

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).

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

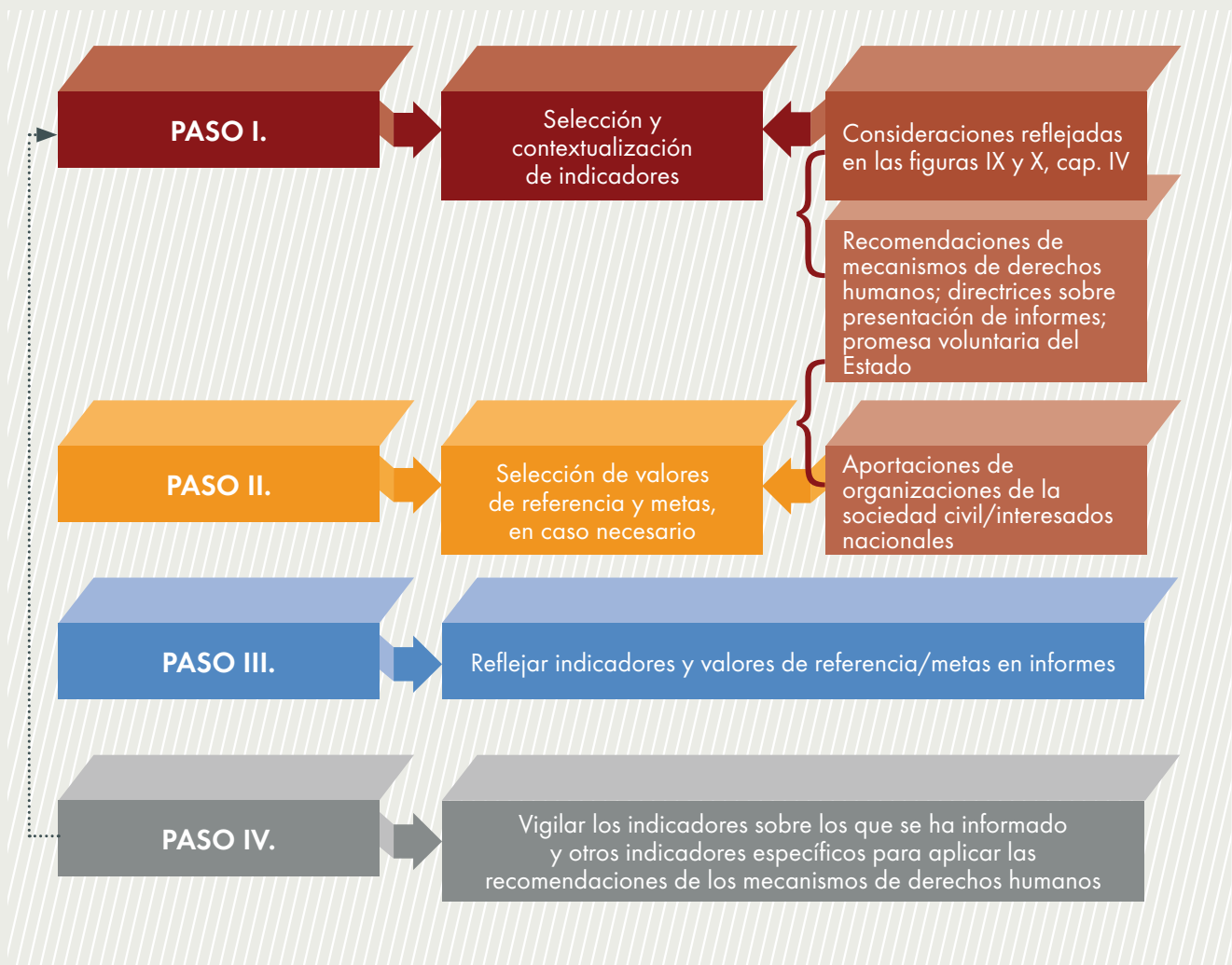
INDICADOR DE PROCESO

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-

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).

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*.

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 nacional 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

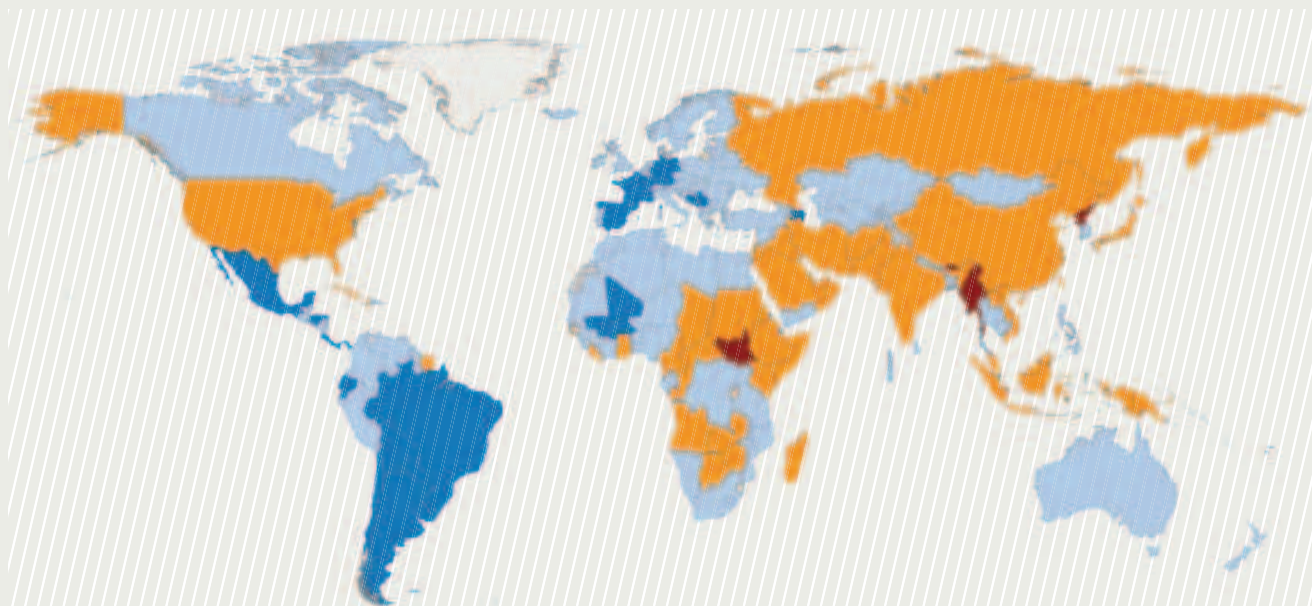
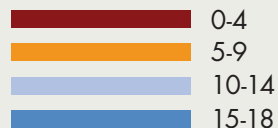
Definición y metadatos: véase anexo I.

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.

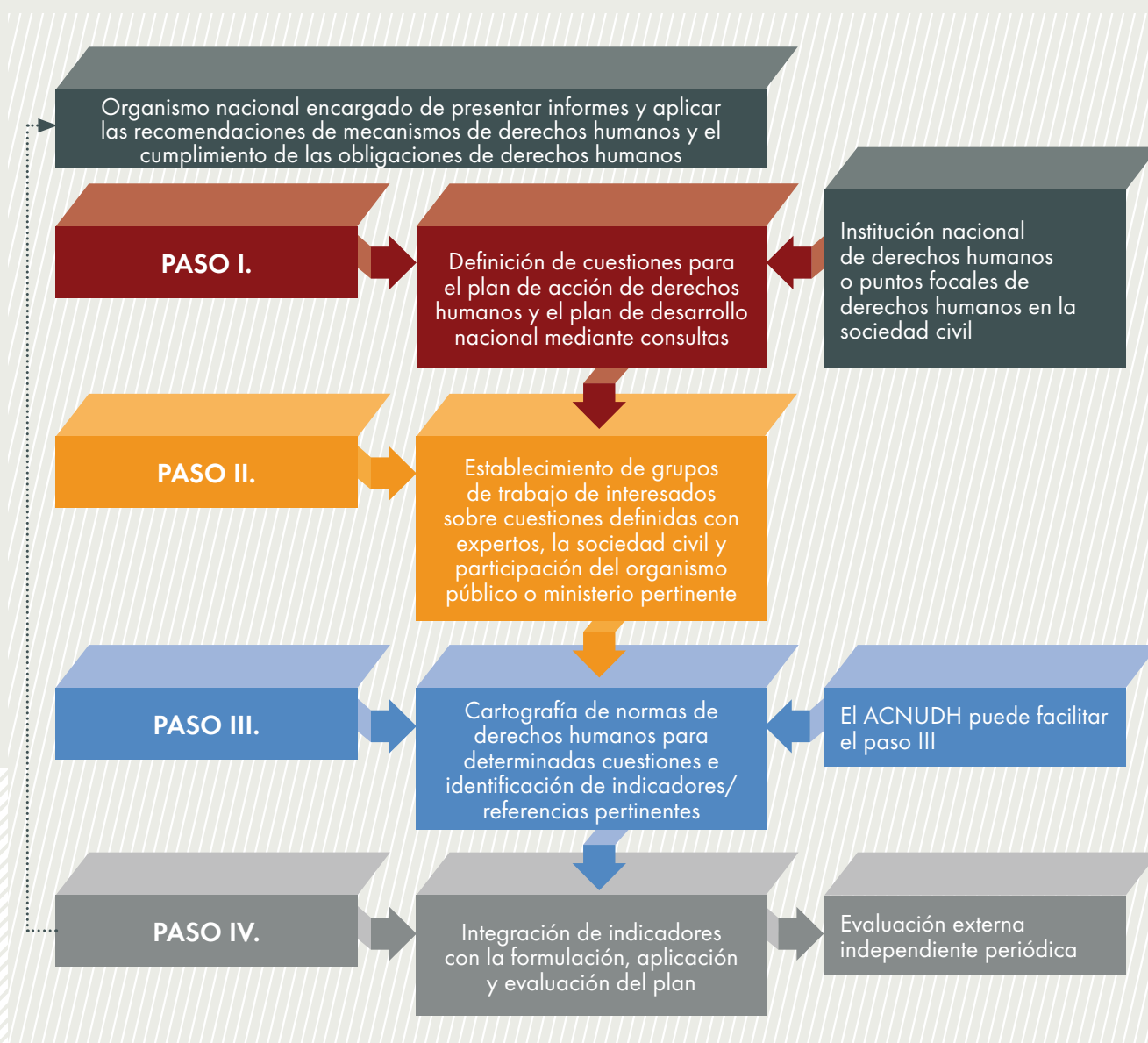
Fuentes: EHRC, *Human Rights Measurement Framework: Prototype Panels, Indicator Set and Evidence Base*, research report 81 (2011), disponible en www.equalityhumanrights.com.

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 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.cd hdf.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

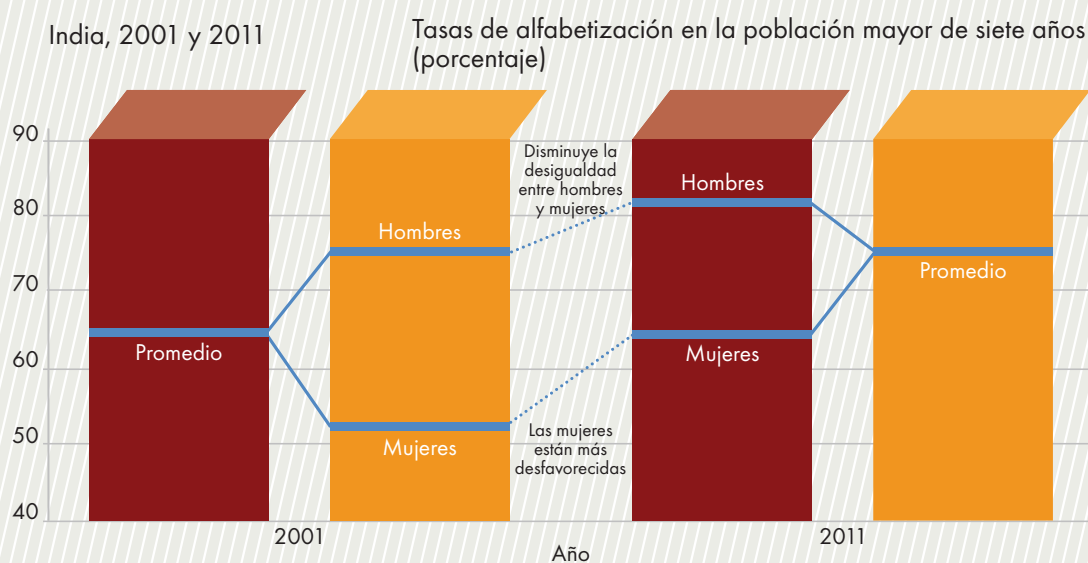
de cada 10 mujeres podían leer y escribir, frente a siete de cada 10 hombres. Aunque en 2011 las mujeres seguían estando más desfavorecidas que los hombres a este respecto, la distancia entre ellos pasó de 21,6 puntos porcentuales en 2001 a 16,7 puntos porcentuales en 2011. Mientras que en 2001 había 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

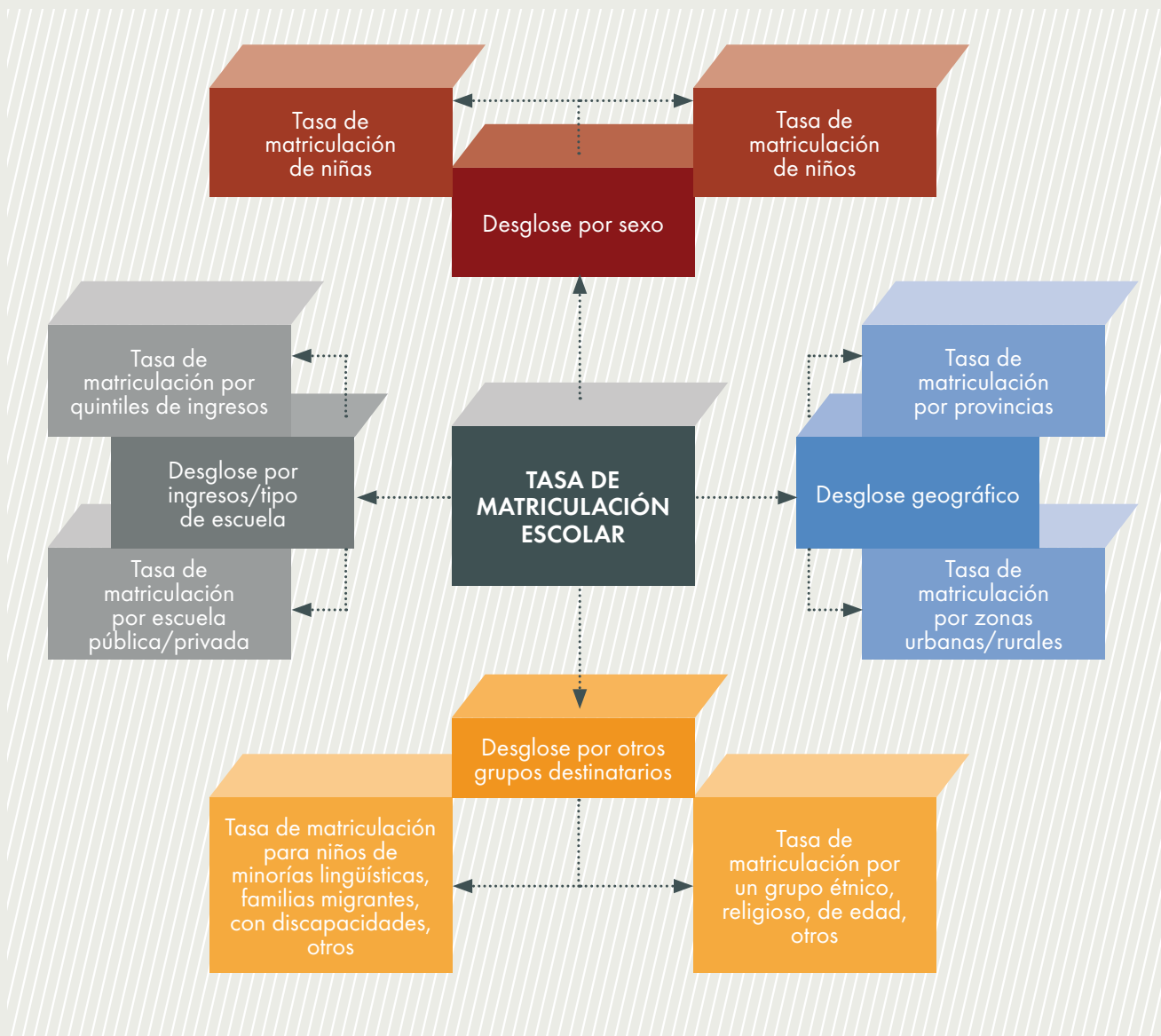


Fig. XIX Uso de tasas para analizar el acceso a la educación

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.

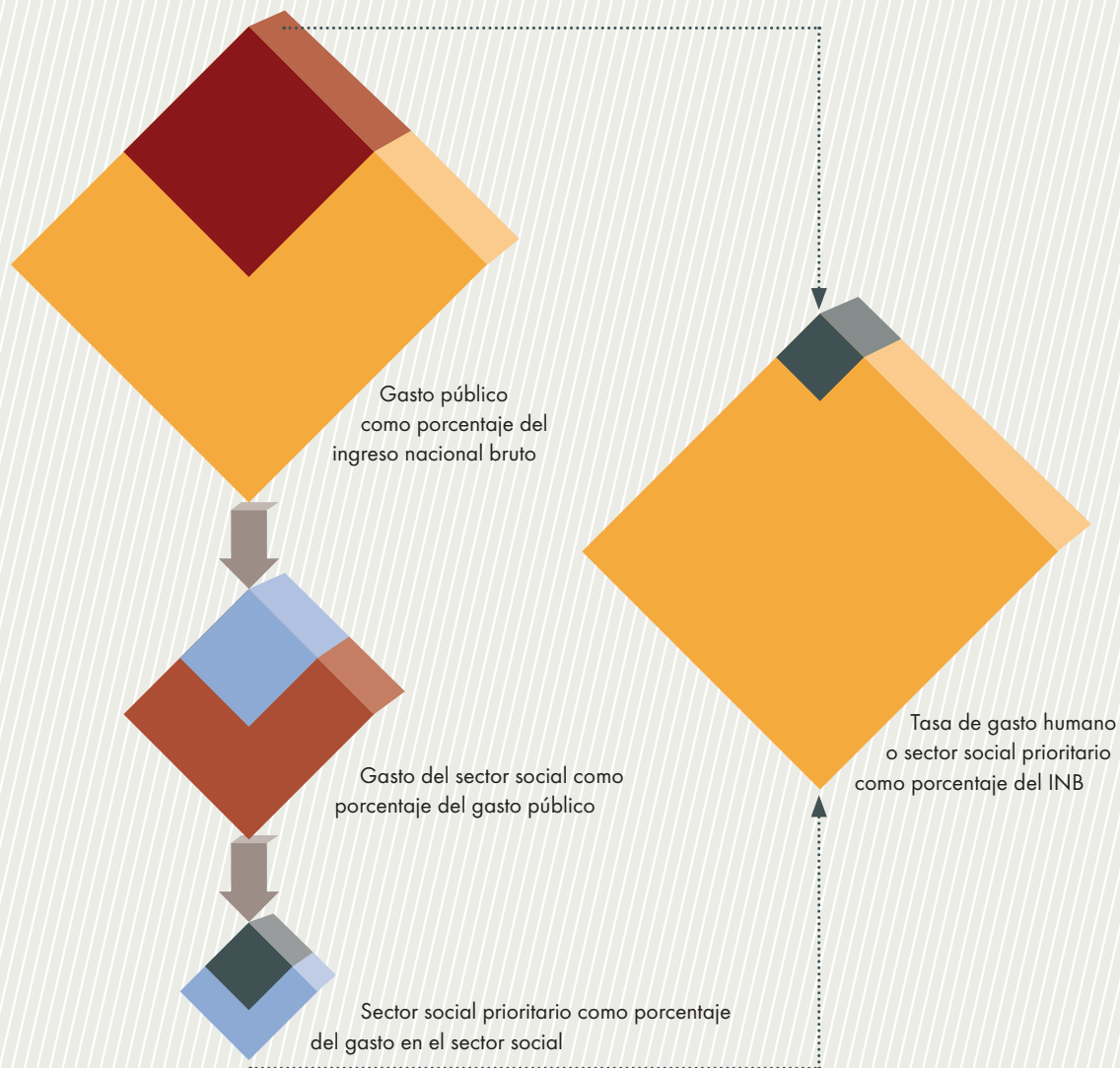
Hacer uso de la información estadística disponible es pertinente para el monitoreo de los derechos tanto económicos, sociales y culturales como de los derechos civiles y políticos. Aun que se hacen más esfuerzos por utilizar estadísticas para vigilar las obligaciones del Estado en relación con los derechos 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).

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.

