

El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos

-propuestas para su conceptualización y abordaje-

Antonio J. González Plessmann [1]
Venezuela

Introducción

El concepto tradicional de políticas públicas las define como “programas de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público” [2] o como las acciones y omisiones del Estado, que pretenden interpretar las demandas de la sociedad [3] e incidir en la vida de los ciudadanos. Partiendo de ahí, proponemos como concepto de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos (ddhh) a la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, y sus resultados, basadas en:

las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados a través de distintos instrumentos de ddhh y

la definición participativa de los principales problemas y necesidades por parte de la población; así como en su participación en el diseño, monitoreo y evaluación.

El derecho de los ddhh es un piso y no un techo de las políticas. Como ha señalado Abramovich, “...el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define.” [4]

Las políticas públicas con enfoque de ddhh suponen las mismas etapas o fases analíticas del resto de las políticas públicas, según el modelo del Ciclo. A saber, “...origen, diseño, gestión y evaluación” (Lahera, 2002: 73) o, lo que es lo mismo, construcción de agenda, formulación, implementación y evaluación. [5] En todas estas etapas, que solo se presentan de manera sucesiva a efectos metodológicos, resulta vital contar con información de calidad. Esta información, debe partir de los estándares de ddhh y, para ello, es preciso que sea recogida a partir de indicadores expresamente diseñados con enfoque de ddhh.

El presente trabajo es una propuesta para la conceptualización y abordaje de los indicadores de ddhh como herramientas de las políticas públicas con enfoque de ddhh.

I.- Concepto de indicadores de políticas públicas de derechos humanos

Etimológicamente un indicador es algo “que indica o sirve para indicar”; [6] es decir, para dar cuenta de algo de manera concreta, para “mostrar o significar algo con indicios y señales” (Real Academia de la Lengua Española, 2004). Es sinónimo de signo, evocación y sintonía [7].

La simplicidad disminuye cuando se trata de definir el concepto de “Indicador social” pues ahí la ambigüedad sustituye al consenso. [8] Tal ambigüedad es generada, particularmente, por las diferencias en la finalidad de la utilización de los indicadores sociales.

Por una parte, se encuentra la definición vinculada a lo que se conoce como el “Movimiento de los indicadores sociales” [9] cuya preocupación es eminentemente práctica: la medición de la calidad de vida o el bienestar y su uso en función de las políticas públicas de desarrollo. Por otra, se encuentra una concepción vinculada con una perspectiva más académica y conceptual, propia de las ciencias sociales. En estos

términos define las diferencias la socióloga María José Rodríguez Jaume:

El movimiento de los indicadores sociales procede al acercamiento de la comprensión social aplicando el método inductivo donde las observaciones y la medición preceden al concepto a evaluar. Para éstos, lo `indicado` es la `realidad`. Para la ciencia social básica o aplicada el método seguido es el deductivo en donde el concepto precede a la observación y medición [...] lo `indicado` por el `indicador` es el `concepto` y no la `realidad` [...] El concepto de indicador no significa lo mismo para el enfoque tecnológico-analítico que para el metodológico-conceptual: mientras que para el primero son `datos` obtenidos de la observación empírica, que relacionarán con un concepto; para los segundos son `equivalentes empíricos de una dimensión de un concepto` (Rodríguez, 2000: 118).

El Instituto Nacional de Estadística de España complementa la definición de las diferencias entre estos dos puntos de vista. Mientras el enfoque “tecnológico-analítico” u “operativo” está “centrado en las técnicas estadísticas de su elaboración”, el “metodológico-conceptual” se preocupa “del proceso completo de construcción de los indicadores, desde su fase inicial de definición de los conceptos hasta la interpretación del significado de los indicadores elaborados” (Instituto Nacional de Estadística, 1991: 13). El concepto de indicador desde el enfoque “operativo” o “tecnológico-analítico” es el de “compendio de datos básicos que dan una medida concisa de la situación y cambios relativos a aspectos de las condiciones de vida de la población que son objeto de preocupación social” (Instituto Nacional de Estadística, 1991: 13). Mientras que desde el enfoque “metodológico-conceptual” se define como “una variable manifiesta, observable o empírica, de la que es posible inferir otra variable, teórica, subyacente o no inmediatamente observable, representada por aquella” (Instituto Nacional de Estadística, 1991: 13).

Esta ambigüedad conceptual, basada en los usos diversos de los indicadores sociales, explica que sea posible encontrar, en la literatura sobre el tema, desde conceptos que prácticamente los asimilan a datos sociales estadísticos y sus usos en políticas públicas, hasta conceptos que los asumen como operacionalización de variables pertenecientes a un marco teórico específico.

En el caso de los indicadores de políticas públicas de ddhh es necesario asumir elementos de ambas tradiciones. En relación con la definición, se opta por la perspectiva metodológica-conceptual, pues el indicador adquiere importancia a partir de su relación con una dimensión conceptual. De lo que se trata es de operacionalizar conceptos; es decir, encontrar “correlatos empíricos que permiten evaluar [el] comportamiento efectivo [de las variables seleccionadas].”^[10] Los conceptos aludidos son las obligaciones del Estado en materia de ddhh y se aspira que los indicadores ayuden a evaluar, evocar, o ser síntoma del comportamiento del Estado en la materia.

No obstante, desde la perspectiva del uso que deben tener los indicadores de ddhh, se emparentan con la tradición del “movimiento de los indicadores sociales.” Éste ha estado “estrechamente vinculado a procesos de toma de decisiones [...], destacando su participación en funciones de: establecer fines sociales y definir prioridades; evaluaciones de eficacia y programas sociales; planificación para el desarrollo” (Rodríguez, 2000: 126). Los indicadores de ddhh deben ser herramientas para apoyar el diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos estatales, con participación social, orientados a revertir y erradicar las violaciones a los ddhh.

Así mismo, los indicadores de ddhh parten de la visión “normativista” que es una corriente dentro del movimiento de indicadores sociales. Setién define a los indicadores desde esta corriente como medidas “que indica[n] la dirección correcta-incorreción sobre algún aspecto social; sobre el que, de antemano, existe consenso, respecto a su bondad para el bienestar de la sociedad” (Rodríguez, 2000: 124).

Los indicadores que aquí interesan, señalan el momento y el modo en que el Estado se encuentra dentro o fuera del cumplimiento de sus obligaciones en materia de ddhh, avanzando, retrocediendo o estancándose. En palabras de Katarina Tomasevski (†), ex -relatora de Naciones Unidas para el Derecho Humano a la Educación: “Los derechos humanos se fundamentan en el Estado de derecho. Por ende, los indicadores deberán captar el grado de compromiso y capacidad de los gobiernos para traducir lo normativo a la realidad.”^[11]

Aunque el movimiento de los indicadores sociales tiene cerca de 40 años, éste no ha incorporado, explícitamente, la perspectiva de ddhh en sus concepciones sobre el bienestar y la calidad de vida y, por tanto, tampoco en la elaboración y uso de indicadores.

La preocupación por lograr encuentros entre ambas perspectivas es un fenómeno incipiente. Así lo diagnostica el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2000, del PNUD, al señalar lo siguiente:

“Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una misma visión y un mismo objetivo: garantizar, para todo ser humano, libertad, bienestar y dignidad. Divididos por la guerra fría, el programa de los derechos y el programa de desarrollo han marchado por caminos paralelos. En momentos de convergencia, sus estrategias y tradiciones diferentes pueden dar un nuevo ímpetu a la lucha por la libertad humana.”^[12]

En el año 2000, en una reunión de representantes de los Órganos de Naciones Unidas creados en virtud de los tratados de ddhh con representantes de otros departamentos, organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas, se formulaba el siguiente diagnóstico sobre el tema específico de los indicadores de ddhh:

[Se] ha creado una demanda sin precedentes de una mayor comprensión de los derechos humanos, sobre todo acerca de la posibilidad de traducir las normas en indicaciones prácticas para el funcionamiento de los organismos de carácter operativo [de la ONU]. Sin embargo, es necesario que la acción vaya precedida por una evaluación objetiva de la situación en materia de derechos humanos. Ahora bien, no hay criterios claros, objetivos precisos que permitan evaluar el cumplimiento de las normas internacionales en la materia. Así ocurre en el caso de los derechos económicos y sociales, a pesar de existir muchos indicadores socioeconómicos útiles, pero es aún más cierto en el caso de los derechos civiles y políticos. En consecuencia, la conceptualización de los indicadores de derechos humanos se ha convertido en una esfera de gran interés para diversas instituciones.^[13]

En esta dirección, podemos definir los indicadores de políticas públicas de ddhh como herramientas metodológicas que facilitan una aproximación empírica a los conceptos implicados en las obligaciones estatales en materia de ddhh (entre ellas la participación y la no discriminación de jure y de facto como ejes transversales^[14]), indicando en qué medida las instituciones del Estado avanzan, retroceden o se estancan en relación con estos objetivos sociales establecidos en los instrumentos de protección, todo lo cual tiene como fin facilitar la toma de decisiones favorables a cada derecho, tanto a funcionarios públicos, como a personas y organizaciones sociales. Se trata, sin duda, de herramientas fundamentales para todas las etapas de las Políticas Públicas.

II.- Fases del proceso de construcción de los indicadores de derechos humanos

El proceso de construcción de indicadores de ddhh tiene dos momentos importantes: el de conceptualización y el de operacionalización. A su vez, la operacionalización implica una evaluación de fuentes disponibles, así como una definición de las escalas de medición y clasificación con las que trabajaría cada indicador.

Conceptualización

Los ddhh son abstracciones que no pueden medirse directamente, como si fueran un conjunto de objetos físicos. Para intentar una evaluación del derecho en la realidad, es necesario analizar cada uno de ellos y extraer de ahí los conceptos susceptibles de una aproximación empírica. Esto es, identificar, a partir de las bases normativas y doctrinarias de sustentación del derecho, un listado delimitado de obligaciones del Estado, definidas de manera precisa.

El proceso de conceptualización implica, inevitablemente, una selección de dimensiones del concepto que se consideran las más relevantes, dejando por fuera otras, en la certeza de que no es posible una aproximación omniabarcante y cuantitativa al concepto. A partir de algunas de esas dimensiones, se piensan y diseñan los indicadores que permitan cuantificarlas y/o clasificarlas.

Operacionalización

La operacionalización es “el proceso que sufre una variable (o un concepto en general)

de modo tal que a ella se le encuentran los correlatos empíricos que permiten evaluar su comportamiento efectivo” (Sabino, 2002: 89). La formulación de esos correlatos empíricos son los indicadores.

Definir los indicadores no es solo un ejercicio teórico. Una enunciación adecuada, que pareciera presentar una aproximación profunda al concepto identificado (la obligación específica), puede ser radicalmente impertinente, dadas las enormes dificultades para encontrar datos o la complejidad, amplitud de recursos y tiempo necesarios para su construcción efectiva. Para la definición de los indicadores es preciso sopesar, en planos yuxtapuestos, tanto los conceptos concernidos como la disponibilidad y adecuación de los datos, así como la sencillez de su procesamiento, en función de facilitar su uso posterior. Por ello el proceso de operacionalización implica una mirada teórica para garantizar que efectivamente el indicador sea consistente y ayude a medir o clasificar una obligación específica y una mirada práctica, centrada en su adaptabilidad a las posibilidades existentes en el contexto y las necesidades de sus posibles usuarios.

Finalmente, el momento de la operacionalización también implica definir cuáles serán las unidades a contabilizar y las escalas para medir o clasificar las dimensiones seleccionadas de las obligaciones estatales.

III.- Tipos de indicadores necesarios para monitorear las políticas públicas de derechos humanos

Los indicadores de políticas públicas de ddhh son susceptibles de diversas clasificaciones según las características o ámbitos de aplicación con las que se les relacione. Se proponen aquí las siguientes: según las características del objeto de estudio, según su grado de complejidad al articular diversas variables, según el grado de acercamiento al concepto evaluado, según su uso en la evaluación de diversas fases de las políticas públicas, según el tipo de obligación estatal que ayudan a indicar, según el tema al que están vinculados y, finalmente, según el Poder Público y la institución estatal cuya obligación es específicamente monitoreada a través del indicador.

Según las características del objeto de estudio

Según las características del objeto de estudio son Cuantitativos o Cualitativos. Cuantitativos cuando “miden aspectos externos visibles”^[15] como el número de personas que sufren de enfermedades prevenibles o el de muertes arbitrarias ocasionadas por un determinado organismo de seguridad y Cualitativos cuando “indagan concepciones e interpretaciones de individuos o grupos” (Carrasco, 2002: 5), como análisis de una ley nacional, sobre la base de su compatibilidad o incompatibilidad con los principios internacionales en materia de ddhh.

Según su grado de complejidad

Según su grado de complejidad al articular diversas variables son Simples o Complejos. Simples cuando están contruidos para medir una sola variable. Por ejemplo, la formación en derechos de la mujer, a través del porcentaje de funcionarios de seguridad con algún tipo de formación en la materia del total de funcionarios de seguridad de un determinado organismo de seguridad. Complejos cuando articulan varios indicadores simples que miden diversas variables, como la impunidad relativa de violaciones del derecho a la integridad personal, medida a partir del porcentaje de impunidad de todos los delitos de lesiones, en general, en relación con el porcentaje de impunidad de los casos de violación del derecho a la integridad personal procesados adecuadamente por la institución nacional de ddhh.

Según su grado de acercamiento al concepto evaluado

Según su grado de acercamiento al concepto evaluado son Directos o Indirectos. En el primer caso es cuando “se derivan de la operacionalización de un concepto referido al fenómeno que queremos evaluar” (Carrasco, 2002: 6), como la existencia o no, en el país, de normas basadas en los principios de excepcionalidad y proporcionalidad de los Desalojos Forzosos, que mide la obligación de formular reglas en esta materia. Los indirectos son aquellos que se utilizan, “cuando es poco viable documentar indicadores directos” (Carrasco, 2002: 6). Se utilizan “cuando no se dispone de información directa sobre la variable investigada” (INE; 1991: 29). Es lo que ocurre con las estadísticas de

casos de violación al derecho a la vida, cuya elaboración por parte del Estado es poco probable (y poco confiable en caso de que exista), por lo que se sustituye por estadísticas sobre el número de denuncias de violación al derecho a la vida, recibidas y/o acopiadas en instituciones públicas y privadas.

Según su uso para la evaluación de la fases de las políticas públicas

Según su uso para la evaluación de diversas fases de las políticas públicas, se clasifican en indicadores de Insumo (o Estructurales), Proceso y Resultado^[16].

Los indicadores de Insumo “se refieren a los recursos humanos, financieros y físicos que se destinan al logro de metas” (Carrasco, 2002: 6). En términos de ddhh, hay que agregar, como insumos, a los recursos institucionales (entendidos como la existencia misma de instituciones responsables) y normativos (entendidos como normas legales y sublegales consistentes con los principios de los ddhh)^[17]. Como ejemplo de este tipo de indicador se pueden mencionar la ratificación de instrumentos jurídicos internacionales y la existencia de normas nacionales consistentes con esto o la adecuación y suficiencia de presupuestos públicos para el desarrollo de políticas

Los indicadores de Proceso cuantifican las acciones racionalmente concebidas para lograr un derecho específico. En palabras de Miloon Kothari, Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho Humano a una Vivienda Adecuada, “reflejan mejor el ejercicio progresivo del derecho y los esfuerzos de los Estados Partes para proteger los derechos” (Kothari, 2007: párrafo 11). Entre estos se pueden mencionar, para ilustrar, vinculados con los derechos a la vida, libertad o integridad personal, el porcentaje de sanciones disciplinarias generadas por el uso arbitrario de la fuerza, en un determinado organismo de seguridad, en relación con el total de casos denunciados por estos derechos ocasionados por ese organismo o, vinculados con todos los ddhh, el nivel de participación social en el diagnóstico, diseño, monitoreo y evaluación de una política pública de ddhh. El elemento de la participación resulta esencial a la perspectiva de derecho, pues es ella, junto a la dimensión normativa, su pilar fundamental.

Los indicadores de Efecto o Resultado miden el resultado de la acción u omisión estatal y, con ello, el modo en que la población vive su derecho. Indicadores de resultado son, por ejemplo, el número de personas sin hogar ni asistencia estatal para conseguirlo, el número de niños/as (en edad escolar) que se encuentran desescolarizados/as, el número de muertes arbitrarias ocasionadas por el Estado en un período determinado o, la proporción de mortalidad infantil en poblaciones indígenas del total de casos de mortalidad infantil.

Según el tipo de obligación estatal

Según el tipo de obligación estatal que se intenta medir, se dividen en indicadores de la Obligación de Respetar, indicadores de la Obligación de Proteger e indicadores de la Obligación de Cumplir.

Los indicadores de la Obligación de Respetar son los que miden el deber que tiene el Estado de abstenerse “de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho”. Por ejemplo, número de casos denunciados de censura previa o cierre medios de comunicación.

Los indicadores de la Obligación de Proteger son los que miden la obligación estatal de requerir “...que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista [en el derecho]” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000: párrafo 33). Un indicador de las obligaciones de Proteger es, por ejemplo, el número de sanciones a patronos particulares que vulneraron derechos laborales de sus trabajadores.

Por último, los indicadores de la Obligación de Cumplir miden si “...los Estados adopt[aron] medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho...” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000: párrafo 33). Se trata del comportamiento estatal frente a sí mismo como potencial agente violador, en términos de la adopción o no de adecuadas medidas administrativas, judiciales, presupuestarias o educativas, que permitan prevenir, sancionar o reparar las violaciones o garantizar la satisfacción de un derecho. Entre los indicadores de las obligaciones de Cumplir, vinculadas con la libertad de expresión, se pueden mencionar el número de medios comunitarios promovidos para facilitar la expresión de sectores sociales excluidos y el acceso a la información que ellos

producen o la asignación presupuestaria favorable al derecho.

Según los temas vinculados

Según los temas a los que están vinculados, se dividen en: Indicadores de Obligaciones de Prevención, Indicadores de Obligaciones del Comportamiento de los funcionarios (no hacer o hacer) e, Indicadores de Obligaciones de Investigación, sanción y reparación. Estos tres temas se relacionan con tres momentos de la violación/garantía del derecho entendida, en su estricto sentido, como el momento en el que el funcionario comete actos u omisiones contrarios/favorables al derecho: el antes, el durante y el después. Un ejemplo de indicadores de prevención sería el porcentaje de armas incapacitantes no letales en un determinado organismo de seguridad del total de funcionarios activos por turno. Un ejemplo de indicadores de comportamiento sería el número de casos de discriminación por razones políticas denunciado en un período determinado. Y, un ejemplo de indicadores de Investigación, sanción y reparación, sería el número de casos con sentencias definitivamente firmes del total de casos denunciados en la Defensoría del Pueblo.

Según el poder público monitoreado

Finalmente, en términos del poder público monitoreado, los indicadores se dividen en indicadores del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial (u otro poder si este existe en el Estado Monitoreado), así como en los niveles, que varían según la estructura de cada Estado (Nacional; Estatal, Departamental o Provincial, y Municipal).

IV.- Criterios para la elaboración de indicadores de políticas públicas de derechos humanos

Para la construcción de indicadores de ddhh conviene tener en cuenta las siguientes características:

Validez: entendida como la capacidad de medir efectivamente la obligación o la dimensión de la obligación que pretende medir el indicador y no otra o algo distinto.

Confiabilidad: esta característica implica la obtención de resultados congruentes en utilidades sucesivas, así como la presentación de información sobre su proceso de construcción (definición, fuentes, procesamiento de datos) y limitaciones, con el fin de facilitar a futuros usuarios su testeado de confiabilidad.

Sensibilidad: es la capacidad de capturar y expresar los cambios en el (in)cumplimiento de las obligaciones estatales, en el sentido de progresos, retrocesos o estancamientos. Ello implica que se trata de indicadores diseñados para su aplicación recurrente, de manera tal que permitan realizar series temporales.

Mostrar diferencias entre grupos o sectores sociales: un eje transversal de los ddhh es el derecho a la no discriminación; por lo que resulta particularmente relevante mostrar aquí las posibles diferencias que los promedios invisibilizan. Los indicadores de ddhh deben hacer visibles las diferencias entre grupos o sectores, a partir de comparaciones. En particular, comparaciones geográficas o territoriales (estados y municipios; zonas urbanas y zonas rurales), etarias, de género, étnicas, opciones sexuales, opiniones políticas, origen nacional y origen socioeconómico.

Disponibilidad de los datos: los indicadores de ddhh deben construirse sobre la base de datos existentes y de consecución factible, tanto en registros administrativos de instituciones públicas, registros continuos de denuncias llevados por organizaciones no gubernamentales o fuentes hemerográficas.

Simplicidad: los indicadores de ddhh deben servir, tanto a funcionarios públicos, sectores académicos o no gubernamentales, como a activistas comunitarios, familiares de víctimas u otras personas o grupos que, sin necesidad de formación profesional, deseen monitorear un servicio público, cuyo correcto desempeño es parte esencial de sus derechos. Por ello, deben ser de fácil elaboración, interpretación y uso. No deberían ameritar complejos cálculos estadísticos ni sofisticadas interpretaciones.

Basados en las necesidades de usuarios que actúan o deben actuar para mejorar el desempeño estatal en materia de ddhh: los indicadores son herramientas y, por tanto, deben ser útiles para quienes la utilizan. Deben, en su diseño, tomar en cuenta las necesidades que se desprenden de los mandatos, obligaciones u opciones de las instituciones, organizaciones y personas que los utilizarán.

Sintéticos y pocos: se debe utilizar o construir un número reducido de indicadores, que permitiera hacer manejables los sistemas de información que se erigen sobre ellos. Para lograr este número reducido sin sacrificar el monitoreo de obligaciones relevantes, es necesario, por una parte, seleccionar las obligaciones más importantes y, por otra, que cada indicador sintetice un número apreciable de componentes de cada obligación seleccionada.

V.- Ventajas y limitaciones de los indicadores para monitorear las políticas públicas de derechos humanos

Las limitaciones del uso de indicadores se pueden dividir en las de origen metodológico y las que específicamente guardan relación con el trabajo en ddhh. Sobre esto último, el PNUD señala cuatro precauciones que expresan desventajas del uso de indicadores y aproximaciones cuantitativas:

**** Uso excesivo**: Las estadísticas por sí solas no pueden reflejar todo el panorama de los derechos y la evaluación no debe concentrarse sólo en ellas. Todo análisis estadístico debe partir de una interpretación, basándose en un análisis político, social y contextual más amplio.

*** Uso insuficiente**: Pocas veces [los Estados] reúnen deliberadamente datos sobre cuestiones comprometedoras, embarazosas o que sencillamente se pasan por alto.

*** Uso incorrecto**: La reunión de datos suele sesgarse en favor de las instituciones y los informes oficiales, así como de los acontecimientos que ocurren y no de los que se previenen o suprimen. Pero la ausencia de datos no siempre quiere decir que el número de sucesos sea menor [...]

*** Mal uso político**: Los indicadores pueden manipularse con fines políticos para desacreditar a determinados países o actores. Además, su uso como criterio para el comercio o las relaciones de ayuda sería un nuevo incentivo para la manipulación en el momento de presentar informes sobre los resultados" (PNUD, 2000: 90).

Manuel Guzmán, presidente de Huridocs, complementa estas limitaciones:

"...los indicadores son muy importantes para expresar la magnitud de los problemas en una situación. Sin embargo, su uso no puede reemplazar la metodología de los `hechos` especialmente cuando se trata de violaciones graves [a los derechos humanos] tales como los asesinatos, los desalojos y las desapariciones de personas. Además, un punto débil de la metodología basada en indicadores es el hecho de que el individuo pasa a un segundo plano."

De alguna manera estas limitaciones, señalan los modos de contrastarlas: a) asumir la parcialidad e insuficiencia de la aproximación a través de indicadores y la necesidad de otros estudios, interpretativos, analíticos, cualitativos que sirvan a las políticas públicas de ddhh; b) contrastar la información oficial con fuentes privadas, entre otras, las producidas por experiencias de participación social como las organizaciones no gubernamentales de ddhh; c) comprender que el acercamiento a través de indicadores no sustituye la "metodología centrada en hechos" que permite hacer visible a las víctimas concretas y que ha sido de mucha eficacia para el activismo pro- ddhh en el mundo, apenas la complementa y la apoya, de cara a servir de insumo a las políticas públicas y su contraloría social.

En cuanto a las limitaciones metodológicas, inherentes a cualquier sistema de indicadores, cabe señalar los errores más frecuentes identificado por González Blasco: a) la "Inconsistencia en la aplicación de una definición operativa de la variable; [b)] Errores de procedimiento en la recogida de datos; [c)] Errores ocasionados por los instrumentos de recogida de datos; [d)] Errores ocasionados por el procedimiento de codificación de los datos" (Rodríguez, 2000: 136). Se tratan de riesgos propios de cualquier aproximación a la realidad desde las ciencias sociales, cuya prevención implica, por una parte, tomar conciencia de sus existencia para evitarlos y, por otra, someterlos a procesos de validación y uso, que permitan irlos decantando y mejorando.

Entre las ventajas del uso de indicadores para evaluar el (in)cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de ddhh y ser herramientas de las políticas públicas, se encuentra la posibilidad de hacer comparaciones temporales (para saber si la situación mejora, empeora o se mantiene), geográficas o por sector social victimizado. Todo lo cual se convierte en señales de alerta, para el Estado y la sociedad, que apoyan el trabajo de los decisores. Algunos modos de apoyo, que compartimos plenamente, son definidos de

la siguiente manera por el PNUD:

“Los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos. Permiten que las personas y las organizaciones, desde los activistas de base y la sociedad civil hasta los gobiernos y las Naciones Unidas, distingan los actores importantes y les exijan responsabilidad por sus acciones. Por esa razón, la formulación y el uso de indicadores en el ámbito de los derechos humanos se ha convertido en una nueva esfera de la promoción [...]. Los indicadores se pueden usar como instrumento para:

- * Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados.
- * Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas.
- * Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos.
- * Poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones.
- * Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas.
- * Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos.
- * Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas” (PNUD, 2000:89).

El uso de indicadores, como se ve, no está exento de riesgos y límites, pero, tampoco de potencialidades que los convierten en herramientas poderosas para la incidencia en la situación de los ddhh.

Bibliografía

Abramovich, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la Cepal N 88, abril 2006.

Carrasco, Gloria. Apuntes: Elementos conceptuales y metodológicos para el diseño y documentación de indicadores sociales. Abril, 2002 Mimeo.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud Observación general 14. E/C.12/2000/4. 11/08/2000.

Díaz, Cristina, El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. Mimeo (Ver Syllabus, Materia Políticas Públicas y Derechos Humanos)

Guendel, Ludwig, Políticas públicas y derechos humanos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. Consulta en línea: http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0109.

Guzmán, Manuel; Verstappen, Bert. ¿Qué es la vigilancia de los derechos humanos?. Serie sobre la Documentación y Vigilancia de los Derechos Humanos. Volumen 1. Sistemas de Información y de

Documentación sobre los Derechos Humanos, Internacional (HURIDOCS). Versoix (Suiza), 2003.

Instituto Nacional de Estadística (INE/ESPAÑA). Indicadores Sociales. Madrid, 1991.

Kothari, Miloon. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Naciones Unidas. A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

Lahera, Eugenio, Introducción a las políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2002.

PNUD. Informe Desarrollo Humano 2000. Consulta en línea, 20.05.05:

Presidentes de Órganos de Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos. 12ª reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Informe de la Secretaría, HRI/MC/2000/3. Ginebra, 5 a 8 de junio de 2000. Consulta en línea: <http://www.unhchr.ch/>

Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Consulta en línea, 10.07.05: <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

Rodríguez Jaume, María José. Modelos Sociodemográficos: Atlas Social de la Ciudad de Alicante. Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Ciudad de Alicante, 2000. Consulta en línea de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: <http://www.cervantesvirtual.com>

Sabino, Carlos. El proceso de investigación. Una introducción teórico-práctica. Editorial Panapo, Caracas, 2002

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE. MINISTERIOS DEL FRENTE SOCIAL. Definiciones del SIISE. Consulta en línea: www.siise.gov.ec

Tomasevski, Katarina. Indicadores del derecho a la educación (Ponencia presentada en el XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del IIDH). Costa Rica, julio 2004.

[1] Activista Venezolano de Derechos Humanos

Correo-e: antoniogonzalezplessmann@gmail.com

[2] Lahera, Eugenio, Introducción a las políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2002, pág. 13.

[3] Guendel, Ludwig, Políticas públicas y derechos humanos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. Consulta en línea: http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0109 .

[4] Abramovich, Víctor , Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, Revista de la Cepal N 88, abril 2006, Pág. 43.

[5] Díaz, Cristina, El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. Mimeo (Ver Syllabus, Materia Políticas Públicas y Derechos Humanos)

[6] Real Academia De La Lengua Española. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Consulta en línea, 10.07.05: <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

[7] Instituto Nacional de Estadística (INE/ESPAÑA). Indicadores Sociales. Madrid, 1991 .

[8] Rodríguez Jaume, María José. Modelos Sociodemográficos: Atlas Social de la Ciudad de Alicante. Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Ciudad de Alicante, 2000. Consulta en línea de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: <http://www.cervantesvirtual.com>

[9] El "movimiento", aunque nacido en los 60, "es la opción metodológica adoptada mayoritariamente en la década de los 70 para la medición del nivel de vida, calidad de vida y/o bienestar" (Rodríguez, 2000: 96). "Nació de la insatisfacción producida por un doble sesgo, característico de las décadas precedentes: el que lleva a emplear como equivalentes y mutuamente sustituibles los indicadores de crecimiento económico y los denominados indicadores de nivel de vida y el que reduce éste a los aspectos más cuantitativos del consumo de bienes y servicios del mercado" (INE, 1991: 19). Su uso, desde esta perspectiva, ha estado asociado a la planificación del desarrollo y a las políticas sociales (Rodríguez, 2000: 126).

[10] Sabino, Carlos. El proceso de investigación. Una introducción teórico-práctica. Editorial Panapo, Caracas, 2002.

[11] Tomasevski, Katarina. Indicadores del derecho a la educación (Ponencia presentada en el XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del IIDH). Costa Rica, julio 2004 .

[12] PNUD. Informe Desarrollo Humano 2000. Consulta en línea, 20.05.05

[13] Presidentes de Órganos De Naciones Unidas creados en virtud de los tratados de derechos humanos. 12ª reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Informe de la Secretaría, HRI/MC/2000/3. Ginebra, 5 a 8 de junio de 2000. Consulta en línea: <http://www.unhchr.ch/>

[14] Sobre el tema de la participación y la no discriminación como ejes transversales, ver Abramovich, 2006.

[15] Carrasco, Gloria. Apuntes: Elementos conceptuales y metodológicos para el diseño y documentación de indicadores sociales. Abril, 2002 Mimeo.

[16] Esta clasificación también se corresponde con obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos: las Obligación de Conducta (o Proceso) y las Obligaciones de Resultado. Las Obligaciones de Conducta incluyen la dotación de los insumos necesarios para una adecuada política pública en materia de derechos humanos.

[17] Kotahari, Miloon. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Naciones Unidas. A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH
Toledo N22-80, Edif. Mariscal Sucre, piso 2
Apartado Postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfono: (593 2) 322 7718 • Fax: (593 2) 322 8426
Correo electrónico: padh@uasb.edu.ec