

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Estudios Económicos

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

Hacia un Sistema de Indicadores de derechos humanos para Colombia

Alfredo SARMIENTO GOMEZ

Documento 343
28 de agosto de 2008.

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de divulgación de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Consultar otros Archivos de economía en
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconomía/tabid/106/Default.aspx>

Hacia un sistema de indicadores de derechos humanos para Colombia

Trabajo realizado para el programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho internacional humanitario/msd-Colombia.

Alfredo SARMIENTO GÓMEZ
Bogotá 2008

1	INTRODUCCIÓN	3
2	CONTEXTO	5
2.1	LOS DERECHOS HUMANOS COMO INSTITUCIONES	5
2.2	SISTEMAS DE INFORMACIÓN.....	6
3	LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS	10
3.1	LAS DIMENSIONES OPERATIVAS PARA DEFINIR INDICADORES	12
3.1.1	<i>Las áreas estructurales del proceso de decisiones</i>	12
	Dirección.....	13
	Normativa	14
	Calidad.....	16
	Logística	17
	Ejecución.....	16
4	LA BASE CONCEPTUAL: LA DIGNIDAD HUMANA	16
4.1	EFFECTO DEL MARCO CONCEPTUAL: SENTIDO DE LOS INDICADORES.....	20
	Consistencia y Relevancia.....	20
5	DESDE EL PUNTO DE VISTA EMPÍRICO	21
5.1	QUE LA MEDICIÓN SEA POSIBLE	21
5.2	QUE TENGA SENTIDO.....	22
5.3	QUE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA SEA CORRECTA.....	24
	Confiable de los indicadores	24
6	CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS	25
6.1	INDICADORES SIMPLES Y COMPLEJOS	26
6.1.1	<i>Secuencia de definición del sistema de indicadores complejos</i>	26
6.1.2	<i>Diversas Tipificaciones de los Indicadores</i>	27
6.2	ETAPAS Y ÁREAS DE DECISIÓN.....	28
6.2.1	<i>Etapas entre la concepción y el resultado</i>	28
6.2.2	<i>Línea de Base</i>	29
6.2.3	<i>Diseño de políticas, planes y programas</i>	33
6.2.4	<i>Ejecución de Planes y Programas</i>	35
6.2.5	<i>Evaluación ex post de los resultados y los impactos</i>	37

6.3	CRITERIOS Y ESTÁNDARES DE VALORACIÓN.....	39
6.3.1	<i>Valoración Transdisciplinar</i>	39
	Universalidad, Inalienabilidad e Igualdad	39
	Indivisibilidad, Interdependencia e Interrelación	40
	Igualdad y no Discriminación.....	40
	Participación e inclusión.....	40
	Pedir y dar cuentas (Accountability) y la fuerza de la ley.....	40
6.3.2	<i>Valoración Económica y Administrativa</i>	41
	Eficacia	41
	Eficiencia	41
	Oportunidad	42
	Elasticidad logro/esfuerzo	42
	Productividad	43
	Equidad.....	43
	Calidad.....	43
6.3.3	<i>Valoración Normativa</i>	43
	Incorporación formal	44
	Cumplimiento de garantías mínimas en la aplicación de la ley.....	45
	Predictibilidad, transparencia e imparcialidad	45
	Oportunidad accesibilidad y eficacia en la aplicación	45
	Resolución de Disputas.....	45
	Sistema de División de Poderes	45
6.3.4	<i>Valoración de Salud</i>	46
7	BIBLIOGRAFÍA	46
8	ANEXO 1	51

Hacia un sistema de indicadores de derechos humanos para Colombia

El estado de la investigación sobre los indicadores de derechos humanos permanece en su infancia.¹

Aunque Aristóteles está de acuerdo con Agathón en que ni Dios puede cambiar el pasado, piensa que el futuro es para que lo construyamos basando nuestra elección para usar la razón en la identificación y promoción de sociedades mejores o más aceptables”²

1 Introducción

La afirmación de los expertos daneses sobre el estado del sistema de indicadores de Derechos Humanos (DDHH), refleja la complejidad de la definición de un sistema de información sobre el avance en el cumplimiento pleno de los derechos. Esta complejidad se debe a varios factores. El primero, es el carácter multidimensional que tienen los derechos y que exige un tratamiento multidisciplinar. Cada disciplina que aborda el tema: jurídica, política, filosófica y económica tiene herramientas conceptuales y prácticas diferentes y por esto es necesario hacer un gran esfuerzo de convergencia para construir una base común, manteniendo, sin embargo, algunos indicadores propios de cada disciplina para análisis complementarios.

Otra fuente de complejidad es el carácter universal que pretende construirse a partir de la Declaración de 1948 y las necesarias especificidades nacionales que han permitido fortalecer ese compromiso universal. De manera que la validez universal continuamente se confronta con la validación nacional.

En el presente trabajo se identifican de manera sistemática los indicadores teniendo en cuenta, como base de convergencia, las etapas de aplicación de los esfuerzos nacionales y el marco de áreas de decisión para el cual son útiles. Como se puede observar en el Recuadro N° 1, la mayor parte de los trabajos sobre indicadores de derechos humanos incluye, como una de sus finalidades principales, el monitoreo y la evaluación del

1 JUSTICE AND HUMAN RIGHTS INDICATORS: TOWARDS AN OPERATIONAL FRAMEWORK. Background Paper for a Workshop on Developing Justice Indicators Oslo, 15-16 May 2006. Prepared by Bård A. Andreassen, Luba Beardsley, Christina Biebesheimer, Adrian Di Giovanni, and Richard Hustad.

2 Sen Amartya. Rationality and Freedom. Rationality and Freedom. Londres 2002 p. 261

cumplimiento de los compromisos nacionales con los acuerdos internacionales. Todos consideran que los sistemas de información son condición necesaria para la participación de la sociedad en el seguimiento al cumplimiento de los derechos. Por esta razón, el sistema propuesto se centra en la identificación de los procesos de decisión para ubicar así los indicadores, como instrumentos de evaluación de gestión, de monitoreo y de impacto, en estrecha relación con los estándares deseables internacional y nacionalmente construidos.

Recuadro No. 1

Finalidades

La finalidad inicial de los indicadores es apoyar la *evaluación* como primer estadio, esperando que estadios posteriores fijen estándares, monitoreen y midan el impacto. Hans-Otto Sano & Lone Lindholt (2000) en "Human Rights Indicators Country data and methodology"

Para el centro danés para los Derechos Humanos - DCHR - el objetivo es aumentar la conciencia con relación a los derechos humanos, contribuir a prevenir su violación; aumentar la participación en las decisiones y contribuir a dar y tomar cuentas. Además, aumentar la *capacidad institucional* del gobierno y sus instituciones. (DCHR Strategy 1998).

Para Tomasevski (1995 p. 390) el principal objetivo es *evaluar* el compromiso del país para respetar, proteger y lograr los derechos y su *capacidad* para lograrlo.

Para Landman Tood (2007) los indicadores tienen por finalidad i) permitir la *evaluación* de la situación de los DDHH; (ii) entender la capacidad de los individuos y los grupos, como « titulares de derechos » para reivindicar la capacidad de las instituciones estatales como « responsables de la obligación », para promover y proteger efectivamente los DDHH; (iii) identificar y utilizar los indicadores para garantizar la integración de los principios de los DDHH en la concepción, la puesta en funcionamiento y el control de los programas del PNUD; (iv) identificar y utilizar los indicadores para determinar la incidencia probable de los programas en el avance de de los DDHH en el país; (v) reconocer la necesidad de desarrollar indicadores específicos para controlar la conformidad de los Estados con las obligaciones internacionales.

Para el taller de Oslo, mayo 2006, sobre Justicia: indicadores hechos para combinar los retos conceptuales y prácticos; permitir balance entre simplicidad y detalle; no deben ser base para condicionalidades de crédito (Guía práctica para staff del Banco Mundial para explicar la relevancia de los indicadores de DDHH para los proyectos y programas de desarrollo)

Para OMS (2004), con relación a salud, producir una caja de herramientas para diversos actores particularmente el gobierno para *monitorear* su resultado; indicadores que permitan fijar una *meta nacional* diseminados a niveles nacional, regional e internacional. Debe contener indicadores de salud genéricos y relacionados con retos específicos y grupos poblacionales. *Evaluar* los avances hechos en la aplicación progresiva de los derechos; revelar las dificultades encontradas y ayudar a desarrollar el contenido básico y establecer un punto de inicio mínimo.

Para el relator especial de la Naciones Unidas para salud, es necesario tener puntos de referencia, para los indicadores de proceso y de resultado que sirvan para pedir y dar cuentas y para monitorear la realización progresiva. Todavía no hay un acuerdo sobre si tales puntos de referencia se requieren para los indicadores estructurales, que hasta ahora sólo monitorean si se ha acogido o no la norma internacional. (Reporte para la Asamblea General)

2 Contexto

Un sistema de indicadores no es válido por si mismo. Los indicadores son la expresión de un sistema de información. El sistema de información es, a su vez, un instrumento para la toma de decisiones de una organización.³ Las organizaciones se mueven en un espacio de dinámica social, que North llama espacio de oportunidad, donde interactúan los actores sociales, los recursos y las reglas de juego, formales e informales, que constituyen las instituciones. Los recursos son: conocimiento, estructura institucional (política, social y económica) y las habilidades y destrezas de las personas. “El logro es el resultado (de la interacción) de las tres: reglas formales, normas informales y su capacidad de exigencia”.⁴ Para poder definir correctamente un sistema de indicadores es necesario hacer explícitas las características de la organización de la cual serán instrumento, identificar los actores y especificar claramente las instituciones.

2.1 Los derechos humanos como instituciones

Un punto de partida fundamental es reconocer que el sistema de los derechos humanos (DDHH) ha sido una búsqueda universal, que se inicia desde la comprensión de la naturaleza de la persona humana y se extiende a la búsqueda de un sistema universal de reconocimiento, respeto y garantía del conjunto de libertades que constituyen los derechos humanos. Es un universo construido por toda la humanidad a través de la historia. Por esta razón, el mundo de los derechos es un mundo *multidimensional y multidisciplinar*.

La evolución de la sociedad humana hacia una vigencia plena de las libertades humanas no es una finalidad solamente de las disciplinas económicas, jurídicas, políticas o sociológicas. En general, es un objetivo de todas las ciencias sociales. Como lo afirma North, la humanidad ha logrado conquistar y cambiar el entorno físico, pero al hacerlo, ha creado un entorno humano, sobre el cual, paradójicamente, tiene un

3 Acertadamente el PNUD, aconseja “Manténgase enfocado con el mantra qué necesito saber y qué información me dirá lo que yo necesito conocer”. RBM [Results-Based Management] in UNDP: Selecting Indicators, 20002). Capítulo 4

4 Ver la definición de espacio de oportunidad en D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990). O en “Performance is the result of all three: the formal rules, informal norms and their enforcement characteristics” North D. *The role of institutions in economic development*. Naciones Unidas. UNECE, Discussion papers series No.2003.2.Octubre 2003.

imperfecto entendimiento.⁵ En la realidad social se da una clara interacción de las instituciones políticas, económicas y sociales. En última instancia, “las instituciones económicas que tenemos y que afectan directamente nuestro mundo se derivan de las instituciones políticas”. “Sin embargo, no sabemos como crear políticas que funcionen. Tenemos muchas experiencias en un gran conjunto de países alrededor del mundo tratando de reestructurar políticas, pero tenemos muy, muy limitada capacidad para hacerlo”.⁶

El derecho es también una creación humana. Como lo afirma muy acertadamente Bourdieu “aún el derecho más rigurosamente racional no es más que un acto de magia social que tiene éxito”. Esta afirmación la hace Bourdieu como crítica a la afirmación de Weber, sobre la oposición entre un orden basado en los mitos y otro basado en el derecho racional. Es, de acuerdo con Mireille Delmas-Marty, un llamado a evitar la “sacralización de los textos” y aceptar su recomendación para “romper con el juridicismo y fundar una teoría adecuada de la práctica”.⁷ Esta actitud es fundamental cuando se quiere hacer indicadores de derechos humanos. Las instituciones jurídicas son un elemento fundamental en la construcción de una sociedad cada vez más humana, pero no es el único y sus construcciones, como las de las demás disciplinas sociales, se desarrollan continuamente; están lejos de una madurez completa especialmente cuando pretenden ser universales y deben nutrirse de una reflexión transdisciplinar sobre la realidad humana.

2.2 Sistemas de información

Los sistemas de información, de los cuales los indicadores son una parte fundamental *deben basarse en la definición de un marco conceptual*, que es precisamente lo que les da sentido como indicadores. De una manera similar a la comunicación por el lenguaje, donde el fonema es el mínimo sonido *con significado*, el indicador es la mínima medida con significado de un sistema que comunica el avance de una sociedad en resultados y

5 North D. The role of institutions in economic development. Naciones Unidas. UNECE, Discussion papers series No.2003.2.Octubre 2003 p.4

6 North D. ibidem p. 4 “Decimos que la economía trabaja bien, cuando tenemos un conjunto de estructuras de mercado en las cuales la competencia juega el papel crucial de forzar a los jugadores a competir por precios y calidades, más que competir en otros márgenes como matarse uno a otro. La competencia juega este papel crucial, pero no tenemos nada como eso en la política. Tratamos de confrontar esta afirmación y, en realidad, James Madison quien jugó un papel clave en la redacción de la Constitución de los Estados Unidos, dice que ella tiene un sistema de controles y balances diseñado para buscar estructurar el juego político, de manera que trabaje de alguna forma como lo hace el juego económico” p 5. Traducción propia.

7 Párrafo tomado de Mireille Delmas-Marty. Le Relative et L’Universel. Editorial Seuil. Octubre 2004 p. 14

procesos. En ambos casos, es el marco conceptual el que provee la significación⁸. Uno de los problemas por el cual ha sido difícil encontrar un sistema de indicadores en derechos humanos, ha sido precisamente la dificultad de definir un marco conceptual que de a los indicadores sentido, sin perder la complejidad y multidimensionalidad de los DDHH.⁹

Otro elemento importante que caracteriza un sistema de información es *la finalidad*. Una parte de la explicación de la dificultad de integrar sistemas de indicadores de derechos humanos, es que no siempre se han diseñado con el mismo propósito. El sistema de información de los DDHH es un sistema multipropósito. Los derechos humanos tienen una expresión universal puesto que buscan aplicarse en todas las naciones y todas las culturas pero deben ser respetuosos de las características particulares de cada nación, de manera que no se desvirtúe su propósito de universalidad e integralidad.

Por lo tanto, un claro reto para el sistema de indicadores es definir y aplicar un conjunto aceptado por la mayor parte de los actores responsables y empeñados en su realización. La información sobre Derechos Humanos tiene claramente una multiplicidad de objetivos, que surge de las especificidades propias de cada tipo de derechos y de los múltiples actores que deben ocuparse de su especificación y de llevarlos a la realidad social. Claramente, los derechos políticos tienen que preocuparse principalmente de los marcos jurídicos y los sociales y culturales de las condiciones de manejo fiscal; pero en ambos casos debe tenerse especial cuidado con las poblaciones vulnerables. Los sistemas propiciados por organizaciones multilaterales han tenido inicialmente como la finalidad más común, la de seguimiento y evaluación del cumplimiento de derechos,

8 Para una explicación de la importancia de los fonemas dentro de la lingüística y para definir estructuras sociológicas ver Levi-Straus. El Análisis Estructural, en Lingüística y Antropología. Publicado en: Word, Journal of the Linguistic Circle of New York, vol. 1, n°2, ag. 1945, pp. 1-21.

9 Una revisión de diferentes reportes de organizaciones de desarrollo y cómo sus diferencias se explican por diversos marcos conceptuales se puede ver en Emilie Filmer-Wilson, Independent Consultant for DFID Report of Material Collated Regarding Practical Guidance to Implementing Rights-Based Approaches, Human Rights Analyses for Poverty Reduction and Human Rights Benchmarks from Development Actors and other Relevant Communities 31 March 2005. Este punto también es resaltado por Sakiko Fukuda-Parr. UNDP Indicators of Human Development and Human Rights - Overlaps, Differences ... and what about the Human Development Index? En una presentación del informe de Desarrollo Humano ante la OIT en el año 2000.

que tiene que ver con la función fundamental de exigibilidad.¹⁰ En los últimos, se encuentra cada vez más el propósito de “medir la capacidad de las entidades estatales para promoverlos y protegerlos y de los grupos titulares del derecho para reivindicarlos.”¹¹ Como complemento necesario, dado que uno de los principales actores es el Estado y a medida que se integra la visión económica, se buscan indicadores que valoran el esfuerzo fiscal, medido a través el gasto público estatal.

Otro aspecto importante de los DDHH, es su *vocación de universalidad*. En palabras de Ricoeur se da una dialéctica, basada en los textos declarativos, más que en el derecho positivo, a pesar de su ratificación por casi todos los Estados. “Todo ocurre como si el universalismo y el contextualismo se entrecruzaran imperfectamente alrededor de valores, poco numerosos, pero fundamentales, como son los que se leen en la Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano. Pero, ¿cuál es la legislación precisa que garantiza el ejercicio de estos derechos?...es necesario... mantener la pretensión de universalidad ligada a algunos valores donde lo universal y lo histórico se cruzan, y ofrecer, por otra parte, esta pretensión a la discusión, no a un nivel formal, sino a un nivel de convicciones insertadas en las forma concretas de la vida (cotidiana)”¹² Esta tensión entre lo universal y lo nacional y local se da como una de las reconocidas paradojas de un universalismo ético que fortalece los Estados y una globalización económica que los debilita; unas normas cuya discontinuidad rompen la idea de una subordinación del orden nacional al internacional, a través de los tratados de subsidiariedad que dan márgenes de autonomía a la legislación nacional; un desequilibrio de poderes, como en la Unión Europea, donde lo jurídico internacional se fortalece con un parlamento débil y un ejecutivo dividido entre los Estados. En fin, un universalismo filosófico y ético que define principios para toda la humanidad y un relativismo normativo obligado a respetar la soberanía política de los estados.¹³

El efecto para el diseño de los indicadores, es claro. Un sistema de indicadores de derechos humanos debe tener también mediciones universalmente comparables pero se

10 Por ejemplo, Hans-Otto Sano & Lone Lindholt. Human Rights Indicators Country data and methodology 2000. “El propósito de este estudio es proveer un conjunto de indicadores, que pueden ser usados en evaluación de los derechos humanos o en estudios evaluativos” Parte dos. Introducción. Es también el primer objetivo para aplicarlos en programas del PNUD, según la guía de utilización Indicateurs pour les Approches du Développement Axées sur les Droits de L’Homme dans la Programmation du PNUD. 24 de marzo de 2006. “Comprender la situación de los derechos humanos a la escala del país, gracias a la identificación y la utilización de indicadores susceptibles de permitir una evaluación de la situación de base de los derechos humanos” documento publicado por HURIST, en alianza con El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos del Hombre y del proyecto de indicadores de gobernanza del PNUD con el Centro de Gobernanza de Oslo.

11 En la misma guía citada en la nota anterior.

12 Ricoeur Paul Soi Même comme un autre, Seuil 1990, pg. 335 - 336. Traducción propia.

13 Esta discusión resume la discusión profunda y muy ilustrativa que sobre estas tensiones ha hecho Mireille Delmas-Merly. Le Relatif et L’Universel, Seuil 2004, pgs 7 a 48

debe adaptar a las situaciones y avances de cada nación o Estado individual. Por esta razón, el sistema debe tener especificidades por nación y abarca desde la adopción formal de los compromisos internacionales hasta el ejercicio pleno y universal de los derechos por parte de todos los ciudadanos. Adicionalmente y sobre todo por la característica de los derechos sociales y económicos, deben medir y valorar si ha habido una mejora gradual, de acuerdo con las posibilidades de la nación o Estado para el cual se diseñan los indicadores.

3 Los indicadores de derechos humanos

Los indicadores de DDHH tienen que reflejar las diversas dimensiones propias de los derechos. Hay que tener en cuenta no sólo la cantidad o calidad que representa la cifra o la afirmación, que constituye el indicador, sino su significado en un marco de explicación. Es el marco conceptual el que permite analizar si se tienen indicadores para todos los aspectos necesarios y el que permite jerarquizar y calificar su importancia.

Los indicadores son mediciones científicas de cantidades o calidades, que tienen significado en de un sistema de toma de decisiones. Científicas en el sentido postmoderno de ser replicables y poder ser sometidas a constatación. Significativas, porque deben estar ubicadas conceptualmente y corresponder al proceso de toma de decisiones de una organización. La medida de una variable no es un indicador. Es comparable a un sonido en el sistema de comunicación oral. El sonido que no corresponde a un marco de explicación es considerado como un ruido sin sentido en el uso del lenguaje.

Todo indicador debe ser una medida y estar ubicado en un marco de referencia.¹⁴ El ¿para qué? de los indicadores, lo que los hace útiles para el seguimiento o la evaluación, es el marco de referencia dentro del cual son significativos. El indicador es una medida que, con relación a un marco conceptual, significa un estado, un avance, un cumplimiento, un nivel de logro, como resultado o como proceso.

¹⁴ Buena parte de las definiciones de indicadores se limitan a resaltar su característica de medida, por ejemplo Danida, "los indicadores son manifestaciones cuantitativas o cualitativas que pueden utilizarse para describir situaciones que existen y que miden los cambios o tendencias sobre un período de tiempo" (Danida 1998, Ministry of Foreign Affairs, 1996 intervención en Conditions for Social Progress: A World Economy for the Benefit of All. 1996 Copenhagen Seminar. La revisión de literatura hecha por Malhotra and Fasel define indicadores cualitativos como "los que se refieren a evaluaciones subjetivas mientras que los cuantitativos se refieren a las medidas estadísticas tales como números, porcentajes o índices" Rajeev Malhotra & Nicolas Fasel, Quantitative Human Rights Indicators: A Survey of Major Initiatives (2005). citado por JUSTICE AND HUMAN RIGHTS INDICATORS: TOWARDS AN OPERATIONAL FRAMEWORK. Background Paper for a Workshop on Developing Justice Indicators Oslo, 15-16 May 2006 preparado by Bård A. Andreassen, Luba Beardsley, Christina Biebesheimer, Adrian Di Giovanni, and Richard Hustad. (la traducción es propia). UNDP Resulta Based Management RBM. Selecting Indicators, afirma que los componentes de un indicador deben ser: "qué se mide: lo que va a cambiar; la unidad de medida que se usa para describir el cambio; el estado antes del programa; el tamaño y la magnitud del cambio; la calidad o estándar del cambio que se quiere lograr; la población objetivo y el tiempo de referencia. Capítulo 4, 2002. Estos son elementos que permiten calificar los indicadores, más que componentes del indicador. La mayor parte exige que el indicador esté definido.

Sin embargo, el conjunto de mediciones no agota el sistema de indicadores. Por su carácter instrumental, un sistema de indicadores tiene dos elementos básicos adicionales: *un marco conceptual que da sentido y unos estándares que son la expresión de criterios valorativos* que califican la medida que proporciona el indicador desde un punto de vista técnico, político, económico, jurídico o ético, o en general, de una rama del saber del humano. Por eso, la “objetividad” del indicador debe buscarse en la calidad científica de la medición.¹⁵ Empíricamente, la multidimensionalidad se basa en los criterios de valoración y se especifica en la definición y construcción de los estándares. Por ejemplo, una tasa de cobertura de educación básica del 80 % mide un resultado frente a la población objetivo. El primer problema es asegurarse de que la medida expresa realmente lo que se pretende, sin subterfugios. Frente a la valoración de universalidad expresada en el estándar de 100 % de cobertura, implica un resultado insuficiente. Frente a la dimensión de equidad sería necesario complementar esta medición promedio y encontrar si todos los grupos sociales, étnicos, regionales, de nivel socioeconómico diferente tienen el mismo resultado o están inequitativamente representados. Frente a la dimensión jurídica, debe medirse el cumplimiento del compromiso formal, nacional e internacional, del país o región cuyo indicador se mide. Frente al logro progresivo, se debe conocer si significa un adelanto o un retroceso con relación al período anterior. Frente a la dimensión política debe complementarse con la información sobre si el proceso fue participativo. En general, para que las dimensiones múltiples califiquen un resultado particular, es necesario que sus objetivos básicos, o finalidades socialmente deseables, se expresen en un estándar que, para ser legítimo, debe ser colectivamente generado y aceptado.

El sentido instrumental de sistema de indicadores, requiere que su definición, en tanto sistema de información, tenga como referencia obligada, las características de la organización que lo utiliza para el proceso de toma de decisiones a fin de lograr el cumplimiento de la misión institucional. En el caso de los derechos humanos, es necesario tener en cuenta que están al servicio de dos organizaciones complementarias pero diferentes. La organización universal de la sociedad, que se ha concretado en los organismos multilaterales y especialmente en las Naciones Unidas y la organización nacional de los Estados que se han comprometido. Los indicadores de derechos humanos deben reflejar los objetivos universales y los objetivos nacionales, al nivel de especificidad y estandarización que se va desarrollando progresivamente. El sistema debe iniciarse, deseablemente, desde los países, con el apoyo los organismos

15 Una objetividad, que en términos de Popper, como postulado epistemológico, solo puede definirse al nivel de la comunidad científica. Uno podría hacerlo corresponder a la preocupación de Habermas que para definir los criterios universales de valoración se debe dar un reconocimiento “por todas las personas involucradas”.

multilaterales y a su vez, las experiencias nacionales concurren a alimentar el desarrollo de los marcos universales en las agencias multilaterales.

3.1 Las dimensiones operativas para definir indicadores

Un criterio fundamental para saber que tan adecuado es un sistema de información y por lo tanto, un sistema de indicadores, es asegurarse que corresponde al proceso de toma de decisiones para el cual se diseña y utiliza. Cuatro dimensiones operativas se deben definir para cada sistema: el objetivo misional (operacionalizado como resultado); el área de decisiones para la cual se diseña; el nivel de autoridad de quien tomará las decisiones y finalmente, la tecnología con la cual se va a captar y manejar la información.¹⁶

En el sistema de información de DDHH, el objetivo misional es claramente la promoción y establecimiento pleno de los derechos humanos, que se puede dividir en subprocesos si se está hablando de un conjunto particular de derechos, por ejemplo, los derechos políticos; o solamente de uno de ellos, por ejemplo, la libertad de expresión. Para cada objetivo misional es necesario definir el proceso de decisiones.

3.1.1 Las áreas estructurales del proceso de decisiones

Para el caso de los indicadores de DDHH, es necesario diferenciar los indicadores por tipo de derecho, cada uno de los cuales significa una línea misional (que tiene una libertad específica como resultado); claramente serán diferentes los indicadores que miran el derecho a una pronta y cumplida justicia que los que se preocupan por el acceso a y disfrute de una vivienda digna. En cuanto al área de decisión, van a ser complementarios pero distintos los que se preocupan por el área de definición y cumplimiento de convenios internacionales que los que evalúan si la oferta de educación es suficiente o el acceso efectivo. Los indicadores que se diseñen para la dirección estatal del plan van a ser diferentes de los que se diseñen para las entidades operadoras de programas, porque el nivel de manejo de autoridad define las competencias y los asuntos sobre los cuales se tiene información y se toman decisiones. Finalmente, los indicadores deben tener en cuenta el desarrollo técnico de los sistemas de información de los usuarios¹⁷. En algunos casos, se deberán utilizar sistemas

16 Ver, Sarmiento Gómez, Alfredo (1985): "Racionalización de la Gestión Pública", Bogotá, Editado por Departamento Administrativo del Servicio Civil; (1994): "Gerencia de megaproyectos sociales: el caso de la educación básica, ILPES"; (2003): "Metodología de Evaluación de Programas de Educación. PNDH- MEN Mimeo.

17 También las diferencias técnicas debidas al nivel de conocimiento y de manejo de herramientas tecnológicas con las que cada sociedad logra su desarrollo en su contexto histórico de desarrollo.

sencillos que pueden ser llevados individualmente y en otros casos y niveles se deberá utilizar una sistematización electrónica.

El proceso de decisiones se tipifica en cinco áreas que se explican inmediatamente en su relación con los indicadores de DDHH.

El área de *dirección* que define los objetivos y resultados buscados a través de formulación de políticas y estrategias. Su resultado se mide y valora con indicadores de impacto.

El área de *tecnología o calidad* que define los estándares de resultado, los requisitos de los procesos para ofrecerlos y las características que deben tener los procesos en su aplicación para garantizar buenos resultados. Se mide y se valora con indicadores de evaluación de calidad y normas técnicas de procesos y productos.

El área *de logística* se encarga de la selección, aprestamiento y provisión de los recursos humanos, físicos y financieros necesarios para lograr el resultado. Se controla midiendo y valorando si los recursos están en la cantidad planeada, en la calidad definida y en la oportunidad requerida. El cumplimiento se mide con indicadores de control administrativo de procesos y se valora con relación a los compromisos programados.

El área *Normativa* define un conjunto de normas de conducta para cada actor y línea de acción y los procedimientos y procesos para lograr su exigibilidad. El cumplimiento se mide y se valora por la evaluación normativa sobre exigibilidad de las normas, su aplicación efectiva y su adecuación a las características de cada grupo poblacional y cada derecho.

El área de *Asignación o Planeación* debe operacionalizar las finalidades misionales, convirtiéndolas en metas colectivamente discutidas y aceptadas. Distribuye los recursos físicos, humanos y financieros entre las diferentes líneas y actores. Su cumplimiento se mide y se valora con indicadores de evaluación de gestión.

El área de *Ejecución* tiene como obligación ejecutar las acciones y lograr que el funcionamiento de las organizaciones se haga en los tiempos programados y logre las metas definidas. Se mide y califica con indicadores de control operativo que monitorea el proceso de operación continua de los responsables de las acciones y sus resultados.

Dirección

Entendidos así, dentro de una organización, la definición y adecuación de los indicadores dependen de la ubicación en un área de decisión. En el área *de dirección* de la organización lo que importa es **el cumplimiento de los objetivos**, naturalmente calificados con los criterios de valoración tales como suficientes, universales,

equitativos, integrales y en general, los propios de los DDHH. En el caso de los derechos humanos, significa el disfrute universal de las libertades humanas que expresan los derechos, a nivel de todos los habitantes de la tierra, cuando se trata de la organización universal y al nivel de un Estado cuando se trata de la organización nacional. En este aspecto convergen los indicadores de derechos humanos y los de desarrollo humano.¹⁸ Si bien en términos de indicadores los de desarrollo humano se han limitado, por disponibilidad de información, a unos pocos indicadores, la definición de su marco de acción es más ambiciosa y se fundamenta en la concepción del desarrollo humano que Amartya Sen ha definido como “la expansión de las opciones de la gente”¹⁹, que se mide por los logros alcanzados. Los indicadores de dirección de la sociedad, identifican y miden no sólo el alcance logrado sobre la población, en cada una de las libertades que definen los derechos humanos, sino también del conjunto de ellas dada la característica de integralidad de los derechos. En la terminología más corrientemente utilizada para los derechos humanos significa medir “el acceso”²⁰ de toda la gente, sin discriminación alguna²¹ a la libertad a la que tienen derecho.

Normativa

De las áreas de decisión, la que ha recibido mayor desarrollo en los documentos que buscan definir los indicadores de derechos humanos ha sido el *área normativa*. Dado

18 Ver Sakiko Fukuda-Parr Indicators of Human Development and Human Rights - Overlaps, Differences ... and what about the Human Development Index? Director, Human Development Report Office, United Nations Development Programme - UNDP paper elaborado del reporete de Desarrollo Humano 2000, especialmente Chapter 1, Chapter 5.

19 Ver tanto la cita en la intervención de Sakiko Fukuda-Parr; o. cit., como los primeros capítulos del libro de Amartya Sen, Desarrollo y libertad, Editorial Planeta, Bogotá 2000, p. 29 a 114

20 Que corresponde a una de las cuatro llamadas “dimensiones” del comentario del General Comment 14 as AAAQ:6 Document A/58/427, paragraph 10. (1) availability (disponibilidad); (2) accessibility, which has four overlapping dimensions: non-discrimination, physical accessibility, economic accessibility (affordability) and information accessibility; (accesibilidad con sus cuatro dimensiones que se sobreponen: no-discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica, información accesible y confiable) (3) acceptability (aceptabilidad); and (4) quality (calidad). General Comment No. 14 (2000). Comité sobre los derechos económicos, sociales y culturales CDESCR. Sesión 22, Ginebra 25 de abril a 12 de mayo, 2000. Comentario General No 14 (2000) General Comment No. 14 (2000). El derecho al más alto estándar alcanzable de salud. (artículo 12 del Convenio Internacional de DESC). En la versión española la relatora educación, ya fallecida, Tomasevski lo llamo el sistema de las cuatro aes: accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

21 En el párrafo 46 de Lineamientos Para La Elaboración de Indicadores de Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales y Culturales se cita el documento de Normas para definir los grupos de grupos en situación de discriminación y desventaja: equidad de género, grupos especiales de personas - niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural -en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y grupos especiales de personas ; niños, adultos mayores, personas con discapacidades- , diversidad étnica y cultural - en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.

los dos niveles de organización que hemos identificado y el origen mismo de la Declaración de los Derechos Humanos, cuando se refiere al cumplimiento de todos los países comprometidos en los pactos internacionales, se trata de la exigibilidad ante las instancias y los tribunales internacionales, las agencias multilaterales y aún, para los países en desarrollo, las agrupaciones de donantes que pueden ejercer presión hacia los gobiernos de los Estados nacionales. Pero incluso en el desarrollo moderno, que identifica la humanidad como víctima (crímenes contra la humanidad), puede ejercerse internacionalmente la exigibilidad no sólo a los Estados sino aún a personas individuales.²² Para la organización nacional, se refiere a la obligación de los países de rendir cuentas ante sus propios ciudadanos y organizaciones sobre el logro y los avances en el campo de los derechos. Pero también debe incluir la obligación de la sociedad civil de rendir cuentas sobre su aporte al cumplimiento pleno de los derechos.

Se ha hecho una larga discusión para identificar las diferencias entre los indicadores de desarrollo humano y los de derechos humanos. El punto más enfatizado es que los derechos son exigibles jurídicamente. Se toma aquí la rotunda afirmación de Amartya Sen, "el concepto de desarrollo humano incluye el respeto por los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales como una parte inherente y constitutiva...los derechos humanos y el desarrollo no pueden ser separados"²³ En su concepto, si se supera el excesivo legalismo en la discusión de los derechos humanos se entienden más claramente las obligaciones de los actores que, además del Estado, son las corporaciones, la comunidad internacional, otras organizaciones de la sociedad civil y aún otros países.

Si se tiene en cuenta la definición que se ha hecho de las áreas del proceso de decisiones, se integran los dos puntos de vista: no son competitivos sino complementarios. Los indicadores de desarrollo humano se centran principal, aunque no exclusivamente, en el avance logrado en toda la población, sin olvidar la equidad y los grupos más vulnerables.²⁴ La exigibilidad jurídica se toma dentro del área normativa de decisiones, es claro que debe desarrollarse una normativa para cada uno de los actores y de acuerdo con ella aplicar la exigibilidad a los comportamientos. El hecho de que un indicador mida sólo un aspecto de una realidad compleja, no significa que no sirve para analizarla, sino que debe ser complementado por otros para tener un juicio que integre todos los aspectos que el marco conceptual considera importantes.

22 El caso de criminales de Guerra y de sanciones a empresas particulares por abusos como Chiquita Brand o CocaCola. Ver una explicación más extensa en el brillante análisis de Mireille Delmás-Mrty. Opera citata pp.74 a 87.

23 Sen Amartya. Encuentro sobre Desarrollo y libertad. 21 de agosto 2000. PNUD oficina de País. India

24 El IDH que desarrolla el PNUD tiene métodos de captar la inequidad y se complementa con un conjunto de indicadores de pobreza humana.

Calidad

Hay principios y condiciones para el establecimiento efectivo de los DDHH en un país que se aplican a todo tipo de derechos. Sin embargo, siempre se requieren procesos administrativos y operativos de producción de bienes y servicios que son propios de cada uno de ellos. Por ejemplo, para garantizar la libertad de expresión deben generarse instancias administrativas que reciban quejas y decidan sobre disputas. Para que se puedan ejercer los derechos de elegir y ser elegido, se requieren instancias administrativas y operativas que lleven a cabo la operación de votación. Cada proceso tiene un *cómo* diferente de combinación y utilización de recursos. Esta es el área de decisión que define, normaliza y evalúa *la calidad*.

La calidad es específica para cada libertad, objetivo del derecho en: su definición; el establecimiento de los estándares de resultado; los protocolos de procesos de operación y administración; el establecimiento de medidas; y la definición de estándares que permiten juzgar la calidad del resultado y del proceso. Responden a una especificidad propia del proceso del bien o servicio por el cual se concreta el derecho. Es específico, porque califica los procesos de producción, distribución y consumo, para asegurar el acceso. Así por ejemplo, la calidad de la vivienda digna corresponde a un proceso bien diferente al de la salud y al de la educación.

Esta es una de las áreas con menor desarrollo en indicadores porque requiere la construcción de estándares colectivamente definidos.²⁵ Casi la totalidad de los documentos que buscan definir indicadores de recursos humanos, lamentan que en los indicadores de seguimiento no se haga explícita la calidad de la atención. Es un tema fundamental y la dificultad de su medición proviene de dos errores de enfoque: 1. el pensar que se puede definir un único indicador de calidad para todos los derechos y 2. la desconfianza sobre la posibilidad de medir la calidad con indicadores cuantitativos. En una concepción completa de calidad como el cumplimiento pleno de los objetivos, los indicadores de derechos humanos deben integrar lo que usualmente se ha denominado como adaptabilidad. Es decir que el cumplimiento pleno se logre, teniendo en cuenta las características particulares de las poblaciones.

En el área de decisiones de calidad, se evalúa todo el ciclo de aplicación y logro de los derechos humanos. Por lo tanto, es necesario desarrollar, para cada derecho, los estándares que evalúan el resultado y los que evalúan los procesos de implantación de los derechos. También, en este caso, se dan estándares diferentes para cada uno de los derechos pero deben existir criterios de valoración de todo el conjunto, que

25 El Informe de desarrollo humano mundial del año 2000, considera la calidad como uno de los siete elementos que componen los indicadores de derechos. La calidad es una de las cuatro "dimensiones" de los derechos humanos del comentario 14, mencionado arriba.

corresponden a los principios que se deducen de marco conceptual de respeto efectivo a la dignidad humana, de manera integral y sin discriminaciones.

Logística

El área de decisión de la logística que corresponde a la selección, aprestamiento y provisión de recursos físicos, humanos y financieros, corresponde, dentro del comentario general 14, del año 2000, del Comité de DESC, a la “*accesibilidad*” efectiva a la oferta de cada bien o servicio correspondiente al derecho que se estudia. El concepto de accesibilidad recoge no solamente la necesidad de que el Estado asegure la disponibilidad suficiente de la oferta sino la consideración de que las circunstancias físicas y económicas de las personas y la discriminación no impidan que los derechos se

hagan efectivos para todos. A pesar de la reconocida importancia del gasto público cuando se trata de analizar la disponibilidad de oferta que se exige al Estado, se deben garantizar efectivamente todos los recursos necesarios, físicos, humanos, financieros y organizacionales y no solamente la asignación presupuestal.

Ejecución

El área de ejecución permite diferenciar las líneas de acción según el estado en que se encuentra el cumplimiento del derecho para asegurar su respeto, protección, cumplimiento, no discriminación, progreso adecuado, participación de la sociedad civil y acción remedial cuando ha sido vulnerado²⁶. En los criterios para **juzgar** si se está dando adecuadamente la ejecución, está el criterio de participación de la sociedad civil en su realización.

4 La base conceptual: La dignidad humana

El reconocimiento de las personas como seres sujetos de derechos se basa en la dignidad propia de toda persona humana. Este reconocimiento de la igualdad fundamental de los individuos como personas humanas, que ha sido el sustento tradicional de los derechos, en su versión moderna, surgió históricamente en el marco del individualismo.²⁷ Por esta razón, los llamados derechos de primera generación son derechos del individuo. Los desarrollos posteriores y el progreso de la reflexión filosófica, económica, de la ciencia política y de las disciplinas jurídicas han llevado a entender que la dignidad de la persona humana se identifica y realiza en colectivo.

Esta búsqueda de una base humana común se manifiesta en las constituciones nacionales en la declaración del Estado Social de Derecho y en el movimiento

26 El Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD llama estas características “dimensiones” de los derechos humanos. Para evitar confusiones el concepto dimensión, en este trabajo, se restringe a la tipología de ciencias sociales: económica, jurídica, sociológica etc., Otros informes las llaman simplemente obligaciones del Estado. Ver Tomasevski 1995, ver también Todd Landman, Universidad de Essex Indicadores para el tratamiento del desarrollo de los derechos humanos., realizado para la programación del PNUD como guía de utilización

27 Los antecedentes antiguos pueden remontarse hasta el Código de Hammurabi, siglo XVIII antes de Cristo pero la afirmación en casi idénticos términos de “que todos los hombres son por naturaleza libres e iguales” se repite en la Declaración de Virginia (1776) en la Revolución Francesa (1789), y en la declaración universal de 1948. Ver González Nazario Los derechos Humanos en la Historia. Ediciones Universitarias de Barcelona. Barcelona 1998 capítulo 1, página 16

internacional por la construcción de Declaraciones y convenios universales.²⁸ Su puesta en operación es un movimiento que tiene profundas raíces en la historia humana, que en la tradición europea acompaña la ciudad de los pueblos de Leibnitz, se han expresado en ideas como la paz perpetua de Kant y estuvo presente en el nacimiento de la declaración de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ésta recoge en el preámbulo la idea de “una familia humana” y se concreta en el primer artículo como el principio de “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia”²⁹. Cómo lo ilustra el Recuadro N° 2, la expresión “conciencia” tuvo su origen en el concepto de conciencia moral de Confucio, cercana ala concepción de John Rawls sobre la capacidad moral de justicia como reciprocidad.

Más allá del individualismo, la reflexión filosófica sobre el individuo en contexto social ha llevado a entender que el reconocimiento de la persona como ser capaz y responsable, exige la posibilidad de actuar en un colectivo humano, dirá Ricoeur desde la filosofía. El desarrollo humano se logra en el cumplimiento de las capacidades individuales en unos funcionamientos colectivos que hagan real la posibilidad de actuar como agente “agency”, dice Sen desde la economía. En su aplicación jurídica, el Estado se define, en buena parte de las Constituciones modernas, como Estado Social de Derecho³⁰, en el cual, lo que se garantiza en el pacto social no son sólo las libertades individuales sino también la equidad ante los marcos normativos. La universalidad en el ejercicio efectivo de un conjunto de libertades básicas y de unos mínimos vitales definidos en los pactos constitucionales de los Estados y en las declaraciones universales de los derechos, nos dice Rawls desde la ciencia política, y una pléyade de juristas, desde el derecho constitucional moderno.

28 “Los derechos esenciales de la persona no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana” Normas Para La Confección De Los Informes Periódicos Previstos En El Protocolo De San Salvador Ag/Res 2074 5 a 7 de junio 2005

29 ONU Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 de la Asamblea General. 217 A(iii) 10 de diciembre de 1948.

30 Ver Baldasarre Antonio. Los Derechos Sociales.Universidad Externado de Colombia. 2001. Traducido de: Diritto Della Persona e valori Costituzionali, por Santiago Perea de Latorre, capítulo 4 pp. 49 a 74.

Recuadro 2

La Elaboración de la Declaración “Universal” de los derechos del hombre*

Adoptando el 10 de diciembre de 1948 una Declaración “internacional” de derechos del hombre, que se volverá “universal” solamente durante la redacción, la Asamblea general de la Naciones Unidas expresaban más un ideal que una realidad. La redacción se sitúa en el día siguiente de la Segunda Guerra Mundial, al comienzo del proceso que conduciría a la guerra fría, a la descolonización y, más tarde, a la disolución del bloque soviético, que llevó a la multiplicación de los Estados (de 58 a 190). De los 56 Estados presentes a la hora del voto (los dos ausentes fueron Honduras y Yemen), una fuerte mayoría (48) votó el texto. En cuanto los Estados que se abstuvieron, seis de ellos pertenecían al bloque soviético en este tiempo opuesto a los Estados Unidos, en tanto que los otros dos (África del Sur y Arabia Saudita) querían preservar su concepción del apartheid y del estatuto de la mujer...

Debate Ético

El primer documento (llamado proyecto Humphrey) es una simple colección y yuxtaposición de los textos existentes, principalmente occidentales, pero evoca en el preámbulo una “ciudadanía mundial”. Desde la primera reunión del comité de redacción, este proyecto fue criticado por su falta de base teórica y de coherencia y René Bassin fue encargado de rescribirlo y estructurarlo. El segundo documento, llamado proyecto Bassin, no reprodujo el término de ciudadanía mundial, pero evocó, más clásicamente, una cooperación internacional para el desarrollo. Es verdad que su artículo 1^{er} afirma que los hombres son “todos miembros de la misma familia”.

Más profética aún, el reporte de la UNESCO introdujo la idea, muy presente hoy de la interdependencia. La contribución de Teilhard de Chardin es particularmente explícita: “el elemento humano se encuentra comprometido en un proceso irresistible que tiende al establecimiento sobre la tierra de un sistema orgánico solidario” Añade: “Lo queramos o no la humanidad se colectiviza, se totaliza bajo la influencia de fuerzas síquicas y espirituales de orden planetario”. La cuestión de los derechos humanos supone entonces, según él, un “ajuste progresivo interdependiente de dos procesos de colectivización y de personalización”³

En el debate en la ONU, los temas de la solidaridad y de la unidad son evocados también, notablemente por la representación de China, el diplomático Chang Pengchun¹, pero la versión final está en retirada con solamente una alusión a la familia humana. En revancha el artículo primero expresa esta unidad, en la prolongación del proyecto de Bassin, por el principio de la igual dignidad de todos los seres humanos.

Es un avance en la búsqueda de un fundamento común, condición del universalismo, pero se hará al precio de compromisos y de silencios. En la UNESCO, Maritain había evidenciado la entrada en juego “estamos de acuerdo con los propósitos de los derechos del hombre a condición que nadie nos demande porqué”². En la ONU el porqué es abordado desde la primera presentación del proyecto Bassin, cuando el grupo de redacción propone precisar que los hombres están dotados de “razón”. Chang Pengchun interviene entonces para adicionar una referencia a la conciencia moral (*liangxin*) en sentido de Confucio. Traducido de manera aproximativa por “conciencia”. su proposición es entonces definitivamente adoptada.

El debate se retoma cuando los redactores añaden en el proyecto de Ginebra, a propuesta de Bassin y de Philippin Romulo, una referencia al nacimiento y a la naturaleza..... Cuando el proyecto llega a la Asamblea General (tercer comité), el representante del Brasil, (sostenido por ciertos países de América Latina, pero criticado por otros) intenta introducir una referencia a seres creados “a imagen de Dios”. ...

En las versiones posteriores, se mantiene razón y conciencia. Esta aproximación neutra y pragmática, tenía la ventaja de no enfadar a nadie, pero no reglamentaba el debate sobre el universalismo, que será luego retomado por la Conferencia Mundial que reunió 171 Estados en Viena en 1993.

* Traducido y condensado de Mireille Delmas-Marty. *Le Relatif et L'Universel*. Editions Seuil. Paris. Octubre 2004 pp. 56 a 60

¹Ver P.E. Hill "La Chine et la Déclaration universelle des droits de l'homme", en *La Tradition Chinoise, la démocratie et l'État de Droit*, dir P-E. Hill et M. Delmas - Marty, Fayard Citado por Mireille Delmas-Marty 2004

²J. Maritain. "Introduction" en *Human Rights. Comments and Interpretations*. Wingate Londres 1949 p.9

³ Teilhard de Chardin Some reflections on the rights of man. En UNESCO. *Human Rights. Comments and Interpretation*. Paris 1948 pp. 95 a 97

Tomado de Mireille Delmas-Marty. *Le Relatif et L'Universel* pp. 56 - 61

4.1 Efecto del Marco Conceptual: Sentido de los Indicadores

Es en este marco conceptual donde los indicadores de derechos humanos tienen sentido. La primera pregunta que se debe hacer para reconocer un indicador de derechos humanos como válido y apropiado es su aporte *al reconocimiento y desarrollo de las personas humanas colectivamente consideradas dentro de una sociedad nacional y universal*, en instituciones colectivamente desarrolladas y aplicadas equitativa y universalmente a todos; pero con la posibilidad del desarrollo de las personas como agentes de un destino personalmente elegido y buscado. Marcos colectivos y preferencias individuales.

Consistencia y Relevancia

Los criterios para juzgar la adecuación al marco conceptual son: *la relevancia*, es decir que sea importante la información que suministra dentro del concepto de dignidad humana³¹ tomada en su concepción colectiva; *la consistencia* de los indicadores específicos de cada derecho con el conjunto de indicadores y con el aporte al objetivo de los derechos³²; *la integralidad*³³, que el aporte de cada indicador se realice con el cumplimiento de los otros y que no se sacrifique ningún derecho con el pretexto del cumplimiento de otro. Esta característica se basa en el concepto de que todos los derechos universalmente definidos son constitutivos de la dignidad humana, independientemente de que algunos sean instrumentales para el cumplimiento de otros; por ejemplo, la educación es instrumental para el logro de niveles adecuados de salud pero en sí misma, es un componente fundamental de la dignidad humana.

Dentro de esta concepción de la dignidad humana, como criterio para juzgar la adecuación al marco normativo está necesariamente el criterio de *participación*, inclusión y empoderamiento en su realización que corresponde al concepto de "agency" en la terminología de Sen y Ricoeur. El respeto a la naturaleza humana

31 Esta relevancia es anterior a la pregunta sobre los objetivos de proyectos y programas determinados que presenta el Banco Mundial en el taller de Oslo sobre justicia del 15 a 16 de mayo 2006 y previo a la relevancia para grupos vulnerables que se logra por la desagregación que los capta explícitamente.

32 La falta de consistencia es uno de los defectos encontrados a algunos indicadores de salud y sus títulos. OMS. Geneva Diciembre 2004 y es reconocido como una de las cuatro principales características que hacen confiable a los indicadores. Malhotra y Fasel Nicolás. Quantitative Human Rights Indicators. A Survey of mayor initiatives.

33 Conferencia de Viena 1993. Todos los derechos del hombre son universales, indisolubles, interdependientes, e íntimamente ligados.

concebida en colectivo exige que todos, sin discriminación, puedan participar eficazmente en el diseño, en la discusión de la dirección de la sociedad de la que son miembros.

También dentro del marco conceptual de los derechos humanos, está el avance continuo, que significa en primer lugar, el no retroceso en el nivel logrado en los derechos económicos, sociales y culturales pero también, el avance hasta el máximo posible dadas las condiciones de la nación.

5 Desde el punto de vista empírico

Los indicadores, como mediciones, tienen que cumplir unos requisitos propios de una medida dirigida a ser un sistema de información. En el campo de los DDHH, una discusión reiterativa se refiere a lo cuantitativo y lo cualitativo en el cumplimiento y ejercicio de los mismos. La discusión sobre indicadores cuantitativos y cualitativos, se hace desde diferentes puntos de vista que frecuentemente se mezclan y producen algunas confusiones.

Para que se pueda aplicar una medida se requieren varias condiciones: en primer lugar, que la realidad sea medible; en segundo lugar, que la medida sea adecuada es decir que tenga sentido y en tercer lugar, que se aplique correctamente.

5.1 Que la medición sea posible

Con relación a la primera condición, toda característica humana que se manifieste a través de la materia es susceptible de ser cuantificada. Desde este punto de vista, las cualidades también se pueden cuantificar, si bien no siempre de manera cardinal, pero sí de manera ordinal. La cuantificación ordinal permite llegar a afirmaciones tales como mejor que, igual a, o peor que, cuando no se pueden comparar estrictamente dos estados de la naturaleza. Esta forma de comparación es suficiente para un sistema de indicadores de derechos humanos que debe conocer el estado de cumplimiento de un

derecho, su avance, su eventual retroceso y su distancia frente a un estándar deseable técnico, económico, jurídico o ético.³⁴

Otro problema diferente es la afirmación de que los indicadores de derechos humanos deben medir no solo resultados sino conductas. En este caso no es la diferencia entre lo cuantitativo y cualitativo, sino entre medir y calificar procesos o productos. Si se ubica claramente el proceso en un área de decisión, que frecuentemente en derechos humanos se refiere a conductas frente a una norma jurídica, entonces la solución no es dejar de considerar el resultado sino calificarlo y valorarlo según la evaluación normativa.

5.2 Que tenga sentido

La segunda condición, que *la medida tenga sentido* es la que define claramente qué tan bueno y apropiado es un indicador y está determinada por la ubicación de la medida en el marco de explicación. Con frecuencia, la afirmación de que una medida cuantitativa - como la tasa de cobertura- no es un indicador de derechos humanos, quiere decir realmente que esta sola medida no informa sobre todos los aspectos importantes de los derechos humanos, porque no dice nada sobre la universalidad en el cumplimiento del derecho o la calidad del servicio. Si se mira estrictamente, ningún indicador, por si solo, satisface simultáneamente todas las exigencias del marco conceptual de derechos humanos porque este es multidimensional y multipropósito.³⁵

Si la medición, como es muy frecuente en DDHH, debe considerar varios aspectos de la realidad, es necesario complementarlo con varias medidas. Por ejemplo, es muy frecuente que las medidas calculadas se refieran a un promedio de la población. Pero

34 Ver por ejemplo las discusiones del seminario de la Oficina del alto comisionado para los derechos humanos (OHCHR) en la Conferencia de Montreux sobre "Estadísticas de Desarrollo y Derechos Humanos" en que se expresa la diferencia con los indicadores socioeconómicos y los de derechos humanos en que miden "no solo el estatus sino también la reparación y el dar cuentas". Claramente el problema no es que el indicador no mida bien, sino que para analizar más de un aspecto importante es necesario utilizar indicadores complementarios o un indicador compuesto que igualmente se construye a partir de varios indicadores simples.

35 Esta característica corresponde a los elementos de validez y sensibilidad, en la lista de chequeo de Instituto Vera. De Justicia. Measuring Progress toward Safety and Justice. A global Guide to the Design of performance Indicators across the Justice Sector. New Cork Noviembre 2003. Citado en Andrsen y Hans-Otto Human Rights Indicators. Dinamrca 2006, pag. 14. Corresponde también al criterio Relevante de SMART (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time framed). ITAD Monitoring and the Use of Indicators. Roma enero 2003.

para los DDHH importa saber que ha pasado con los grupos tradicionalmente excluidos y que tan equitativa es la aplicación del derecho. La medida promedio tiene sentido, como por ejemplo, la tasa de cobertura de la educación, pero debe ser complementada con esta misma medida para cada población tradicionalmente marginada para hacer explícita la inclusión universal. Se debe medir la equidad con que se da esta cobertura según zona geográfica, grupo socioeconómico, grupo étnico, sexo. Igualmente, es necesario acompañarla con su tasa de variación, en cada uno de estos grupos para medir su avance y en general con el conjunto de aspectos significativos dentro del marco conceptual de derechos adecuado a las condiciones de la población que se está evaluando.

Es importante complementar las medidas de logro con las consideraciones, valoraciones y, ojalá, mediciones de calidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que para hacerlo es necesario contar con estándares colectivamente construidos y validados. La construcción de los estándares, se inicia con la discusión y selección de criterios de valoración, que para servir a más de una comunidad deben tener una condición de "objetividad". Esto quiere decir que debe resultar de la aceptación de la comunidad académica correspondiente (Karl Popper), desde el punto de vista epistemológico, pero también de todos los sectores involucrados (Habermas), desde el punto de vista de la acción comunicativa. En la aplicación empírica, la condición mínima para permitir una discusión colectiva se puede definir como el hecho de que, partiendo de los mismos supuestos y utilizando correctamente las normas de la lógica, se debe llegar a las mismas conclusiones. Esta afirmación final, viene de una extendida aceptación de la replicabilidad, como condición mínima en la construcción de conocimiento.

El hecho de que se base en un marco conceptual y se origine en juicios de valor evita la tentación "empiricista" de considerar como válido para una sociedad lo que es aceptado por buena parte de sus miembros, aunque vaya en contra de principios fundamentales. En el recuadro sobre el origen de los derechos humanos, es el caso de Sudáfrica y algunos países africanos quienes pretendían mantener el *apartheid* y el estatuto de sometimiento de la mujer como si fueran validados por el comportamiento masivo en sus países.³⁶ Los criterios de valoración, su construcción y validación son propios de cada disciplina. Por ejemplo, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos proviene de la economía, la exigibilidad de las normas del derecho, la participación de la ciencia política. En la práctica, en la mayor parte de los derechos humanos, no se ha llegado a definiciones de estándares. Por esta razón, se recurre al juicio de expertos, a los relatos documentados o en general, a técnicas de consulta de

36 Este es un punto bien importante cuando se trata la interculturalidad. Sólo la existencia de un marco conceptual sólido y bien probado, permite diferenciar lo verdaderamente cultural de las desviaciones de comportamiento que atacan la dignidad humana.

opinión pública, como una forma de acercarse a la calidad medida por medio de la calidad sentida.

5.3 Que la aplicación de la medida sea correcta

El tercer aspecto de la medición, que la aplicación sea correcta, también puede prestarse a fallas por las cuales se desconfía de las mediciones. El problema de una correcta aplicación no siempre se debe a defectos técnicos sino que, frecuentemente, responde a mediciones interesadas políticamente para favorecer puntos de vista. Por esta razón, la insistencia en el campo de los derechos humanos en que las mediciones para hacer seguimiento del cumplimiento de derechos se realicen por agencias independientes y no solamente por el Estado. Claramente, no se trata de limitaciones de la medida, sino de la forma de aplicación. Para este problema la solución suele estar en que se pueda contar con diferentes fuentes que permitan identificar y medir los sesgos. Otra medida complementaria, es contar con grupos de expertos con independencia reconocida que califican la calidad de las mediciones, tal como se hace con calificadoras de riesgo en los mercados financieros. Un elemento fundamental es contar con amplia participación ciudadana que haga seguimientos críticos de las acciones del Estado.

Confiabilidad de los indicadores

En este tercer aspecto, la calidad de los indicadores se valora por su *utilidad, confiabilidad, oportunidad, facilidad de interpretación, disponibilidad, replicabilidad y comparabilidad*. Dentro de la tipología que propuso John Hills, se trata de que los indicadores tengan credibilidad técnica. La credibilidad política y la credibilidad pública se refieren a la necesidad de lograr acuerdos colectivos que se han explicado en los párrafos anteriores.³⁷

Para su aplicación en el campo de los derechos humanos, una característica fundamental es la posibilidad de desagregación de manera que se pueda dejar explícito su carácter de inclusión y exclusión, especialmente para grupos tradicionalmente marginados.

³⁷ El Professor John Hills sugiere que las medidas oficiales deben satisfacer cuatro criterios: credibilidad política, credibilidad de la política, credibilidad pública y credibilidad técnica” Hills J, Measurement of income poverty and deprivation: the British approach (in Indicators of Progress, A discussion of approaches to monitor the Government’s strategy to tackle poverty and social exclusion, citado por Department for work and Pensions (DWP). Child Poverty documento de consulta Reino Unido. Rt Hon Alistair Darling MP. Secretary of State for Work and Pensions. April 2002

Como una medida estadística, los indicadores cuantitativos deben validarse. Es decir debe demostrarse que miden lo que se proponen y que son robustos, es decir, que pequeñas variaciones no produzcan grandes cambios en las medidas.³⁸

Además de los criterios anteriores la división estadística de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE),³⁹ propone como criterios para juzgar los indicadores: oportunidad, transparencia, comparabilidad en el tiempo y entre países y sostenibilidad.

6 Características operativas

Hay diferentes tipologías de indicadores de acuerdo con sus características técnicas y la finalidad para la cual se diseñan y se utilizan. Estos criterios tienen efectos prácticos. Los indicadores son instrumentos de conocimiento, sobre las situaciones y sus cambios de manera que pueden ser utilizados como alerta y valoración de las acciones o identificación del estado de un sistema. Desde el punto de vista de su aplicación, como condición necesaria deben ser calculables (factible), fácilmente entendible (simple), objetivos (científicamente replicable), y que permita comparaciones geográficas y temporales (comparable).⁴⁰ De manera general los criterios de calificación de los indicadores dependen de la finalidad y el área de decisión a la que se aplica.

Como instrumentos de los sistemas de información, los indicadores se consolidarán cuando logren aplicarse continuamente de manera que se pueda contar con series de tiempo y desagregaciones que permitan documentar el avance del promedio de la

38 Atkinson presenta este como el segundo de seis principios. El primer principio. "un indicador debe identificar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada" en realidad toca dos aspectos de los indicadores, el primero la necesidad de tener significado dentro de un marco conceptual y el segundo que se refiere más a la factibilidad institucional de su uso, puesto que el marco normativo no garantiza la calidad estadística del indicador. implica también que su metodología de elaboración debe ser comprensible para la sociedad en general. El tercero es también un problema de aplicación porque se refiere a que no sea manipulable interesadamente; el cuarto de comparabilidad internacional, el quinto de revisión periódica y el sexto de no implicar una gran carga a los países para su recolección, son también condiciones de factibilidad. Atkinson A., Cantillon B., Marlier E., Nolan B. (2002), Social Indicators. The EU and Social Inclusion, Oxford University Press

39 UNECE, seminario realizado como soporte para el Informe mundial de Desarrollo Humano del año 2000. Human Rights Indicators Challenges for National and International Statisticians UNECE Statistical Division

40 Corresponde a las características de Medible, específico, aplicable de la lista Smart. ITAD o. cit. 3.3.1 del documento.

población pero también de todos los grupos poblacionales, con énfasis en los más débiles.

6.1 Indicadores Simples y complejos

Un primer paso es medir variables, que no constituyen estrictamente indicadores pero que son el primer paso para su construcción. Se pueden denominar como *indicadores simples de seguimiento*. Expresan cuantitativamente manifestaciones relevantes del estado de cumplimiento de derechos en la población, en un momento determinado; acciones desarrolladas por el Estado o por instituciones públicas o privadas para su provisión; uso de recursos, físicos, humanos y financieros, en el proceso de producción de bienes y servicios para el logro de los derechos, o el resultado de una oferta de servicios o bienes que tiene que ver con la realización de los derechos. Son indicadores simples, puesto que se circunscriben a describir la situación respectiva, sin emitir juicios de valor sobre la misma. Expresan hechos cumplidos o miden propuestas expresadas.

Una segunda categoría de indicadores es la de indicadores complejos. Son aquellos indicadores que relacionan los hechos reportados por los indicadores simples, con unidades de medición de estándares valorativos que reflejen la intención y los alcances esperados y así permiten valorar los hechos que miden. De esta manera, no sólo miden el resultado, sino expresan juicios de valor acerca del cumplimiento de los objetivos propuestos al diseñar la política, o al definir las características que debe tener un servicio o resultado. Por ejemplo, un coeficiente Gini es un indicador complejo que mide, para una característica dada si su distribución es equitativa o no.

Esta característica de simple o complejo no se refiere a la dificultad o facilidad de su medición o a sus características estadísticas. La complejidad que se califica es la de relacionar resultados con objetivos, recursos con resultado. Dentro del sistema de toma de decisiones, se trata de cuatro sistemas de evaluación: impacto, gestión, calidad y cumplimiento normativo. Se trata de medir si se logró afectar a la población como se esperaba, si se hizo con una gestión eficaz y eficiente, si los resultados tienen la adecuación y calidad esperada y si responden no sólo a la letra sino a las condiciones deseables exigidas por la norma legal.

6.1.1 Secuencia de definición del sistema de indicadores complejos

Analíticamente para definir indicadores complejos el primer paso es identificar *dos tipos de sistemas* que tipifican la interacción entre la población y las instituciones estatales o privadas encargadas de promover y establecer los DDHH.

El Sistema A: el sistema que se quiere desarrollar y gestionar, en el caso que nos ocupa está constituido por toda la población, individual y colectivamente considerada y su nivel de logro del conjunto de libertades que constituye el cumplimiento de los DDHH.

El Sistema B: el sistema que comprende los recursos, instituciones y organizaciones con los que se quiere modificar el sistema A. En nuestro caso, esto quiere decir las organizaciones, instituciones públicas: estatales y privadas, las ONG nacionales e

internacionales y la sociedad civil que son las encargadas de lograr el establecimiento pleno de los DDHH.

El segundo paso es la identificación de las variables de interés dentro del sistema A y encontrar su expresión empírica operacional a través de la cuantificación. Cuando esta cuantificación tiene sentido para el desarrollo social, se tiene un *indicador simple*, que cumple con la condición de ser una información significativa dentro del sistema de DDHH.

El tercer paso es el cruce entre el manejo intencionado del sistema B y los resultados logrables o logrados en el sistema A. En este caso, los resultados esperados de la política de aplicación de los DDHH en términos de mayores y mejores logros de toda la población dando preferencia a los grupos tradicionalmente marginados.

Para cada uno de los derechos es necesario identificar *indicadores simples* (logros, recursos y metas) y *complejos* de diagnóstico, de evaluación de gestión, de evaluación de calidad, de evaluación de la exigibilidad normativa y de evaluación de impacto. Los *indicadores simples* se convierten en *complejos* cuando se añade a la medición del resultado su valoración, funcionalmente definida y concretada en estándares valorativos.

6.1.2 Diversas Tipificaciones de los Indicadores

Naturalmente hay diversas formas de clasificar los indicadores dependiendo del objetivo de su construcción y uso. En este documento se presenta una clasificación que sirve principalmente a un sistema de información para la toma de decisiones. Se busca que la información apoye el diseño de políticas, la ejecución de planes y programas y la aplicación de un monitoreo continuo de procesos y una evaluación de gestión, de resultado, de calidad, de cumplimiento de normas y de impacto.

Sin embargo, dependiendo del objetivo de los indicadores se pueden clasificar de manera diferente, por ejemplo como indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Esta clasificación sugerida por el relator especial para salud, enfatiza el hecho de que el propósito de lograr el establecimiento pleno de los derechos, exige tener en cuenta los marcos normativos del país (definiciones estructurales de la sociedad) ojalá en su acuerdo básicos constitucional; los resultados logrados en la población y la forma como se logran. El esquema de toma de decisiones toma estos aspectos, puesto que identifica los indicadores necesarios en el área normativa (estructurales), como también los propios del área de dirección y definición de políticas (resultados e impactos); pero desagrega los procesos para tener en cuenta el operar del Estado y la sociedad civil en los procesos de reconocimiento, administración y operación para lograrlos.

Otras divisiones posibles se refieren a indicadores que responden a la organización administrativa y operativa el Estado y de los organismos internacionales. De acuerdo con las competencias se puede contar con indicadores internacionales, nacionales, regionales y municipales. Esta visión puede ser útil no solo por una precisión de los grupos poblacionales sino que, teniendo en cuenta las competencias, puede servir para reforzar la capacidad institucional de los diversos niveles de operación estatal. Esta es una forma de tener en cuenta el grado de concentración, descentralización y devolución en la organización específica de las naciones. Igualmente tener en cuenta las diversas

competencias administrativas y operativas facilita una participación ordenada de las comunidades de base y la “accountability” o posibilidad de pedir y dar cuentas en todos los niveles administrativos.

6.2 Etapas y Áreas de Decisión

Como se ha reiterado los indicadores de DDHH, parte de un sistema de información, tienen sentido y se definen como instrumentos en los procesos de decisión que llevan al Estado y a la sociedad civil a la promoción y establecimiento pleno de los DDHH.

El proceso sobre el cual se definen y se aplican los indicadores, se puede caracterizar en cuatro grandes etapas que agrupan las áreas de de decisión y su correspondiente sistema de evaluación o monitoreo, como se definió en este documento (ver numeral 2.1). La finalidad de todo el proceso operativo, es llevar a la práctica lo que se ha definido en el marco conceptual, es decir, dar pleno cumplimiento al reconocimiento individual y colectivo de la Dignidad humana que se concreta en el establecimiento pleno de los DDHH. Dentro de este proceso, el sistema A de organizaciones responsables de los Derechos Humanos, busca desarrollar el conjunto de libertades del sistema B constituido por todos los grupos poblacionales de la Sociedad.

6.2.1 Etapas entre la concepción y el resultado

Las cuatro etapas para pasar de la concepción del sistema de indicadores a su pleno establecimiento son: A.) la línea de base y la evaluación del período anterior; B) el diseño de políticas planes y programas y la evaluación de gestión; el establecimiento de estándares de calidad de productos y procesos con la evaluación de calidad; el establecimiento de normas y la evaluación de su exigibilidad y eficaz cumplimiento; C) los sistemas de administración de recursos y de ejecución con sus sistemas de monitoreo administrativo y operativo; D) la medición y evaluación de los resultados como evaluación de impacto que cierra un proceso en el tiempo e inicia el siguiente.

Es decir, la identificación y valoración de la situación de la población con referencia a los derechos; el diseño de planeación, de calidad y de normas institucionales; la puesta

en práctica en la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos y, finalmente, la medición y valoración de resultados y de impactos.⁴¹

6.2.2 Línea de Base

Es la primera etapa, de las actividades. Se trata de un conjunto de indicadores que sirven para lograr un conocimiento crítico de la situación inicial de la población frente al logro efectivo de los derechos. Esta actividad tiene un elemento de medición pero también criterios de calificación que evalúan lo que está sucediendo y su evolución en el tiempo. Los diagnósticos naturalmente no son neutrales de manera que, para obtener una línea de base, deben estar previamente definidos los objetivos y los criterios de valoración. Adicionalmente, se debe hacer una revisión de experiencias que permita tener en cuenta los éxitos y las dificultades que otras instituciones u otros países han tenido.

En Colombia, está aún por definirse de manera precisa lo que son los mínimos constitucionales que ya cuentan con un acuerdo formal, pero que no todos se pueden expresar adecuadamente de forma cuantificable, seguible y verificable.

La definición de la línea de base responde a cuatro áreas de decisión:

El área de Dirección y Evaluación de Impacto. Realiza una completa valoración que analiza y califica el estado de la población con respecto al establecimiento de los DDHH como un todo, o a un derecho particular, que se esté estudiando. Hace explícitos los criterios de valoración, dentro de los cuales están la integralidad y la universalidad, con especial énfasis en los grupos tradicionalmente marginados y fija la desagregación con que se debe diagnosticar la situación: por grupo de edad, por sexo, por grupo étnico, por grupo socioeconómico, por zona y por región. Los indicadores de medición y los criterios de valoración deben ser, en lo posible, los mismos que se utilizan en la evaluación de resultados e impacto. En una acción de programas continuos, que como en el caso de los DDHH requieren programas de largo plazo y el necesario compromiso

41 En general en las obras de administración y operación, no se identifica como área especial la institucional o normativa. De hecho casi con la única excepción de la economía institucional, se suelen llamar a las organizaciones instituciones. En el marco de la economía institucional, las organizaciones son uno de los actores y las instituciones son reglas de juego. También utilizo aquí evaluación como la medición y valoración de resultados y monitoreo como el seguimiento y cumplimiento de procesos en el tiempo. DRN en su *Monitoring an Evaluation Manual* pg.17 tiene una sugestiva definición: "Monitoreo: convertir insumos o actividades en productos" y evaluación "convertir los productos en objetivos". El monitoreo respondería a la pregunta ¿está haciendo correctamente el proyecto? y la evaluación al interrogante ¿ está haciendo el proyecto correcto?. Claramente las preguntas se refieren a distintas áreas de decisión la pregunta sobre si el proyecto se hace correctamente es del área operativa, normativa y de calidad. La pregunta sobre si es el proyecto correcto es del área de dirección. Ver DRN. *Monitoring and Evaluation Manual*. Roma enero 2003, pg.17

del Estado que trasciende los gobiernos, la evaluación del período anterior es la línea de base del siguiente, adicionada por el aprendizaje obtenido en la ejecución durante el último período

El área Normativa. Estudia si los compromisos internacionales se han integrado nacionalmente en el conjunto legislativo nacional. Sirve de base para definir el estándar normativo que corresponde al país y el grado de avance en esta área, con relación a los convenios formalmente aceptados por el país.

El área de Asignación de Recursos o Planeación. Mide y califica, en esta etapa, la capacidad operativa del Estado y la Sociedad Civil para el cumplimiento de los compromisos internacionales, nacionalmente adaptados y adoptados. Esta información permite, posteriormente, analizar y calificar el alcance de las metas nacionales, dadas las restricciones de los recursos en la sociedad.

El Área Técnica. Mide y evalúa la calidad con que se están cumpliendo los derechos, tanto en la situación inicial como en su evolución.

Confluyen aquí, dos conjuntos de indicadores: los de **logro**, que convergen con los avances tradicionalmente medidos, de Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio promovidos por las Naciones Unidas y los de **DDHH**, con más amplios alcances. Frente al contenido de libertades, los ODM se restringen a los mínimos. Otra diferencia es que la capacidad de exigibilidad normativa se produce por aceptación de los Estados y tiene como primer horizonte temporal el año 2015; en tanto que en los DDHH esta aceptación lleva 60 años, cuenta con compromisos formales y exigibles y no tiene horizonte definido de tiempo. Ambos conjuntos tienen, sin embargo, la misma base y el mismo propósito. Parten de la dignidad humana y buscan su pleno reconocimiento individual y colectivo.⁴²

El resultado de esta etapa es el conocimiento detallado, frente a cada uno de los derechos, de la situación de la población total y de cada grupo especial, cuando se inician los programas; la evolución en el desarrollo y establecimiento pleno de los DDHH; la valoración de la capacidad nacional estatal y de la sociedad civil para avanzar; y las condiciones que deben tener los insumos y las actividades para que los servicios y bienes requeridos para la aplicación de los derechos sean aceptables, es decir cumplan con las aspiraciones individuales y colectivas, teniendo en cuenta las características particulares de cada grupo poblacional.

42 Ver los conceptos anteriores de Sen y Sakiko Fukuda Parr, citados antes.

TABLA NO. 1 : INDICADORES SIMPLES Y COMPLEJOS PARA LA LINEA DE BASE EN DDHH

Tipo de Sistema	Área de Dirección y Evaluación de Impacto	Área de Asignación de recursos y planeación	Área Normativa Legal	Área de Tecnología
		Diagnóstico y valoración Período t y dinámica: entre t y t-1		
Sistema A: Población que disfruta de los DDHH	<p>*Indicadores que miden el logro de cada derecho en la población objetivo, desagregada por sexo, edad, etnia, zona, percentil socioeconómico, en la situación actual y en su evolución.</p> <p>*Condiciones económicas, So-ciales y políticas.</p> <p>*Indica-dores de DDHH y ODM, más los que correspon-den a los demás derechos</p>	<p>*Externo: Libertades o derechos logrado en la población por cada grupo de población relevante</p> <p>PLs,ed,et,z,dp,p,t, donde :</p> <p>PL: Logro del derecho.; S: Sexo; ed: Educación, et: etnia; z: zona; d: departamento; t: año</p> <p>p: percentil socioeconómico;</p> <p>*Calificación: Distancia al estándar</p> <p>Universalidad; Equidad.</p> <p>Coeficente de concentración y coeficente de Progresividad</p> <p>$C=2/n \sum x_i y_i - 1 - 1/n.$</p> <p>P= C-G</p>	<p>*Cumplimiento de compromisos internacionales y aplicación de las normas nacionales.</p> <p>*Exigibilidad por parte de las personas y las organizaciones</p>	<p>*Características aceptables según parámetros técnicos internacionales y nacionales, aspiraciones de los grupos y tipo de derecho.</p>

<p>Sistema B: Instituciones gubernamentales y de la Sociedad Civil encargadas De la promoción Y establecimiento De los DDHH</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Indicadores que miden la capacidad de las organizaciones estatales y las instituciones de la sociedad Civil. ° Capacidad institucional (organizacional): saber qué hacer, cómo hacerlo, poder hacerlo y poder evaluar lo que se hace. 	<ul style="list-style-type: none"> ° <i>Interno</i>: .Nivel absoluto y relativo del esfuerzo estatal y de la sociedad civil. °Recursos humanos: cantidad y calidad Recursos financieros: peso en el PIB y en el Gasto Público ° Recursos físicos: infraestructura existente y plan de inversiones. ° Metas de cada plan, programa y proyecto por producto y servicio ° Confrontación de los resultados logrados frente a la meta. Lt frente a Lp y uso de recursos Rt frente a Rp <p>Evaluación de Gestión</p> <p>°Eficacia:[(Lt-Lt-1)/(Lp-Lt-1) * 100]</p> <p>°Eficiencia = [(GTt/Lt) / (GTp/Lp)] * 100.</p> <p>°Oportunidad = [(Te- Tp) / Tp]*100</p>	<ul style="list-style-type: none"> ° Inclusión de los compromisos internacionales en las normas nacionales. Según categoría: Constitución, leyes., decretos. ° Sistemas de vigilancia en cumplimiento de derechos °Instituciones (organizaciones y normas) para recibir reclamos y hacer revisar acciones gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> °.Manuales, protocolos de resultado y procedimientos aplicados para cada uno de los derechos y °sistemas de evaluación de calidad, que mide la distancia entre lo logrado y lo esperado por el estándar colectivamente construido
---	--	--	--	---

Nota: La eficacia se mide en porcentaje de meta logrado; la eficiencia se mide en dinero por unidad de logro y la oportunidad en % de duración real frente a la prevista; Lt=Logro en el tiempo; Lp= Logro programado GTt, GTp=Gasto total ejecutado y programado en el período t .Rt= Recursos utilizados en el período, pueden ser humanos, físicos o financieros. Te, Tp=Tiempo de ejecución real y tiempo programado.

6.2.3 Diseño de políticas, planes y programas

En la segunda etapa, se trata de un conjunto de indicadores que sirven para definir un estado deseable de logro en las condiciones sociales y económicas de la población. Es decir, construir una imagen ideal para el período considerado, que suele ser de cinco años, corresponder a un período de gobierno en el país, o al período acordado internacionalmente.⁴³ Esta visión de mediano plazo sirve como base para definir las políticas del gobierno con relación a DDHH. Con la definición de la visión de mediano plazo y el análisis que se tiene de la situación de línea de base se concretan las acciones estatales y de la sociedad civil que se convierten en planes programas y proyectos. Las metas nacionales, en el caso de DDHH, se fijan deseablemente con la participación de la sociedad civil y se concretan en compromisos formales y verificables para mantener y aumentar los avances en el cumplimiento de los derechos. Las declaraciones y convenios internacionales en varios aspectos no tienen metas cuantificadas y parte del esfuerzo nacional es convertirlas en metas cuantificables o, al menos, en manifestaciones monitoreables y evaluables.

Las áreas de decisión que intervienen en el Diseño son:

El área de Asignación de Recursos o Planeación y evaluación de gestión que define la asignación de recursos estatales que se concreta en un plan, que convierte las políticas en una visión de la sociedad y define el plan que consiste en expresar, en estrategias, programas y proyectos, las acciones necesarias para acercar la situación identificada en la línea de base a la visión deseable, teniendo en cuenta la restricción de recursos. Los objetivos expresan cualitativamente lo que se desea y las metas lo concretan de forma medible, seguible y evaluable. Es una definición de lo que el sistema B, de manejo de recursos, espera realizar como impacto en el sistema A, constituido por las características sociales, económicas y políticas de la población individual y colectivamente considerada.

El plan se concreta en una asignación de los recursos disponibles entre los diferentes programas, lo que constituye el presupuesto del período para los recursos financieros; en un conjunto de programación de infraestructura e instrumentos que constituye el plan de inversiones y en una previsión de los recursos humanos que se emplearán para cada programa y actividad que constituye la planta de personal necesario. Requiere, además, la definición de indicadores para medir el avance anual y calificar la acción de los diferentes actores con los cuales se espera manejar los recursos para cumplir el plan, según su eficacia, eficiencia, suficiencia y oportunidad.

⁴³ En los lineamientos para los DESC, se sugiere que sea por períodos de tres años.

El área de Tecnología, que de manera específica para cada derecho define “como convertir insumos y actividades en resultados”⁴⁴. En esta área se generan las definiciones de manuales y protocolos que definen cómo deben ser los resultados y los procesos para lograr calidad en los servicios y bienes que sirven para concretar el goce de los derechos. También en esta área se definen los indicadores de evaluación de calidad, que permiten medir y valorar si los resultados corresponden a los estándares definidos y califica los procesos para lograrlo a la manera de normas técnicas analizadas y valoradas por organizaciones independientes. La participación de esta área de decisión debe tenerse en cuenta al definir programas y proyectos y asignarles recursos para que cuenten con lo necesario, de acuerdo con los estándares definidos para cada derecho.

El área Normativa en esta etapa tiene como finalidad fijar la restricción, que en el campo de los derechos significa que no se puede dar un retroceso y que se deben generar normas de reglamentación de los compromisos internacionales nacionalmente adoptados, de manera que la acción del estado y la sociedad civil se orienten a un mejoramiento de la implantación plena de cada derecho.

TABLA NO. 2 : INDICADORES SIMPLES Y COMPLEJOS PARA LA ETAPA DE DISEÑO

Tipo de Sistema	Área de Asignación de recursos y planeación	Área Normativa Legal	Área de Tecnología
Sistema A: Población que Goza de los DDHH	*Definición de la situación deseable. *Definición de metas por derecho, sexo, edad, etnia, zona, departamento, grupo socioeconómico.	*Espacios de participación de la sociedad civil para monitorear cumplimiento *Definición de espacio para exigibilidad	*Sistematización de las características de la población con relación al cumplimiento pleno en cada derecho
Sistema B: Instituciones gubernamentales y de la Sociedad Civil encargadas De la promoción Y establecimiento De los DDHH	°Cuantificación del plan dada la capacidad operativa calculada y la línea de base. °Definición de presupuesto, planta y plan de inversiones, por institución, nivel de competencia para cada derecho	°Desarrollo normativo necesario para la aplicación de los compromisos internacionales adaptados a y adoptados por el país. °Instituciones (organizaciones y normas) para lograr la	°Definición clara de estándares, su aplicación y el efecto de sus resultados. Aplicación a programas y proyectos de los planes para asegurar su factibilidad técnica en términos de calidad. °Definición de instituciones

44 Se define como monitoreo, aunque se especifica que no hay acuerdo en la definición. El monitoreo se define mejor por el seguimiento de procesos y productos intermedios. DRN. Monitoring and Evaluation Manual. Roma enero 2003, pg.17

°Definición del desarrollo organizacional necesario para el establecimiento de derechos

exigibilidad
organizaciones y normas para la aplicación de los estándares y calificación de los resultados.

El resultado de esta etapa es la definición de la situación a la que se espera llegar, los objetivos de cada estrategia y actividad, cuantificados en metas para cada derecho y cada grupo poblacional; el análisis de factibilidad técnica, económica e institucional de planes, programas y proyectos; la definición de competencias y reglas de juego para los diferentes actores que deben realizar la operación y los mecanismos de evaluación de gestión y seguimiento de las etapas intermedias.

6.2.4 Ejecución de Planes y Programas

Se cuenta ya con unas políticas, unos objetivos y metas fijadas, se conoce la tecnología que define los procesos por los cuales se llega al producto o servicios de cada uno de los derechos. Queda entonces la selección, aprestamiento y provisión de los recursos y la puesta en marcha y operación eficaz de los programas.

Las áreas de decisión que intervienen en esta etapa son:

El área que maneja los sistemas administrativos. Se refiere al manejo de la logística de recursos humanos, físicos y financieros. Son los indicadores sobre los procesos de selección de personas, inducción y calificación, que cumplan con los requisitos que definen los protocolos de calidad de las acciones, en la cantidad que requieren los planes y con la oportunidad que supone la programación en el tiempo. En el campo de recursos físicos, garantizar la suficiencia y adecuación de la infraestructura y dotación con la calidad reglamentada por la tecnología, la cantidad de acuerdo con los programas y la oportunidad requerida por la operación. En el campo de los recursos financieros es necesario analizar el presupuesto gubernamental de los diferentes niveles administrativos: nacional, departamental y municipal, para identificar el esfuerzo real aplicado por el estado. Además, un conjunto de indicadores de monitoreo y control del proceso de logística administrativa, para asegurar la cantidad, la calidad y la oportunidad de todos los insumos y acciones necesarias. El criterio básico de valoración es la eficiencia económica y técnica que mide y valora si se obtendrán los mejores resultados posibles con los recursos disponibles.

El área de operación. Se refiere a los indicadores que miden y califican la gestión diaria de las organizaciones encargadas de llevar a cabo los programas. Hay indicadores de programación con instrumentos como gráficas de Gantt, redes PERT, CPM y rutas críticas⁴⁵. También cubre el conjunto de indicadores que tiene que ver con el seguimiento y control de cumplimiento de metas, distribuidas en el tiempo: mensuales, semestrales y anuales. Los criterios básicos de calificación son: eficacia: si las metas se lograron; oportunidad: si esto ocurrió en el momento programado y suficiencia si se lograron todas.

⁴⁵ Program Evaluation and Review Technique (PERT); Critical Path Method (CPM)

Tabla No. 3 : Indicadores simples y complejos para la etapa de Ejecución

Tipo de Sistema	Área de manejo Administrativo de Logística de recursos	Área de operación
Sistema B: Instituciones gubernamentales y de la Sociedad Civil encargadas De la promoción Y establecimiento De los DDHH	<p>*Selección, aprestamiento y provisión de recursos humanos , físicos, financieros e institucionales (organizaciones y reglas) en la cantidad que fija el plan, en la calidad que dice la tecnología y en la oportunidad que dice la ejecución.</p> <p>*El monitoreo y seguimiento administrativo se realiza sobre la selección e incorporación de personal; las adquisiciones y contratos y asegurar la suficiencia y oportunidad de la ejecución presupuestal.</p> <p>*El criterio de calificación es la eficiencia: lograr el máximo resultado con los recursos disponibles. (mínimas); la productividad que mide el resultado logrado por unidad de recurso utilizado.</p> <p>Pi / Ri , cuya dinámica es en qué porcentaje aumenta el resultado por un incremento del uno por ciento del recurso.</p>	<p>*Tomar las decisiones necesarias para ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento de programas y planes.</p> <p>*Sus instrumentos aseguran la interrelación de actores y actividades en los tiempos disponibles y necesarios. Los instrumentos son el diagrama de Gant, las rutas críticas del PERT y el CPM.</p> <p>*Los criterio de calificación son básicamente: la eficacia: que se logren los resultados; la oportunidad que se den en el tiempo programado y la suficiencia: que se logren todos.</p>

El resultado de esta etapa es el avance logrado en el período hacia el establecimiento pleno de los DDHH, calificado según la eficacia, eficiencia, calidad y equidad, especialmente con los grupos tradicionalmente marginados.

6.2.5 Evaluación ex post de los resultados y los impactos

Son el grupo de indicadores que mide los resultados logrados por el sistema B, de instituciones y organizaciones responsables de la promoción y establecimiento de los DDHH y los impactos que se producen en el sistema A de la gente individual y colectivamente considerada en sus aspectos, sociales, económicos y políticos. Cuando se trata de acciones y actividades de largo plazo, como son las de DDHH, y se hacen evaluaciones de corto (un año) y mediano plazo (tres o cinco años), la evaluación de un período es la línea de base para el siguiente, corregida por los aprendizajes hechos en la ejecución. El objetivo de esta evaluación es acercarse, en lo posible, a identificar relaciones de causalidad entre los programas aplicados y los resultados efectivamente logrados sobre la población. Los resultados de la evaluación de impacto, cuando logra identificar relaciones de causalidad, permiten prever los resultados probables de un conjunto de actividades. De manera que, al mismo tiempo que se analiza y valora el pasado, se proyecta el futuro y los indicadores que deben servir para todas las etapas desde el diseño hasta la aplicación de planes, programas y proyectos.

Las áreas de decisión par esta etapa son:

El área de Dirección y Evaluación de Impacto. Varias preguntas se deben resolver: ¿cuánto de los objetivos y metas se logró en el período evaluado y cuánto se debe directamente a los programas y no a factores externos? Además de los impactos directamente atribuibles a los programas y proyectos, ¿que se logró como efectos indirectos (externalidades en el sentido económico)?. ¿Cuáles son los niveles de costos

y beneficios de cada una de las actividades y cuáles son más costo eficientes y más costo eficaces? Los indicadores corresponden a técnicas PMS (Propensity Score Martching), dobles diferencias y, en general, indicadores que permitan medir el resultado realmente atribuible a los programas.⁴⁶ Otro conjunto de indicadores necesarios en esta etapa son los de valoración de ese resultado, que surgen de los criterios de calificación de la acción de políticas públicas. Estos son los de *Cobertura*: ¿Qué tanto se ha avanzado hacia la universalización de cada uno de los derechos, dada la población objetivo de cada uno de ellos? *Equidad*: ¿Qué tan equitativa fue la acción de los programas y en especial frente a los grupos tradicionalmente marginados?. Es decir, cómo fue el resultado por grupo de edad, por sexo, por grupo étnico, por grupo socioeconómico, por zona y por región. Esto implica desagregaciones relevantes en los indicadores, pero también el uso de instrumentos, como el coeficiente de Gini, las razones de Kutznev o la aplicación de índices como el Foster Torbekke.⁴⁷

El área Normativa, que mide el nivel de cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados formalmente en las normas nacionales. Los indicadores que permiten evaluar no solo qué tanto se cumplieron sino el nivel de exigibilidad que tiene la población, a través del sistema judicial y el nivel de restitución de derechos de grupos o individuos que han sufrido vulneración.

El Área Técnica debe medir y valorar si los resultados son de buena calidad, no solamente si se dieron y si el proceso de lograr los servicios y productos se hizo ajustándose a los protocolos acordados en cada derecho.

El área de Asignación de Recursos o Planeación que mide y califica el ejercicio y calidad de operación de los organismos de Estado y la sociedad civil, de acuerdo con los resultados e impactos logrados. Identifica en los sectores la fortaleza y debilidades de las organizaciones; el nivel de cumplimiento y ejercicio de las competencias de gestión.

El resultado de esta etapa es la medición y valoración de la situación al final del período, comparada con la inicial; identificando qué tanto se debe a los programas realizados, cuáles son las brechas aún por atender y calificando, de la manera más objetiva posible, la eficacia, la eficiencia y la suficiencia de los planes, las estrategias, los programas y las actividades ejecutadas. En el cumplimiento de los DDHH, debe hacerse un balance claro sobre el cumplimiento de la universalidad (la igualdad y no discriminación), la inalienabilidad, la integralidad (la indivisibilidad, la

46 Ver Ravaillon Martín Evaluating Antipoverty Programs. Developmente rResearch Group. World bank, junio 2005 y Heckman James. Microdata, Heterogeneity and Evaluation of Public Policy. Diciembre 2000. Noble Lecture

47 Todos estos indicadores de equidad van más allá de los efectos promedio para medir y valorar la construcción de una sociedad equitativa frente a los procesos y a los resultados. Ver Alfredo Sarmiento. Documento DESC 2007

interdependencia e interrelación), la participación e inclusión, y la exigibilidad y responsabilidad⁴⁸.

6.3 Criterios y estándares de valoración

La medición de resultados es uno de los elementos en la construcción de indicadores. Los indicadores no son solo una dimensión estadística; son principalmente instrumentos que, en un marco conceptual, permiten valorar los resultados.

6.3.1 Valoración Transdisciplinar

La valoración de los resultados, en términos operativos, requiere que la referencia a criterios se convierta en el análisis de la distancia a un estándar colectivamente construido. Las valoraciones son diferentes para cada una de las disciplinas, que califican de manera diferente a los tipos distintos de derechos. Sin embargo, existen algunos criterios comunes a todos, que han logrado un amplio consenso internacional y transdisciplinar:⁴⁹

Además, es necesario recordar, especialmente para los DESC, que si bien es necesario definir el conjunto de mínimos, que son de exigibilidad inmediata, siempre se debe tener en cuenta que haya avances en la gradualidad, que implica naturalmente el no retroceso y un juicio sobre la capacidad de avance.

Otro aspecto importante es que se trata de juzgar todo el proceso de decisiones que se describió anteriormente. Esto implica que se califican *no solo los resultados sino la conducta* de los actores para el logro de cada línea de derecho y para el conjunto de ellos.

Conceptualmente, no basta la consideración de los resultados, pero tampoco limitarse a los procesos. Se califica el resultado pero en ya conocida afirmación contra el consecuencialismo extremo de Bentham “el fin no justifica los medios”. De manera que también es necesario calificar los procesos, es decir la forma como se logran los resultados. En el campo de los DDHH esto significa calificar las conductas.

Universalidad, Inalienabilidad e Igualdad

Este estándar de valoración obliga a que, en toda medida proporcionada por los indicadores, se defina, para cada derecho, a que grupo poblacional debe llegar y a medir la brecha que aún falta para que alcance a todos. Es una consecuencia del primer artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La universalidad del derecho es la mejor forma de lograr la equidad en el resultado. Sin embargo, dada la experiencia en su puesta en práctica, es bueno adicionar, especialmente para los procesos de accesibilidad, el principio complementario de no

48 Ver UNDP. Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide. Marzo 2006 tabla 8.

49 Ver UNDP. O. cit.

discriminación, que hace énfasis en las necesidades propias de los grupos tradicionalmente marginados.

La inalienabilidad significa que los derechos son irrenunciables por parte del beneficiario y que nadie puede decidir que una persona o un grupo quedan excluidos de algún derecho.

Indivisibilidad, Interdependencia e Interrelación

Es un principio básico de cada uno de los DDHH y quiere decir que todos son igualmente importantes y en cada uno de ellos es necesario analizar cuando el cumplimiento de uno es requisito para el cumplimiento de otro. Por ejemplo la educación de la madre como condición necesaria para el derecho de los niños a una vida saludable.

El análisis de los derechos debe hacerse en conjunto. Esta es una característica de la multidimensionalidad. Al nivel de los mínimos vitales la abundancia en una dimensión no compensa las otras.

Igualdad y no Discriminación

Es una consecuencia del primer criterio de valoración. Sin embargo es importante la desagregación tanto para hacer énfasis en evitar la existencia de ordenamientos sociales que han creado mecanismos estructurales de discriminación, como para insistir en la necesidad de otorgar discriminación positiva a los grupos históricamente marginados para los cuales existen tratados internacionales: mujeres, niños, minorías étnicas y trabajadores migrantes.

Participación e inclusión

Es un criterio que valora el proceso y la conducta de la sociedad en el establecimiento pleno de los DDHH. Implica juzgar si se ha logrado una participación significativa de todos los grupos económicos, sociales, culturales y políticos pero, en particular, de los tradicionalmente marginados. Por esta razón se debe preguntar sobre la capacidad real de participación de estos grupos y las acciones realizadas en el país para lograrlo.

Pedir y dar cuentas (Accountability) y la fuerza de la ley⁵⁰

Se trata de calificar conductas de los que tienen la obligación de proteger, respetar, dar cumplimiento a los derechos y en especial los estados. Se busca saber si cumplen con estas obligaciones, identifican y superan los obstáculos y si la sociedad tiene la capacidad de movilizarse para evaluar y monitorear el cumplimiento.⁵¹

⁵⁰ Ver Landman Todd. INDICATORS FOR A HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH TO HEALTH. Department of Government Human Rights Centre University of Essex. United Kingdom abril 2007

⁵¹ En la categoría de imperio de la ley "rule of law" se utiliza la percepción sobre la aplicación de la justicia, su eficacia y su capacidad para hacer cumplir los contratos. En las líneas en que se comentó en la primera sección la fuerza de las instituciones desde el punto de vista de North.

También es necesario calificar la existencia y aplicación de remedios eficaces cuando se han vulnerado los derechos. La aplicación de este criterio requiere de la identificación de los actores titulares de los derechos y de los responsables de las obligaciones

6.3.2 Valoración Económica y Administrativa⁵²

La valoración económica y administrativa califica el resultado según que se cumplan las metas fijadas, si se ha hecho al menor costo: eficiencia y si, en el último período considerado, se ha aumentado la productividad medida por avances en los resultados ante aumentos en unidades adicionales de recursos utilizados. Adicionalmente, se califica si las actividades se hicieron en el tiempo previsto, esto es, la oportunidad y la calidad de la programación y planeación.

Eficacia

Que califica la distancia entre la implementación de una acción o programa, medido por un *indicador simple de logro*, y la meta planteada, que es un estándar operativo de cumplimiento.

Indicador de eficacia de la gestión

$$[(L_t - L_{t-1}) / (L_p - L_{t-1})] * 100$$

donde

L_t = Logro o resultado en el período t

L_{t-1} = Situación de logro en el período anterior

L_p = Meta de logro programado

Eficiencia

Mide la relación entre los costos totales por unidad de respuesta ejecutada, y la relación originalmente programada; pero también permite ver el avance, comparando el porcentaje de aumento o disminución en logro por unidad de recurso utilizado.

Indicador de eficiencia de la gestión

$$[(GT_t / L_t) / (GT_p / L_p)] * 100$$

donde:

GT_t = Gasto total incurrido en la ejecución institucional en el período t

⁵² Una descripción más detallada puede encontrarse en Sistema De Seguimiento De La Política Social. En El Marco Del Programa De Apoyo A La Reforma Institucional Del Sector Social para Santo Domingo. Sarmiento Gómez Alfredo 2002 y Factores de Éxito y Fracaso en los Sistemas de Información en Educación. Bogotá. Misión social 1994. racionalización de la gestión Pública. Bogotá 1985. El Sistema de planeación de Recursos Humanos SENA-Holanda. Abril 1982

L_t = Logro o resultado en el período t

GT_p = Gasto Total programado, es la meta de costo.

L_p = Logro programado es la meta en términos de resultado

Oportunidad

Mide la diferencia de tiempo entre el momento en que la acción se realiza efectivamente y el momento para el cual fue programada.

Indicador de oportunidad de la gestión

$$[(T_e - T_p) / T_p] * 100$$

donde:

T_e = tiempo empleado en el logro de la meta total.

T_p = tiempo programado para el logro de la meta.

Elasticidad logro/esfuerzo

Mide los cambios relativos en los resultados de la respectiva acción frente a los cambios relativos en los costos o recursos asignados para llevarla a cabo. Se expresa en términos de relación del incremento porcentual de la meta cumplida, frente al incremento porcentual en los recursos utilizados.

Un caso particular *es la Elasticidad Logro Gasto*: Porcentaje de aumento del resultado por el uno por ciento del incremento del gasto efectivamente realizado

$$L/\$ = \frac{(L_t - L_{t-1}) / L_{t-1}}{(GT_t - G_{t-1}) / G_{t-1}}$$

donde:

L_t = Logro o resultado en el período t

L_{t-1} = Logro o resultado en el período t-1

GT_t = Gasto Total en el período t

GT_{t-1} = Gasto Total en el período t-1

Otro caso particular es elasticidad Logro - Recursos: % de logro alcanzado por 1% de aumento de los recursos.

$$L/R = \frac{(L_t - L_{t-1}) / L_{t-1}}{(R_t - R_{t-1}) / R_{t-1}}$$

donde:

L_t = Logro o resultado en el período t

L_{t-1} = Logro o resultado en el período t-1

R_t = Recurso humano o físico utilizado efectivamente en el período t

R_{t-1} = Recurso humano o físico utilizado efectivamente en el período t-1

Indicadores de Impacto

Compara el resultado con un estándar previamente seleccionado y colectivamente aceptado en relación con el sistema desarrollo / política social y política económica, para emitir un juicio de valor sobre la distancia del efecto que el programa o proyecto tiene frente al óptimo señalado por el estándar.

Productividad

Mide, en términos físicos, el resultado por unidad de insumo utilizado. Si se mide en unidades de dinero, el indicador más utilizado es el de beneficio-costos. Si se trata de la rentabilidad social el costo es el costo de oportunidad

Equidad

Mide la parte relativa de beneficio que le corresponde a cada uno de los diferentes grupos de población involucrados, de acuerdo con la concentración existente por niveles de ingreso, provincia, zona, grupos étnicos y sexo. Ej: los índices de Gini y Theil. Índices de concentración.

Un indicador más complejo es la Tasa de Crecimiento de Pobreza Equivalente que permite saber si el aumento en el logro se hizo a favor o en contra de los más vulnerables y pobres.⁵³

Calidad

Se da tanto para los procesos como para los resultados. Los indicadores de proceso típicos, están constituidos por un conjunto de procesos y procedimientos probadamente eficaces que han permitido definir procesos estandarizados e indicadores para hacer seguimiento periódico. Tales indicadores deben ser certificados por una entidad externa. Los indicadores de calidad de producto definen las características que deben tener los resultados para objetivos precisos. Por ejemplo, exámenes estandarizados para calificar los resultados educativos; las características que debe tener una vivienda digna o la calidad nutritiva de la alimentación.

Los estándares de valoración podrían ser por ejemplo: Nivel de educación promedio deseable, de acuerdo con el nivel de PIB per cápita, esperanza de vida, según el perfil epidemiológico.

6.3.3 Valoración Normativa

⁵³ Ver Sarmiento Alfredo, González Jorge Iván, Alonso Carlos Eduardo: Angulo Roberto y Espinoza Francisco. Crecimiento pro-poor en Colombia. DNP. Archivos de Economía. Bogotá mayo 2005

Son básicamente obligaciones de respeto, de protección, de realización y de reparación que corresponden a los actores del proceso de establecimiento y desarrollo de los derechos⁵⁴.

La consideración explícita de los estándares de valoración normativa son los que han llevado a considerar como diferentes los Indicadores de Desarrollo Humano de los de DDHH. Realmente, como se trata de instrumentos de información para toma de decisiones, la diferencia se debe atribuir no tanto a los indicadores sino a su utilización.

Sakiko Fukuda Parr que explica los análisis del PNUD en su informe del año 2000, sintetiza de manera adecuada tres diferencias, así: los indicadores de Desarrollo Humano «son aspiraciones y los de DDHH son reivindicaciones»; «las reivindicaciones deben ser obligatorias legalmente para que haya remedio en caso de violaciones»; los DDHH no solo deben disfrutarse sino asegurarse por acuerdos sociales y monitoreo de conductas de los titulares de derechos individuos, comunidades y estados para cumplir sus deberes y obligaciones».

Claramente se trata de una valoración de una realidad social: el cumplimiento de los derechos humanos, no es unidimensional. No se agota con afirmar su cumplimiento; una dimensión necesaria es su carácter legal de obligación normativa: también existen otras como la calidad y, en general, las que se han explicado anteriormente en este trabajo.

Incorporación formal

El primer criterio de calificación es que la norma o tratado internacional haya sido formalmente incorporado al cuerpo normativo del país. Este es un indicador estructural, que se califica como grado dependiendo de la categoría de la norma: constitución, ley, decreto. Es una consecuencia necesaria de la obligación de respeto.⁵⁵

Naturalmente no solo significa la incorporación en las normas nacionales, sino que es necesario calificar si se han generado los procedimientos y los instrumentos jurídicos que garanticen su implementación. Se debe complementar con una valoración sobre el compromiso del parlamento con los DDHH y la adecuación del aparato judicial, sus estructuras y prácticas a su aplicación. Además, si responde a los requerimientos de monitoreo internacional previsto en los tratados.

54 UNDP A Human Rights Based Approach to Development Programming. Adding the Missing Link ; HURIST program 2001

55 El respeto implica que el Estado se abstengan de ejecutar, sostener o tolerar prácticas que atenten contra la integridad de los individuos o les impidan acceder a recursos para satisfacer la necesidad.

Cumplimiento de garantías mínimas en la aplicación de la ley⁵⁶

El taller de Oslo, del 2006 propone la siguiente lista de control en el caso de justicia penal: a) que se le informe, pronta y detalladamente en lenguaje inteligible, de la naturaleza de los cargos contra él; (b) que tenga tiempo y facilidades adecuadas para la preparación de su defensa y para comunicarse con el consejero elegido por él; c) ser juzgado sin tardanza excesiva; d) ser juzgado en presencia de su asistente legal; si no tiene asistencia legal, debe ser informado de su derecho a que se le asigne una gratuita si no puede pagarla e) examinar o haber examinado los testigos contra él; f) tener asistencia gratuita de intérprete, si es necesario; g) no ser obligado a testificar contra él mismo o a confesarse culpable.

Predictibilidad, transparencia e imparcialidad

En el respeto y aplicación de derechos de propiedad, se trata principalmente de qué tanto el sistema jurídico facilita la actividad económica privada. Pero, en general, se trata de valorar las normas que corresponden a cada uno de los derechos.

Oportunidad accesibilidad y eficacia en la aplicación

Niveles de información legal; capacidad de respuesta de los mecanismos legales; existencia de soporte de complementariedad social; acceso a la justicia; niveles de información legal.

Para cada uno de los derechos debe evaluarse la existencia de un componente legal que normaliza las obligaciones frente a la población y calificar si existe una respuesta pronta y positiva del sector judicial y, además, si toma en consideración la categoría del usuario.

Resolución de Disputas

Se califica el riesgo y los costos de acceder a la justicia y la existencia legal de formas alternativas de solución de conflictos.

Sistema de División de Poderes

Valora las competencias efectivas de la rama judicial y sus competencias. Qué tan independientes son los jueces, especialmente frente al ejecutivo. Cómo se reflejan en el presupuesto? Grado de estabilidad de los jueces y manejo de procesos de selección, provisiones y remociones.

Existe una organización para DDHH? Existen formas accesibles a los ciudadanos para protegerse de la mala administración? Especialmente para los grupos más vulnerables; población rural, pobres, mujeres y niños; personas enfermas y con discapacidad, minorías étnicas.

56 Bård A. Andreassen, Luba Beardsley, Christina Biebesheimer, Adrian Di Giovanni, and Richard Hustad. Justice and Human Rights Indicators: Towards an Operational Framework. Background Paper for a Workshop on Developing Justice Indicators Oslo, May 2006

6.3.4 Valoración de Salud⁵⁷

El criterio que es necesario agregar de acuerdo con el Relator especial es el derecho a monitorear la salud sobre quien tiene el derecho y las instituciones obligadas a garantizarlo.

7 Bibliografía

Abramovich Víctor, Blanchard Marisol, Parra Vera Oscar y Pautassi Laura C. para CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. OEA. Washington 2007

Andersen Erik André y Hans-Otto Sano Guidelines for Defining Indicators, Monitoring and Evaluation. Human Rights Indicators at Programme and Project level. Corporate authors: The Danish Institute for Human Rights. 2006

Andreassen Bård, Beardsley Luba, Biebesheimer Christina, Di Giovanni Adrian, and Hustad Richard. Justice And Human Rights Indicators: Towards An Operational Framework. Background Paper for a Workshop on Developing Justice Indicators. Oslo, 15-16 May 2006.

Baldassarre Antonio. *Los Derechos Sociales. Universidad Externado*. Traducido de Diritti Della Persona e Valori Costituzionali. Por Santiago Perea Latorre, Bogotá 2004.

CAJP. Comisión de Asunto Jurídicos y Políticos. OEA. Normas Para La Confeción de los Informes Periódicos Previstos en el Protocolo De San Salvador. Aprobadas en la cuarta sesión plenaria 7 de junio 2005

CEPAL. Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Dirección Ernesto Ottone y coordinación Ana Sojo. Enero 2007.

Core Françoise. L'approche participative pour la mesure du développement humain et de la mise en oeuvre des droits de l'homme : les apports essentiels du partenariat avec les plus pauvres. Institut de recherche et de formation, Mouvement International ATD Quart Monde Paris, France, 2000.

Chernyshev Igor. Decent Work and Quality in Work Statistical Indicators. Ginebra 2005.

Church Cheyanne and Rogers Mark. Designing for Results: *Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs*. Manual producido por Common Ground in partnership with the United States Institute for Peace and the Alliance for Peacebuilding

⁵⁷ Ver Landman Todd. INDICATORS FOR A HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH TO HEALTH. Department of Government Human Rights Centre University of Essex. United Kingdom abril 2007

De Negri Filho*Armando. Propuesta de Observatorio de Equidad en el Desarrollo Humano presentado por la ULAC y PARLATINO con el apoyo de PNUD Venezuela.. Belo Horizonte septiembre 2007

Department for Work and Pensions. DWP. *Measuring Child Poverty*. Alistar Darling, Secretary o State for Work and Pensions. United Kingdom. Abril 2002.

DFID. Filmer-Wilson Emilie,Independent Consultant. Summary Report of Material Collated *Regarding Practical Guidance to Implementing Rights-Based Approaches, Human Rights*. Analyses for Poverty Reduction and Human Rights Benchmarks from Development Actors and other Relevant Communities. Marzo 2005

DNR. Development Researcher's Network. The Monotoring and Evaluation Manual of the NGOs of the Forum Solint. Roma 2003.

Fukuda-Parr. Sakiko. Indicators of Human Development and Human Rights - Overlaps, Differences ... and what about the Human Development Index?. Taller OIT, 2.000.

González Nazario. Los Derechos Humanos en la Historia. Edicions Universitat de Barcelona. Bellaterra 1998.

Hans-Otto Sano & Lone Lindholt. *Human Rights Indicators*. Country data and Methodology 2000.

Hans-Otto Sano.*Human Rights Indicators. Purpose and Validity*. Paper for Turku Åbo Expert Meeting on Human Rights Indicators. Marzo 2005

Hunt Paul, relator especial de Naciones Unidas para la salud. *A Background Note*. OMS. Workshop On Indicators For The Right To Health. May 2003.

HURIST Programme A Human Rights-based Approach to Development Programming in UNDP - Adding the Missing Link. Patrick van Weerelt Ginebra. Agosto 2001

Hussein Ahmed. Expanding the Dimensions of Social Statistics. UN Expert Group Meeting on Setting the Scope of Social Statistics in collaboration with the Siena Group on Social Statistics. New York, 6-9 May 2003

Kirby Michael. Unesco. Division Of Human Rights, Peace And Democracy *Manual For Human Rights Education Indicators For The Implementation Of Human Rights*. 18 January 1998

Landman Todd. Map-Making and Analysis of the Main Internacional Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance. Human Rights Centre University of Essex. United Kingdom. Julio 2003.

Landman Todd.en colaboración con Wilde Alexandra y Filmer Wilson Emilie y Thord Palmlund. Indicators For A Human Rights-Based Approach To Health. Department of Government Human Rights Centre University of Essex. Colchester. United Kingdom. Background paper for the symposium: 'Health and Human Rights: Setting the Priorities', Hillsborowe Room, Malone House, Shaw's Bridge, Belfast. Abril 2007. Sponsored by the Northern Ireland Human Rights Commission.

McInerney Siobhan et al. World Bank LEGVPU Human Rights Indicators Project. Oslo, 15 - 16 May, 2006

Mahon Claire.*Building an Asian community of practice on monitoring and budget analysis*".SILAKA and Social Watch Workshop. Phnom Penh, Cambodia.Julio 2007

Malhotra Rajeev and Nicolas Fasel. Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives. Marzo 2005. Borrador de discussion.

Mercosur. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una Propuesta de Indicadores para su Monitoreo.

Mireille Delmas-Marty. *La Refondation des Pouvoirs*. Editions Seuil. Paris 2007.

Mireille Delmas-Marty. *Le Relatif et L'Universel*. Editions Seuil. Paris. Octubre 2004

Morales Héctor, Villagómez Tajín, Javier de la Rosa y Rodrigo Parrini. Orientaciones Metodológicas para la Construcción de Indicadores, una Propuesta para la Medición del Cumplimiento de Los Derechos de las y los Jóvenes. *Ponencia presentada, en agosto de 2005, durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México, Tlatelolco, D.F

NORAD. Norwegian Agency for Development Cooperation. *Handbook in Human Rights Assessment*. Oslo, Norway 2001.

North, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

North D. The role of institutions in economic development. Naciones Unidas .UNECE, Discussion papers series No.2003.2.Octubre 2003.

OIT. *Measuring Decent Work*. Ginebra. Noviembre 2007.

OMS. Consultation on Indicators for the Right to Health. Chateau de Penthes, Ginebra. 2004

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS ASAMBLEA GENERAL. Trigésimo Quinto Período Ordinario De Sesiones Fort Lauderdale, Florida, Estados Unidos De América Del 5 Al 7 De Junio De 2005 Ag/Res. 2074 (XXXV-O/05) Normas Para La Confección De Los Informes Periódicos Previstos En El Protocolo De San Salvador

OSLO. Workshop Report. *Justice and Human Rights Initiative*. Workshop on Developing Justice and Human Rights Indicators Prepared by Bård A. Andreassen, Luba Beardsley, Christina Biebesheimer, Adrian Di Giovanni, and Richard Hustad. 15-16 de mayo 2006.

Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo. Asamblea General Resolución 2074 del Trigésimo quinto período ordinario de sesiones. 5 a 7 de junio de 2005 AG/RES. 2074 (XXXV-O/05)

Pochun Malati. *Measures of Human Development and Human Deprivation for Monitoring the Implementation of Economic and Social Rights for the Indian Ocean Region Countries*. 2000.

Rajeev Malhotra and Nicolas Fasel. *Quantitative Human Rights Indicators. A Survey of Major Initiatives*. Borrador de discussion. Marzo 2005

Ramírez Darío S. Los Indicadores del Programa Nacional de Derechos Humanos. Ponencia Seminario Internacional sobre Derechos Sociales y Económicos. Tlatelolco, D.F. Agosto 2005.

Restrepo Elvira y Martínez Cuéllar Mariana. *Impunidad penal: mitos y realidades*. Documentos CEDE. Junio 2004

Ricoeur Paul. *Soi-meme comme un autre*. Editions Seuil. Marzo 1990.

Sarmiento Alfredo, Gonzalez Jorge Ivan, Alonso Carlos Eduardo: Angulo Roberto y Espinoza Francisco. *Crecimiento pro-poor en Colombia*. DNP.Archivos de Economía. Bogotá mayo 2005.

Sarmiento Gómez, Alfredo. "Racionalización de la Gestión Pública", Bogotá, Editado por Departamento Administrativo del Servicio Civil Bogotá 1985; (1994)

Sarmiento Gómez, Alfredo "Gerencia de megaproyectos sociales: el caso de la educación básica, ILPES" (1995);

(Sarmiento Gómez, Alfredo: "Metodología de Evaluación de Programas de Educación. PNDH- MEN (2003) Mimeo

Sen Amartya. Human Rights and Asian Values: What Lee Kuan Yew and Le Peng don't understand about Asia. *The New Republic* Julio 14, 1997, v. 217 n 2- 3.

Sen Amartya. *Rationality and Freedom*. Londres 2002.

Strauss Levi. *El Análisis Estructural, en Lingüística y en Antropología*. *Word, Journal of the Linguistic Circle of New York* vol.1,nº 2. Agosto 1945.

Tomasevski, Katarina (1995), "Indicators", en Eide Asbjørn, Catarina Krause y Allan Rosas, *Economic Social and Cultural Rights. A textbook*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-Londres, pp. 389-401.

UNDAF, India. Meeting with Professor Amartya Sen. Agosto 21 2000.

UNDP. *Access to Justice. Practice Note*. Marzo 2004

UNDP. *A Guide to Measuring the Impact of Rights to Information Programmes, Practical Guidance Note*. Bureau for Development Policy. Democratic Governance Group. Abril 2006

UNDP. *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide*. Marzo 2006

UNDP. *Sources for Democratic Governance Indicators*. Oslo Governance Center 2004

UN. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. OHCHR *Human Rights and Poverty Reduction. A conceptual Framework*. Ginebra 2004.

UNDP. *Human Development Report*. 2000. Capítulo 5. Using indicators for human rights accountability

UNDP. *Result Based Management RBM. Selecting Indicators*. New York. Julio 2002

United Nations Economic Commission for Europe. UNECE. *Human Rights Indicators. Challenges for National and International Statisticians*.

UNESCO. *Human Rights. Comments and Interpretations*. With introduction by Jacques Maritain. París. Julio 1948.

University of Minnesota. *Monitoring and Assessing the Enjoyment of Economic Rights*. in a Training Program. Module 19

UNDP. *Governance Indicators: A Users' Guide*. European Commission. 2006

UN. *Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments*. Ginebra mayo 2006

UN. *The World's Women 2005. Progress in Statistics*. New York. Diciembre 2005

Vandenbroucke Frank. *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?* Max Planck Institute for the study of Societies. Working Paper 02/6, Junio 2002. Versión final en Atkinson, A.B. y otros (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Londres, Oxford University Press

Vera Institute of Justice. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector-* New York, Noviembre 2003

8 ANEXO 1

Instrumentos Universales de Derechos Humanos

Nombre	Fecha
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ICERD	1965
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos ICCPR	1966
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ICESCR	1966
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW	1979
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes CAT	1984
Convención sobre los Derechos del Niño CRC	1989
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ICRMW	1990
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	2006
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ICCPR- OP1	1966
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte ICCPR -OP2	1989
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer OP - CEDAW	1999
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados OP - CRC - AC	2000
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía OP - CRC -SC	2000
Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes OP - CAT	2002
Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	2006

Carta internacional de derechos humanos

Declaración Universal de Derechos Humanos	1948
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos	1966
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte	1989

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. OACDH 1996-2007 <http://www2.ohchr.org/spanish/law>