



Intervención de la señora Liliana Valiña, Representante Adjunta  
en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
en el Seminario Políticas Públicas para los Derechos Humanos:  
Medición de la implementación y Progreso en México

*México, D.F. Palacio Legislativo de San Lázaro-Febrero 23 de 2009*

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

Buenos días a todas y todos.

Hace algunos años, la anterior Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Louise Arbour, planteó a la comunidad internacional una importante y aún vigente pregunta: ¿cómo poder reducir el considerable abismo que sigue existiendo entre el discurso y las normas de derechos humanos y la injusta realidad que viven millones de seres humanos?<sup>1</sup>

Los derechos humanos comprenden normas, compromisos y obligaciones internacionales; un extensivo marco jurídico internacional que es lo más cercano a un código universal de conducta para los Estados. Al momento en que un Estado ratifica un tratado internacional de derechos humanos asume la obligación de implementar todas las medidas que sean necesarias para hacer realidad los derechos humanos en él contenidos.

La promoción y protección de los derechos humanos por ende, no puede ser vista como un tema marginal o secundario, sino que debe servir de referente a toda la actividad del Estado en su conjunto, e incluso, convertirse en criterio para medir si las instituciones del Estado están sirviendo de manera adecuada a las personas y cumpliendo así con sus funciones y objetivos.

Los diversos órganos que componen el sistema de protección de las Naciones Unidas, emanado de los tratados y convenciones internacionales en la materia son las instancias encargadas de vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados. Éstos han enfatizado la importancia del diseño de las medidas que sean necesarias y de su respectiva estrategia de implementación, como parte de la formulación y aplicación de políticas públicas tendentes a concretizar los derechos humanos en las distintas esferas de la vida de las personas.

---

<sup>1</sup> A/59/2005/Add.3. Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2006-2007

La necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos atiende sobre todo a una lógica de prevención de violaciones a los derechos humanos y se justifica ampliamente en tanto que su objetivo es el de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que son factores que favorecen las violaciones a los derechos humanos, así como atender las problemáticas de derechos humanos en sus causas y no sólo en sus efectos.

Es así que al día de hoy, el principal reto en materia de derechos humanos que enfrentan sobre todo los Estados democráticos que se identifican como estados Constitucionales de Derecho, es lograr que el conjunto de normas y estándares de derechos humanos que han reconocido tanto a nivel internacional como a nivel nacional se puedan traducir en realidades concretas para todas y cada una de las personas que habitan su territorio.

Es en este contexto, teniendo en consideración que para poder evaluar los avances y los impactos de las políticas públicas en el ámbito de protección y promoción de los derechos humanos, que la Oficina del Alto Comisionado ha desarrollado un sistema metodológico para la medición de indicadores de derechos humanos. La aplicación de un sistema confiable de indicadores cuantitativos y cualitativos permitirá obtener información detallada sobre las poblaciones que se están beneficiando de las políticas públicas, el alcance que éstas tienen y sobretodo sus retos en términos de la progresiva garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas.

La aplicación del sistema de los indicadores permite hacer comparaciones confiables entre poblaciones desglosadas por distintos criterios tales como edad, género, origen étnico, estatus socioeconómico, sectores de servicios públicos y privados, lugar de residencia, etc., de tal manera que los programas de políticas públicas en materia de derechos humanos, se puedan adaptar de acuerdo con las necesidades de cada grupo de población para alcanzar un impacto positivo e integral.

Los órganos de tratados, en el mes de junio de 2006, solicitaron a la OACNUDH desarrollar un marco conceptual y metodológico para la determinación de indicadores con el fin de vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es importante resaltar que la metodología así propuesta y cuya implementación está siendo impulsada en México, es resultado de un ejercicio de validación realizado en los últimos dos años para perfeccionar los indicadores.

Antes de entrar en detalle sobre el contenido de la metodología, me gustaría profundizar sobre el mencionado proceso de validación, puesto que constituye un factor esencial en la confiabilidad de la misma, y promueve la posibilidad de generalizar los resultados obtenidos.

En 2005 la OACNUDH estableció un grupo de expertas y expertos (incluyendo a representantes de la academia, organismos internacionales, ONGs, órganos de tratados y titulares de mandatos especiales) cuya labor consistió en examinar diversas propuestas respecto del concepto, la metodología y la elección de los indicadores ilustrativos.

Durante las reuniones (cinco en total a partir de 2005) de este grupo de expertas y expertos se fue construyendo una visión común del enfoque conceptual y metodológico, que presentaré hoy.

El trabajo de este grupo fue y ha sido respaldado por instancias tales como la OMS, UN HABITAT, UNESCO, La División de estadística para de la Comisión Económica para Europa de la ONU, el Banco Mundial, ONUDD, la IIT y la División de estadística de la ONU, entre otras.

De la misma manera se llevaron a cabo procesos específicos de validación a nivel nacional, en algunos países previamente identificados, mediante la organización y ejecución de talleres, reuniones y consultas, a las que asistieron representantes de instituciones nacionales de DDHH, autoridades normativas y organismos o instancias nacionales encargadas de elaborar y presentar los informes periódicos sobre alguno de los tratados.

El reto que los Estados enfrentan actualmente es profundizar en el conocimiento y aplicación de esta metodología emanada de la OACNUDH, por supuesto adaptándola a sus propios contextos y realidades, de tal forma que sirva de herramienta para facilitar, primero, el análisis sobre el progreso en la garantía de los derechos humanos a partir de las políticas públicas; segundo, elaborar los informes periódicos para los órganos de tratados partiendo de un mismo piso común y por supuesto utilizar y en su caso generar, a partir de las variables de medición presentadas en la metodología, la información estadística necesaria para medir el avance del respeto, protección y garantía de los derechos humanos en cada uno de los Estados.

Brevemente les comparto los componentes principales de la metodología de indicadores propuesta por la OACNUDH:

Primeramente, la OACNUDH parte de la definición de indicadores como “aquella información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de DDHH; que aborda y refleja problemas y principios de DDHH, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y la protección de los DDHH”.<sup>2</sup>

El contenido de estos indicadores se define mediante la referencia al concepto y la dimensión que los derechos tienen en la normativa internacional, y es importante señalar que cubren tanto derechos económicos, sociales y culturales como derechos políticos y civiles.

Los DDHH para los que ya se elaboraron, en el marco de la mencionada metodología, ejemplos de indicadores son el derecho:

- a la vida
- a la libertad y la seguridad personal
- a participar en los asuntos públicos
- a no ser sometido a tortura ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- a la libertad de expresión y opinión
- al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental
- a una alimentación adecuada
- a una vivienda adecuada
- a la educación
- a la seguridad social
- al trabajo.

Es necesario resaltar cinco consideraciones conceptuales que se concluyeron con base en las discusiones sostenidas y demás foros antes mencionados, del proceso de elaboración de indicadores. Estas son:

---

<sup>2</sup> HRI/MC/2003/3

1. Que los indicadores debían de reflejar el contenido normativo de los derechos (tratados y observaciones generales de Comités (Sentido Conceptual)
2. Que (los indicadores) tenían que proporcionar la posibilidad de medir el esfuerzo que hacen las entidades responsables para cumplir con sus obligaciones. (Objeto de la evaluación)
3. Que la aplicación de un sistema de indicadores tendría que fortalecer la noción de indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. (Enfoque uniforme)
4. Que mediante la definición de indicadores *estructurales, de proceso y de resultados* (que voy a presentar más adelante) se podrá evaluar el cumplimiento de la obligación del Estado de *respetar, proteger y garantizar* los DDHH. (Reflejo de obligaciones), y
5. Que el sistema de indicadores debería ser capaz de generar información sobre los principios de igualdad y no discriminación, así como de aspectos de rendición de cuentas, participación y empoderamiento de los actores. (Reflejo de normas y principios transversales)

La “traducción” de estas consideraciones en términos metodológicos y prácticos, resultó en la construcción de indicadores estructurales, de proceso y de resultado.

Los indicadores estructurales revelan las *medidas establecidas por el Estado* para implementar los derechos en términos de normas jurídicas, alcance y cobertura de la política pública, así como la existencia de OSC y agencias específicas de atención. Los atributos de los indicadores estructurales para cada derecho, es decir, las variables a tomar en cuenta para su definición, son: 1) los tratados internacionales (sobre ese derecho en específico si existiera, o tratados que se relacionen con ese derecho) ratificados por el Estado; 2) el reconocimiento del derecho en la Constitución; 3) el reconocimiento del derecho en legislación secundaria; 4) el número de organizaciones e instituciones que trabajan en la promoción, protección y/o defensa del derecho.

Estos cuatro atributos así mencionados aplican para todos los derechos. Sin embargo, según el contenido de cada derecho, los indicadores estructurales específicos varían. Eso resulta por la necesidad de traducir el texto de la norma jurídica del derecho en un número limitado de atributos característicos que faciliten la determinación estructurada de indicadores apropiados para vigilar la observancia de ese derecho.

Así por ejemplo los indicadores estructurales para el derecho a la *libertad de opinión y expresión* incluyen los cuatro atributos ya mencionados, pero también aspectos como “Vigencia y cobertura de legislación para la protección de la libertad de medios”, “Vigencia y cobertura de legislación para la protección y seguridad de periodistas”, “Vigencia y cobertura de legislación sobre acceso a la información”, para mencionar sólo algunos.

Los indicadores de proceso miden la calidad y magnitud de los *esfuerzos del Estado* para implementar los derechos. Se pueden resumir como todas las acciones, políticas, actividades, planes o programas dirigidos al logro de la meta de promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

Es decir, los indicadores deberán reflejar también los esfuerzos que hacen las entidades responsables para cumplir sus obligaciones, así como sus intenciones (proyectos o planes de acción a futuro) y grado de compromiso al respecto.

Los resultados de esos esfuerzos desde el punto de vista de los titulares de los derechos son conocidos como “indicadores de resultados”.

Éstos indicadores de resultado, buscan medir el *impacto real* de las intervenciones del Estado. En otras palabras los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Puesto que refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes (que pueden ser descritos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso.

Por su parte, los indicadores de proceso relacionan los instrumentos de política de los Estados con objetivos intermedios que, acumulados, se convierten en indicadores de resultados, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los DDHH.

Es importante señalar que existe una relación estrecha entre los indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Se desarrollan de tal manera que uno o varios indicadores de proceso se relacionan necesariamente con un indicador estructural y con un indicador de resultado.

Para usar el ejemplo sobre el derecho a la salud: “el porcentaje de partos atendidos por personal capacitado” (indicador de proceso) se estableció de modo que pudiera relacionarse con el indicador estructural correspondiente “Vigencia y cobertura de la política pública nacional sobre salud sexual y reproductiva” y con los indicadores de resultados “tasa de mortalidad materna” y “tasa de mortalidad perinatal”. O, el indicador de proceso “porcentaje de menores cubiertos por programas de nutrición” se relaciona con el indicador estructural “Vigencia y cobertura de la política pública nacional sobre salud infantil y nutrición” y con el indicador de resultado “Prevalencia de emaciación en población menor de cinco años” o proporción de población menor de cinco años con peso por debajo del mínimo.

Para concluir la presentación de la base conceptual en el proceso de definición de indicadores me enfocaré sobre un tercer elemento: la transversalidad de los principios de los DDHH. En el proceso de generación de indicadores, medición y evaluación también es necesario tener presentes y reflejar las normas y los principios transversales de derechos humanos, como la no discriminación y la igualdad, la indivisibilidad, la rendición de cuentas, la participación y el empoderamiento.

Los indicadores relativos a las normas o los principios transversales de derechos humanos no pueden identificarse exclusivamente con la realización de un determinado derecho, sino que están concebidos para mostrar en qué medida el proceso para aplicar y hacer efectivos los derechos humanos es participativo, integrador, potenciador, no discriminatorio o responsabilizador.

Obviamente, no es fácil reflejar estas normas transversales explícitamente en la selección de indicadores. Por lo tanto para integrar una norma de, por ejemplo, no discriminación, igualdad en la selección de indicadores estructurales, de proceso y de resultados, un punto de partida es la búsqueda de datos desglosados por motivos de discriminación como el sexo, la discapacidad, el origen étnico, la religión, el idioma, la condición social etc.

Por ejemplo, si el indicador de la proporción de niños y niñas matriculados en la escuela primaria, dado que la enseñanza primaria debe de ser gratuita, está desglosado por grupos étnicos o minorías religiosas, será posible captar aspectos de discriminación por religión u origen étnico. O, en el contexto del derecho a la libertad de expresión y opinión, la transversalidad de los principios y las normas de

derechos humanos se puede operacionalizar a través del indicador estructural “Vigencia y cobertura de legislación que prohíbe la incitación al odio nacional, racial, religioso o sexista, constitutivos de discriminación, hostilidad o violencia”.

Del mismo modo, en el caso de un principio de derechos humanos como el de la participación se persigue determinar en qué medida se ha consultado a los grupos vulnerables y marginados de la población de un país en la selección de los indicadores incluidos en el proceso de presentación de informes del país, o hasta qué punto éstos han participado en la determinación de las medidas que está adoptando la entidad responsable para cumplir sus obligaciones. Indicadores como la tasa de participación en el mercado de trabajo y el nivel educativo de la población, en general, y de grupos específicos, en particular, también ayudan a estimar en qué medida la entidad responsable respeta y promueve el principio de empoderamiento de la persona.

Un aspecto fundamental más en la construcción de estos indicadores para la medición de los derechos humanos, radica tanto en la forma como en las fuentes para recopilar la información relevante que les de sustento.

En este sentido, la OACNUDH ha identificado cuatro fuentes de datos principales, sin ignorar por supuesto las fortalezas y debilidades de cada una de ellas.

Estas cuatro fuentes son las estadísticas socioeconómicas y administrativas, los datos basados en casos y denuncias, las encuestas de opinión y percepción y, por último, la consulta a personas expertas.

Brevemente:

1. Las estadísticas socioeconómicas y administrativas constituyen conjuntos de datos agregados basados en información “objetiva”, utilizada para la formulación e implementación de políticas públicas. Estas estadísticas se refieren a la información cuantitativa recopilada y difundida por el Estado mediante sus registros administrativos y estudios estadísticos, normalmente en colaboración con los organismos nacionales de estadística y bajo la orientación de organizaciones internacionales y especializadas.

La fortaleza de este tipo de información radica en su objetividad, su rigurosa metodología de recopilación de datos, representatividad, comparabilidad y transparencia. Sin embargo, es importante señalar que no siempre esta fuente puede proporcionar una valoración completa de la situación de los derechos humanos. Es decir, las estadísticas socioeconómicas y administrativas no necesariamente se desarrollan tomando en cuenta la medición de la promoción, protección y vigilancia de los derechos humanos. No siempre ofrecen desgloses por categorías relevantes a la generación de indicadores. Por ejemplo, la mortalidad materna se mide por localidad, nivel socioeconómico y edad pero no por origen étnico, lo que automáticamente descarta la posibilidad de generar indicadores sobre la mortalidad en grupos indígenas en un país.

2. Los datos basados en casos y denuncias incluyen testimonios de víctimas, testigos, información obtenida por los medios de comunicación, información de la organizaciones de la sociedad civil y otros grupos interesados. La fuerza de la información recopilada a base de estos datos fácticos es que presentan la incidencia sobre violaciones a los derechos humanos en términos del número de víctimas y ofrece la posibilidad para la elaboración de una tipología de casos.

Sin embargo los datos basados en casos y denuncias tienen grandes deficiencias. En primer lugar, estas fuentes tienden a subestimar y a veces a sobreestimar la situación real. Subestimación se observa en los casos cuando la población afectada no denuncia o reporta su caso. De sobreestimación podemos hablar cuando un caso se reporta varias veces. El aspecto más preocupante de usar este tipo de información es la falta de confiabilidad, la falta de estandarización, la imposibilidad de hacer comparaciones válidas entre periodos o regiones.

3. Las encuestas de opinión y percepción constituyen una tercera fuente para la recopilación de datos. Consisten en muestreos representativos que pretenden mostrar “la voz” de las personas. A pesar de que adoptan una metodología rígida, muestreo representativo y, por lo general, preguntas cerradas, estos métodos están enfocados en la subjetividad y por lo tanto no se consideran válidos para monitorear la situación de los derechos humanos de forma consistente.

4. Por último, las consultas a personas expertas incluyen metodologías diversas que involucran a un conjunto limitado de expertas y expertos (académicos, directivos, grupos focales, etc.) que pretenden hacer evaluaciones a través de criterios relevantes. Un *plus* de las consultas es que normalmente presentan resultados en escalas ordinales o cardinales, lo que permite mediciones y comparaciones confiables. Este método también resulta ser efectivo para la definición de situaciones base para evaluaciones futuras. Un inconveniente sin embargo es que no se pueden aplicar de manera continua y coherente para la valoración consistente de los derechos humanos.

A manera de conclusión podemos aseverar que para la generación de indicadores lo ideal es usar todas las fuentes de información disponibles.

Aplicación de la metodología en México:

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos inició el proceso de promoción para la implementación de la metodología propuesta por el Alto Comisionado.

Para tal efecto se ha comenzado con el proceso de contextualización de algunos indicadores para México, contribuyendo a la respectiva definición de indicadores relevantes, así como la identificación de fuentes de información y la recopilación de datos, que en sí mismo, es un trabajo sumamente laborioso.

Resulta necesario subrayar que la Oficina está en estrecha colaboración con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) y con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en esta importante tarea.

A través esta iniciativa tripartita, pero tomando en cuenta los insumos de expertas y expertos de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, se ha hecho la conceptualización para los derechos a la educación y a la salud y se está recopilando en este momento la información estadística necesaria.

De la misma manera, cabe resaltar, que la propuesta de la OACNUDH en términos de elaboración de indicadores, está siendo la base de la creación e implementación de indicadores de derechos humanos para el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal así como estará sirviendo como referente para que, a partir de este mes de febrero, se discuta una propuesta metodológica para los indicadores con los que iniciará el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en un primer momento, sobre el juicio justo.

La Oficina en México considera que este es un buen momento para que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008 – 2012, tome como base la metodología antes expuesta para la elaboración de sus indicadores, de tal forma que México sea un país puntero en la implementación de la misma y sea el ejemplo para demás Estados de Naciones Unidas en el avance de los indicadores de derechos humanos.

Por supuesto, aprovecho este evento para reiterar el compromiso de la Oficina de colaborar y contribuir en todo momento desde los espacios institucionales como la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos y los resultantes espacios del Programa Nacional –por mencionar algunos, así como demás espacios de sociedad civil y academia- en este ejercicio, puesto que la finalidad es una sola, como dije al inicio, hacer de los derechos humanos una realidad para todas las personas.

Gracias.