

INTERROGAR 04

TRABAJAR CON INDICADORES Y PUNTOS DE REFERENCIA

Introducción

Los indicadores enmarcan efectivamente las preguntas de maneras más específicas y medibles. A menudo, responden una pregunta utilizando datos cuantitativos. Por ejemplo, si la pregunta es “¿Cuántas niñas están matriculadas en la escuela, en comparación con los niños?”, el indicador sería la tasa de matriculación de hombres comparada con la de mujeres. Los datos pueden ser 1:1 o 2:1. Los puntos de referencia son importantes porque nos dan algo con lo que comparar los datos.

Como se examinó en [Interrogar 3 - El marco OPERA](#), cada dimensión del marco OPERA incluye una lista de verificación de preguntas útiles al interrogar qué está causando un problema en particular de manera más sistemática. Los indicadores son simplemente una forma de ayudar a responder las preguntas planteadas en cada dimensión. Esta nota presenta el concepto de indicadores y puntos de referencia de derechos humanos y explica cómo se pueden utilizar para medir normas específicas de derechos humanos dentro de cada dimensión del Marco OPERA.

Indicadores, datos y puntos de referencia: ¿Cuál es la diferencia?

En su forma más básica, un indicador es una categoría de información; es algo que indica un estado o nivel particular. En otras palabras, un indicador nos da una medida o una señal sobre una situación, en un lugar y momento particular. Una buena analogía es el tablero de un coche. Al mirar el tablero, es posible obtener una instantánea de lo que está haciendo el automóvil en un momento determinado. Nos proporciona indicadores como en qué marcha está el coche, cuánto combusti-

ble queda, la distancia que ha recorrido y la velocidad a la que viaja. Recuerda, sin embargo, que un indicador solo sugiere, se acerca o se aproxima a una situación particular; nunca es una medida exacta.

Los indicadores suelen ser cuantitativos. Usan números, ratios o porcentajes. Es decir, nos dicen “cuánto”, “cuántos” o “qué porcentaje”. Los ejemplos de indicadores pueden incluir el número de personas que reciben pensiones de jubilación o el porcentaje de la población que vive en la pobreza. Los indicadores también pueden basarse en información cualitativa; por ejemplo, la fecha de entrada en vigor de una ley en particular o una calificación de satisfacción del cliente.

Otra distinción importante es entre indicadores basados en hechos y basados en juicios. Los indicadores basados en hechos se pueden observar o verificar directamente, como la altura de un niño o el nivel de toxinas en una muestra de agua. Los indicadores basados en el juicio registran los puntos de vista, los sentimientos y las opiniones de las personas. Estos juicios a veces se categorizan y luego se convierten en indicadores cuantitativos; por ejemplo, el porcentaje de padres que están satisfechos con la calidad de la educación de sus hijos.

Los datos, que analizamos más de cerca en otros módulos, nos dicen el *valor* de un indicador en un caso particular. Por ejemplo, si el *indicador* que se examina es “el número de personas que reciben pensiones de jubilación”, los datos nos dirán si son 100.000 o 500.000 o 1.000.000 de personas.

Es importante recordar que los datos en sí mismos son solo una pieza de información. Para juzgar si un dato es alto o bajo, bueno o malo, si está mejorando o empeorando, necesitamos saber cómo se *compara* la información con un punto de referencia. Tal es la función del punto de referencia.

Este documento está organizado de acuerdo a un innovador sistema para recolectar, analizar y presentar evidencia en tres pasos:



INTERROGAR

Mapea el problema a fondo usando el Marco OPERA para identificar indicadores y puntos de referencia.



ILUMINAR

Destaca los problemas subyacentes recolectando, analizando y visualizando datos.



INSPIRAR

Toma acción para construir poder y vigilar la responsabilidad de los tomadores de decisiones.



Un punto de referencia puede ser uno de los siguientes:

- Una meta u objetivo identificado
- Una norma acordada para juzgar el comportamiento
- Un estándar establecido para el desempeño.

Podemos ver la diferencia entre indicadores, datos y puntos de referencia volviendo al ejemplo del automóvil. Esta vez, estamos mirando el velocímetro, que se muestra arriba. Digamos que queremos responder a la pregunta: “¿El automóvil va demasiado rápido?”

La imagen proporciona la información necesaria para responder a esta pregunta:

- Indicador: Kilómetros por hora
- Datos: Coche circulando a 107 km/hora
- Punto de referencia: límite de velocidad de 100 km/hora

Sobre la base de esta información, podemos concluir que el automóvil va más rápido que el límite de velocidad.

¿Qué son los indicadores de derechos humanos?

Los indicadores de derechos humanos son indicadores que se utilizan como sustitutos para medir los estándares y principios establecidos en la ley de derechos humanos. Al descomponer conceptos abstractos en componentes medibles, los indicadores de derechos humanos pueden ayudar a aclarar qué significan los diferentes estándares y principios de derechos humanos en contextos particulares. Ha habido un interés creciente en el uso de indicadores para medir los derechos humanos a lo largo de los años:

- “Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, se deben examinar enfoques adicionales, como un sistema de indicadores para medir el progreso” ([Declaración de Viena, 1993](#))
- “La información y las estadísticas son una herramienta poderosa para crear una cultura de rendición de cuentas y para la realización de los derechos humanos” ([Informe sobre Desarrollo Humano, 2000](#))

- “El uso sistemático de indicadores de derechos humanos trae mayor objetividad y transparencia en las evaluaciones de derechos humanos y hace que el monitoreo de derechos humanos esté más basado en evidencia” ([ACNUDH, 2011](#)).

¿Qué son los puntos de referencia de derechos humanos?

Los puntos de referencia, como se señaló anteriormente, nos dan algo con lo que comparar los datos. El [Programa Internacional de Pasantías en Derechos Humanos](#) describe los puntos de referencia de derechos humanos como:

Los objetivos establecidos por los gobiernos, sobre la base de procesos consultivos apropiados, en relación con cada una de las obligaciones de derechos económicos, sociales y culturales que se aplican en el estado en cuestión... Estarán vinculados a plazos específicos. Y proporcionarán una base sobre la cual se puede medir la realidad de la “realización progresiva”.

Pero hay mucho menos acuerdo sobre cómo identificar puntos de referencia de derechos humanos en los indicadores de derechos humanos. El [Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) brinda poca orientación sobre los puntos de referencia. Los esfuerzos para identificar puntos de referencia que puedan ayudarnos a interpretar datos sobre derechos humanos han tendido a basarse en comparaciones, negociaciones o recomendaciones.

Los puntos de referencia comparativos simplemente comparan datos en diferentes categorías. Las categorías relevantes pueden incluir diferentes grupos de población, diferentes municipios o diferentes países (por ejemplo, con niveles similares de PIB). Por ejemplo, si los datos sugieren que las tasas de desnutrición son particularmente altas en una parte de un país en comparación con otras, esta es una señal de alerta que sugiere privaciones del derecho a la alimentación. Si un país en particular está gastando mucho menos en atención médica que sus vecinos, a pesar de que tiene una alta tasa de mortalidad, esta es una señal de alerta que sugiere que no está dedicando sus máximos recursos disponibles a los DESC. Las comparaciones entre el gasto en educación y en otros sectores dentro del presupuesto que no sirven a la realización de los DESC (por ejemplo, el gasto militar cuando no existe una amenaza legítima a la seguridad) podrían respaldar una conclusión similar.

Los puntos de referencia comparativos son una forma simple y directa de juzgar los indicadores. Sin embargo, puede que no siempre sea posible encontrar un comparador apropiado. Por ejemplo, si las tasas de conexión de alcantarillado en un país fueran solo del 40%, no querríamos interpretar este resultado como “bueno” simplemente porque estaba en un nivel similar en los países vecinos.

Los puntos de referencia negociados han sido acordados a través de algún tipo de proceso consultivo. Tales consultas pueden ocurrir entre gobiernos (a nivel regional o internacional) o entre gobiernos y otras partes interesadas, como la sociedad civil, el sector privado, instituciones financieras internacionales, etc. Algunos ejemplos incluyen:

- **Objetivos internacionales (e indicadores que los acompañan):** los más conocidos son los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS). Otros ejemplos incluyen los [objetivos de Educación para Todos](#) y el compromiso de los países de la [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos](#) (OCDE) de [asignar el 0,7% de su PNB a la asistencia oficial para el desarrollo](#).
- **Compromisos nacionales:** Estos incluyen planes nacionales de desarrollo o planes de acción de derechos humanos. Las estrategias gubernamentales en sectores específicos a menudo incluyen metas o indicadores clave de desempeño.

Los puntos de referencia negociados son útiles porque generalmente tienen una cierta cantidad de "aceptación" política. Sin embargo, debido a que los puntos de referencia negociados tienden a ser el resultado de un compromiso entre diferentes intereses, es posible que no sean lo suficientemente ambiciosos o que no reflejen completamente la complejidad del problema.

Los puntos de referencia recomendados son aquellos que provienen de grupos con experiencia particular en un tema, incluidos expertos en derechos humanos, como los titulares de mandatos de procedimientos especiales, órganos de tratados, grupos de la sociedad civil y comunidades cuyo conocimiento proviene de su experiencia vivida. Estos grupos también incluyen expertos fuera del campo de los derechos humanos pero de un sector relevante, como la salud pública, la educación, la economía o el agua y el saneamiento. Por ejemplo:

- La [Organización Mundial de la Salud](#) (OMS) ha [recomendado](#) que al menos cinco centros de atención obstétrica de emergencia, incluido al menos un centro integral,

deben estar disponibles para cada población de 500.000 habitantes.

- La [inversión mínima recomendada internacionalmente en educación es del 4-6% del PIB](#).
- La [Organización para la Agricultura y la Alimentación](#) (FAO), [UNICEF](#), [UNESCO](#) y otros organismos internacionales publican lineamientos sobre temas relacionados con sus mandatos.

Las estimaciones de costos proporcionadas por economistas y otros expertos, como una metodología utilizada para calcular los recursos que requeriría una política particular centrada en los derechos, son otro tipo de punto de referencia recomendado.

El desafío con los puntos de referencia recomendados es que puede ser difícil obtener la aceptación de los gobiernos y otros actores que se espera que los cumplan.

¿Qué indicadores y puntos de referencia son relevantes para opera?

Investigar una situación implica trazar un sistema. Esto significa identificar sus elementos, ver cómo se interconectan e interactúan y, finalmente, comprender cómo crean la dinámica particular que sustenta la injusticia. Las preguntas sugeridas en el Marco OPERA pueden ayudar en este tipo de mapeo. Los indicadores y puntos de referencia pueden ayudarnos a responder estas preguntas al proporcionar unidades de medida estandarizadas que se pueden analizar de diferentes maneras. Esto puede revelar diferentes patrones y tendencias, y nos ayuda a interpretarlos desde la perspectiva de los derechos humanos.

EJEMPLO DISPARIDADES GEOGRÁFICAS EN UGANDA



En 2014, CESR se asoció con la [Iniciativa para los Derechos Sociales y Económicos](#) (ISER) en Uganda para analizar una variedad de problemas con los DESC que enfrenta el país. Los [datos sobre indicadores de bienestar](#), desagregados por diferentes grupos sociales, mostraron desigualdades pronunciadas en relación con los niveles de vida. Por ejemplo:

- De la población rural, el 70,2% seguía siendo pobre o en situación de riesgo, frente al 38,5% en las zonas urbanas.
- Más de la mitad de la población del norte de Uganda vivía en chozas con techos de paja y pisos de tierra.
- Solo el 10,3% de los hogares de las zonas rurales utilizan electricidad para la iluminación, en comparación con el 51,4% de las zonas urbanas.
- Una cuarta parte de los hogares encabezados por mujeres padecían inseguridad alimentaria, en comparación con una quinta parte de los encabezados por hombres.

Los tipos de indicadores que se pueden usar para medir los estándares de derechos humanos que caen bajo cada una de las dimensiones de OPERA incluyen:

RESULTADOS

Obligaciones básicas mínimas: La identificación de indicadores ayuda a dar mayor claridad a cuáles son los niveles mínimos esenciales de un derecho en particular. Por ejemplo, medir el porcentaje de niños elegibles matriculados en educación primaria puede ayudar a evaluar la educación primaria como una parte esencial del derecho a la educación.

No discriminación: La desagregación de indicadores puede ayudar a identificar los grupos que no disfrutan de un derecho al mismo nivel que otros grupos, o la población en su conjunto. Esta es una forma importante de descubrir patrones ocultos de desventaja. En particular, los indicadores pueden desagregarse sobre la base de más de una característica (comúnmente llamada variable). Esto los hace valiosos para comprender cómo los motivos de discriminación interrelacionados afectan a las personas. Por ejemplo, podríamos querer ver la tasa de alfabetización entre las mujeres migrantes mayores o la tasa de desempleo entre las personas con discapacidad en las zonas urbanas.

Realización progresiva y no regresión: Al observar cómo los datos de un indicador han cambiado con el tiempo, podemos determinar si las cosas mejoran, permanecen igual o empeoran. También podemos considerar si el progreso se está produciendo lo suficientemente rápido como para alcanzar un punto de referencia definido. Por ejemplo, si vemos que la tasa de alfabetización de los niños ha disminuido en los últimos 10 años, eso sugiere que puede haber un retroceso en la realización del derecho a la educación.

ESFUERZOS POLÍTICOS

Obligación de tomar medidas: Identificar indicadores que se relacionen con los diferentes compromisos internacionales que ha asumido un Estado, y que analicen las disposiciones de las leyes y políticas pertinentes frente a los estándares internacionales, puede ayudarnos a juzgar si son adecuadas. Entonces, por ejemplo, podemos observar indicadores como éste: si un país ha firmado tratados de derechos humanos y si ha adoptado estándares relacionados con dicho tratado en sus propias leyes.

AAAAQ: Tener leyes y políticas vigentes no es suficiente por sí solo. Tenemos que ser capaces de ver que están trabajando para hacer realidad los derechos humanos. Diferentes tipos de indicadores pueden mostrar qué bienes y servicios (como atención médica, vivienda asequible y asistencia social) están disponibles, dónde y quién accede a ellos. AAAAQ, también conocido como criterio 4A de Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad, y Calidad, puede ayudarnos a evaluar cuán exitosas han sido estas intervenciones de política.

Participación, transparencia y derecho a reparación: Los derechos humanos se enfocan tanto en cómo se desarrollan las leyes y políticas como en lo que dicen. Indicadores como que, si los miembros de los grupos marginados están representados en los procesos de elaboración de leyes, o si ciertos tipos de información están disponibles públicamente, pueden ayudarnos a evaluar si las formas en que se elaboran las leyes y las políticas cumplen con los estándares de derechos humanos.

RECURSOS

Generación de recursos: Los indicadores pueden ser útiles para determinar cuánto dinero genera un gobierno y las fuentes de las que proviene. Por ejemplo, algunos indicadores relevantes y sus fuentes se contemplan en la siguiente tabla.

Indicador	Posible fuente de datos
Ingresos del gobierno como porcentaje del PIB	Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI) del Banco Mundial ; OCDE
Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos del gobierno	Ministro de Finanzas
Esfuerzo tributario (la relación entre la recaudación tributaria real y la capacidad imponible)	Fondo Monetario Internacional (FMI)
Volumen de flujos financieros ilícitos	Integridad Financiera Global (GFI)
Ingresos del impuesto de sociedades como porcentaje de los ingresos fiscales totales	Ministro de Finanzas

También podemos usar indicadores para determinar si la forma en que se generan los recursos es justa. Por ejemplo, podemos observar diferentes grupos para ver qué porcentaje de sus ingresos pagan por impuestos. Dicha información puede ayudar a identificar si todos están pagando su parte justa o si los hogares más pobres son los que cargan más injustamente con los impuestos.

TASAS DE GASTO Y ASIGNACIÓN EN EDUCACIÓN PRIMARIA

(PARA MONITOREAR LA OBLIGACIÓN BÁSICA MÍNIMA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN)

Public Expenditure Ratio
Porcentaje del PIB del
gobierno



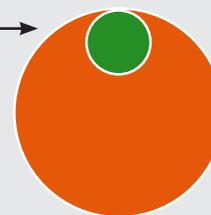
Education Allocation Ratio
Porcentaje del gasto público
que va a Educación



**Primary Education
Priority Ratio**
Porcentaje del gasto
público que va a
Educación Primaria



**Proporción del
gasto en Educación
Primaria**
Proporción de
Educación Primaria en
el PIB



Asignación de recursos: Calcular proporciones (es decir, determinar cuánto es algo como parte de otra cosa) puede dar una indicación de si un gobierno realmente está dedicando los máximos recursos disponibles para lograr los niveles mínimos esenciales de disfrute de los derechos. Como se muestra en el gráfico a continuación, el cálculo de las proporciones es simplemente una cuestión de dividir una cantidad de dinero más pequeña entre una cantidad de dinero más grande, para ver qué porcentaje comprende. El ejemplo aquí calcula el porcentaje del presupuesto dedicado a la educación primaria, como porcentaje de la economía total. En este caso, el Producto Interno Bruto (PIB) se utiliza como indicador para representar el tamaño de la economía total.

Las asignaciones “per cápita” (es decir, por persona) o “por región” (es decir, en diferentes estados o provincias) son indicadores que pueden ayudar a descubrir patrones discriminatorios en el presupuesto. Incluso cuando estos indicadores no son posibles de calcular, aún es posible comparar los elementos del presupuesto y determinar quién se está beneficiando. Por ejemplo, si las asignaciones en el sector de saneamiento urbano actualmente priorizan y subsidian el saneamiento a base de agua (es decir, tuberías de alcantarillado), los hogares pobres en asentamientos informales no se beneficiarán de esta asignación presupuestaria, ya que dependen principalmente del saneamiento *in situ*, como las letrinas de pozo.

Gasto de recursos: Los indicadores también pueden mostrar el grado en que se gastan realmente los fondos asignados. Los ejemplos incluyen: la cantidad de ministerios que reciben una auditoría “limpia” y el porcentaje del presupuesto que permanece sin gastar al final del año fiscal.

Participación, rendición de cuentas y transparencia: Es necesario cierto grado de participación pública en la elaboración del presupuesto para garantizar que los presupuestos reflejen adecuadamente las preocupaciones de la comunidad. Existen numerosas iniciativas que buscan medir esto. Por ejemplo, [Open Budget Partnership](#) utiliza una variedad de indicadores cualitativos y cuantitativos para evaluar cuán abiertos son

los presupuestos de los diferentes gobiernos.

EVALUACIÓN

Indivisibilidad e interdependencia: Los derechos están interrelacionados y, a menudo, un derecho es un requisito previo para el disfrute de otro. Observar las relaciones entre diferentes indicadores puede ayudar a evaluar los grados de interdependencia e indivisibilidad. A veces, estas relaciones (a menudo llamadas correlaciones) son obvias, por ejemplo, entre los niveles de contaminación del aire y las enfermedades respiratorias. A veces, sin embargo, lo son menos.

Obligaciones de respetar y proteger: Los indicadores de gobernanza se pueden utilizar para comprender mejor las limitaciones del Estado. Por ejemplo, el informe [Indicadores de gobernanza mundial](#) (WGI) agrega indicadores de gobernanza individuales para seis dimensiones de gobernanza: (1) voz y rendición de cuentas; (2) estabilidad política y ausencia de violencia; (3) efectividad del gobierno; (4) calidad regulatoria; (5) estado de derecho; y (6) control de la corrupción. Estos indicadores agregados combinan las opiniones de un gran número de encuestados de empresas, ciudadanos y expertos. De manera similar, el [Índice de Gobernanza de Recursos](#) (RGI) califica y clasifica a los países según el grado de transparencia y responsabilidad en sus sectores de petróleo, gas y minería. El [Barómetro Global de la Corrupción](#) de Transparency International es otra herramienta útil. Es la encuesta de opinión pública sobre corrupción más grande del mundo, y recopila las opiniones de decenas de miles de personas en todo el mundo sobre la corrupción en sus países.

Si bien estos indicadores pueden ser útiles en algunos casos, también es importante tener en cuenta que términos como “estado de derecho” y “calidad regulatoria” son conceptos complejos que están abiertos a diferentes interpretaciones y perspectivas. Al resumir estos conceptos en un número, muchos factores importantes permanecerán ocultos, especialmente los sesgos y suposiciones sobre lo que constituye una “buena gobernanza”.

EJEMPLO LA LÍNEA NACIONAL DE POBREZA DE UGANDA



En el ejemplo descrito anteriormente, la línea de pobreza nacional fue uno de los indicadores clave utilizados en el estudio de CESR e ISER. Mostró que el número de personas en Uganda que vivían en la pobreza había disminuido notablemente. Sin embargo, la definición oficial del indicador fue difícil de obtener. Eventualmente, descubrimos que se definió como el equivalente a 1 USD por día. Esto era mucho más bajo que la línea de pobreza utilizada internacionalmente de 1,90 USD por día. Usando 2 USD por día, que es mucho más cercano a la definición internacional, se mostró que casi dos tercios del país (21,4 millones de personas) vivían en la pobreza.

Selección de indicadores

Hay una variedad de formas de identificar los indicadores y puntos de referencia más apropiados para usar en tu investigación. Es posible que ya haya indicadores que tu gobierno se haya comprometido a seguir, por ejemplo, como parte de un plan nacional de desarrollo. De manera alternativa, es posible que desees adoptar un enfoque más “de abajo hacia arriba” y desarrollar indicadores a través de un proceso de consulta comunitaria con los grupos afectados. También puede ser útil mirar los indicadores recomendados por los expertos y decidir cuáles son los más relevantes. Independientemente de cómo se identifiquen los indicadores y puntos de referencia, hay una serie de factores importantes a considerar al decidir cuáles seleccionar.

Primero, de acuerdo con el principio de transparencia, los indicadores deben estar *claramente definidos* y ser fieles al estándar que buscan medir. Por ejemplo, hay mucho debate sobre el indicador que utiliza el Banco Mundial para medir la pobreza, que es el número de personas que viven con menos de 1,90 USD al día. Ha sido criticado por ser demasiado bajo para cubrir el costo incluso de los artículos más básicos que necesitamos para sobrevivir. Usar este indicador para medir cuántas perso-

nas están privadas de su derecho a un “nivel de vida adecuado” ciertamente subestimaría el alcance y la escala del problema.

En segundo lugar, los indicadores deben *poder medirse*. Si no es posible obtener datos secundarios o recopilar datos primarios para el indicador, el indicador no será de mucha utilidad. Pero el hecho de que un indicador sea difícil de medir no significa que no debamos usarlo, porque de lo contrario se pasarán por alto cuestiones importantes. Es importante pensar de manera creativa sobre cómo se podría dividir un indicador en partes más medibles. Por ejemplo, el “nivel de corrupción” es un indicador muy difícil para recopilar datos. Sin embargo, “el porcentaje de la población que declaró haber pagado un soborno en el último mes” puede ser más sencillo. Lo ideal es que los datos de un indicador en particular se recopilen con la frecuencia suficiente para mostrar los cambios a lo largo del tiempo.

Tercero, los indicadores deben ser vistos como *relevantes y legítimos por los titulares de derechos*. De acuerdo con el principio de participación, se debe buscar la opinión de los titulares de derechos al identificar los indicadores y reflejarla en los indicadores seleccionados.

Evaluar un indicador potencial frente a estos factores puede ayudarnos a juzgar su calidad:

Criterio		Precisión	Autoridad	Valor añadido	Apoyo popular
Definición		¿Qué tan cerca se relaciona el indicador con el derecho que se está midiendo?	¿El indicador se relaciona con una recomendación específica de una autoridad internacional o nacional?	¿El indicador nos dice algo nuevo sobre cómo las acciones del gobierno impactan sobre el derecho?	¿Qué pensaría la gente común sobre el indicador?
PUNTAJE	(1) Verde	El indicador es una medida precisa del derecho.	El indicador está conectado directamente a una recomendación.	El indicador mejora directamente nuestra comprensión sobre cómo las acciones impactan sobre los derechos.	El indicador es significativo para la gente común y tiene un amplio apoyo de ellos.
	(2) Naranja	El indicador es una representación razonable y bien establecida del derecho.	El indicador está moderadamente conectado a una recomendación.	El indicador duplica otros indicadores y añade poco conocimiento nuevo.	El indicador goza de apoyo moderado de la gente común.
	(3) Rojo	El indicador solo está vagamente conectado al derecho.	El indicador no está conectado a una recomendación.	El indicador no se relaciona directamente a la acción del gobierno.	El indicador no es significativo para la gente común.

Es importante tener en cuenta que a veces puede haber tensiones entre estos criterios. Por ejemplo, un indicador puede ser muy importante para los titulares de derechos pero difícil de medir, o puede tener mucha aceptación por parte del gobierno pero no estar tan enfocado como le gustaría a la sociedad civil.

CUÁNTOS INDICADORES UTILIZAR

No existe una respuesta correcta cuando se decide si utilizar un enfoque centrado o amplio para seleccionar indicadores. El alcance de la actividad de monitoreo determinará la profundidad del análisis que es deseable (y posible) emprender. Por ejemplo, seleccionar menos indicadores permitirá un análisis más profundo de esos factores particulares. La inclusión de múltiples indicadores brindará una visión general más amplia pero más general de los temas que se están estudiando. El último enfoque puede ser más útil para una auditoría general de una situación en todo el país.

Selección de puntos de referencia

Al igual que los indicadores, los puntos de referencia deben ser específicos y medibles. Debido a que tienen una dimensión más normativa, en otras palabras, establecen cuáles *deberían ser* los datos para un indicador en particular *en el futuro*, deben ser ambiciosos pero realistas, así como limitados en el tiempo. En resumen, deben ser SMART (inteligentes), como se describe en el recuadro.

La selección cuidadosa de puntos de referencia es una parte fundamental del proceso de evaluación del desempeño en derechos humanos de un Estado. Los puntos de referencia son la

SMART (del inglés listo)

- S — Specific (específico)**
- M — Measurable (medible)**
- A — Ambitious (ambicioso)**
- R — Realistic (realista)**
- T — Time-bound (con límite de tiempo)**

manifestación del derecho en la práctica. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos brinda poca orientación concreta para seleccionar puntos de referencia. Esto es especialmente cierto con respecto a los puntos de referencia cuantitativos, de los cuales hay muy pocos. En la mayoría de los casos, necesitaremos buscar otras fuentes autorizadas y convincentes para identificar estos puntos de referencia.

Existen numerosas fuentes potenciales para los puntos de referencia de derechos humanos, en particular para los indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, los objetivos y compromisos internacionales, como las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la orientación de la Organización Mundial de la Salud, pueden servir como buenas fuentes para seleccionar puntos de referencia. Otras fuentes podrían incluir objetivos que han sido defendidos por grupos de la sociedad civil o movi-

Tipo	Explicación	Ejemplo cuantitativo	Ejemplo cualitativo
Mejor valor ideal	Punto de referencia es el mejor valor teóricamente posible.	Mortalidad materna cero por cada 100,000 nacidos vivos.	Legislación sobre salud materna incluye todos los componentes de un enfoque basado en los derechos humanos.
Mejor valor en la práctica	Punto de referencia es el mejor valor realmente hallado en el mundo.	Dos muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos.	Legislación sobre salud materna tiene un enfoque basado en los derechos humanos que refleja la mejor práctica global.
Mejor valor de una clase en particular	Punto de referencia es el mejor valor de una determinada clase, por ejemplo, países con PIB similar.	Países de ingresos medios bajos: 150 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos.	Legislación sobre salud materna refleja las mejores prácticas en los países de ingresos medios bajos.
Valor promedio de una clase en particular	Punto de referencia es el valor promedio de una determinada clase, por ejemplo, los países de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (ESCWA).	Países de la ESCWA: 95 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos.	Legislación sobre salud materna refleja las prácticas más comúnmente usadas en los países de la ESCWA.
Otro valor considerado "razonable"	Punto de referencia es un valor que se sitúa en algún punto de la franja superior de una clase, por ejemplo, en el 10% superior o el 20% superior.	Menos de 70 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos (que es la meta global de los ODS).	Legislación sobre salud materna incluye la mayoría de los componentes de un enfoque basado en los derechos humanos.

mientos sociales. En algunos casos, puede ser necesario identificar un punto de referencia completamente nuevo. En la siguiente tabla se comparten algunas formas de hacer esto para los indicadores cuantitativos.

Las recomendaciones y la orientación de los organismos internacionales se pueden utilizar para definir puntos de referencia cualitativos. Por ejemplo, supongamos que tienes un indicador de la eficacia de una determinada legislación. Puedes definir un punto de referencia mediante la identificación de elementos reconocidos de legislación efectiva para un tema en particular; la legislación se juzga según cuántos de estos elementos están presentes.

EJEMPLO ACCIÓN DE EVALUACIÓN COMPARATIVA PARA COMBATIR LA MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA EN EGIPTO

Al diseñar los [Indicadores de Progreso Social de Egipto \(ESPI\)](#), CESR y sus socios establecieron criterios medibles para evaluar la estatal [Acción para Combatir la Mutilación Genital Femenina \(FGM\)](#), que fue uno de sus indicadores para medir los esfuerzos de política con respecto al derecho a la salud. Aunque la FGM generalmente se mide cuantitativamente, el equipo de ESPI eligió estratégicamente construir un indicador cualitativo, ya que Egipto se había estancado cuando se desempeñaba frente a indicadores cuantitativos. Para ello, analizaron una serie de recomendaciones realizadas por organismos internacionales, incluido el Comité de los Derechos del Niño (CRC) y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). A partir de estas fuentes autorizadas, identificaron cinco criterios que la acción debe cumplir para que se evalúe que el gobierno está logrando un “buen progreso”.

Independientemente de la fuente de un punto de referencia cuantitativo o cualitativo, los investigadores deberán confiar en su juicio para determinar si lo que se ha identificado es un punto de referencia “adecuado”. Al hacerlo, hay dos factores principales a tener en cuenta.

El primer factor a considerar es qué tan bien el punto de referencia refleja los estándares de derechos humanos. Es decir, cuán “exacto” es en términos de derechos humanos. Sin embargo, esta no es una tarea sencilla, porque la mayoría de los estándares de derechos humanos no brindan una dirección o guía muy clara sobre los puntos de referencia.

El segundo factor a considerar es cuál es el objetivo al seleccionar un punto de referencia en particular. Esto refleja la dimensión “estratégica”: ¿Qué tan efectivo será el punto de referencia para producir el cambio que desea ver? ¿Qué tan persuasivo es el argumento que construye? Para ser un referente en materia de derechos humanos, debe lograr un equilibrio adecuado entre la receptividad de los titulares de deberes y las

demandas de los titulares de derechos.

Debido a que el objetivo general es determinar qué es una conducta “razonable” con respecto a la realización de los DESC, siempre hay un elemento de negociación al seleccionar un punto de referencia. Esto no significa diluir los estándares de derechos humanos, pero sí significa pensar de manera realista sobre lo que se puede lograr con ciertos tipos de ejercicios de establecimiento de estándares o comparaciones. Por ejemplo, las normas de derechos humanos proponen reducir las muertes maternas a cero y, por supuesto, ese debería ser nuestro objetivo en última instancia. Sin embargo, ni siquiera los países con mejor desempeño del mundo dejan de tener muertes maternas. Por lo tanto, establecer un punto de referencia de cero no nos ayuda a evaluar mejor si un país de bajos ingresos que actualmente tiene más de 100 muertes maternas por cada 100 000 nacidos vivos, se está desempeñando bien en relación con cualquier recurso y otras limitaciones que enfrenta actualmente para abordar este problema. Pero comparar ese país con otro país de bajos ingresos con una tasa de mortalidad materna mucho más baja puede ser esclarecedor para los defensores y también para los funcionarios.

EJEMPLO USO DE COMPARACIONES ENTRE PAÍSES PARA MEDIR EL PROGRESO SOCIAL EN EGIPTO

Varios Indicadores de Progreso Social de Egipto (ESPI) se comparan con el desempeño de los países de ingresos medianos bajos (LMIC). Esto incluye la [tasa de matriculación en la educación preprimaria](#) y los [copagos en salud](#). Específicamente, el ‘Buen Progreso’ se homologó a los cinco mejores del grupo en un indicador en particular, para establecer un punto de referencia que sea lo suficientemente ambicioso, pero realista para un país en la posición de Egipto. ‘Ningún Progreso’ era equivalente al 25% inferior. Sin embargo, en el caso del indicador de [gasto público en educación preuniversitaria](#), Egipto había tenido un desempeño muy inferior al de sus pares de LMIC. Por lo tanto, el punto de referencia se estableció estratégicamente en un “valor razonable” que hacía referencia a los países de ingresos bajos y medianos con mejor desempeño y equilibraba este compromiso constitucional del propio estado de gastar al menos el 4 % del PIB en educación, junto con sus metas de los ODS.

El punto aquí es no ser demasiado prescriptivo; por lo general, nos será imposible decir exactamente que el X% del presupuesto de un gobierno debe asignarse a la salud o exactamente el Y% a la seguridad social. Puede haber razones válidas para que las asignaciones se desvíen de un punto de referencia en particular. Sin embargo, una variación notable del punto de referencia puede ser una señal de alerta que sugiere que existe motivo de preocupación acerca de si un país cumple con sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Esto puede ayudar cuando se ejerce presión sobre el gobierno para que explique y justifique sus decisiones de asignación.

REFLEXIONES FINALES

Los indicadores nos ayudan a formular nuestras preguntas de manera más específica y medible. Los puntos de referencia nos dan algo con lo que comparar. Como se analiza en esta nota, existen varias fuentes de indicadores y puntos de referencia que pueden ayudar a responder las preguntas establecidas en OPERA.

Sin embargo, para que los indicadores sean realmente útiles para responder las preguntas que identifique al mapear el sistema económico usando OPERA, es importante que estén claramente definidos, que se puedan medir y que sean relevantes y legítimos para la comunidad o comunidades que estás investigando. Consultar con los titulares de derechos, las partes interesadas del gobierno y otros expertos puede ser muy útil para seleccionar indicadores y puntos de referencia que cumplan con estos criterios.

Como se mencionó al comienzo de esta nota, los datos pueden ayudar a responder la pregunta planteada por un indicador. Hay una serie de diferentes tipos de datos y diferentes formas de recopilarlos y analizarlos. Las notas del [módulo Iluminar](#) exploran esto con mayor detalle.