



## ENFOQUES METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS



*Para promover y proteger los derechos humanos debemos hacer que la estadística sea la ciencia de la verdad, no de la mentira. Citando a Goethe, "Se ha dicho que las cifras gobiernan el mundo. Tal vez. Pero de lo que sí estoy seguro es de que las cifras nos muestran si el mundo está siendo gobernado correcta o incorrectamente".*

Emad Omar<sup>1</sup>

Un marco conceptual que ayuda a definir indicadores para utilizarlos en las evaluaciones de derechos humanos debe estar respaldado por un enfoque metodológico eficaz que aporte los datos necesarios a esos indicadores. Para que sean útiles para promover la aplicación y la vigilancia de los derechos humanos, los indicadores deben estar definidos de manera explícita y precisa, estar basados en una metodología normalizada

y aceptable de acopio, tratamiento y difusión de datos, y estar disponibles regularmente. Una acción prudente en relación con al menos tres de los aspectos del enfoque metodológico en la elaboración de indicadores destinados a las evaluaciones de derechos humanos puede ayudar a abordar esas preocupaciones. Esa acción es el objeto del presente capítulo.

### OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1

¿Cuáles son las consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores?

2

¿Cuáles son los principales mecanismos de generación de datos y las fuentes de indicadores de derechos humanos?

3

¿Qué viabilidad tiene el desglose de indicadores para utilizarlos en las evaluaciones de derechos humanos?

1. Asesor Principal, Search for Common Ground, Programa del Oriente Medio, Jordania, en su discurso ante la Conferencia de Montreux sobre "Estadística, desarrollo y derechos humanos", septiembre de 2000.

## A. Consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores

Son varias las consideraciones metodológicas que deberían orientar el proceso de selección de indicadores destinados a las evaluaciones de derechos humanos. El acopio, tratamiento y difusión de cualquier información estadística tiene repercusiones en el derecho a la información, el derecho a la intimidad, y la protección y la

confidencialidad de los datos, y exige el cumplimiento de las normas jurídicas e institucionales relacionadas con la ética, la estadística y los derechos humanos. Los tres grandes principios de derechos humanos en relación con los procesos de acopio de datos son la *autoidentificación*, la *participación* y la *protección de los datos* (véanse los recuadros 9 a 11).

### Recuadro 9

#### Uso indebido de los datos: el lado oscuro de las cifras

A lo largo de la historia se han cometido errores, acciones motivadas y omisiones del Estado en relación con el manejo de datos. El estudio realizado por Seltzer y Anderson sobre el uso indebido de los sistemas de datos de población más prevalentes para perpetuar abusos de derechos humanos en la historia de las naciones modernas resulta sumamente revelador.

Durante la segunda guerra mundial, varios países europeos, entre ellos Francia, Alemania, los Países Bajos, Noruega, Polonia y Rumania utilizaron indebidamente los sistemas de registro demográfico para facilitar la persecución de judíos, gitanos y otros grupos de población por los nazis. La población judía tenía una tasa de mortalidad de 73% en los Países Bajos. En los Estados Unidos de América, está bien documentada la manipulación de datos demográficos sobre los indios americanos y los americanos de origen japonés en la segunda guerra mundial. En la Unión Soviética, se utilizaron microdatos (que incluían nombres y direcciones específicos) para localizar poblaciones minoritarias y obligarlas a emigrar, además de otros abusos de derechos humanos. En Rwanda, las categorías de tribus hutu y tutsi introducidas en el sistema de registro por la administración colonial belga en los años 30 se utilizaron para planear y facilitar las matanzas en masa de 1994.

Seltzer y Anderson identifican la ideología, el racismo, el patriotismo, la obediencia por temor, el oportunismo burocrático o el celo profesional como posibles factores que alientan el uso indebido de datos. Sugieren varias salvaguardias metodológicas, jurídicas y éticas para mitigar un futuro abuso de datos incrementando su costo financiero o político. He aquí algunas de esas medidas:

- En la medida de lo posible, debe alentarse el uso de encuestas por muestreo en lugar de acopiar los datos por recuento completo (censo). Además, las respuestas deben agruparse y hay que eliminar los identificadores personales para proteger la identidad de los encuestados;
- Los datos de población deben descentralizarse y se alentará la creación de un archivo puente (por ejemplo, almacenando los datos en otro país fuera de la jurisdicción de los tribunales locales), especialmente en los países donde las instituciones afectadas son débiles y fáciles de influenciar;
- Debe haber una disposición legal en materia de confidencialidad de los datos, rasgo habitual de todo sistema estadístico moderno, y
- Deben adoptarse y aplicarse salvaguardias éticas como los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales o la Declaración de ética profesional del Instituto Internacional de Estadística, con miras a crear un marco institucional que ayude a prevenir el uso indebido de los datos en el futuro.

Fuente: W. Seltzer y M. Anderson, "The dark side of numbers: the role of population data systems in human rights abuses", *Social Research*, vol. 68, No. 2 (verano de 2001).

### Recuadro 10 **Sistemas estadísticos nacionales y el derecho a la información**

El acceso a la información es un derecho humano en sí y da a la población los medios necesarios para ejercer otros derechos humanos. El derecho a la información está consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su artículo 19 sobre la libertad de expresión, que incluye el derecho a buscar, recibir y divulgar información. En 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 59 (I), en la que se afirmaba que la libertad de información es un derecho humano fundamental y el pilar de todas las libertades que defienden las Naciones Unidas.

Cuando la información oficial (salvo excepciones que deben estar claramente definidas en la ley) se hace disponible, accesible y comprensible, puede servir como catalizador de la participación en la adopción de decisiones y la realización de otros derechos humanos. El derecho a la información se aplica a la producción y difusión de estadísticas oficiales, sean producidas con registros administrativos comúnmente disponibles o con herramientas estadísticas más complejas. Por consiguiente, los estadísticos oficiales son agentes fundamentales en la realización del derecho a la información y para los derechos humanos en general. A este respecto, los Principios fundamentales de las estadísticas oficiales adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1994 subrayan el deber de los sistemas estadísticos oficiales de satisfacer el derecho de los ciudadanos a la información pública (principio 1). El preámbulo de los principios afirma que la confianza básica del público en la información estadística oficial depende en gran medida del respeto por los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad que procura entenderse a sí misma y respetar los derechos de sus miembros.

En 2010, unos 90 países habían adoptado legislación sobre el derecho a la información. Entre las características principales de esas leyes se encuentra en *principio de divulgación de la máxima información*:

- Los organismos públicos tienen el deber de divulgar información y los miembros del público tienen el correspondiente derecho a solicitar esa información;
- Se espera de los organismos públicos que divulguen información no solo cuando se les solicita explícitamente, sino que también deben publicar y difundir información de interés público significativo (por ejemplo, detalles sobre el gasto presupuestario o la administración de justicia);
- El derecho de acceso a la información puede ser reivindicado por cualquier residente del país;
- El Estado no debe exigir que ninguna persona que solicite información demuestre la necesidad o el interés respecto de la información. Si un organismo público no desea divulgar la información solicitada, debe justificar esa negativa y no debe ser el individuo el que justifique su interés.

Mientras que la difusión de datos administrativos tiene que satisfacer el “derecho a saber” de la población, también ha de proteger su derecho humano a la intimidad y la confidencialidad (principio 6). Los estadísticos oficiales también han de facilitar una interpretación correcta de los datos y presentar la información conforme a normas científicas sobre las fuentes, los métodos y los procedimientos (principio 3). Esto significa, entre otras cosas, información comprensible para los usuarios, incluidos los legos en estadística, y la difusión de metadatos sobre los indicadores compilados (véanse ejemplos en el cap. IV). Por último, los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas (principio 4), lo que es fundamental para la realización del derecho a la información.

*Fuentes:* Principios fundamentales de las estadísticas oficiales, adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, disponible en la dirección <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>; Declaración sobre la ética profesional, adoptada por el Instituto Internacional de Estadística, disponible en la dirección <http://isi-web.org/about/ethics-intro>, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Practical Guidance Note on the Right to Information* (2004).

### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores

El principio de la *autoidentificación* requiere que las personas tengan la posibilidad de autoidentificarse cuando se enfrentan a una pregunta que solicita información personal delicada que les concierne. La recomendación general N° 8 (1990) del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la manera en que se define la condición de miembro de un determinado grupo o grupos raciales o étnicos afirma claramente que, si nada justifica lo contrario, esa definición se basará en la definición hecha por la persona interesada. Así, si la práctica de un organismo público fuera indicar el origen étnico de los niños en sus certificados de nacimiento, basando ese dato en la clasificación étnica anterior de uno de los progenitores o los dos, se vulneraría el principio de autoidentificación. Asimismo, dado el carácter delicado de ciertas preguntas de censos o encuestas sobre características de la población como el origen étnico, los encuestadores deben tener especial cuidado en demostrar a los encuestados que existen las debidas medidas de protección de datos y control de la información que se divulga (recuadro 9)<sup>2</sup>. Además, habida cuenta del carácter subjetivo del término, la información sobre el origen étnico debe obtenerse de la declaración del propio encuestado, que también debe tener la posibilidad de indicar filiaciones étnicas múltiples o ninguna<sup>3</sup>.

Hacer participar a los grupos de población encuestados (por ejemplo, de afrodescendientes o personas indígenas) en los procesos de definición y acopio de datos puede contribuir a garantizar la pertinencia y la precisión de los datos recogidos<sup>4</sup>. Esto guarda relación con el principio de derechos humanos de la participación, que alienta a todos los segmentos de la población, incluidos los grupos

vulnerables y marginados, así como a las instituciones de derechos humanos y otros pertinentes, a participar activamente en la adopción de decisiones. En otras palabras, el carácter de los datos que van a recogerse debe basarse en la participación pública y en la comprensión de las repercusiones que tendrían los potenciales usos de esos datos.

De conformidad con el derecho a la intimidad establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17), el principio de protección de los datos requiere que todas las actividades de acopio de datos respeten firmes garantías para impedir el uso indebido de datos de naturaleza delicada. La observación general N° 16 (1998) del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho al respeto de la intimidad, la familia, el hogar y la correspondencia, así como la protección de la honra y la reputación, estipula entre otras cosas que “la recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, deben estar reglamentados por la ley. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y por que nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto. Para que la protección de la vida privada sea lo más eficaz posible, toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información inteligible sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo,

2. Véase también Patrick Simon, “‘Ethnic’ statistics and data protection in the Council of Europe countries”, Study Report, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Consejo de Europa, 2007.
3. En su observación general N° 23 (1994) sobre los derechos de las minorías, el Comité de Derechos Humanos sugiere que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se relaciona con los derechos cuya protección impone obligaciones específicas a los Estados partes. La protección de esos derechos tiene por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural, religiosa y social de las minorías interesadas, enriqueciendo así el tejido social en su conjunto.
4. Por ejemplo, utilizar los idiomas indígenas locales, emplear a personas locales (como intérpretes) y formar y aumentar la capacidad de las poblaciones indígenas locales en los procesos de acopio de datos también puede facilitar la recogida y la difusión de esta información. Los profesionales y técnicos que no sean indígenas también deben ser informados acerca de la cultura y las prácticas de las poblaciones indígenas. Para más detalles, véase *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*, Revisión 2 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.07.XVII.8).

### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Consideraciones éticas, estadísticas y de derechos humanos en la selección de indicadores

toda persona debe poder verificar qué autoridades públicas o qué particulares u organismos privados controlan o pueden controlar esos archivos. Si esos archivos contienen datos personales incorrectos o

se han compilado o elaborado en contravención de las disposiciones legales, toda persona debe tener derecho a pedir su rectificación o eliminación.”

#### Recuadro 11

#### Derechos humanos de los estadísticos

A la vez que existe la obligación de proteger a los sujetos de encuestas estadísticas y otros estudios contra el uso indebido de los datos, incluida la violación de su derecho a la intimidad de acuerdo con lo recogido en los instrumentos internacionales de derechos humanos (véase *supra*), es igualmente importante proteger a los estadísticos que generan y acopian datos e información relacionada. Lamentablemente, la existencia de casos de vulneración de los derechos humanos más básicos de algunos estadísticos oficiales también confirma la necesidad de aplicar salvaguardias complementarias para proteger su trabajo.

*Graciela Mellibovsky Saidler, de 29 años de edad, trabajaba como economista para el Gobierno argentino. En 1976 produjo un estudio estadístico sobre las condiciones en los barrios pobres de Buenos Aires que resultó tan bochornoso para la dictadura militar que fue públicamente señalado por el dirigente de la Junta, el General Jorge Videla, como ejemplo de la filtración de elementos subversivos en el Gobierno. Poco después, el 25 de septiembre de 1976, Graciela “desapareció”.*

*[En 1976,] Carlos Noriega, a la sazón director de la oficina estadística nacional de la Argentina, [...] abandonó su puesto. Según información oficiosa de sus colegas, parecía haber sido obligado a dimitir porque se negaba a atender las solicitudes del recién establecido gobierno militar de manipular series de datos oficiales. [...] a principios de febrero de 1977, mientras estaba de vacaciones en mar del Plata con su esposa y sus hijos, Noriega fue detenido por personas que al parecer eran agentes del gobierno o miembros de grupos paramilitares. El Gobierno nunca reconoció que estaba detenido. Todo indica que fue ejecutado, una de las miles de víctimas de la “guerra sucia” en la Argentina<sup>a</sup>.*

Aunque estas historias pueden ser casos extremos, contribuyen a ilustrar las tensiones que pueden producirse entre la estadística y la política. La historia del acopio de estadísticas demográficas se ha visto afectada por violaciones de ese tipo y por muchos otros abusos, a menudo más insidiosos, relacionados con la censura y la manipulación en el acopio y la difusión de datos con fines de propaganda política. En la ex Unión Soviética, el propio Iósif Stalin utilizó cifras de población falseadas para ocultar grandes pérdidas de vidas humanas debidas a la hambruna, la guerra o la represión. Los dirigentes soviéticos Nikita Krushchev y Leonid Brézhnev también utilizaron indicadores manipulados de la esperanza de vida y la mortalidad infantil para enmascarar la realidad<sup>b</sup>.

En todos esos casos, se necesitan normas específicas para proteger la integridad y la labor de los estadísticos contra las injerencias abusivas y las faltas de ética de políticos o responsables del acopio de datos. Garantizar la independencia, la objetividad y la transparencia de la labor estadística es un requisito fundamental para la producción y la difusión de información exacta que permitan una promoción, vigilancia y aplicación más eficaces de los derechos humanos.

- a. Jana Asher, David Banks y Fritz J. Scheuren, ed., *Statistical Methods for Human Rights* (Springer, 2008), pág. v y cap. 9: Thomas B. Jabine y Douglas A. Samuelson, “Human rights of statisticians and statistics of human rights: early history of the American Statistical Association’s Committee on Scientific Freedom and Human Rights”.
- b. Mark Tolts, “The failure of demographic statistics: a Soviet response to population troubles”, documento presentado en la Conferencia General sobre Población IUSSP XXIV, Salvador de Bahía (Brasil), 18 a 24 de agosto de 2001.

**Recuadro 12** Criterios para la selección de indicadores

En la selección de indicadores de derechos humanos, pueden resultar útiles los criterios RIGHTS (por sus siglas en inglés), que tienen en cuenta las propiedades estadísticas y metodológicas deseadas de un indicador así como los principios y los aspectos de derechos humanos.

<b>R</b>	pertinentes y fiables
<b>I</b>	independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados
<b>G</b>	globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización y desglose por motivos de discriminación prohibidos
<b>H</b>	centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos
<b>T</b>	transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo
<b>S</b>	simples y específicos

Una importante consideración estadística en la definición y elaboración de indicadores de derechos humanos, en realidad para cualquier conjunto de indicadores, es garantizar su pertinencia y su eficacia a la hora de medir lo que se supone que miden. Esto guarda relación con el concepto de validez de los indicadores. Se refiere a la veracidad de la información que proporciona la estimación o el valor de un indicador al captar el estado o la situación del objeto, evento, actividad o resultado del que es indicador.

En su mayoría, las demás consideraciones estadísticas y metodológicas se derivan de este requisito. Aunque existen varias consideraciones estadísticas deseables en la selección de indicadores<sup>5</sup>, en general los indicadores destinados a las evaluaciones de derechos humanos deben ser:

- ▶ Simples, oportunos y en número reducido;
- ▶ Fiables;
- ▶ Basados en una metodología transparente y verificable;

5. En el contexto de la gestión de organizaciones, la realización de evaluaciones del impacto o la gestión del cambio, el papel de los indicadores o metas cuantitativos y cualitativos goza de un reconocimiento generalizado. Se han elaborado varios modelos de características de los indicadores que pueden ser útiles a este respecto. Dos de los más conocidos son SMART (por sus siglas en inglés, específico, mensurable, conseguible, pertinente, definido en el tiempo) y SPICED (por sus siglas en inglés, subjetivo, participativo, interpretado, comprobado, útil, diverso); véase Chris Roche, *Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change* (Oxford, Oxfam Publishing, 1999), págs. 41 a 52.



### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Fuentes y mecanismos de generación de datos

- Conformes con las normas de derechos humanos y las normas de estadística internacionales, y
- Susceptibles de desglose por motivos de discriminación prohibidos y por grupo de población vulnerable o marginado a nivel local.

Un indicador debe ser simple (de comprender y de aplicar), y estar fácil y oportunamente disponible para ser una herramienta útil en la realización de análisis y evaluaciones de derechos humanos. De otro modo, el costo de oportunidad que representa el acopio y la compilación de información pertinente sobre un indicador puede convertirse en un elemento disuasorio. Estos factores han de tenerse en cuenta cuando se estudie la posibilidad de utilizar un indicador en informes periódicos a los órganos creados en virtud de tratados o el examen periódico universal, o para las actividades de seguimiento de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados.

La fiabilidad de un indicador se refiere a su coherencia en la estimación o el valor de un indicador cuando se repite el mecanismo de generación

de datos empleado para obtenerlo. Por ejemplo, si se pregunta algo por segunda vez a la misma persona y se obtiene una respuesta idéntica, en igualdad de condiciones, puede considerarse que la pregunta/respuesta es un indicador fiable. A menudo no sucede así cuando la pregunta se formula de manera ambigua. Además, la fiabilidad de un indicador se ve afectada por los sesgos en los mecanismos de generación de datos que, entre otras cosas, pueden deberse a la falta de especificación de preguntas o definiciones, recelos de los encuestados o falta de representatividad de la muestra<sup>6</sup>.

Para que un indicador sea aceptado y aplicado como instrumento en el análisis de los derechos humanos, debe estar basado en una metodología transparente y verificable. Los indicadores basados en información aleatoria y criterios objetivos de generación de datos tienen menos probabilidades de ser eficaces o creíbles. Los indicadores son más creíbles cuando son fiables, pertinentes y están basados en principios éticos y científicos de acopio, tratamiento, almacenamiento y presentación de datos (véase el recuadro 12).

## B. Fuentes y mecanismos de generación de datos

De acuerdo con una encuesta<sup>7</sup> y evaluación de algunos intentos importantes y métodos cuantitativos de elaboración de indicadores de derechos humanos, pueden discernirse al menos cuatro categorías amplias de mecanismos de generación de datos que podrían resultar útiles en la elaboración de indicadores para diagnósticos de derechos humanos. Estas categorías se destacan con ejemplos ilustrativos y se analizan para destacar los elementos que cada categoría de tipos de datos puede aportar

al proceso y la metodología de evaluación de los derechos humanos. En este contexto sobresalen dos consideraciones. *En primer lugar*, las fuentes y los mecanismos de generación de datos identificados deben ser apropiados para evaluar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos por los Estados partes. Por consiguiente, hay que centrarse en indicadores que estén basados en hechos o utilicen métodos objetivos de acopio y presentación de datos. *En segundo lugar*, es nece-

6. Véase el término "sesgo" en el glosario de la presente *Guía* así como en Asher, Banks y Scheuren, ed., *Statistical Methods*.

7. Véase Malhotra y Fasel, "Quantitative human rights indicators". Esta encuesta no es en absoluto exhaustiva. Se basa en algunos intentos de cartografía y encuesta de derechos humanos e indicadores conexos y en algunos estudios anteriores, en particular M. Cain, R. Claude y Th. Jabine, "A guide to human rights data sources", in *Human Rights and Statistics: Getting the Record Straight*; T. Landman y J. Häusermann, "Map-making and analysis of the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance" (2003); PNUD, *Governance Indicators: A Users' Guide*, 2<sup>o</sup> ed. (2007); y C. Naval, S. Walter y R. Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance: Experiences and Lessons from Metagora*, *OECD Journal on Development*, vol. 9, N<sup>o</sup> 2 (2008).

### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Fuentes y mecanismos de generación de datos

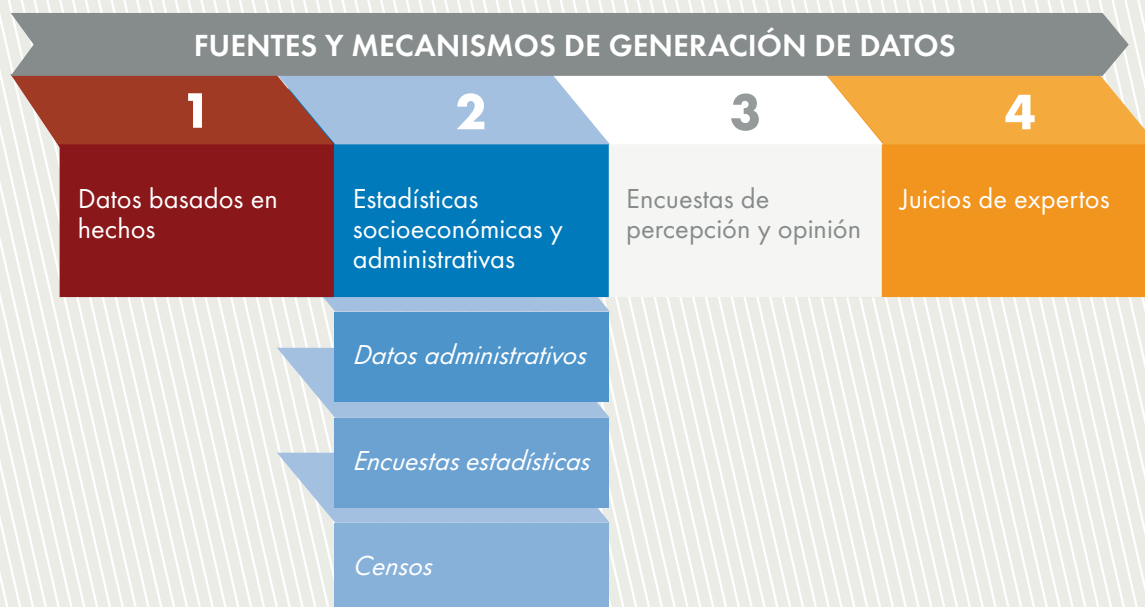
sario combinar diferentes fuentes y mecanismos de generación de datos para que la evaluación de cualquier situación de derechos humanos sea más completa y creíble.

#### 1 **Datos sobre violaciones de los derechos humanos basados en hechos**

Los datos sobre violaciones de los derechos humanos basados en hechos (datos basados en hechos, para abreviar) se refieren a los datos cualitativos o cuantitativos que pueden vincularse a acontecimientos caracterizados por la comisión de violaciones de derechos humanos. La información acopiada describe primordialmente actos de violación de los derechos humanos e identifica a las víctimas y los autores. La información se registra de forma normalizada, utilizando definiciones y clasificaciones

comunes basadas en el marco normativo de derechos humanos (véase el cap. I) que permiten la compilación y consolidación de los datos pertinentes. Así, podrían contener datos cuantitativos relacionados con el número de víctimas, su edad y su peso, o datos cualitativos que describan tipos de categorías como el sexo y la nacionalidad de la víctima y la categoría de violación de los derechos humanos (por ejemplo, ejecución arbitraria, detención arbitraria, tortura o desalojo forzoso)<sup>8</sup>. Las fuentes de datos en este caso incluyen testimonios de las víctimas o los testigos; información proporcionada por los medios e informes de Estados, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, como los procedimientos especiales de las Naciones Unidas (véase, por ejemplo, el recuadro 13 sobre el registro de estadísticas de denuncias realizado por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias).

**Fig. VII Fuentes y mecanismos de generación de datos para los indicadores**



8. En ocasiones los datos cualitativos que aquí se describen se denominan "categóricos". Los datos categóricos pueden adoptar un conjunto finito de valores no ordenados (como una variable binaria *sí/no* o alguna característica demográfica como el sexo) u ordenados (como grados de gravedad de las infracciones de la ley: asesinatos, homicidios, agresiones, robos, hurtos, etc.).



**Recuadro 13** Registro de denuncias y evaluación de los derechos humanos

Resulta difícil, aunque no imposible, deducir la magnitud de las violaciones de derechos humanos en un país utilizando solo las estadísticas sobre denuncias tramitadas por mecanismos de vigilancia de los derechos humanos de ámbito nacional o internacional. Un aumento en la comunicación de denuncias no significa necesariamente un aumento de las violaciones y los abusos. Las campañas de sensibilización, la mejora del acceso a la presentación de denuncias y la tramitación de estas con mecanismos de reparación alternativos, la mejora de la credibilidad en las instituciones que tramitan las denuncias y la posibilidad de obtener indemnización para las víctimas, son factores que influyen en la comunicación de violaciones de los derechos humanos.

La información sobre el funcionamiento de los mecanismos de denuncia es particularmente importante para vigilar la aplicación del derecho a una reparación efectiva (Declaración Universal, art. 8) a nivel nacional. No obstante, las estadísticas sobre denuncias deben ser interpretadas con cautela y la información acopiada debe combinarse con otros análisis estadísticos que recaban datos de múltiples fuentes (por ejemplo, encuestas de victimización, informes de los medios de información e información administrativa) a fin de obtener un panorama más completo de la situación de derechos humanos. Al mismo tiempo, las mejoras en el registro y la interpretación de las estadísticas de denuncias pueden hacer que estas sean más útiles para las evaluaciones de derechos humanos. Así, al examinar un acto que vulnera los derechos humanos de un individuo o de un grupo, es importante determinar, mediante los indicadores apropiados, los principales derechos vulnerados, las características pertinentes de las víctimas (por ejemplo, sexo, origen étnico, discapacidad) y los autores (por ejemplo, agentes del Estado, empresas privadas o personas), el lugar y el momento de los hechos, y el resultado del proceso de reparación (por ejemplo, condena, sentencia, indemnización). Los análisis de esa información y los informes sobre hechos pasados análogos pueden permitir que el órgano de vigilancia se haga una idea más completa de la posible incidencia de esos actos en una región.

También es indispensable clasificar las demandas y los casos comunicados de supuestas violaciones de manera sistemática para apoyar el seguimiento y permitir las comparaciones transversales o a lo largo del tiempo de actos asociados en caso necesario. Por ejemplo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, elaboró una útil clasificación de comunicaciones sobre denuncias. Clasificó las respuestas recibidas de los Estados a las comunicaciones enviadas a raíz de las correspondientes denuncias en cinco categorías:

- a) *Respuesta satisfactoria*: respuesta que atiende las acusaciones y aclara sustancialmente los hechos. No significa, empero, que las medidas adoptadas cumplan necesariamente con la legislación internacional de derechos humanos;
- b) *Respuesta cooperativa pero incompleta*: respuesta que aporta cierta aclaración de las acciones pero contiene una limitada sustanciación de los hechos o no aborda algunos de los aspectos;
- c) *Acusaciones rechazadas sin argumentación suficiente*: respuesta que niega las acusaciones pero no está respaldada por documentación o análisis que puedan considerarse satisfactorios dadas las circunstancias;
- d) *Acuse de recibo*: respuesta que reconoce que la comunicación fue recibida pero en la que no se ofrece información sustantiva;
- e) *Sin respuesta*.

Esta clasificación ayudó a evaluar el grado de respuesta de los Estados a las comunicaciones tramitadas por el Relator Especial y ayudó al Consejo de Derechos Humanos en su tarea de evaluación de la eficacia del mandato.

Fuentes: A/HRC/14/24 y Add.1.

### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Fuentes y mecanismos de generación de datos

Los indicadores cuantitativos derivados de datos basados en hechos generalmente presentan la incidencia de las violaciones registradas de derechos humanos en función del número de víctimas. Por ejemplo, un indicador que utiliza datos basados en hechos puede ser el “número comunicado de personas sometidas a ejecución arbitraria”. Ese indicador captaría el número de personas asesinadas por un agente del Estado o cualquier otra persona que actúe con autoridad del Gobierno o su complicidad, tolerancia o aquiescencia, pero sin las debidas garantías procesales. Del mismo modo, puede haber un indicador sobre el número de personas que murieron de hambre y enfermedades relacionadas con el hambre por desplazamiento o por la destrucción sistemática de cultivos alimentarios, ganado y aperos agrícolas. Esas violaciones se identifican y determinan aplicando normas de derechos humanos codificadas en los diversos tratados.

A lo largo de la historia, el uso de datos basados en hechos se ha limitado a la vigilancia de las violaciones de los derechos civiles y políticos, como los relacionados con el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a tortura y el derecho a la libertad y la seguridad de la persona. Sin embargo, la información sobre violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales también se ha acopiado cada vez más utilizando una metodología análoga (por ejemplo, desalojos forzados<sup>9</sup>, uso deliberado del hambre como arma, denegación de la enseñanza primaria a determinados grupos, no provisión de medicamentos esenciales disponibles)<sup>10</sup>.

Las iniciativas relacionadas con datos basados en hechos han sido emprendidas primordialmente por organizaciones no gubernamentales que acopian información con el propósito de prevenir y denunciar violaciones de los derechos humanos y prestar asistencia a las víctimas<sup>11</sup>. Los análisis cuantitativos, realizados en el marco de comisiones oficiales de la “verdad y la reconciliación”, también han contribuido a la elaboración de instrumentos normalizados de documentación para apoyar el acopio de información mediante este método<sup>12</sup>. Entre las iniciativas de esta categoría, HURIDOCS supone tal vez el conjunto más amplio de instrumentos normalizados (incluidos sistemas informáticos) para registrar información basada en hechos relativa a violaciones de los derechos humanos<sup>13</sup>.

En comparación con otras categorías de mecanismos de generación de datos, la dimensión de derechos humanos de los indicadores derivados de datos basados en hechos es, a priori, mucho más concreta pues está explícitamente vinculada con incidentes específicos que demuestran el cumplimiento o la falta de cumplimiento de las normas de derechos humanos. El uso de datos basados en hechos en la revelación de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, como se hace por ejemplo en las comisiones de la verdad y la reconciliación, ha demostrado la utilidad de la metodología no solo para la vigilancia de los derechos humanos sino también para recoger datos objetivos en apoyo de la administración de justicia.

9. Varias ONG registran datos sobre desalojos forzados; véase [www.hic-net.org](http://www.hic-net.org), [www.cohre.org](http://www.cohre.org), [www.hlrn.org](http://www.hlrn.org), [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org).

10. Puede encontrarse una lista ampliada de potenciales violaciones en el *Thesaurus of Economic, Social and Cultural Rights* elaborado por el Programa de Ciencia y Derechos Humanos de la Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia (AAAS) y el Sistema Internacional de Información y Documentación sobre Derechos Humanos (HURIDOCS), disponible en la dirección <http://shr.aaas.org/thesaurus/> (consultado el 10 de mayo de 2012).

11. Para acopiar esta información, se han utilizado encuestas estructuradas en los hogares además de la información transmitida en los medios o al mecanismo de reparación, particularmente cuando el hecho se produjo tiempo atrás. Por ejemplo, el trabajo del Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) en materia de desalojos forzados también incluyó una encuesta mundial (2007-2008), véase [www.cohre.org](http://www.cohre.org).

12. Véase, por ejemplo, P. Ball, H. Spierer y L. Spierer, ed., *Making the Case: Investigating Large Scale Human Rights Violations Using Information Systems and Data Analysis* (AAAS, 2000), disponible en <http://shr.aaas.org/mtc/> (consultado el 10 de mayo de 2012) y “Witness to truth: report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission”.

13. Para más detalles, véase [www.huridocs.org](http://www.huridocs.org).

Recuadro 14

Instrumentos estadísticos para registrar abusos de derechos humanos – Proyecto Metagora de Sri Lanka

La sociedad civil ha sido una de las otras fuentes indispensables de información fiable sobre abusos y violaciones de los derechos humanos. No obstante, la comunicación de abusos de derechos humanos no siempre es sistemática y creíble, entre otros motivos porque no hay conocimiento suficiente de la metodología para normalizar la información acopiada y los recursos son insuficientes para constituir registros a lo largo del tiempo y el espacio. Es preciso aumentar las capacidades de la sociedad civil para utilizar métodos estadísticos a fin de fortalecer sus esfuerzos de análisis y promoción. Para apoyar la vigilancia de los derechos humanos por parte de la sociedad civil local, el proyecto Metagora prestó apoyo técnico al proyecto de cartografía de la violencia política y étnica en Sri Lanka de la Fundación de Asia.

La Human Rights Accountability Coalition, un grupo de organizaciones de la sociedad civil que había estado acopiando y analizando datos sobre violaciones de los derechos humanos, recibió capacitación en estadística y otras cuestiones técnicas. Recurriendo a expertos nacionales, se armonizaron los formularios y se estableció una terminología para normalizar la codificación de los informes descriptivos de sucesos de derechos humanos y los resultados asociados a esos sucesos en datos medibles. Esto contribuyó a incluir distintos conjuntos de datos en un solo marco y garantizó un registro uniforme de los abusos de derechos humanos. También se introdujeron ejercicios de limpieza de datos y otros de control de la calidad para apoyar un análisis apropiado y basado en pruebas por parte de la sociedad civil de las violaciones de los derechos humanos. El ejercicio demostró cómo esas organizaciones pueden beneficiarse de la introducción de instrumentos estadísticos y otras herramientas cuantitativas y contar con más medios mediante las mejoras en sus funciones de promoción, información e investigación, y vigilancia de los derechos humanos.

Fuente: Naval, Walter y Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance*.

La Comisión de Derechos Humanos de Chile, creada en 1978, utilizó datos basados en hechos para compilar indicadores cuantitativos sobre la magnitud de las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar represor. Publicó informes mensuales en los que se indicaba el número de víctimas conocidas respecto de varias categorías de violaciones de los derechos humanos, como “intimidación/hostigamiento”, “detención política arbitraria”, “tortura/malos tratos”, “desaparición” y

“asesinato”<sup>14</sup>. En el Nepal, el Centro de Servicios del Sector Informal publica desde 1992 un anuario de derechos humanos<sup>15</sup> en el que se registra información sobre sucesos relacionados con distintos tipos de violaciones de los derechos humanos. Del mismo modo, la labor realizada bajo la égida de la AAAS para proporcionar asistencia técnica a comisiones de la verdad oficiales (Haití, Sudáfrica, Guatemala, Perú, Sierra Leona y Timor-Leste) y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia sobre la

14. El ejemplo de Chile se cita en R. Reiter, M. Zunzunegui y J. Quiroga, “Guidelines for field reporting of basic human rights violations”, en *Human Rights and Statistics*.

15. Para más detalles, véase [www.insec.org.np](http://www.insec.org.np).

### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Fuentes y mecanismos de generación de datos

evaluación y la cuantificación de la incidencia de violaciones de los derechos humanos ha puesto de manifiesto la eficacia de este método en la vigilancia de las violaciones de derechos humanos<sup>16</sup>.

A pesar de todo, los indicadores derivados de datos basados en hechos padecen ciertos defectos evidentes. Habida cuenta de la inclinación de algunos Estados a ocultar información sobre su incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos que les incumben, esos indicadores pueden subestimar la incidencia de las violaciones de los derechos humanos. Pueden impedir la realización de comparaciones válidas en el tiempo o entre regiones. Además, a menos que los datos basados en hechos que se acopian mediante encuestas estadísticamente representativas de las poblaciones afectadas, no siempre es posible deducir y evaluar la situación general de derechos humanos de la población utilizando solamente esos datos, puesto que las encuestas por muestreo pueden ser insuficientes debido a limitaciones en la presentación de informes y el registro<sup>17</sup>.

Por otro lado, el uso de formatos normalizados para el registro de datos, definiciones armonizadas y clasificaciones apropiadas de las violaciones de derechos humanos es decisivo para mejorar la fiabilidad de la información acopiada y para vigilar los derechos humanos con este método. Al mismo tiempo, es imprescindible un enfoque estructurado (no sesgado) en el acopio de información para permitir la agregación y descomposición de datos y para realizar comparaciones de indicadores a lo largo del tiempo o entre secciones (véase el recuadro 14).

La información que se compila con este método a menudo complementa la información captada por otros medios. Por ejemplo, la información presentada mediante indicadores socioeconómicos pertinentes compilados por organismos gubernamentales puede reflejar los pasos que se están dando para cumplir las obligaciones de derechos humanos en la sociedad, mientras que la acopiada mediante datos basados en hechos puede complementar la anterior centrándose en la incidencia de violaciones o denegaciones presuntas o demostradas de los derechos humanos en la misma sociedad o grupo de población. Puede ayudar a poner de relieve importantes deficiencias en el sistema de protección de los derechos humanos incluso cuando la información acerca de la situación general no es preocupante. En algunos casos, particularmente cuando la denegación o privación de los derechos humanos en una situación de conflicto o posterior a un conflicto es sistemática y generalizada, los datos basados en hechos pueden ser la principal fuente de información fiable<sup>18</sup>.

## 2 Estadísticas socioeconómicas y administrativas

Las estadísticas socioeconómicas y otras estadísticas administrativas (denominadas en adelante estadísticas socioeconómicas) se refieren a conjuntos de datos agregados e indicadores basados en información cuantitativa o cualitativa objetiva relacionada con el nivel de vida y otros aspectos conexos. Esa información es compilada y difundida por el Estado, mediante sus registros administrativos y encuestas, generalmente en colaboración con organismos nacionales de estadística y siguiendo las directrices de las organizaciones internacionales<sup>19</sup>. Permite

16. Véase también la labor de la empresa social Benetech sobre derechos humanos ([www.benetech.org/human\\_rights/](http://www.benetech.org/human_rights/)).

17. También pueden darse problemas de sobreestimación. En general, las estimaciones y otras cifras deben ir acompañadas de información pertinente sobre métodos aplicados de acopio de datos y fuentes. Cuando proceda, también deben presentarse los márgenes de error o los intervalos de confianza (véase el glosario).

18. Recientemente, los nuevos medios como los mensajes de texto y los vídeos compartidos (redes sociales, etc.) se están utilizando de forma cada vez más extendida para comunicar datos basados en hechos y denunciar abusos de los derechos humanos. Véase, por ejemplo, la información sobre los acontecimientos de la denominada primavera árabe en el norte de África y el Oriente Medio y las iniciativas de convocatoria de masas (por ejemplo, [www.ushahidi.com/](http://www.ushahidi.com/)).

19. La condición jurídica y el papel de estas instituciones puede diferir, pero todas ellas compilan, interpretan y difunden estadísticas oficiales. Véase *Manual de organización estadística: el funcionamiento y la organización de una oficina de estadística* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.03.XVII.7).

atender las necesidades de información del Estado para la formulación y la aplicación de políticas. En el contexto del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por los Estados partes, incluida la realización del derecho a la información (véase el recuadro 10), esta categoría de datos reviste una importancia primordial. Capta una gran cantidad de datos en el punto de acción administrativa, o lo que es lo mismo, potencialmente en el punto de aplicación de las obligaciones de derechos humanos, y es por tanto crucial para la rendición de cuentas por parte del Estado. Existen numerosas referencias a los tratados, en las observaciones generales de sus órganos y en las directrices de presentación de informes de los Estados partes para utilizar esos datos a fin de mejorar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos<sup>20</sup>.

El *Manual de indicadores sociales*, al esbozar el alcance de las estadísticas sobre condiciones de vida y otras condiciones sociales y económicas conexas, ofrece una lista ampliada de campos<sup>21</sup>. Entre ellos figuran: composición y cambios demográficos; asentamientos humanos, vivienda y distribución geográfica de la población; salud y servicios sanitarios, deficiencia y discapacidad, nutrición; servicios de aprendizaje y educación; actividad económica y población no activa económicamente; grupos socioeconómicos y movilidad social; ingresos, consumo y riqueza; servicios de seguridad social y bienestar; ocio, cultura y comunicaciones; uso del tiempo; orden público y seguridad; entorno natural, y actividades políticas.

A nivel nacional, las estadísticas socioeconómicas a menudo se compilan el cumplimiento de legislación que expone las necesidades de desarrollo o administrativas. A nivel internacional, las

Naciones Unidas y distintas conferencias y cumbres internacionales han desempeñado un papel importante en el desarrollo de las estadísticas socioeconómicas; por ejemplo, las estadísticas en materia de género fueron impulsadas por las Conferencias Mundiales sobre la Mujer. Del mismo modo, una labor sustantiva en materia de estadística ambiental ha seguido a las cumbres mundiales sobre la cuestión. Las estadísticas suelen ser compiladas por las diversas organizaciones dentro de marcos conceptuales específicos que están esencialmente orientados al cumplimiento de sus mandatos. Entre los organismos y programas de las Naciones Unidas, además de la División de Estadística de las Naciones Unidas, existen iniciativas de larga data sobre indicadores estadísticos, en particular en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), La Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). La Unión Interparlamentaria (UIP) también acopia información sobre el funcionamiento de los parlamentos. En todas estas organizaciones intergubernamentales, la labor en materia de datos cuantitativos e indicadores para supervisar los progresos en relación con sus mandatos puede vincularse a los diversos compromisos de los Estados partes respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos y resulta por consiguiente útil para las evaluaciones de derechos humanos. En el anexo II figura una

20. Pueden encontrarse algunas referencias directas a la utilización de estadísticas socioeconómicas y administrativas de uso común en el marco normativo de derechos humanos en el cap. I, secc. E.

21. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.XVII.6.

lista más completa de organizaciones y sus bases de datos.

También hay casos de ONG que utilizan estadísticas socioeconómicas para la vigilancia de los derechos humanos, por ejemplo los informes anuales de Social Watch o las hojas informativas elaboradas por el Centro de Derechos Económicos y Sociales. Las evaluaciones realizadas por ambas iniciativas, aunque son diferentes, se apoyan primordialmente en la información disponible de los organismos especializados y programas de las Naciones Unidas y del Banco Mundial<sup>22</sup>.

Las fuentes comúnmente asociadas con la formulación y compilación de estadísticas socioeconómicas son las siguientes:

- ▶ Datos administrativos
- ▶ Encuestas estadísticas
- ▶ Censos.

### ***Datos administrativos***

Los datos administrativos se refieren a la información generada y acopiada por los ministerios del ramo y las autoridades reglamentarias del gobierno. Se refieren a los sistemas de registro civil, los registros demográficos nacionales y otros sistemas de registro administrativo utilizados, por ejemplo, en la compilación de estadísticas vitales (tasas de mortalidad y natalidad) y la preparación de censos electorales. Los datos administrativos abarcan cuestiones de pertinencia para los programas públicos de desarrollo, los marcos administrativos y reglamentarios, como la cobertura de los programas de inmunización infantil. Las estadísticas administrativas informan sobre cuestiones relacionadas no solo con los derechos económicos, sociales y culturales, sino también con

los derechos civiles y políticos, por ejemplo sobre la administración de justicia y el Estado de derecho (por ejemplo, ejecuciones realizadas, población reclusa, actividad policial o incidencia de delitos instigados por el odio). También es una fuente de información fundamental para los derechos políticos, pues observa, por ejemplo, el porcentaje de personas con derecho a voto, la participación de votantes por edad y por sexo, los segmentos de la población que ejercen su derecho al voto y a ser elegidos (por ejemplo, las mujeres) y datos sobre infraestructura relacionados con la organización de elecciones. Además, la categoría de datos administrativos abarca todos los tratados, leyes y documentos legislativos que mantienen distintos sistemas administrativos nacionales e internacionales. Del mismo modo, la información sobre políticas, planes de acción y programas adoptados por gobiernos u otros órganos también forma parte de los datos administrativos y es igualmente decisivo para la realización de los derechos humanos. Así pues, constituye una importante fuente de información que complementa los datos basados en hechos.

El uso de una metodología normalizada para acopiar información de los sistemas de registro civil y administrativo, y normalmente con una fiabilidad y una validez razonables, hace que las estadísticas administrativas sean indispensables para conseguir mayor transparencia, credibilidad y rendición de cuentas en las evaluaciones de derechos humanos (recuadro 15)<sup>23</sup>. Sin embargo, en el contexto de la evaluación de los derechos humanos en general y de la vigilancia realizada por los órganos creados en virtud de tratados en particular, en la mayoría de los casos es indispensable recurrir a la información acopiada por ONG y otras fuentes (como encuestas sobre victimización) como

22. Véase [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org) y [www.cesr.org](http://www.cesr.org).

23. La mayoría de los indicadores disponibles de datos administrativos suelen revestir interés administrativo y normativo para los gobiernos, y no necesariamente sobre cuestiones importantes desde una perspectiva de derechos humanos como la administración de justicia o la discriminación en el acceso a los servicios públicos y el empleo. Por consiguiente, es preciso ampliar y normalizar los mecanismos de acopio de datos administrativos en estas otras esferas de importancia para los derechos humanos.



complemento a las estadísticas administrativas<sup>24</sup>.

Por sí mismas, las estadísticas administrativas no pueden dar una evaluación completa de la situación de derechos humanos en un contexto determinado. Tal vez no abarquen todos los aspectos pertinentes para la realización efectiva y el disfrute de esos derechos. Puede suceder también que su cobertura sea incompleta (por ejemplo, limitada al segmento de población que utiliza los servicios públicos) y puede haber sesgos en la presentación de informes, sin olvidar la comunicación deliberada de datos erróneos<sup>25</sup>. Sin embargo, dada su pertinencia para los derechos humanos, incluido el derecho a la información, así como su sencillez, rapidez, frecuencia de actualización y eficacia en relación con el costo, las estadísticas administrativas son un elemento de primer orden en la realización de evaluaciones de derechos humanos.

### **Encuestas estadísticas**

Las encuestas estadísticas se utilizan para recoger información cuantitativa y cualitativa directa sobre subconjuntos de la población. A diferencia de un censo (véase más adelante), en el que se sondea a todos los miembros de la población, una encuesta estadística o por muestreo recoge datos de una fracción de la población estudiada con el fin de extraer conclusiones que puedan aplicarse a la totalidad de la población. A este respecto, las encuestas por muestreo son un medio eficaz en relación con el costo para acopiar información en situaciones en

las que una enumeración completa es imposible de realizar o no se dispone de datos de fuentes administrativas. Muchos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se recogen utilizando datos de encuestas estadísticas debido a la falta de registros administrativos exactos. Constituyen un importante mecanismo de generación de datos para las evaluaciones de derechos humanos tanto en organismos públicos (generación y validación de datos administrativos) como en instituciones no gubernamentales (por ejemplo, encuestas independientes encargadas por organizaciones de la sociedad civil) para evaluar el impacto de los programas públicos, o para que los donantes evalúen la eficacia de la ayuda (recuadro 16). No obstante, la utilización de muestras estadísticas bien estructuradas, incluidas muestras que permitan la producción de estadísticas desglosadas (por ejemplo, por grupo étnico), puede requerir gran cantidad de recursos, a diferencia de los datos administrativos o basados en hechos. Es por esa razón que este tipo de mecanismo de generación de datos no sea muy común entre la sociedad civil. Son más factibles y están más extendidas las encuestas pequeñas o las que abarcan solamente los grupos de población más pertinentes o seleccionados. El enfoque metódico elaborado para los residentes de un complejo de viviendas sociales en el norte de Belfast (recuadro 17) es un ejemplo particularmente interesante de organización de la sociedad civil que recoge estadísticas económicas que en la mayoría de los casos serían acopiadas por organismos administrativos.

24. También se han utilizado datos administrativos para vigilar la discriminación racial en la actividad policial y los crímenes de odio. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, varios datos administrativos, sobre detenciones policiales, permisos de conducir, accidentes de tráfico, infracciones en mudanzas, registros en busca de contrabando, se han utilizado para evaluar el sesgo racial en la actividad policial. La Ley de estadísticas de delitos motivados por prejuicios de 1990 llevó a la elaboración y aplicación del programa nacional de acopio de datos sobre delitos motivados por prejuicios. Mientras que el uso de datos administrativos ha facilitado la evaluación del racismo y la intolerancia en estos dos casos, varios estudios también han puesto de manifiesto sus limitaciones y han pedido que se recurra a fuentes de datos auxiliares, como encuestas, observaciones directas y datos basados en hechos, así como la mejora continua del acopio de datos y las metodologías de evaluación. Véase G. Ridgeway y J. MacDonald, "Methods for assessing racially biased policing", en *Race, Ethnicity and Policing: New and Essential Readings*, S. Rice y M. White, ed. (New York University Press, 2010) y S. Bennett, J. Nolan y N. Conti, "Defining and measuring hate crime: a potpourri of issues", en *Hate Crimes*, B. Perry et al., ed. (Greenwood, 2009).
25. Para más información sobre datos administrativos, véase por ejemplo Banco Asiático de Desarrollo, *Administrative Data Sources for Compiling Millennium Development Goals and Related Indicators: A Reference Handbook on Using Data from Education, Health and Vital Registration Systems Featuring Practices and Experiences from Selected Countries* (Mandaluyong City, Filipinas, 2010). Puede consultarse en la dirección [www.adb.org](http://www.adb.org).

Recuadro 15

Importancia de los datos administrativos en los diagnósticos de derechos humanos

Un enfoque cuantitativo en el diagnóstico de derechos humanos en general y en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de un Estado en particular ha de estar inevitablemente informado por el uso de datos administrativos significativos, normalizados y eficaces en relación con el costo. Hay varios motivos que hacen necesario buscar datos administrativos sobre las iniciativas de desarrollo y gobernanza del Estado que puedan relacionarse con la promoción y la protección de los derechos humanos.

- En primer lugar, los datos administrativos se generan en el punto de contacto entre un organismo y la población o los beneficiarios de sus medidas. En otras palabras, refleja la eficacia de un Estado o la acción administrativa de sus organismos en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sus objetivos de desarrollo y gobernanza o sus obligaciones de derechos humanos. Esa información es decisiva para la rendición de cuentas por parte de los Estados.
- En segundo lugar, los datos administrativos cumplen el requisito de información para la formulación de políticas y programas y muestran los progresos realizados en la aplicación de estos.
- En tercer lugar, dado que el Estado es el garante primario de derechos en materia de derechos humanos y que la evaluación se centra en su acción o falta de acción, un conjunto de datos generados por sus propios mecanismos probablemente sea más aceptable para él mismo que la información procedente de fuentes no gubernamentales y otras.

Dado que los datos administrativos son recogidos por diversos ministerios y organismos públicos en el nivel comunitario, la tercera consideración supone que la generación de datos administrativos debe estar basada en directrices rigurosas y una metodología normalizada para el registro y la compilación de la información pertinente. Mientras que esas directrices pueden proceder de los organismos estadísticos nacionales y organizaciones internacionales especializadas, invariablemente existe la necesidad de realizar un examen periódico independiente con el fin de determinar la credibilidad de los conjuntos de datos administrativos.

Las encuestas también son importantes fuentes de información para comprobar la credibilidad de los datos administrativos. Por ejemplo, las encuestas de victimización (encuestas de víctimas o encuestas de víctimas de delitos) ayudan a evaluar el alcance de

los delitos (o incluso de las violaciones de derechos humanos, por ejemplo en contextos posteriores a un conflicto) y la exactitud de los registros policiales o judiciales<sup>26</sup>.

26. Véase UNODC y Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, *Manual on Victimization Surveys* (ECE/CES/4) (Ginebra, 2010). Puede consultarse en la dirección [www.unece.org](http://www.unece.org).

**Recuadro 16**

**Encuestas estadísticas: una fuente de datos primordial para los derechos humanos**

Una encuesta directa de personas o de hogares es a menudo fundamental para valorar su disfrute de los derechos humanos, tanto los derechos sociales, económicos y culturales como los derechos civiles y políticos. Mediante las encuestas en los hogares se están recogiendo con éxito cantidades considerables de datos relacionados con los ODM. La misma metodología de generación de datos puede utilizarse para abordar los derechos humanos y otras cuestiones conexas, como la delincuencia, la seguridad de la vida y las propiedades, la violencia persistente y sistemática contra la mujer y grupos de población concretos, la corrupción, la administración de justicia, la libertad de expresión y la participación en los asuntos públicos. Con un costo modesto, esas cuestiones podrían incluirse en las encuestas socioeconómicas periódicas que realizan los organismos estadísticos de muchos países o, si existen los recursos suficientes, en encuestas independientes encargadas para evaluar cierto conjunto de cuestiones de derechos humanos. Para mayor comodidad administrativa y economía de costos, tal vez sea conveniente combinar ambos enfoques. Las encuestas socioeconómicas periódicas podrían utilizarse para hacer un seguimiento de una o dos cuestiones incluidas en las encuestas de derechos humanos, que son más detalladas pero menos frecuentes.

Existen muchos ejemplos de encuestas socioeconómicas nacionales periódicas para el acopio de información directamente pertinente para evaluar la realización del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, pero muy pocas se centran exclusivamente en los derechos humanos, particularmente los derechos civiles y políticos. El proyecto Metagora realizó una encuesta en los

hogares sobre los derechos de los pueblos indígenas en Filipinas (recuadro 18) y acopió información sobre abusos y malos tratos por la policía en México (recuadro 19). En ambos casos, el enfoque participativo y con múltiples interesados directos contribuyó al diseño de las encuestas y a conseguir un sentimiento de identificación con los instrumentos y los resultados.

**Recuadro 17**

**Uso de indicadores de encuestas para exigir derechos: iniciativa de la sociedad civil de los residentes de Seven Towers, norte de Belfast, Reino Unido**

La historia de los residentes de Seven Towers en Belfast del Norte muestra la forma en que los titulares de derechos pueden utilizar indicadores para exigir sus derechos. Con la ayuda de una organización de la sociedad civil, Participation and the Practice of Rights Project (PPR), los residentes de Seven Towers, un complejo de altos edificios de viviendas sociales en Irlanda del Norte, vinculó sus graves y recurrentes problemas de vivienda a un conjunto de indicadores básicos relacionados con las normas internacionales de derechos humanos. Se utilizaron seis indicadores y sus niveles de referencia correspondientes para vigilar el desempeño de las instituciones públicas en la atención de los derechos relacionados con la vivienda de los residentes durante distintos períodos de tiempo. Los seis indicadores del “derecho a una vivienda adecuada” sobre los que los residentes acopiaron información, utilizando una encuesta representativa de puerta a puerta, fueron los siguientes:

- Porcentaje de zonas comunes en las que se limpian los excrementos de paloma;
- Número de familias con niños en el complejo;
- Porcentaje de residentes que informan de problemas de drenaje y saneamiento;
- Porcentaje de residentes que informan de humedad y moho en sus apartamentos;
- Porcentaje de residentes satisfechos con la respuesta recibida del organismo de la vivienda a los problemas comunicados (encuesta de percepción y opinión), y
- Porcentaje de residentes descontentos con su grado de participación en las decisiones del organismo de la vivienda (encuesta de percepción y opinión).

El primer indicador guarda relación con la observación general número 4 (1961) sobre el derecho a una vivienda adecuada: “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad” (párr. 8 d)). El segundo indicador se relaciona con el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. Aunque “a los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño”, hay aspectos que se encuentran principalmente en la esfera de la comunidad o de las autoridades locales, y deben ser abordados en ese ámbito.

Un organismo de supervisión establecido por los residentes hizo el seguimiento de los progresos realizados y también presentó informes sobre los progresos realizados en relación con los niveles de referencia a las instituciones oficiales pertinentes. El proceso de seguimiento mediante indicadores y niveles de referencia, combinado con la atención de los medios y la información obtenida gracias a la Ley de libertad de información, permitió a los residentes conseguir mejoras pequeñas pero importantes en sus condiciones de vivienda. Las instituciones públicas también reconocieron que la participación activa de los residentes les ayudó a administrar los recursos de manera eficiente.

*Fuentes:* D. Donnelly, F. McMillan y N. Browne, “Active, free and meaningful: resident participation and realising the right to adequate housing in north Belfast”, 2009. Puede consultarse en [www.york.ac.uk/chp/hsa/papers/spring09/Donnelly.pdf](http://www.york.ac.uk/chp/hsa/papers/spring09/Donnelly.pdf) (consultado el 23 de mayo de 2012). Participation and the Practice of Rights Project ([www.pprproject.org](http://www.pprproject.org)).

Recuadro 18

Encuesta sobre los derechos de las poblaciones indígenas en Filipinas

La Comisión de Derechos Humanos llevó a cabo un estudio piloto sobre el diagnóstico de los derechos de las poblaciones indígenas a sus tierras ancestrales en Filipinas, en estrecha colaboración con la Junta Nacional de Coordinación Estadística, la Oficina Nacional de Estadística, el Centro de Investigación y Enseñanzas Estadísticas y la Comisión Nacional sobre Poblaciones Indígenas. Mediante un estudio basado en encuestas, el objetivo del proyecto era evaluar el grado de aplicación de la Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en tres regiones septentrionales de Filipinas centrándose en tres grupos indígenas, a saber, los bago, los bugkalot/ilongot y los kankaney. El estudio incluyó consultas con diversos dirigentes de las comunidades indígenas para identificar aspectos que pudieran mejorar la calidad y la utilidad de la encuesta piloto. Este ejercicio demostró que agentes de campos muy diferentes pueden informar y reforzar la labor de medición de los derechos humanos. La encuesta puso de manifiesto importantes diferencias en la experiencia de violaciones de los derechos a la tierra (usurpación, contaminación, allanamiento, desplazamiento/realojamiento y otros), que iban desde el 21% para los bago, pasando por el 36% para los kankaney, hasta el 57% para los bugkalot/ilongot. Como consecuencia directa del proyecto, la Junta Nacional de Coordinación Estadística revisó el diseño de su censo nacional e incluyó preguntas sobre el perfil demográfico y social de los pueblos indígenas.

Fuentes: Naval, Walter y Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance* y cuestionario común entre los hogares del censo de 2010 sobre población y vivienda de la Oficina Nacional de Estadística de Filipinas.

## Censos

Un censo es una enumeración completa de todos los miembros de la población de un país o de cualquier otro territorio, a diferencia de las encuestas estadísticas, donde solo se estudia a una selección de miembros de la población<sup>27</sup>. Los países suelen realizar censos de población, vivienda<sup>28</sup>, agricultura y establecimientos industriales. Los censos de población suelen realizarse a intervalos de 10 años debido a la complejidad y el costo que supone la operación. Proporcionan datos de referencia básicos sobre

la estructura y las características fundamentales de la población y sobre variables que no cambian rápidamente. La enumeración completa de la población permite disponer de variables de interés a nivel geográfico más bajo (inclusive, en principio, personas sin hogar y grupos nómadas). Se trata de un recurso decisivo para elaborar estadísticas socioeconómicas desglosadas así como para generar muestras para las encuestas estadísticas<sup>29</sup>.

27. Véase el glosario de términos estadísticos.

28. Los censos de vivienda suelen realizarse a la vez que los censos de población, y pueden proporcionar información pertinente para los derechos a una vivienda adecuada, al agua y al saneamiento.

29. Véase *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*.

**Recuadro 19**

**Encuesta sobre abusos y malos tratos por las fuerzas policiales en México, D.F.**

Fundar, Centro de Análisis e Investigaciones realizó una encuesta piloto para determinar el alcance de los abusos y los malos tratos por parte de las fuerzas policiales en México, D.F. entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. El proyecto aplicó un enfoque cualitativo para realizar entrevistas descriptivas detalladas entre miembros de las fuerzas policiales, víctimas de distintos tipos de abuso y reclusos y personas en centros de detención para comprender la dinámica entre titulares de derechos, autoridades y autores de abusos. Esta información cualitativa proporcionó la base para el diseño del cuestionario. Se celebraron consultas sobre el cuestionario con distintos interesados directos, y los cuestionarios fueron ensayados previamente de manera rigurosa en varios hogares. Los resultados de la encuesta piloto revelaron un bajo nivel de confianza en la policía y una elevada incidencia de abusos, en particular de sobornos. La encuesta también puso de manifiesto que el 94% de los abusos quedaba sin denunciar.

*Fuentes:* Cuestionario de Metagora, 2004; Naval, Walter y Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance*.



**III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos**  
 >> Fuentes y mecanismos de generación de datos

**Recuadro 20**

**Características de las fuentes de estadísticas socioeconómicas y administrativas**

	Datos administrativos	Encuesta estadística	Censo
Criterio de inclusión	Se registran todos los acontecimientos afectados por el marco normativo o reglamentario	Restringida a la muestra de población	Enumeración completa de la población
Costo	Bajo	Medio	Alto
Frecuencia	Continua	3-5 años	10 años
Sesgo	En caso de registro incompleto o inexacto (deliberado o no)	Riesgo importante de sesgo, pero puede reducirse si está bien diseñada	Teóricamente sin sesgo, aunque puede generarse si la cobertura no es apropiada
Potencial de vigilancia y para la formulación de políticas	Muy bueno	Bueno	Bueno, aunque no a corto plazo

*Fuente:* Adaptado de Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicators for Policy Management: A practical guide for enhancing the statistical capacity of policy-makers for effective monitoring of the MDGs at the country level* (Nueva York, 2005), págs. 83 y siguientes.

### 3 **Encuestas de percepción y opinión**

Las encuestas de percepción y opinión tienen por objeto sondear a una muestra representativa de individuos para que expresen su opinión personal sobre determinada cuestión. El carácter de la información acopiada es predominantemente subjetivo y no puede cuantificarse directamente. Para agregar los datos, así como para transformar esas percepciones de opiniones en indicadores, suelen utilizarse formatos predeterminados o cerrados para las respuestas, junto con escalas ordinales o cardinales<sup>30</sup>. Según las circunstancias y el tema de la encuesta, las respuestas pueden obtenerse mediante entrevistas directas, cuestionarios autoadministrados o entrevistas telefónicas.

Las encuestas de percepción y opinión pueden ser pertinentes para la vigilancia de todos los derechos económicos, civiles, culturales, políticos y sociales. Constituyen una plataforma y una oportunidad para captar directamente las opiniones de la población acerca del funcionamiento y las políticas de órganos e instituciones oficiales. Por consiguiente, pueden contribuir a mejorar la rendición de cuentas del Estado hacia sus ciudadanos, en particular cuando los resultados se divulgan en los medios. Como con cualquier encuesta, la fiabilidad y validez de los resultados dependen esencialmente del diseño de los cuestionarios, la formulación de las preguntas (y su ensayo previo) y la competencia de los entrevistadores.

Varias iniciativas utilizan regularmente encuestas de percepción y opinión en los hogares para recoger información pertinente para los derechos humanos. Una de las más prominentes es la Asociación Internacional Gallup<sup>31</sup>, una red internacional de institutos de investigación que realiza encuestas de opinión pública en unos 60 países. El

Afrobarómetro<sup>32</sup>, coordinado por distintos institutos africanos, es una medida internacional de la opinión o percepción del público sobre la democracia, la gobernanza, los medios de vida, la participación, los conflictos y la delincuencia. Otras iniciativas análogas son el Latinobarómetro (que abarca los países de América del Sur), el Barómetro de Asia oriental y el Eurobarómetro. Desde principios de los años setenta, la Comisión Europea viene realizando encuestas para el Eurobarómetro en todos los Estados Miembros de la Unión Europea. Se realizan encuestas normalizadas periódicas para sondear a la población sobre diversas cuestiones de interés internacional (por ejemplo, globalización, desarrollo sostenible, inmigración), sobre sus características y hábitos culturales, políticos y socioeconómicos, y sobre sus expectativas<sup>33</sup>. También existen encuestas de opinión confinadas a determinado grupo de población para generar una evaluación comparativa de diversas cuestiones, como la corrupción, los grupos de presión, los derechos de propiedad y el entorno empresarial. Un ejemplo es la Encuesta sobre entorno empresarial y resultados de las empresas, elaborada conjuntamente por el Grupo del Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Realiza entrevistas directas a administradores y propietarios de determinadas empresas sobre cuestiones de gobernanza en el mundo empresarial<sup>34</sup>.

La información procedente de las encuestas de percepción y opinión en los hogares permite obtener la perspectiva individual o la “voz del pueblo” en la evaluación de los derechos humanos. Sin embargo, el método, que prima la información subjetiva, puede no llegar a producir indicadores fiables y válidos para vigilar los derechos humanos de manera constante. Puede suceder también que no sea debidamente representativo debido a las limitaciones de cobertura

30. Por ejemplo, una pregunta que se ha utilizado para evaluar la violencia contra la mujer es: “En su opinión, ¿tiene razón el hombre si pega a su mujer por desobedecerle?” y las posibles respuestas son: 1) sí; 2) no; 3) no sabe (estudio de la OMS en varios países sobre salud y eventos vitales de la mujer, versión 9.9 del cuestionario (2005)).

31. Véase [www.gallup-international.com/](http://www.gallup-international.com/).

32. Véase [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org).

33. Véase [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) (consultado el 23 de mayo de 2012).

34. Véase [www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/beeps.shtml](http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/beeps.shtml) (consultado el 23 de mayo de 2012).

y que dé lugar a mediciones incapaces de apoyar o permitir las comparaciones entre secciones. En cualquier caso, en algunas ocasiones este método puede producir información que complementa a otros tipos de indicadores en las evaluaciones de

derechos humanos. También puede utilizarse para obtener la información de primer nivel, que, en función de su utilidad, puede seguir profundizándose mediante otros métodos de generación de datos.

#### Recuadro 21

#### ¿Son mejores las encuestas estadísticas que los juicios de expertos? Encuesta DIAL en los hogares sobre la corrupción

En los estudios realizados por Development, Institutions and Long Term Analysis (DIAL), una organización de investigaciones con sede en París, se utilizaron encuestas en los hogares que pusieron de manifiesto las deficiencias de las encuestas de opinión entre expertos sobre la corrupción. También demostraron las limitaciones que existen en la utilización de algunas bases de datos mundiales basadas en opiniones y dictámenes de expertos para las comparaciones entre secciones y las comparaciones a lo largo del tiempo. Utilizando simultáneamente encuestas en los hogares y encuestas de opinión entre expertos sobre la corrupción en ocho países subsaharianos, el estudio reveló que los expertos sobrevaloran sistemáticamente el alcance de la corrupción en comparación con las percepciones de los hogares. También demostró que las percepciones sobre la corrupción o la gobernanza en conjunto entre grupos vulnerables o víctimas y el grupo de influencia, que incluye a los expertos, pueden variar considerablemente.

Fuentes: M. Razafindrakoto y F. Roubaud, "Are international databases on corruption reliable? A comparison of expert opinion surveys and household surveys in sub-Saharan Africa" (DIAL, 2006). Véase también Naval, Walter y Suárez de Miguel, *Measuring Human Rights and Democratic Governance*, recuadro 6.5, pág. 117.

#### 4 Datos basados en juicios de expertos

Los datos basados en juicios de expertos son aquellos generados mediante evaluaciones combinadas de la situación de derechos humanos con ayuda de un número limitado (o muestra) de "expertos informados"<sup>35</sup>. La información generada está principalmente basada en juicios, es decir, es subjetiva, y necesita ser traducida a un formato cuantitativo mediante codificación<sup>36</sup>, al igual que

en las encuestas de percepción y opinión en los hogares. A diferencia de éstas, suele entrañar un uso más sistemático de diversas fuentes de información, incluidos los medios informativos, informes de los gobiernos y de ONG, por un número limitado de expertos (por ejemplo, grupos de promoción de intereses, investigadores académicos, sociólogos, administradores) a los que se les pide que evalúen y puntúen el desempeño de los Estados. A pesar de las evidentes limitaciones de este método, los datos

35. Esta categoría de mecanismos de generación de datos a veces se denomina "datos basados en normas" en la literatura de derechos humanos. La terminología aquí escogida procura evitar confusiones en cuanto a la noción de "normas", a la que también se hace referencia en otras categorías de iniciativas, como en los datos basados en hechos sobre violaciones de los derechos humanos, cuyas definiciones también están basadas en normas de derechos humanos de rango internacional o nacional.

36. La codificación se refiere al procedimiento de conversión de información oral o textual en cifras u otros símbolos que puedan contarse y tabularse con mayor facilidad.

basados en juicios de expertos se han utilizado a menudo en las clasificaciones de países y las comparaciones a lo largo del tiempo.

Las iniciativas de esta categoría se han centrado primordialmente en evaluar los derechos civiles y políticos, aunque el alcance de las referencias al marco normativo de derechos humanos varía considerablemente de unos a otros<sup>37</sup>. Como en el caso de las encuestas de percepción y opinión en los hogares, hay un componente subjetivo predominante en la evaluación de derechos humanos con este método. La diferencia es que en este caso lo que se refleja es la subjetividad de los expertos, frente a las opiniones de individuos en las encuestas en los hogares. Algunas de las iniciativas bien conocidas en esta categoría han sido objeto de críticas por su falta de validez y fiabilidad, al no ser representativas de la realidad sobre el terreno, estar basadas en juicios personales de un número limitado de observadores<sup>38</sup> y no en datos empíricos directamente cuantificables. Además, su aceptabilidad a menudo se ve comprometida, pues se considera que proporcionan respuestas resumidas a cuestiones complejas sin ofrecer una base sistemática o ejemplos que justifiquen las evaluaciones. También se ha afirmado que carecen de transparencia en la selección, el acopio y la evaluación de la información por los expertos.

Entre las iniciativas que utilizan juicios de expertos para evaluar y clasificar a los países en función de su grado de libertad política y civil, se encuentra Freedom House<sup>39</sup> y su encuesta mundial "Freedom in the world" [libertad en el mundo], bien conocida y ampliamente utilizada. Esa encuesta viene realizándose todos los años desde 1972 y se centra

en los derechos civiles y políticos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo también ha experimentado con este método de generación de datos para vigilar aspectos de los derechos humanos. En su *Informe sobre Desarrollo Humano 1991* introdujo un "índice de libertad humana" basado en 40 criterios y datos procedentes de la *World Human Rights Guide* elaborada por Charles Humana. En el *Informe sobre el desarrollo humano 1992* se presentaba el "índice de libertad política", que se centraba en cinco libertades. Sin embargo, ante las fuertes críticas y la oposición manifestadas, ninguno de los índices volvió utilizarse. El *Informe 2010* volvió a presentar un nuevo conjunto de indicadores sobre distintos aspectos de los derechos civiles y políticos, que incluían datos basados en hechos (número de periodistas detenidos, según los datos registrados por el Comité de Protección del Periodista), indicadores de encuestas de percepción y opinión (por ejemplo, porcentaje de personas que manifestaron a oficiales públicos alguna opinión durante el mes anterior y porcentaje de personas que se enfrentaron a una situación de soborno durante el último año; base de datos de Gallup World Poll) y datos basados en juicios de expertos (por ejemplo, el índice de libertad de prensa producido por Periodistas sin Fronteras)<sup>40</sup>.

Otras iniciativas bien conocidas son Minorities at Risk<sup>41</sup>, un proyecto de investigación basado en el Centro de Desarrollo Internacional y Gestión de Conflictos de la Universidad de Maryland, que hace un seguimiento de la situación y los conflictos de grupos políticamente activos, utilizando diversas fuentes de información como los medios, informes oficiales, informes de organizaciones no gubernamentales y opiniones de expertos<sup>42</sup>.

37. Sobre esta cuestión, véase, por ejemplo, K.A. Bollen, "Political rights and political liberties in nations: an evaluation of human rights measures, 1950 to 1984", en *Human Rights and Statistics*.

38. La falta de fiabilidad se refleja en el hecho de que distintos grupos de expertos normalmente proporcionan valores distintos para los mismos indicadores.

39. Para más detalles, véase [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

40. Véase <http://hdr.undp.org> y [www.rsf.org](http://www.rsf.org).

41. Véase [www.cidcm.umd.edu/mar/](http://www.cidcm.umd.edu/mar/) (consultado el 23 de mayo de 2012).

42. Véase también *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, recuadro 2.1, sobre el conjunto de datos de Minorities at Risk en el que se cuantifica la exclusión cultural. De forma más general y en relación con los grupos indígenas, véase "Informe del seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los grupos indígenas" (E/C.19/2004/2) celebrado en enero de 2004 por el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Desglose de los indicadores de derechos humanos

Transparencia Internacional compila un “índice de percepciones de la corrupción”, un índice compuesto basado en diversos sondeos y encuestas que recogen datos sobre la corrupción<sup>43</sup>.

En cuanto a la gobernanza, Business Environment Risk Intelligence<sup>44</sup> es una fuente privada de análisis sobre el entorno empresarial. Compila diversos índices cuantitativos (por ejemplo, “índice de riesgo político” e “índice de riesgo de las operaciones”) basados en evaluaciones cualitativas realizadas por diplomáticos y especialistas políticos sobre entorno empresarial prevalente y las perspectivas del país. IHS Global Insight<sup>45</sup> es una empresa privada que proporciona datos análogos sobre evaluaciones del riesgo de los países para inversores internacionales. El Foro Económico Mundial, en su *Global Competitiveness Report* [Informe mundial sobre la competitividad], recurre también a juicios de expertos para presentar

su análisis de la competitividad empresarial a nivel nacional.

Una de las grandes ventajas de utilizar información basada en opiniones de expertos es que puede recopilarse con mucha rapidez y puede servir eficazmente para presentar una primera evaluación de la situación. A menudo, esas evaluaciones captan con bastante acierto la situación general. En cambio, suelen alejarse de las normas de fiabilidad y comparabilidad de los datos, lo que a su vez puede influir en su aceptación por el público. Como método de evaluación de los derechos humanos, particularmente en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos por los Estados partes a lo largo del tiempo, este tipo de métodos solo tienen una utilidad limitada<sup>46</sup>.

## C. Desglose de los indicadores de derechos humanos

En el sistema normativo internacional de derechos humanos, hay una gran demanda de información estadística que vaya más allá de promedios nacionales, destaque a los grupos de población más desfavorecidos o vulnerables y contribuya a medir la desigualdad y la discriminación. Por ejemplo, mientras que la mortalidad de lactantes (niños menores de un año) ha disminuido en la mayoría de los países en los últimos decenios, la incidencia de esa mortalidad es considerablemente mayor entre los hogares más pobres en todas las regiones. Las cifras presentadas en el *Informe sobre Desarrollo*

*Humano 2010* muestran que la mortalidad de lactantes en los hogares más pobres (el quintil inferior de la distribución de ingresos) casi duplica la del quintil más alto, es decir, más próspero, en los Estados árabes, Asia oriental, el Pacífico, América Latina y el Caribe. Del mismo modo, las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas a menudo sufren desventajas estructurales en esferas clave de los derechos humanos<sup>47</sup>. Por ejemplo, el Banco Mundial informó de que mientras que más de la mitad de la población total era pobre en Bolivia y Guatemala, la pobreza afectaba a casi las tres cuartas partes

43. Véase [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

44. Véase [www.beri.com](http://www.beri.com).

45. Véase [www.globalinsight.com/](http://www.globalinsight.com/).

46. Pueden encontrarse más ejemplos y un examen de distintos mecanismos de generación de datos en T. Landman y E. Carvalho, *Measuring Human Rights* (Routledge, 2010).

47. Por ejemplo, un informe encargado por el Consejo de Gobiernos Australianos, en el que se utilizó un conjunto de indicadores, reveló que las tasas de mortalidad perinatal y de lactantes (menores de un año) entre poblaciones indígenas seguía siendo dos o tres veces superior a las tasas de poblaciones no indígenas, y la tasa de desempleo era del 15,6% entre indígenas y del 5,1% entre no indígenas (*Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2009*) (Canberra, Steering Committee for the Review of Government Service Provision, 2009). Disponible en [www.pc.gov.au/gsp/reports/indigenous/keyindicators2009](http://www.pc.gov.au/gsp/reports/indigenous/keyindicators2009) (consultado el 24 de mayo de 2012).

### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Desglose de los indicadores de derechos humanos

de la población indígena<sup>48</sup>. La evaluación de la discriminación por motivos de género también exige desglosar las estadísticas por sexos (véase el capítulo IV, recuadro sobre estadísticas de género y derechos humanos de la mujer). En relación con el derecho a la educación, por ejemplo, la proporción de mujeres a hombres en lo que se refiere al promedio de años de escolarización muestra que en todas las regiones las niñas reciben considerablemente menos educación escolar que los niños<sup>49</sup>.

Si bien las estadísticas desglosadas son indispensables para abordar las cuestiones de derechos humanos, no siempre resulta práctico o factible desglosar los datos en el nivel deseado. El desglose por sexo<sup>50</sup>, edad, región (por ejemplo, urbana/rural) o unidad administrativa, situación económica (por ejemplo, quintil o decil de ingresos o gastos), situación socioeconómica (por ejemplo situación de empleo) o logros académicos, puede, por ejemplo, ser más fácil que por origen étnico, ya que la identificación de grupos étnicos puede entrañar criterios objetivos (por ejemplo, idioma) y subjetivos (por ejemplo, autoidentificación) que evolucionan con el tiempo. El acopio de datos relativos a otras características de la población generalmente tendrá repercusiones en los costos. La producción de datos desglosados que se recogen mediante encuestas estadísticas tenderá a ampliar los *intervalos de confianza* (véase el glosario) si el tamaño de las muestras de los grupos seleccionados no aumenta, lo que entraña una nueva recogida de datos. La publicación, el análisis y la explotación de datos a un nivel menor de agregación exigirán recursos adicionales<sup>51</sup>.

El desglose de los datos por religión u origen étnico también puede ser política y socialmente difícil cuando se usa de manera equivocada. Cuando se producen cifras ficticias (sea engrosando o adelgazando los datos) con fines políticos, pueden generarse divisiones entre la población. Por otro lado, el desglose de datos puede utilizarse para conseguir que las minorías y otros grupos de población resulten más visibles con el fin de obtener pruebas para elaborar políticas con fines concretos y apoyar la integración de esos grupos. Los defensores de la inclusión de preguntas sobre el origen étnico y la religión en los cuestionarios de censos y encuestas también han señalado que los encuestados tienen la posibilidad de contestar o no a esas preguntas. Sin embargo, no en todos los casos bastará con incluir esta opción en el cuestionario. Los entrevistadores habrán de que explicar claramente y reiterar esta opción a los encuestados.

No existe ninguna obligación general de derechos humanos en virtud de la cual un país deba desglosar la información estadística por características étnicas u otros datos potencialmente delicados. En relación con la etnicidad, por ejemplo, los *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación* estipulan que la decisión de acopiar datos desglosados depende de varias consideraciones y circunstancias nacionales, entre ellas, por ejemplo, la necesidad nacional de esos datos y la idoneidad y sensibilidad de las preguntas sobre el origen étnico. La misma fuente ofrece una definición amplia de etnicidad: *la etnicidad está basada en una comprensión compartida de la historia y los orígenes territoriales (regionales y*

48. Gillette Hall and Harry Anthony Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994–2004* (Palgrave Macmillan, 2006).

49. Véase *Informe sobre Desarrollo Humano 2010 – La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* (PNUD, 2010).

50. La Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer recomienda que se presenten los datos desglosados por sexo y edad para reflejar los problemas, cuestiones e intereses relacionados con la mujer y el hombre en la sociedad con fines de planificación y ejecución de programas y políticas. Véase *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexo II.

51. El debate entre los usuarios de datos estadísticos, entre ellos los organismos nacionales de derechos humanos, y los productores de datos, como parte de la labor del ACNUDH sobre indicadores de derechos humanos con oficinas nacionales de estadística y otras organizaciones locales, ha puesto de relieve la infrautilización de datos que ya están recogidos.



### III. >> Enfoques metodológicos para la elaboración de indicadores de derechos humanos

>> Desglose de los indicadores de derechos humanos

*nacionales) de un grupo étnico o comunidad, así como en características culturales particulares como el idioma y/o la religión. La manera de entender las opiniones de los declarantes sobre su etnicidad, la conciencia de sus antecedentes familiares, el número de generaciones que han vivido en el país y el tiempo transcurrido desde la inmigración son todos posibles factores que influyen en el registro de la etnicidad en el censo. La etnicidad es multidimensional y se trata más de un proceso que de un concepto estático, por lo que las clasificaciones étnicas deberían tratarse con límites modificables.*

En relación con los derechos humanos y el desglose de datos en función de la discapacidad, por ejemplo, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad es más clara acerca del desglose y exige a los Estados que recopilen “información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención. [...] La información [...] se desglosará, en su caso, y se utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la presente Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos” (art. 31).

En general, los órganos internacionales de derechos humanos han alentado el desglose de datos sobre la base de los motivos prohibidos de discriminación. La lista, no exhaustiva, de esos motivos incluye

los siguientes: sexo, edad, situación económica y social, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento, discapacidad, estado de salud, nacionalidad, estado civil y familiar, orientación sexual e identidad de género, lugar de residencia y otros. Mientras que la pertinencia práctica y la viabilidad del desglose han de abordarse debidamente, el desglose de datos ayuda a diseñar, adaptar, aplicar y vigilar las medidas encaminadas a impulsar los derechos humanos y contribuye a detectar problemas conexos relacionados con los derechos humanos, como la discriminación directa o indirecta (cap. IV, recuadros 23 y 24)<sup>52</sup>.

La decisión en cuanto al desglose de datos de censos, administrativos o de encuestas sobre la base de características como el origen étnico y la religión corresponde a las autoridades nacionales y dependerá de las circunstancias nacionales. Lo mismo puede decirse del desglose por motivos de discriminación como el sexo, la edad, la discapacidad, la prosperidad económica o la situación socioeconómica, las regiones o unidades administrativas<sup>53</sup>, aunque parece haber mucho menos margen para que las autoridades decidan no desglosar esos datos. A pesar de ello, la opinión generalizada parece estar a favor del desglose desde una perspectiva de derechos humanos, en la medida en que contribuye a abordar las desigualdades y la discriminación por motivos prohibidos.

52. Por ejemplo, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia ha utilizado encuestas e indicadores desglosados para poner de relieve la marginación de las minorías en el acceso a la educación, el empleo, la salud y la vivienda en el Japón (E/CN.4/2006/16/Add.2).

53. En algunos casos, el desglose por región o unidad administrativa puede proporcionar información indirecta sobre la situación de los grupos étnicos.

