

LOS INDICADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

Darío Ramírez Salazar**

ANTECEDENTES EN LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DEL PNDH

Los indicadores estadísticos son una eficaz herramienta en el proceso para avanzar en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Asimismo permite a las personas y organizaciones claridad sobre las acciones realizadas y las necesidades pendientes de acción. Por esta razón, la elaboración de indicadores ha tomado en los últimos años mayor relevancia en la promoción y seguimiento del desarrollo de los derechos humanos. Con la participación de distintos actores se busca diseñar nuevos caminos en el uso de datos estadísticos en el área de derechos humanos con el fin de proporcionar cambios en las opiniones, políticas públicas y prácticas. De acuerdo con el PNUD, los indicadores se pueden usar para:

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

*Ponencia presentada, en agosto de 2005, durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en instalaciones de la SRE, en Tlatelolco, D.F.

**Director General Adjunto. Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. Secretaría de Gobernación

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece la obligación de crear un sistema de seguimiento y control para la evaluación de los programas a cargo de la Administración Pública Federal.

Derivado de dicha responsabilidad, el PNDH debe de contar con un sistema de indicadores que evalúe su impacto y efectividad.

El PNDH tomó como base, también, la recomendación 31, que a pesar de ser un esfuerzo importante que es independiente del Gobierno Federal, resulta pertinente mencionarlo, ya que la medición del PNDH también la sugiere, implícitamente, para el Diagnóstico. Asimismo, ambos esfuerzos deberán ser coordinados en aras de una medición adecuada del respeto, protección y promoción de los derechos humanos en el país.

Para sumarse al esfuerzo internacional de medir el respeto de los derechos humanos a través de un sistema de indicadores, se consultó a países como Canadá y Reino Unido para saber cuál sería, en su opinión, la metodología más apropiada.

Asimismo, la elaboración, ejecución y seguimiento del PNDH se ha diseñado como una herramienta para la sociedad civil, ya que a través de los mecanismos contemplados dentro del Programa se podrá hacer un análisis puntual y determinar los logros y retos que se enmarquen dentro del Programa.

EL PNDH Y LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

Tomando en cuenta que los indicadores son herramientas de gran utilidad para reforzar el conocimiento de los fenómenos sociales complejos, que permiten simplificar y comunicar situaciones y tendencias en distintas áreas de la sociedad, y en este caso, de distintos derechos humanos y lograr que las políticas públicas vayan encaminadas al cumplimiento en materia de derechos humanos.

Después de análisis con expertos (entre los que se destacan académicos, el INEGI, el PNUD) se concluyó que los indicadores son un elemento esencial en todo programa especial de gobierno ya que aportan información objetiva, desagregada y verificable sobre sectores y variables críticas en distintos contextos sociales e institucionales. Además, facilitan la descripción de los rasgos más importantes de una actividad, y esto nos lleva a pensar en una metodología clara y transparente para la priorización, ya que permite detectar tendencias, enriquecer el análisis y mejorar la toma de decisiones.

La presente administración se ha inclinado por comenzar un trabajo constante en materia de indicadores en derechos humanos, de manera integral, dentro del marco del PNDH. Es cierto que los primeros pasos se han dado, sin embargo, no se puede perder de vista que el proyecto es de mediano a largo plazo, debido a la complejidad que implica su elaboración.

Lo que ha intentado aportar el PNDH es comenzar a hacer una evaluación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, la cual requiere la construcción de indicadores que generen la información oportuna y necesaria para realizar la evaluación.

Con el involucramiento de instituciones nacionales especializadas en la medición, y tomando en cuenta que la responsabilidad de la implementación efectiva y la obtención de resultados positivos dentro del PNDH corresponde a cada una de las dependencias en el marco de sus facultades y atribuciones.

El problema ante el cual se enfrenta el PNDH es realizar una fructífera combinación entre la teoría de políticas públicas, la teoría de indicadores en ciencias sociales, y las mediciones para evaluar la vigencia de los derechos humanos.

El PNDH tiene el objeto de ser un instrumento flexible y contemporáneo. Para ello resulta esencial medir las estrategias contenidas en él de manera que se puedan valorar los factores que expliquen los aciertos o desviaciones, y en todo caso, recaudar, complementar o actualizar las estrategias requeridas en el futuro.

METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DENTRO DEL PNDH

La elaboración de los indicadores dentro del PNDH se encuentra en su etapa inicial. En este momento se analiza el tipo de indicador para el tipo de derecho que está contemplado en cada una de las líneas de acción comprometidas dentro del PNDH. Esto, debido a que cada una de estas acciones tiene distintas naturalezas y dentro de un tiempo de cumplimiento distinto.

Se contemplan dos tipos de indicadores:

LOS INDICADORES DE IMPACTO DEL PNDH

El órgano encargado de elaborar este tipo de indicadores, según el PNDH, es el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación (CCSE). Corresponde a

este Comité elaborar los indicadores que medirán el impacto que ha tenido el PNDH en la protección, promoción y respeto de los derechos humanos.

Los trabajos previos han arrojado la idea de relacionar a los indicadores de impacto con los objetivos generales del Programa. Estos indicadores se refieren a los efectos en el mediano y largo plazo que pueden tener un conjunto de programas y acciones gubernamentales en la sociedad en su conjunto.

INDICADORES DE RESULTADO

El segundo nivel de planeación al interior del PNDH, los objetivos específicos corresponden a los indicadores de resultados, los cuales hacen referencia a la interacción entre los resultados de la gestión institucional y el entorno social.

El tercer nivel corresponde a los programas de trabajo anual de las instituciones y dependencias participantes. Los indicadores en este nivel por lo general son de producto o proceso.

Producto: se refieren a los bienes y servicios que generan las actividades del programa institucional. Es decir, expresan los efectos directos e inmediatos del proceso productivo.

Proceso: estos están relacionados con la ejecución de actividades, tareas, recursos y presupuestos. Describe la intensidad o la productividad de los recursos utilizados así como el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos y al funcionamiento de la organización.

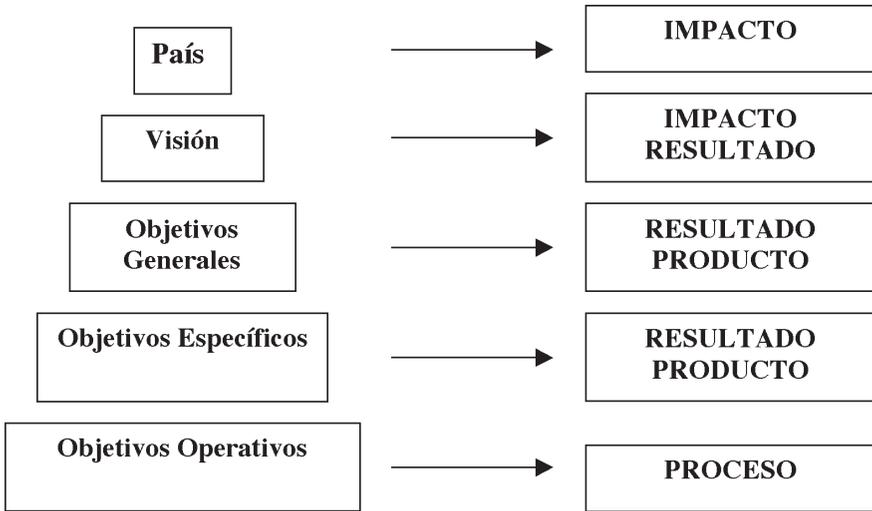
Éstos contienen los componentes críticos de éxito los cuales identifican los resultados clave y las acciones clave, que se deben alcanzar para poder afirmar que el objetivo se cumplió con éxito. Es de esta base de donde se infiere el tipo de algoritmo que se debe utilizar.

La construcción del sistema de indicadores se realizará de manera colectiva entre quienes serán responsables de las acciones medibles, los responsables de medirlas y aquellos que aportarán la información necesaria para la medición.

En resumen, el PNDH se integra a partir de los indicadores más sencillos, que se refieren a la operación y productos de la gestión de las dependencias, y gradualmente se van elaborando indicadores más complejos los cuales deberán medir el impacto del Programa.

INDICADORES POR ACCIÓN

Cada acción del PNDH debe contar con un indicador de cumplimiento. Dependiendo del tipo de acción de que se trate, le corresponde un indicador. A continuación, se describen los tipos de indicadores que existen:



Los planes de trabajo que las dependencias están elaborando para cada una de sus acciones contenidas en el Programa Nacional de Derechos Humanos incluyen un apartado en el cual deben mencionar los indicadores que utilizarán para medir el grado de cumplimiento.

Una vez recibidos todos los planes de trabajo, se hará un análisis puntual de los indicadores para determinar si son adecuados. Este análisis se hará con la ayuda del INEGI.

En el mes de junio, se determinará si hay acciones que no cuentan con indicadores adecuados. De ser el caso, se invitará a las dependencias correspondientes a participar en un taller, impartido por el INEGI, para elaborarlos.

Dicho taller se dividió en dos partes:

- 1) Presentación de la metodología para elaborar indicadores y trabajo práctico sobre un ejemplo relacionado con el tema.
- 2) Presentación de los resultados del trabajo hecho por las dependencias.

La propuesta es que el Comité de Evaluación y Seguimiento asista a dicho taller para hacer comentarios sobre los indicadores elaborados.

INDICADORES DE IMPACTO

Los indicadores de impacto se elaborarán en un taller similar al mencionado en el apartado anterior con la participación del Comité de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Dichos indicadores permitirán medir el grado de impacto que tiene el PNDH sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas.

RETOS ANTE LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

A continuación se enumeran los principales retos que deben de ser superados para crear un sistema de medición confiable.

- 1) Información
 - a. Elaborarla
 - b. Escogerla
 - c. Consensuarla
 - d. Oportuna
- 2) Priorización en los temas sin menoscabar la interdependencia e integralidad de los derechos
- 3) Temporalidad en los marcos de medición
- 4) Consenso con los actores que interpretarán los indicadores

CONCLUSIONES

Los indicadores en derechos humanos son una herramienta indispensable para la medición de las acciones ejecutadas dentro del PNDH. Los indicadores, al mismo tiempo, en el plano nacional han fortalecido la rendición de cuentas de manera notable. La elaboración de indicadores legítimos requiere de la cooperación y diálogo entre diversos actores. Está claro que poco a poco está surgiendo una gran diversidad de técnicas para lograr que otros actores,

incluidas las empresas, las OSC, actores multilaterales como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y los organismos de las Naciones Unidas reconozcan su obligación y ventaja en la rendición de cuentas.

En específico, en cuanto a la elaboración de indicadores dentro del PNDH se puede concluir lo siguiente:

Las estadísticas pueden revelar violaciones de derechos humanos, y por ello, son un poderoso medio para poder solicitar cuentas responsables. Es exactamente este objetivo el que se siguió en los primeros trabajos de elaboración de indicadores dentro del PNDH.

Los indicadores de gestión deben estar alineados con los objetivos del Plan Estratégico Institucional y su construcción está delimitada por la estructura de los presupuestos del gasto.

Los indicadores cuantitativos son estadísticas de segunda generación. Cada uno de ellos, así como cada conjunto, responde a objetivos específicos.

Los Planes Estratégicos Institucionales deben responder al contexto del país y del entorno internacional. Sus objetivos y líneas estratégicas deben ser el marco de la programación-presupuestación.

Un sistema de indicadores debe incluir la información estadística y sus meta-datos.

El desarrollo de indicadores y de sistemas de indicadores requiere del desarrollo de un sistema de información básica. Los procesos que generan registros administrativos pueden ser fuentes de datos estadísticos.