

El uso de indicadores para medir el cumplimiento de los derechos humanos en Venezuela

XAVIER JOSÉ VALENTE ADARME

SOCIÓLOGO (UCV). ESPECIALISTA EN GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA (CEP-FCJP-UCV). PROFESOR-INVESTIGADOR DEL DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO, POLÍTICO Y DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ESCUELA DE SOCIOLOGÍA DE LA UCV.

En Venezuela, la Constitución de 1999 representó un punto de inflexión en materia de reconocimiento y ampliación de los derechos humanos. La nueva carta magna contiene numerosas novedades, entre las que destacan: la participación ciudadana en la gestión pública (artículo 62); la garantía universal e indivisible de los derechos humanos (preámbulo); el reconocimiento de una variada gama de derechos individuales y colectivos; la titularidad de derechos a grupos sociales tradicionalmente excluidos y el deber de toda persona de promover y defender los derechos humanos (artículo 132).

Los derechos humanos implican, por un lado, unos titulares de derechos, quienes tienen la potestad de exigir su cumplimiento efectivo y, por el otro, un portador de obligaciones (el Estado), el cual debe respetar, proteger y cumplir los derechos. Esta nueva perspectiva de análisis implica un imperativo ético sobre la necesaria garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos de acuerdo con los estándares internacionales.

Sin embargo, más allá de la garantía jurídica expresada en la Constitución, ¿cómo saber si un Estado está cumpliendo con sus obligaciones? o ¿qué herramientas emplear para medir los esfuerzos realizados por el Estado para garantizar los derechos? Estas y otras interrogantes han generado en las últimas décadas un debate sobre la importancia de “medir” el disfrute de los derechos y el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales en situaciones y contextos específicos, mediante el uso de indicadores diseñados para tal fin.

En ese contexto, este trabajo tiene como objetivo describir sucintamente la importancia y especificidad de los “indicadores de derechos” (respecto a los indicadores sociales tradicionales) como instrumentos de medición del cumplimiento de las obligaciones estatales relativas a derechos humanos.

¿Qué es el enfoque de los derechos humanos?

El enfoque de los derechos humanos se fundamenta en un conjunto de principios y reglas internacionales que

sugieren mantener como orientación de la acción pública el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos. Para Güendel (2003: 2) “la discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de derechos humanos] en acciones de política institucional (...) es lo que se ha denominado como el enfoque de los derechos”.

Cuando una política o programa público evidencia “... la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente por (...) [este] a través de distintos instrumentos de derechos humanos y en la definición participativa de los principales problemas y necesidades...” de la sociedad, estamos en presencia del enfoque de derechos (González, 2004).

El enfoque de derechos constituye un marco conceptual que incluye dos aspectos: el normativo y el operacional. El primero está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana.

El segundo tiene su base en las obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos (OACDH, 2006). De tal manera que: respetar “...exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho...”; proteger “...requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el [ejercicio pleno del] derecho...” y cumplir “...exige que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas y de otra índole adecuadas para [facilitar, proporcionar y promover] la plena realización del derecho...” (OACDH, 2004: 35).

¿Por qué medir el cumplimiento de los derechos humanos?

La medición de los derechos humanos se ha convertido en una imperiosa necesidad, especialmente para Estados que fundamentan sus políticas en el ser humano. Esta medición permite: “vigilar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos...”; “contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas”; “articular y presentar

reclamaciones sobre las entidades encargadas” y “formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos” (ONU, 2006: 2).

Indicadores de derechos humanos

En términos de derechos humanos, la definición tradicional de indicador social no ofrece la precisión conceptual que se requiere. Por ello es fundamental distinguir un indicador de derechos de cualquier otro. Y tal como apuntan en sus recomendaciones los organismos internacionales, “es preciso abandonar el uso de estadísticas generales, cuya pertinencia (...) suele ser indirecta y poco clara, y utilizar indicadores específicos que, al estar incorporados en el correspondiente marco normativo de derechos humanos, pueden ser aplicados e interpretados fácilmente...” (ONU, 2006: 2).

La Organización de las Naciones Unidas (2006: 4) define los indicadores de derechos como “...informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”.

Los indicadores de derecho, por lo tanto, son instrumentos analíticos que permiten una mejor comprensión de los derechos y la supervisión de su realización progresiva. En tal sentido, también “...pueden definirse como herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un derecho humano” (Courtis, 2010: 390).

En síntesis, los indicadores de derechos humanos “constituyen una herramienta para la medición de los avances y los posibles retrocesos en materia de promoción, defensa y debido ejercicio de los derechos humanos”; “son útiles para el monitoreo y eventual redireccionamiento de las políticas públicas...” y “sirven para medir el grado de avance del Estado en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos” (OACDH, 2013: 69).

Tipologías de indicadores de derechos humanos

Los indicadores de derechos humanos pueden ser clasificados desde distintas perspectivas, tal como se muestra a continuación. En términos de los datos que utiliza en su elaboración pueden ser cualitativos o cuantitativos. Los cuantitativos son “...en sentido estrecho como equivalentes de estadísticas (ONU, 2006: 4), en tanto, “...miden cosas

que se pueden contar. “Son atractivos porque, en principio, son comparables y verificables”.

Por su parte, los cualitativos “abarcan cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho” (ONU, 2006: 4) y “...se emplean precisamente por las debilidades de los cuantitativos. Con ellos se pretende dar cuenta del carácter de los eventos y procesos, así como de su cambiante naturaleza, en vez de simplemente contarlos” (CIEDH, 2005: 29). En estos casos, se estila el uso de las denominadas “listas de control”, las cuales consisten en una serie de preguntas que “...tienen por objeto complementar o elaborar información numérica sobre la realización de los derechos humanos” (ONU, 2006: 5).

Si bien en la práctica se tiende a observar cierta predilección por los datos cuantitativos, es importante señalar que no se pretende jerarquizar entre los dos tipos de indicadores porque ambos son igualmente valiosos, máxime conociendo que los derechos humanos “...nunca podrán medirse íntegramente solo por medio de estadísticas, pues las cuestiones a las que se refieren no pueden reflejarse en cifras” (PNUD, 2000: 90).

Un segundo criterio utilizado para clasificar los indicadores de derechos se encuentra en el tipo de medida, es decir, si son objetivos o subjetivos. Los primeros se refieren a “...los objetos, los hechos o los acontecimientos que en principio pueden observarse o verificarse directamente” (ONU, 2006: 4). Mientras que los segundos, “...se basan en percepciones, opiniones, evaluaciones o juicios expresados por personas” (ONU, 2006: 4).

Un tercer criterio viene dado específicamente para la medición del compromiso, los esfuerzos y los resultados que muestran los Estados en materia de derechos humanos (ONU, 2006: 9-10):

- **Estructurales:** “...reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho...”.
- **De procesos:** “...relacionan los instrumentos de política de los Estados con (...) resultados. Los instrumentos de política (...) se refieren a todas las medidas que comprenden los programas públicos...”.
- **De resultados:** “...reflejan los logros (...), que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto”.

Esta tipología ha sido desarrollada por la ONU. Uno de sus aspectos más relevantes es que no se centra únicamente

en los resultados sino que da un papel preponderante a los procesos, es decir, a las acciones desplegadas por los Estados en función de cumplir con sus obligaciones.

Indicadores sociales e indicadores de derechos humanos

Los indicadores de derechos humanos se relacionan con los indicadores sociales, pero como ya se mencionó no son exactamente lo mismo. Los indicadores sociales "...se refieren a la información cuantitativa recopilada y difundida por el Estado mediante sus registros administrativos y estudios estadísticos, normalmente en colaboración con los organismos nacionales de estadística..." (ONU, 2008: 9).

Por lo general, se sugiere iniciar el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los derechos, con indicadores sociales debido a que "...se trata de categorías (...) que ya se utilizan ampliamente en el contexto de las políticas de desarrollo y es probable que estén familiarizados con ellas los encargados de formular y aplicar las políticas..." (ONU, 2008: 7).

No obstante, "...puede que no siempre sea posible establecer un indicador cuantitativo que refleje de modo exclusivo uno de los tres tipos de obligaciones. A menudo un indicador basado en los datos estadísticos (...) puede acabar reflejando más de un tipo de obligaciones, lo que puede resultar poco conveniente si lo que se persigue es concebir un método estructurado, común y coherente de elaboración de indicadores..." (ONU, 2008: 7). En consecuencia, "en la medida en que (...) [los indicadores sociales] se refieran a las normas de derechos humanos y se utilicen para la evaluación de los derechos humanos, sería útil considerarlos como indicadores de derechos humanos (ONU, 2006: 4).

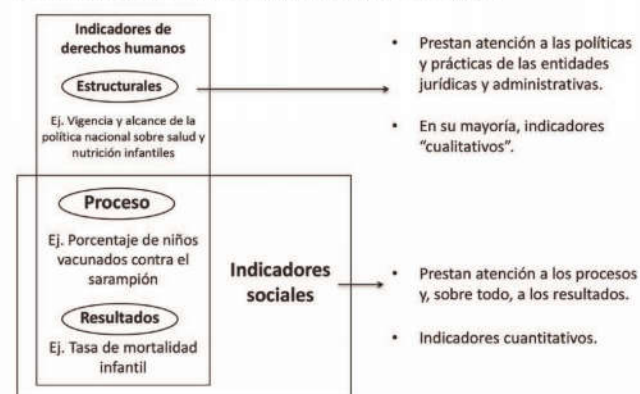
En el caso de incorporar indicadores sociales como indicadores de derechos se debe tomar en consideración que en su mayoría no miden la discriminación. Por tal razón deben utilizarse prioritariamente indicadores que den cuenta de tres aspectos fundamentales: acceso universal, calidad y desagregación (Cecchini, 2010).

Sin embargo, se advierte que esta priorización es solo un primer paso y no significa que deben abandonarse los esfuerzos por construir indicadores estructurales. Los indicadores sociales son necesarios para la vigilancia del cumplimiento de los derechos pero han demostrado no ser suficientes. En tal sentido, si bien se puede iniciar con las estadísticas oficiales que ya se producen, necesariamente se debe avanzar en la construcción de otros indicadores

que complementen la tarea de vigilancia del cumplimiento de los derechos.

Por último, en la figura 1 es posible apreciar la relación existente entre ambos tipos de indicadores y cuáles son las especificidades de aquellos orientados a la medición del cumplimiento de los derechos humanos. En tal sentido se observa la manera en que los indicadores sociales corresponden básicamente a indicadores de proceso y de resultados en la tipología propuesta por la ONU.

FIGURA 1. LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LOS INDICADORES SOCIALES



Fuente: Cecchini (2010: 93).

BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA NACIONAL (2009). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, ENMIENDA N° 1, GACETA OFICIAL N° 5.908 EXTRAORDINARIO DEL JUEVES 19 DE FEBRERO.
- CECCHINI, S. (2010). "INDICADORES SOCIALES Y DERECHOS HUMANOS: ALGUNAS REFLEXIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS", (PP. 89-125). EN: ABRAMOVICH, V. Y PAUTASSI, L. (COMP.). *LA MEDICIÓN DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES*, BUENOS AIRES. DEL PUERTO.
- COURTIS, C. (2010). "APUNTES SOBRE LA ELABORACIÓN Y UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES", (PP. 389-427). EN: ARCIDIÁCONO, P. ET AL. (COORDS.). *DERECHOS SOCIALES: JUSTICIA, POLÍTICA Y ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA* BOGOTÁ: SIGLO DEL HOMBRE/UNIÁNDES/UDP/CELS/LAEHR.
- CIEDH. CONSEJO INTERNACIONAL PARA ESTUDIOS DE DERECHOS HUMANOS. (2005). *EVALUAR LA EFICACIA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS*. GINEBRA: CIEDH.
- GONZÁLEZ, A. (2004). *LOS DERECHOS HUMANOS COMO CENTRO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: APUNTES TEÓRICOS Y PRÁCTICOS*. CARACAS: INÉDITO.
- GÜNDEL, L. (2003). POR UNA GERENCIA SOCIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS, [EN LÍNEA]. DISPONIBLE EN: [HTTP://WWW.IIGOV.ORG/DOCUMENTOS/?P=3_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108), (CONSULTA: 02-06-2012).
- OACDH. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2013). *CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS: EXPERIENCIAS REGIONALES*. MÉXICO: OACDH

OACDH. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2006). *PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO*. GINEBRA Y NUEVA YORK: OACDH.

OACDH. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2004). *LOS DERECHOS HUMANOS Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA. UN MARCO CONCEPTUAL*. NUEVA YORK Y GINEBRA: OACDH.

ONU. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2008). *INFORME SOBRE LOS INDICADORES PARA PROMOVER Y VIGILAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS*. GINEBRA: ONU.

ONU. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2006). *INFORME SOBRE INDICADORES PARA VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS*. GINEBRA: ONU.

ONU. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2003). *INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO DE TODA PERSONA AL DISFRUTE DEL MÁS ALTO NIVEL POSIBLE DE SALUD FÍSICA Y MENTAL: "LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES"*. GINEBRA: ONU.

PNUD.PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2000). *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2000. DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO HUMANO*. NUEVA YORK: MUNDIPRENSA.