pueden proceder de fuentes de salud pública, como las que ofrece la OMS (véanse www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates_country/en/index.html y www.euro.who.int/en/what-we-do/data-and-evidence/databases/european-health-for-all-database-hfa-db2, ambos consultados el 2 de julio de 2012).

Periodicidad

El indicador basado en registros administrativos suele estar disponible anualmente. El indicador basado en las encuestas del UNODC suele estar disponible con periodicidad anual o bienal.

Desglose

Para reflejar cabalmente toda disparidad en la reducción de homicidios (intencionales e involuntarios), es conveniente desde el punto de vista conceptual, el desglose por tipo de delito, sexo, edad, situación económica y social, origen étnico, pertenencia a una minoría, pertenencia a una población indígena, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, condición migratoria, discapacidad, orientación sexual, estado civil y familiar, lugar de residencia (región y urbana/rural) de las personas enjuiciadas y condenadas, así como el tipo de condena. En la práctica, la mayoría de los países proporcionan datos desglosados por tipo de delito, sexo, edad y región.

Observaciones y limitaciones

En los registros administrativos nacionales y los de los organismos encargados de hacer cumplir la ley (policía, tribunales, prisiones) puede infravalorarse la incidencia de los homicidios, si se utilizan de manera casual para extraer conclusiones generalizadas respecto del país en conjunto. Las estadísticas oficiales sobre la delincuencia en general quizá no sean exactas. Por ejemplo, algunos delitos no son detectados o conocidos por nadie o, si lo son, quizá no se denuncian a la policía. Algunos delitos, aunque se denuncian, no son registrados por la policía. Incluso los delitos que son registrados pueden ser archivados o tramitados de manera errónea en distintas etapas.

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a la vida: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12 2) a); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 2 y 12; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 6; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art. 9, y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 10.

INDICADOR 13

Casos notificados de desalojos forzosos en el período de referencia

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho a una vivienda adecuada]

Definición

Este indicador se refiere al número de casos individuales notificados de desalojo forzoso durante el período de referencia. Se define “desalojo forzoso” como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 7 (1997)).

Justificación

El Comité ha observado que todas las personas deben poseer cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas y lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (observación general N° 7 (1997)). Además, habida cuenta de la interdependencia de todos los derechos humanos, los desalojos forzosos con frecuencia vulneran otros derechos humanos. Además de violar manifiestamente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad de la persona, el derecho a la no interferencia con la intimidad, la familia y el hogar, y el derecho al disfrute pacífico de las propiedades. Se trata de un *indicador de proceso* relacionado con el atributo “seguridad de tenencia” del derecho a una vivienda adecuada.

Método de cálculo

El indicador se calcula como el número total de casos notificados de desalojo forzoso en un período de tiempo concreto.

Acopio y fuente de los datos

La principal fuente de datos para este indicador son los registros mantenidos por las instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales (ONG), archivos administrativos de tribunales y otros órganos judiciales, y en algunos casos registros de organismos administrativos responsables de la reparación o su vigilancia.

Periodicidad

La información sobre el indicador debe estar disponible periódicamente. A menudo es comunicada anualmente por los mecanismos que vigilan la seguridad de la tenencia.

Desglose

Para resultar útil, la información sobre este indicador debe desglosarse por sexo, edad (al menos para niños o jóvenes menores de 18 años), situación económica y social, origen étnico, pertenencia a una minoría, pertenencia a una población indígena, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación migratoria, discapacidad, orientación sexual, estado civil y familiar, lugar de residencia (rural/urbano).

Observaciones y limitaciones

El indicador puede constituir una buena medida resumida de la realización de ciertos elementos esenciales del derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, como todos los indicadores que se apoyan en *datos basados en hechos sobre violaciones de los derechos humanos* y dependen de múltiples fuentes de información, en algunos casos puede no ser plenamente fiable. Puede infravalorar (o en ocasiones, aunque raras, incluso sobrevalorar) la incidencia de los desalojos forzosos, si se utiliza casualmente para extraer conclusiones generalizadas respecto del país en conjunto. Además, en la mayoría de los casos, el número de casos comunicados dependerá de la sensibilización, el acceso a la información, la motivación y la perseverancia de las organizaciones de la sociedad civil y los medios en el seguimiento de los sucesos pertinentes.

Los desalojos forzosos se producen en zonas tanto urbanas como rurales. El remozado y la renovación, la preparación para grandes eventos (por ejemplo, eventos deportivos) y otros asuntos de "interés público" a menudo se utilizan para justificar los desalojos forzosos en zonas urbanas. En zonas rurales y remotas, los desalojos forzosos pueden producirse a raíz de proyectos de desarrollo en gran escala (infraestructura, presas y carreteras), minería, actividades extractivas y otras actividades industriales o compras masivas de tierra.

Cuando se produce un desalojo forzoso, también pueden producirse violaciones de amplio abanico de derechos humanos debido a *i) la ausencia de justificación o legitimidad del desalojo* y *ii) la forma en que se ejecuta el desalojo*. No todos los desalojos están prohibidos en la legislación de derechos humanos. En algunos casos, por ejemplo, cuando se realizan para proteger a los residentes que viven en edificios ruinosos o zonas propensas a desastres, pueden ser inevitables e incluso proteger los derechos humanos. Sin embargo, incluso en esas situaciones, los desalojos deben realizarse de acuerdo con las normas internacionales pertinentes.

Un desalojo puede ser legal con arreglo a la legislación nacional pero contravenir el derecho internacional. Esto puede suceder cuando la legislación nacional no está en consonancia con el derecho internacional y no cumple las normas internacionales. Algunos principios básicos que han de cumplirse son los siguientes: i) justificación válida para el proyecto e inexistencia de otras alternativas al desalojo; ii) consulta y participación de las personas y comunidades afectadas; iii) notificación adecuada, garantías procesales, y recurso efectivo y legal; iv) prohibición de medidas que den lugar a una situación de falta de vivienda o deterioro de las condiciones de vivienda y de vida, y v) un realojo adecuado o indemnización suficiente antes de llevar a cabo el desalojo.

Las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas adultas mayores, los indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo y otros individuos y grupos vulnerables sufren de manera desproporcionada la práctica del desalojo forzoso. Las mujeres de todos los grupos son particularmente vulnerables, habida cuenta de la discriminación reglamentaria y otras formas de discriminación que a menudo afectan a los derechos de propiedad (inclusive la propiedad de la vivienda) o los derechos de acceso a la propiedad o el alojamiento, y su particular vulnerabilidad a la violencia y el abuso sexual cuando se quedan sin vivienda. Las disposiciones sobre no discriminación de los artículos 2 2) y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales imponen a los gobiernos la obligación añadida de asegurar que, cuando se produzcan desalojos, se adopten medidas apropiadas para garantizar que no haya ninguna forma de discriminación.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre vivienda adecuada ha elaborado principios y directrices básicos sobre los desalojos y desplazamientos basados en el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I). Algunas instituciones, como el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) también han adoptado directrices sobre el realojamiento o reasentamiento con miras a limitar la escala de los desalojos forzosos y el sufrimiento humano que llevan asociado.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también reconoce la seguridad legal de tenencia en su observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada: "Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas".

Los siguientes instrumentos contienen referencias pertinentes para el indicador: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 14; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 27; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art. 43, y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 28.

INDICADOR 14

Tasas de condena para acusados indigentes a los que se ha proporcionado representación legal como proporción de las tasas de condena de acusados con abogado de elección propia

[Por ejemplo, cuadro sobre el derecho a un juicio justo]

Definición

El indicador mide el cociente entre la tasa de condena de acusados a los que se proporcionó representación legal gratuita y la tasa correspondiente a los acusados que contaban con abogado de libre elección para el mismo delito durante el período de referencia. Aunque podría utilizarse un indicador independiente para las dos tasas de condena, resulta más útil un cociente entre los dos.

Justificación

El artículo 14 3) d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula el derecho de toda persona a ser asistida por un defensor de su elección y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general N° 32 (2007), afirma que "los abogados nombrados por las autoridades competentes sobre la base de esta disposición deberán representar efectivamente a los acusados". Además, los casos flagrantes de mala conducta o incompetencia pueden entrañar la responsabilidad del Estado. Se trata de un *indicador de resultados* relacionado con el atributo "acceso a los tribunales e igualdad ante estos" del derecho a un juicio justo. Como tal, mide el grado en que se logra la igualdad en la práctica.

Método de cálculo

El indicador se calcula como el cociente entre la tasa de condena de los acusados que cuentan con representación legal y la tasa de acusados que cuentan con un abogado de elección propia *para el mismo delito* en el período de referencia. Se define la tasa de condena como el porcentaje de personas llevadas ante la justicia que resultan condenadas. Es indispensable que este indicador se calcule respecto de los dos grupos de acusados para el mismo delito, puesto que las tasas de condena pueden variar considerablemente por delito, según el carácter de la falta cometida y las dificultades de obtener pruebas. Entre los principales delitos que deben incluirse son el homicidio intencional, el robo y el robo en domicilio.

En condiciones ideales, el indicador debe calcularse sobre cohortes, es decir, que el porcentaje de la tasa de condena calculado para cada grupo (indigentes y con abogado propio) debe corresponder a *las mismas personas* llevadas ante la justicia y después condenadas o absueltas. Sin embargo, en la práctica, obtener esos datos puede resultar difícil por lo que puede utilizarse

ANEXO I. >> Hojas de metadatos sobre algunos indicadores

un promedio general. Por ejemplo, el total de personas (indigentes) condenadas por los tribunales por homicidio intencional en un año como porcentaje del total de personas (indigentes) llevadas ante la justicia por homicidio intencional en un año, cuando los dos grupos de personas no son necesariamente los mismos debido, por ejemplo, a la duración del proceso judicial.

Acopio y fuente de los datos

Las principales fuentes de datos son los registros de los tribunales y los informes de la oficina del fiscal a niveles nacional o subnacional.

Periodicidad

Los datos, si se compilan, deben estar disponibles anualmente.

Desglose

El indicador debe desglosarse por tipo de delito (por ejemplo, homicidio, violación, asalto, robo), la etapa del procedimiento (primera instancia o apelación) y por región o unidad administrativa. También debe desglosarse por las características del acusado, en particular por sexo, edad (al menos para menores o jóvenes menores de 18 años), situación económica y social, origen étnico, pertenencia a minoría, pertenencia a población indígena, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, condición de migrante, capacidad, orientación sexual, lugar de residencia (rural/urbano).

Observaciones y limitaciones

El indicador es una buena medida de la competencia y eficacia relativas de los abogados asignados, y con ello de la aplicación efectiva del derecho a un juicio justo con independencia de la posición económica del acusado. Sin embargo, en particular en regiones o Estados con un número reducido de casos, el indicador no debe analizarse en el proceso; cada caso debe evaluarse por mérito propio. Este indicador también puede utilizarse conjuntamente con un indicador sobre la naturaleza y la duración media de las condenas realmente impuestas a acusados indigentes con representación legal gratuita y acusados con abogados privados.

Ejemplos de referencias pertinentes para el derecho a un juicio justo: Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 10 y 11; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 14 y 15; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 a); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 2; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 12 2), 37 d) y 40; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 16 5) a 9) y 18, y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 13.

INDICADOR 15

Tasa de mortalidad infantil

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho a los alimentos, el derecho a la vida y el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental]

Definición

El indicador se refiere a los lactantes que mueren antes de alcanzar la edad de un año por cada 1000 nacidos vivos durante el período de referencia.

Justificación

Como medida de la supervivencia infantil, la tasa de mortalidad infantil es una estadística socioeconómica clave para muchos derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, el derecho a la salud y el derecho a una alimentación adecuada. Este indicador puede verse influido por una amplia gama de determinantes económicos, sociales, políticos y ambientales. En consecuencia, será particularmente importante para vigilar los resultados de las medidas de los Estados partes en el cumplimiento de su obligación de crear las condiciones favorables y necesarias para reducir al mínimo las tasas de mortalidad infantil. Se trata de un *indicador de resultados* respecto del derecho a la vida, el derecho a la salud y el derecho a una alimentación adecuada.

Método de cálculo

El indicador se calcula como el número de muertes de lactantes menores de un año de edad por 1000 nacidos vivos en ese año. El número de muertes se divide por el número de nacimientos y el resultado se multiplica por 1000.

Acopio y fuente de los datos

Las principales fuentes de datos a nivel nacional son los registros administrativos nacionales, incluidos los sistemas de registro de estadísticas vitales y los registros de organismos de estadística, encuestas por muestreo, censos de población y encuestas en los hogares, como las encuestas demográficas y de salud.

La OMS compila series de datos agregados por países basadas en datos administrativos y de encuestas. El UNICEF también publica series de datos de países en sus encuestas a base de indicadores múltiples (MICS).

Periodicidad

En general, el indicador basado en registros administrativos está disponible anualmente y el indicador basado en encuestas en los hogares cada tres a cinco años.

Desglose

El indicador debe desglosarse por causa de muerte, sexo, situación económica y social, origen étnico, pertenencia a minoría, pertenencia a población indígena, color, idioma, religión, origen nacional o social, condición de migrante y discapacidad. Además, el desglose por lugar de residencia (región y rural/urbano) es indispensable para evaluar las disparidades en la pauta de mortalidad infantil entre distintas regiones.

Observaciones y limitaciones

La tasa de mortalidad infantil se considera una estimación más sólida que la tasa de mortalidad de menores de cinco años cuando la información se extrae de registros de estadísticas vitales que abarcan al menos el 90% de los sucesos vitales en la población. Para las encuestas en los hogares, las estimaciones de la mortalidad infantil se obtienen directamente (encuestas demográficas y de salud) o indirectamente (encuestas a base de indicadores múltiples). Cuando se estiman de manera indirecta las estimaciones de la mortalidad en menores de un año deben ser coherentes con las estimaciones de la mortalidad de menores de cinco años.

Las niñas tienen una ventaja de supervivencia sobre los niños durante el primer año de vida, en gran parte debido a diferencias biológicas. Ello sucede especialmente durante el primer mes de vida, cuando las condiciones perinatales tienen más probabilidades de ser la causa o una de las causas que contribuye a la muerte. Mientras que la mortalidad infantil es en general más elevada para los niños que para las niñas, en algunos países la ventaja biológica de las niñas se ve contrarrestada por la discriminación por motivos de género. Sin embargo, la mortalidad de menores de cinco años capta mejor el efecto de la discriminación de género que la mortalidad infantil, pues la nutrición y las intervenciones médicas son más importantes después de cumplido un año.

En su observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al nivel más alto posible de salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales interpreta que «la disposición relativa a “la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños” (apartado a) del párrafo 2 del artículo 12) se puede entender en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, los servicios de salud sexuales y genésicos, incluido el acceso a la planificación de la familia, la atención anterior y posterior al parto los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información».

En su observación general N° 6 (1982) sobre el derecho a la vida, el Comité de Derechos Humanos señaló que el derecho a la vida a menudo se ha interpretado de manera demasiado estrecha. La expresión “el derecho a la vida es inherente a la persona humana” no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias.

Los datos de las encuestas administrativas en los hogares pueden infravalorar la mortalidad infantil. También es importante que las principales causas de mortalidad se investiguen cuidadosamente para verificar la medida en que la mala calidad de los servicios de atención

sanitaria, las malas condiciones de salud de los lactantes, los problemas de salud de sus madres y otras razones ajenas que sean difíciles de prever provocaron la muerte, de modo que las medidas de política puedan formularse adecuadamente para abordar el problema.

Ejemplos de referencias pertinentes para el indicador: Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 3 y 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 10 y 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, arts. 2, 12 y 14; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 6, 24 y 27; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, arts. 9, 28 y 43, y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, arts. 10, 25 y 28.

Se trata de un indicador de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

INDICADOR 16

Promedio anual de personas sin hogar por 100.000 habitantes

[por ejemplo, cuadro sobre el derecho a una vivienda adecuada]

Definición

Este indicador se refiere al número de personas sin hogar por 100.000 habitantes durante el período de referencia.

Según la División de Estadística de las Naciones Unidas, existen dos categorías amplias de falta de vivienda:

- a) falta primaria de vivienda (sin techo). Esta categoría incluye a las personas que viven en la calle o sin techo o vivienda;
- b) falta secundaria de vivienda. Esta categoría puede incluir a las personas que no tienen lugar habitual de residencia y que se trasladan frecuentemente entre distintos tipos de alojamiento (incluidos albergues, refugios otros lugares) y los que generalmente residen en albergues de "transición" a largo plazo u otros lugares análogos para las personas sin hogar. Esta categoría incluye también a las personas que viven en residencias privadas pero que declaran "sin domicilio habitual" en el formulario del censo. (Véase *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*, Revisión 2 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.07.XVII.8).

Justificación

La falta de vivienda a menudo es síntoma y causa de pobreza y exclusión social. Prima facie, se trata de una violación del artículo 11 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda, y a la continua mejora de las condiciones de vida. La falta de vivienda también puede llevar a otras violaciones de los derechos humanos derivadas de la consiguiente vulnerabilidad y falta de seguridad de la persona sin techo. Por ejemplo, como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general N° 7 (1997), las mujeres se enfrentan a una vulnerabilidad particular "a los actos de violencia y abuso sexual cuando quedan sin hogar". Las personas que se quedan sin techo a menudo no tienen capacidad para ejercer su derecho al voto y para acceder a los servicios básicos. El indicador capta en cierta medida el grado en el que el Estado ha mantenido viviendas asequibles y, por consiguiente, ha hecho accesible la vivienda. Se trata de un *indicador de resultados* relacionado con el atributo "asequibilidad de la vivienda" del derecho a una vivienda adecuada.

Método de cálculo

El indicador se calcula como el número total de personas sin hogar respecto de la población total multiplicado por 100.000.

Acopio y fuente de los datos

La principal fuente de datos para este indicador son los registros administrativos del Estado y los servicios para personas sin techo (por ejemplo, albergues de transición, organismos sanitarios y de la seguridad social). También se pueden recoger datos de censos de población y encuestas en los hogares en los niveles nacional y subnacional.

Periodicidad	En general, los datos de registros administrativos están disponibles anualmente. Los censos de población a menudo se realizan cada cinco a 10 años, mientras que las encuestas en los hogares suelen realizarse cada tres a cinco años.
Desglose	El indicador puede desglosarse por sexo, edad, situación económica y social, origen étnico, pertenencia a una minoría, pertenencia a una población indígena, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, condición de migrante, discapacidad, orientación sexual, estado civil y familiar. Además, el desglose del indicador por lugar de residencia (región y rural/urbano) resulta útil para evaluar las disparidades en el acceso a la vivienda.

Observaciones y limitaciones

La falta de vivienda suele ser una causa fundamental y efecto de complejos problemas económicos y sociales. Puede verse provocada por factores múltiples y complejos, entre ellos la falta de vivienda asequible, la especulación en el mercado de la vivienda y los terrenos con fines de inversión, la privatización de los servicios públicos, los conflictos étnicos y armados, y una urbanización rápida y mal planificada. También está vinculada a la falta de tierra en algunas circunstancias, y existe una tendencia creciente a criminalizar a las personas sin hogar y a un aumento de la violencia contra ellas (véase E/CN.4/2005/48).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general N° 4 (1991), especifica que los Estados tienen la obligación de vigilar de manera efectiva la situación en relación con la vivienda y de «proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda». Incluyen, en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos «ilegales», las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos».»

La falta de seguridad de tenencia y los desalojos forzosos son condiciones que pueden llevar a la falta de vivienda. La observación general N° 7 (1997) del Comité dispone que «los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos».

Existen varias definiciones de falta de vivienda, que van desde la más estricta que abarca solo la falta de techo o casa hasta una más amplia que clasifica a las personas sin hogar de acuerdo con su situación de vivienda u hogar. El Relator Especial sobre la vivienda adecuada recomienda la definición más amplia de esta situación, pues una definición estricta es inapropiada y no reconoce que el elemento de la exclusión social forma parte de la experiencia de las personas sin techo (véase E/CN.4/2005/48).

La Oficina de Estadística de Australia define tres categorías de falta de vivienda: la falta «primaria» de vivienda se refiere a las personas que carecen de alojamiento convencional; la falta «secundaria» de vivienda es la de las personas que se trasladan con frecuencia de una forma de alojamiento temporal a otra, y la falta «terciaria» de vivienda se refiere a las personas que viven de medio a largo plazo en albergues. Otra categoría es la formada por las personas en situaciones de vivienda cercanas a los niveles mínimos (por ejemplo, en caravanas) (A/HRC/4/18/Add.2).

La Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar elaboró una tipología de falta de vivienda y exclusión de la vivienda denominada ETHOS. Su definición abarca cuatro categorías: *sin techo*; *sin hogar*; *vivienda insegura*, y *vivienda inadecuada*. Así, las personas que viven en un alojamiento inseguro (por ejemplo, temporalmente con familia o amigos, ocupación ilegal de terrenos, sin contrato de arrendamiento o subarrendamiento legal) o bajo amenaza de desalojo y violencia, en estructuras temporales o no convencionales, en viviendas no adecuadas o en condiciones de hacinamiento también se incluyen en la definición. (Véase www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484, consultada el 2 de julio de 2012).

Eurostat también propuso una definición de trabajo de la privación de vivienda (incluida la falta de vivienda) que comprendía la falta primaria y secundaria de vivienda. La falta secundaria de vivienda incluye a las personas que viven en arreglos no temporales de alojamiento proporcionado por un organismo público o una ONG, sin un acuerdo de alquiler, por falta de hogar propio (por ejemplo, albergue, habitación o estudio en un establecimiento comunitario,

ANEXO I. >> Hojas de metadatos sobre algunos indicadores

hostal o casa de huéspedes, alojamiento temporalmente proporcionado por amigos o parientes). (Véase http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF, consultado el 2 de julio de 2012).

Ejemplos de disposiciones pertinentes para el derecho a una vivienda adecuada: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11 1); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5 e) iii); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 14 2) h); Convención sobre los Derechos del Niño, art. 27 3); Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art. 43 1), y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 28 1) y 2) d).



ANEXO II

Bases de datos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales sobre cuestiones de derechos humanos y grupos de población

Organización internacional o programa y su base de datos estadísticos	Principal grupo de población y ejemplos de derechos humanos relacionados
<ul style="list-style-type: none">WomenWatch, Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros (www.un.org/womenwatch/directory/statistics_and_indicators_60.htm)	Mujeres
<ul style="list-style-type: none">Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Estadísticas y vigilancia (www.unicef.org/statistics)Childinfo (www.childinfo.org)	Niños
<ul style="list-style-type: none">Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), datos y estadísticas sobre envejecimiento (http://social.un.org/index/Ageing/DataonOlderPersons.aspx)	Personas de edad
<ul style="list-style-type: none">Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Estadísticas y Datos Operacionales (www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html)	Refugiados
<ul style="list-style-type: none">Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) (www.unicri.it)Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis)Estudio Internacional sobre las víctimas de delitos (http://rechten.uvt.nl/icvs)Encuestas de las Naciones Unidas sobre tendencias de la delincuencia y operaciones de los sistemas de justicia penal (www.uncjin.org/Statistics/WCTS/wcts)Estadísticas penales anuales del Consejo de Europa (SPACE I y II) (http://www3.unil.ch/wpmu/space)	Derechos a la vida, la integridad física y moral, la libertad y seguridad de la persona, y derechos en la administración de justicia
<ul style="list-style-type: none">Unión Interparlamentaria (UIP) PARLINE: Base de datos sobre parlamentos nacionales (www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp)Mujeres en los parlamentos nacionales (www.ipu.org/wmn-e/world)	Derecho a participar en los asuntos públicos
<ul style="list-style-type: none">División de Población de las Naciones Unidas/DESA (www.un.org/esa/population/unpop.htm)Fondo de Población de las Naciones Unidas (www.unfpa.org/public/datafordevelopment/statistics)	Derechos relacionados con el nombre, la identidad, la nacionalidad y el registro civil
<ul style="list-style-type: none">Organización Internacional del Trabajo (OIT), Departamento de Estadística (www.ilo.org/stat)LABORSTA Internet (http://laborsta.ilo.org)Estadísticas y Bases de datos de la OIT (www.ilo.org/global/statistics-and-databases)	Derechos al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la seguridad social; derechos sindicales

ANEXO II. >> Bases de datos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales sobre cuestiones de derechos humanos y grupos de población

Organización internacional o programa y su base de datos estadísticos	Principal grupo de población y ejemplos de derechos humanos relacionados
<p>► Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) Instituto de Estadística de la UNESCO (www.uis.unesco.org)</p>	<p>Derechos a la educación, a los beneficios de la ciencia y la propiedad intelectual, y derechos culturales</p>
<p>► Sistemas de información estadística de la Organización Mundial de la Salud (WHOSIS) (www.who.int/whosis)</p>	<p>Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental</p>
<p>► Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) (www.unaids.org/en/dataanalysis)</p>	<p>Personas con VIH/SIDA</p>
<p>► División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT) (http://faostat.fao.org) ► Descripción general de las bases de datos de la FAO (www.fao.org/corp/statistics)</p>	<p>Derecho a una alimentación adecuada</p>
<p>► Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – Indicadores urbanos (www.unhabitat.org/stats)</p>	<p>Derecho a una vivienda adecuada</p>

Otras bases de datos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

Organización	Base de datos
<ul style="list-style-type: none"> ➤ División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD) (http://unstats.un.org) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Datos de las Naciones Unidas (http://data.un.org) ➤ DISTAT, Base de datos estadísticos sobre discapacidad (http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/disability) ➤ Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (http://mdgs.un.org/unsd/mdg) ➤ Estadísticas sobre el medio ambiente (http://unstats.un.org/unsd/environment) ➤ Otros productos estadísticos y bases de datos (http://unstats.un.org/unsd/demographic/products)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Banco Mundial (http://data.worldbank.org) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicadores del desarrollo mundial (http://data.worldbank.org/indicator) ➤ Estudio sobre la Medición de los Niveles de Vida, Estadísticas sobre educación (EdStats), estadísticas sobre género (GenderStats) (http://econ.worldbank.org)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (www.undp.org) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estadísticas de los Informes sobre Desarrollo Humano (http://hdr.undp.org/en/statistics)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (www.oecd.org) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Portal de Estadística de la OCDE, que contiene estadísticas sociales y estadísticas sobre medio ambiente, impuestos y ayuda al desarrollo (www.oecd.org/statistics)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Base de datos estadísticos de Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) (www.unece.org) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Base de datos estadísticos de la CEPE (http://w3.unece.org/pxweb/Dialog)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP) (www.unescap.org) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estadísticas de la CESPAP (www.unescap.org/stat)
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) (www.eclac.cl) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Información estadística (CEPALSTAT) (www.eclac.cl/estadisticas/default.asp?idioma=IN)

ANEXO II. >> Otras bases de datos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

Organización	Base de datos
▶ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA) (http://new.uneca.org)	▶ Estadísticas de la CEPA (http://new.uneca.org/acs)
▶ Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (CESPAO) (www.escwa.un.org)	▶ División de Estadística de la CESPAAO (www.escwa.un.org/divisions/main.asp?division=sd)

GLOSARIO

GLOSARIO DE TÉRMINOS ESTADÍSTICOS

Cociente

Relación entre dos cantidades medidas en la misma unidad, de modo que la cifra resultante no va acompañada de unidades. Por ejemplo, el cociente de niñas y niños en la escuela primaria, contado como el número de niñas en la escuela primaria dividido por el número de niños en la escuela primaria. Cualquier cambio en el tiempo en el valor de un cociente debe examinarse con cautela. Puede deberse a cambios en el numerador, el denominador o ambos. Además, en este caso quizá sea necesario conocer también el cociente de niñas y niños en edades correspondientes a la escuela primaria en la población para evaluar el acceso o la discriminación que padecen las niñas. Un **índice** es un cociente utilizado para calcular la variación relativa del valor de un número respecto del valor de referencia. El cociente suele multiplicarse por 100 y el valor 100 asignarse a la base del índice. Los índices pueden emplearse para medir la variación a lo largo del tiempo entre una o varias variables (**índice compuesto**). Puede citarse como ejemplo el índice de precios de consumo, que mide los cambios de precios que soportan los consumidores al mantener una canasta constante de bienes y servicios a lo largo del tiempo.

Coefficiente de Gini

Medida común de la distribución de la riqueza o los ingresos de un país, o del consumo privado/doméstico, cuyos valores varían entre 0 y 1 o 0 y 100, donde 1 o 100 denota una desigualdad completa y 0 denota una igualdad completa.

Cuantiles

Puntos seleccionados a intervalos regulares en un conjunto de datos ordenados que los dividen en "n" subconjuntos de igual tamaño. Los cuantiles son valores de datos que señalan las fronteras entre esos subconjuntos. Por ejemplo, si "n" es 5 o 10, el conjunto de datos ordenados se divide en cinco (**quintiles**) y diez (**deciles**) subconjuntos, respectivamente. Si "n" es 2, el conjunto de datos se divide en dos subconjuntos, los valores de datos que marcan el límite entre los subconjuntos es la **mediana**. Por ejemplo, si la mediana del ingreso doméstico de una población es de US\$ 500, esto significa que el 50% de los hogares ingresan menos de US\$ 500 y el 50% más de US\$ 500.

Dato

Características o información, cuantitativos o cualitativos, recogidos por métodos de observación. La agregación o compilación de datos da lugar a la producción de estadísticas e indicadores.

Encuestas estadísticas o por muestreo

Se utilizan para recoger información cuantitativa y cualitativa directa sobre subconjuntos de la población. A diferencia de los censos, en los que se sondea a todos los miembros de la población, una encuesta estadística o por muestreo recoge datos de una parte de la población estudiada, con el objetivo de inferir información acerca de la totalidad de la población. A este respecto, las encuestas por muestreo son medios eficaces en relación con el costo de acopiar información en situaciones en las que la enumeración completa es inviable o los datos de las fuentes administrativas no están disponibles.

Error (véase también sesgo)

Diferencia entre el valor observado o estimado de un indicador y su valor "verdadero". Los errores pueden ser aleatorios o sistemáticos. Los errores sistemáticos se denominan "sesgo". Puede considerarse que un error aleatorio o de muestreo es "la diferencia entre una muestra y la población de la que se deriva la muestra" y en conjunto acaba por compensarse. Las encuestas realizadas en muestras casi siempre están afectadas por un error de muestreo. Cuanto mayor es el tamaño de la muestra, menor es el error de muestreo. El error total entre el valor estimado de un indicador y su valor verdadero es una combinación de error de muestreo y sesgo. El hecho de que el error sea común en el trabajo estadístico no significa que los indicadores estadísticos no sean útiles. Con recursos y metodologías apropiados, pueden conseguirse estimaciones casi "perfectas" de los valores verdaderos de la población. Cuando se comparan indicadores de distintos territorios o a lo largo del tiempo, las diferencias en los valores observados deben interpretarse con cautela, pues pueden ser resultado de ese error.

Fiabilidad de los indicadores (véase también validez de los indicadores)

Uniformidad en el valor de una variable o un indicador comunicado por distintos productores de datos cuando utilizan el mismo método y la misma fuente de datos.

Indicador

Información que indica el estado o el nivel de un objeto, un evento o una actividad. Ofrece una indicación de las circunstancias predominantes en un momento y un lugar determinados. A menudo se basa en alguna forma de cuantificación (por ejemplo, proporción de niños inmunizados) o categorización cualitativa (por ejemplo, ratificación o no de un tratado). En el contexto de este trabajo, puede considerarse que un indicador es un **indicador de derechos humanos** si puede relacionarse con normas de derechos humanos, aborda y refleja principios e intereses relacionados con los derechos humanos, y se utiliza para vigilar la promoción y la aplicación de los derechos humanos.

Indicador cualitativo

En el contexto de esta obra, indicadores expresados en forma de narrativa o descriptiva, en categorías o clases, y basados en información sobre objetos, hechos o sucesos que son, en principio, directamente observables y verificables (objetivos) o sobre información que es una percepción, opinión, evaluación o juicio (subjetivos). Por ejemplo, el estado de ratificación de un tratado internacional de derechos humanos (indicador binario: ratificado o no ratificado) y clasificación de la acreditación de instituciones de derechos humanos nacionales por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales (A: cumple los Principios de París; B: no cumple plenamente los Principios de París o no se ha proporcionado suficiente información para la calificación; C: no cumple los Principios de París).

Indicador cuantitativo

En el contexto de este trabajo, indicadores expresados en forma numérica, utilizando categorías o clases que son valores numéricos asignados, y basados en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables (objetivos) o en información basada en una percepción, opinión, valoración o juicio (subjetivos). Por ejemplo: la tasa de mortalidad materna y la proporción de personas que se sienten inseguras. El último se refiere a las personas mayores de 18 años que se sintieron inseguras cuando estaban solas en al menos una de las siguientes situaciones: en casa durante el día o por la noche caminando en su barrio o viajando en el transporte público de noche. Incluye a las personas que nunca estuvieron solas en al menos una de esas situaciones porque creían que no estarían seguras.

Indicadores del desempeño

En el contexto de la gestión basada en los resultados de las intervenciones de desarrollo, un programa en un país o cualquier otro proyecto ejecutado por una organización, los indicadores del desempeño se refieren a variables cuantitativas o cualitativas que permiten verificar los cambios derivados de la intervención o muestran resultados en relación con lo que se pretendía o se esperaba conseguir.

Indicadores indirectos

Son los que se refieren al objeto de interés de forma indirecta. Cabe citar como ejemplo el uso de estadísticas sobre la proporción de mujeres en los parlamentos para valorar el grado de participación de las mujeres en los asuntos públicos. Existen varias razones para trabajar con indicadores indirectos: el objeto de interés no puede medirse directamente, o sí se puede pero se trata de una cuestión delicada como los ingresos o las prácticas sexuales seguras y quizá no sea eficaz en relación con el costo acopiar información sobre el indicador directo. Un buen indicador indirecto ha de sopesar la fiabilidad de la información y los esfuerzos o recursos necesarios para obtener los datos.

Intervalo de confianza

Rango estimado de datos muestrales sobre una variable que contiene el valor verdadero de esa variable. Por lo general se comunica como un rango de valores del 95% dentro de los cuales cabe esperar que el valor verdadero de la variable para la totalidad de la población se encuentre 95 veces de cada 100. El tamaño del intervalo de confianza da cierta idea acerca de la certidumbre respecto del valor verdadero de la variable: cuando menor es el intervalo de confianza, mayor es la certidumbre. Cuanto mayor es el tamaño de la muestra, más significativo es el intervalo de confianza. Los productores de la encuesta normalmente proporcionan intervalos de confianza de estadísticas basadas en datos muestrales.

Metadatos

Datos que describen los detalles característicos de un indicador. Por lo general incluyen información sobre la definición, la justificación, el método de cómputo, el acopio y la fuente de los datos, el desglose, la periodicidad, las observaciones y las limitaciones de ese indicador.

Operaciones de censo

En principio, una enumeración completa de todos los miembros de la población de un país o cualquier otro territorio, a diferencia de las encuestas estadísticas, en las que solo se sondea a una selección de miembros de la población. Los países suelen efectuar censos de población, vivienda, agricultura y establecimientos industriales. Los censos de población suelen realizarse a intervalos de diez años debido a la complejidad y al costo de la operación. Proporcionan datos básicos de referencia sobre las características fundamentales de la población y sobre variables que no cambian rápidamente.

Proporción

Cociente en el que el denominador es una cantidad que representa al grupo de población y el numerador es un subconjunto de ese grupo de población. Por ejemplo, la proporción de agricultores que cuentan con servicios de extensión se calcula como el número de agricultores que tienen al alcance esos servicios dividido por el número total de agricultores. Además, si la proporción se multiplica por 100, se convierte en un porcentaje.

Sesgo (véase también error)

Error sistemático en el acopio de datos que da lugar a una desviación de los datos respecto de su valor verdadero en una magnitud uniforme y una dirección uniforme, más alta o más baja que el valor verdadero. Se produce cuando las características de la población cubierta en un marco de muestreo empleado para el acopio de datos difieren de las de la población destinataria. A diferencia del error aleatorio, que en conjunto acaba por compensarse, el sesgo distorsiona sistemáticamente la representatividad de los resultados. Entre las posibles fuentes de sesgo cabe citar las siguientes:

- Selección deliberada (por ejemplo, el enumerador evita intencionadamente visitar los hogares aislados);
 - Errores en la definición de la población que va a ser encuestada (por ejemplo, una encuesta telefónica que excluye a los más pobres, con menos probabilidades de tener teléfono; registros de población incompletos);
 - Falta de respuesta (incapacidad, ausencia, negativa), y
 - Falacia humana (por ejemplo, uso de preguntas sesgadas que influyen en la respuesta de la muestra).
-

Tasa (véase también cociente)

Cambio en el valor o la magnitud de una variable, en general por unidad de tiempo o en referencia a una unidad de población. Por ejemplo, cambio en el valor de una variable o un indicador en comparación con su valor en un intervalo de tiempo anterior (tasa de crecimiento de la población penitenciaria en un año). Del mismo modo, la tasa de delincuencia es el número de delitos cometidos (o notificados) en una zona contra la población de esa zona, normalmente expresada por 100.000 personas al año.

Validez de los indicadores

La capacidad de una variable o un indicador para medir lo que trata de medir. Si una persona que pesa 100 kg sube a una báscula diez veces y obtiene lecturas de 15 kg, 250 kg, 95 kg, 70 kg, etc., la báscula no es fiable. Si la báscula siempre marca 80 kg, es fiable, pero no válida. Si en todas las pesadas marca 100 kg, la medición es tanto fiable como válida.

Valor de referencia

Valor previamente determinado de un indicador respecto del cual pueden medirse los progresos realizados. Los valores de referencia pueden proporcionar el valor básico de un indicador o bien ser el valor que idealmente debería conseguirse. Pueden basarse en consideraciones normativas o empíricas. En el caso de los derechos humanos, los niveles de referencia pueden derivarse de lo siguiente:

- ▶ Normas internacionales y nacionales (por ejemplo, la obligación de adoptar un plan de acción para la realización progresiva de la educación primaria obligatoria, estipulada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 14);
 - ▶ Metas establecidas por los Estados y políticas en el nivel de los países (por ejemplo, metas nacionales, Objetivos de Desarrollo del Milenio, procedimiento indicador-valor de referencia-determinación del alcance-evaluación (IBSA));
 - ▶ Valores de referencia derivados de comparaciones de valores de indicadores a lo largo del tiempo, en distintos territorios o para distintos grupos de población, y
 - ▶ Recomendaciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones (por ejemplo, las directrices de la Organización Mundial de la Salud sobre inmunización infantil, las directrices y normas de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajo digno).
-

“ *Nunca debemos olvidar que detrás de cada dato estadístico hay seres humanos que nacieron libres e iguales en dignidad y derechos. Debemos esforzarnos al máximo por conseguir que su experiencia de los derechos humanos, en especial la de los más desvalidos, sea visible mediante indicadores sólidos, y por utilizar esos indicadores con el objeto de mejorar constantemente nuestras políticas de derechos humanos y los sistemas de aplicación para lograr cambios positivos en la vida de las personas.*

Navi Pillay
*Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

En consonancia con los esfuerzos de las Naciones Unidas por seguir promoviendo normas universales y proteger mejor a las personas contra las violaciones de los derechos humanos, esta publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ofrece orientaciones prácticas para la elaboración de indicadores cuantitativos y cualitativos con el fin de reforzar la medición y la realización de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Contiene una descripción detallada del marco conceptual y metodológico para los indicadores de derechos humanos recomendados por los mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales y utilizados por un número cada vez mayor de agentes gubernamentales y no gubernamentales. Se ofrecen ejemplos de indicadores definidos para varios derechos humanos, todos ellos emanados de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y otros instrumentos prácticos e ilustraciones para apoyar los procesos y a los interesados que pretenden mejorar la realización de los derechos humanos sobre el terreno. Esta *Guía* será de interés tanto para los promotores de los derechos humanos como para los encargados de formular políticas, los profesionales del desarrollo, los estadísticos y otros agentes fundamentales que contribuyen a lograr que los derechos humanos sean una realidad para todos.



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO