

Acceso igualitario a derechos sociales

Indicadores y sistemas
de información en el MERCOSUR



Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe



SDH
SECRETARÍA de DERECHOS HUMANOS



ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

**ACCESO IGUALITARIO A DERECHOS SOCIALES:
INDICADORES Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN
EN EL MERCOSUR**

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO_____	5
RESUMO EXECUTIVO_____	13
I. INTRODUCCIÓN_____	21
II. PROPÓSITOS DEL DOCUMENTO_____	25
III. PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN Y MEDICIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN_____	27
1. La importancia estratégica de producir información y los deberes internacionales en esta materia_____	27
2. Demandas hacia los sistemas de información_____	29
3. La necesidad de contar con información sistematizada, de calidad, fiable y oportuna _____	32
IV. SISTEMAS DE INDICADORES DE DERECHOS SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN__	35
1. Hacia la construcción de sistemas de indicadores de derechos humanos. Su valor agregado_____	35
2. Los sistemas de indicadores de ONU y OEA_____	37
3. Comentarios sobre las propuestas desde la perspectiva del derecho a la igualdad y no discriminación _____	50
4. Experiencias nacionales en la utilización de indicadores_____	52
V. LA DISPONIBILIDAD DE DATOS SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN ENCUESTAS Y CENSOS DE LA REGIÓN: UN PANORAMA GENERAL_____	55
1. Los relevamientos de información socioeconómica_____	56
1.1. Censos de Población y Vivienda_____	56
1.2. Encuestas a hogares_____	58
2. La información sobre políticas educativas y de salud_____	62
2.1. Educación_____	62
2.2. Salud _____	65
3. La situación específica de distintos colectivos sociales_____	70
3.1. La disponibilidad de información de grupos poblacionales específicos_____	75
3.1.1. Lugar de residencia_____	75
3.1.2. Condición migratoria _____	80
3.1.3. Orientación sexual e identidad de género_____	87
3.1.4. Discapacidad y edad _____	89
3.1.5. Etnia y condición racial_____	107
3.1.6. Género_____	135
VI. CONSIDERACIONES FINALES _____	149

Acceso igualitario a derechos sociales:
indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

RESUMEN EJECUTIVO

El MERCOSUR ha dado pasos significativos que apuntan a fortalecer su dimensión social. Entre estos, cabe mencionar la puesta en marcha del Instituto Social (ISM) y la discusión y aprobación de un Plan Estratégico de Acción Social (PEAS); la conformación de la Reunión de las Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADDHH) y la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH). Estos ámbitos institucionales fueron concebidos para contribuir al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas sociales y de derechos humanos como eje de la integración regional.

Muchos países de la región han avanzado en una agenda de ampliación de derechos fundamentales. Los progresos son indudables tanto en la protección de derechos civiles y políticos, como de derechos sociales, económicos y culturales. Pero nuestros países aún enfrentan desafíos relevantes en pos de alcanzar igualdad racial, de género, eliminar diversas formas de violencia y lograr mayor inclusión social.

A partir de mandatos específicos, el IPPDH promueve la integración del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Un presupuesto de este enfoque es la disponibilidad y el uso de indicadores de derechos, y la producción de información adecuada, continua y de calidad para medir avances y retrocesos, y nutrir los procesos de definición de las intervenciones estatales.

El estudio que presentamos se encuadra en esa línea de trabajo y ha sido elaborado por Claudia Giacometti, investigadora experta, y Julieta Rossi, responsable de proyectos del IPPDH, y contó con la colaboración de Javier Moro, consultor del IPPDH. Además, contó con el apoyo de la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en Montevideo, y la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Procuramos que sea una herramienta para visibilizar los avances y desafíos presentes en la región en materia de producción de información para dar cuenta de las situaciones que entrañan desigualdad y discriminación en el acceso a derechos sociales, económicos y culturales. Buscamos además algunos objetivos específicos. Por un lado, apoyar los esfuerzos de gobiernos y áreas estatales en la implementación de indicadores de derechos, en particular de derechos económicos, sociales y culturales, como presupuesto esencial de la definición y evaluación de las intervenciones dirigidas a desterrar la desigualdad y la discriminación, así como poner de relieve la existencia de deberes específicos en materia de producción de información provenientes de convenciones internacionales y de compromisos políticos diversos. En segundo término, apuntamos a analizar los avances registrados en el desarrollo de sistemas de indicadores de derechos humanos a nivel universal e interamericano, haciendo foco en los indicadores elaborados para medir la desigualdad en el acceso a derechos sociales. Finalmente, pretendemos brindar un panorama acerca de la disponibilidad de datos en los países del MERCOSUR para dar cuenta de avances y retrocesos en esta materia, identificando debilidades y potencialidades existentes para pensar el diseño y puesta en marcha de sistemas de indicadores e información con enfoque de derechos en nuestra región.

El estudio parte de la base de que la erradicación de la discriminación requiere de la puesta en marcha de políticas integrales orientadas tanto a combatir la discriminación como a promover la diversidad y la interculturalidad como una condición necesaria para la plena vigencia de los derechos humanos.

En este marco, la producción y difusión de información continua y comparable es central para el diseño de políticas con enfoque de derechos tendientes a erradicar la discriminación y surge como un deber específico en pactos de derechos humanos y compromisos políticos diversos adoptados por los Estados. Contar con información diagnóstica y de monitoreo es un presupuesto necesario para que las políticas puedan generar condiciones para el ejercicio efectivo de derechos en igualdad de oportunidades para toda

la población. Si las políticas no incorporan en su diseño estas realidades heterogéneas, no solo corren el riesgo de no ser eficaces, sino que su resultado puede derivar en un incremento de la desigualdad. Desde una perspectiva de derechos, la producción de información no se limita a constituir un insumo necesario para el diseño de políticas y la realización de los derechos. La producción y difusión de información también debe atender a la necesidad de rendir cuentas y generar una base de conocimiento en la sociedad que haga factible la participación política y social.

El estudio, además, subraya el valor agregado de los indicadores de derechos humanos en tanto proponen una mirada holística y comprensiva sobre el conjunto de las condiciones que hacen posible o dificultan el ejercicio de derechos y por ende constituyen una valiosa herramienta para formular intervenciones más apropiadas. En años recientes, se han producido avances significativos en el desarrollo de sistemas de indicadores para monitorear los progresos de los Estados en la garantía efectiva de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la igualdad y no discriminación. Tanto del ámbito universal como del regional americano, han surgido propuestas concretas de indicadores específicos, en particular vinculados a los derechos económicos, sociales y culturales. Las dos iniciativas suponen un paso adelante en materia de rendición de cuenta de los Estados, pues proponen una metodología para el diseño de los informes periódicos que deben presentar los distintos países ante instancias internacionales de protección de derechos humanos pero, principalmente, representan una herramienta muy valiosa para la orientación de los procesos domésticos de planificación de políticas públicas y de monitoreo de los resultados obtenidos en tanto permiten una medición más precisa del grado de cumplimiento estatal de las obligaciones en materia de derechos humanos. El reto que los Estados enfrentan actualmente es profundizar en el conocimiento y aplicación de esta metodología, adaptándola a sus propios contextos y realidades.

A su vez, el documento identifica las demandas específicas hacia los sistemas de información para la medición de los avances en materia de igualdad y no discriminación en el acceso a derechos sociales. Por un lado, un sistema de indicadores con perspectiva de derechos debería visibilizar, entre otras cuestiones centrales, el avance normativo, la infraestructura institucional, la disponibilidad de información y la fortaleza o debilidad en los sistemas estadísticos y los registros administrativos. Además de incluir indicadores de existencia de instituciones y políticas (indicadores estructurales), estos deberían complementarse con indicadores que permitan evaluar su suficiencia y pertinencia (indicadores de proceso), según la terminología empleada por los sistemas de indicadores propuestos en el ámbito de OEA y ONU.

Se requiere, al mismo tiempo, la implementación de un abordaje transversal, a través de la desagregación de todos los indicadores por los motivos prohibidos de discriminación. No obstante, es preciso llamar la atención sobre el riesgo de hacer foco exclusivamente en la desagregación de indicadores por las categorías prohibidas de discriminación. La desagregación se orienta a cambiar el foco de atención de los promedios, lo que es muy positivo. Sin embargo, la desagregación de datos por motivos prohibidos de discriminación es una condición necesaria, pero no suficiente para avanzar hacia sistemas de indicadores que permitan medir avances y retrocesos en este campo. Es necesario avanzar en análisis integrales que permitan identificar la multiplicidad de causas de la desigualdad, los impactos de las políticas y las demandas de cada grupo.

Desde la perspectiva de la discriminación, el objetivo no debería ser únicamente conocer la evolución de las condiciones de vida de un determinado grupo social, sino darle visibilidad y medir los niveles de desigualdad en las condiciones de vida y el ejercicio de derechos. Se debería entonces proponer indicadores que se expresen como brechas entre los valores de los grupos sociales, y no solo como una desagregación. La medición de brechas pone el énfasis en la obligación de disminuir la discriminación.

En simultáneo, es preciso tener en cuenta en el análisis, la discriminación múltiple. Por ejemplo, en el caso del derecho a la educación, no es suficiente analizar la brecha étnica en la tasa de analfabetismo, comparando la tasa no indígena y la tasa correspondiente a la población indígena. Se debe analizar la brecha en distintos contextos sujetos a discriminación, tales como las disparidades urbano/rurales o de género. La yuxtaposición de discriminaciones debe formar parte del análisis acerca de los avances en dismantlar la discriminación. Además de darle visibilidad a la brecha existente, es necesario el diseño de indicadores pertinentes para cada uno de los grupos. Volviendo al ejemplo de la educación, no es suficiente comparar la tasa de asistencia indígena y no indígena, se requiere además conocer las características de la oferta y su pertinencia cultural para cada uno de los pueblos indígenas.

En este sentido, cabe enfatizar la necesidad de incorporar indicadores pertinentes sobre las demandas específicas de cada uno de los grupos. En el área de indicadores de estructura y de proceso es preciso poder examinar los avances en materia institucional y el diseño de políticas. No es suficiente que exista una política específica, es necesario incorporar indicadores de proceso que permitan conocer su suficiencia y pertinencia. En sociedades heterogéneas y desiguales como las latinoamericanas, las demandas de información distan de ser homogéneas. Por ello, es necesario dar cuenta de la forma diferenciada en que las políticas impactan en cada uno de los colectivos. En particular, será preciso contar con datos sobre las demandas específicas, las características de la población atendida, los recursos que se destinan y las acciones que se implementan.

En materia de educación y salud, otro aspecto a considerar es la existencia de sistemas de gestión descentralizados. En estos casos, será necesaria la inclusión de indicadores que permitan monitorear las diferencias entre los gobiernos subnacionales.

Del mismo modo, los indicadores tienen el potencial de contribuir a visibilizar déficits de información y por tanto, a echar luz sobre problemáticas que no ingresan a la agenda pública debido, muchas veces, al escaso capital político de los grupos que sufren la discriminación. Los indicadores son, pues, una herramienta valiosa para dar cuenta de la información que no se produce. En esta línea, los sistemas de indicadores e información deben ser vistos desde una óptica técnico-política. Los sistemas estadísticos no son neutros y las estrategias de relevamiento, producción y difusión responden tanto a lineamientos técnicos como políticos. El documento resalta asimismo que la participación informada y significativa es un eje central en la formulación de políticas que incorporan enfoque de derechos. Por tanto, la puesta en marcha de sistemas de información requiere del diseño de instancias de participación de los distintos grupos sociales en las distintas etapas (diseño de instrumentos, relevamiento, difusión y análisis) y los indicadores deberían dar cuenta de la existencia de estas instancias.

En cuanto al análisis de la información disponible en la región, surge que la escasa visibilidad de los grupos que padecen situaciones de desigualdad estructural aún es un reto que deben enfrentar los países de la región. América Latina presenta fuertes heterogeneidades, en y entre países, y aunque con distinta intensidad, la desigualdad es una dimensión presente en todas las estructuras sociales de la región. No obstante, según surge del documento, se ha avanzado en la producción de información para medir progresos en este campo y la información estadística disponible permite llamar la atención sobre la persistencia de la discriminación, y cómo ésta adquiere distinta intensidad en los diferentes colectivos sociales. Con excepción de la discriminación por identidad sexual, que aún tiene altos niveles de invisibilidad, la información existente sobre los otros tipos de discriminaciones (en base al sexo, la edad, la discapacidad, la etnia y la condición racial) permite poner de resalto los desafíos que enfrenta la región para garantizar igualdad sustantiva. Los avances son menores en el establecimiento de relevamientos regulares que se orienten a recabar información que permita profundizar en las condiciones de vida y

en el acceso a servicios sociales atendiendo a las demandas específicas de los distintos grupos. En este aspecto, podemos observar cómo la discriminación estructural se refleja en el sistema estadístico.

Según se desprende del análisis, existe un avance en la sistematización de información sobre legislación y políticas, no obstante lo cual surge como resultado de consultorías específicas o reuniones institucionales. Esta situación no garantiza la continuidad y hace costosa la actualización. Un sistema de indicadores sobre discriminación podría tomar como punto de partida estos desarrollos para institucionalizarlos y de esta manera garantizar su actualización.

El documento presenta un examen de disponibilidad de datos producidos a partir de dos fuentes de datos muy importantes para producir información socioeconómica: los Censos de Población y las Encuestas a Hogares. Es preciso tener en cuenta que la inclusión de la perspectiva de derechos en los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas a Hogares debe ser parte de un proceso integral, que va mucho más allá del diseño de los cuestionarios, y abarca desde la etapa de planificación hasta la de difusión y uso de los resultados. Una opción de trabajo sería examinarlos a la luz de las recomendaciones de CEPAL/CELADE (2011), diseñando un conjunto de preguntas que permitan evaluar en qué medida los procesos estadísticos se adecúan al enfoque de derechos.

Censos de Población y Vivienda

Según los cronogramas previstos, entre 2010 y 2014, la mayor parte de países de América Latina habrá realizado sus Censos de Población y Vivienda.

Los datos censales son una fuente importante para el análisis de las condiciones de vida de la población debido a que tienen una cobertura universal. Estas fuentes permiten analizar los datos con un alto nivel de desagregación. Sus limitaciones están vinculadas a su actualización (decenal) y a la menor posibilidad de cobertura temática.

Para abordar la potencialidad de esta fuente de información en el análisis de la discriminación, es preciso realizar un análisis de la manera en que se operacionalizan las definiciones de las categorías prohibidas de discriminación en la formulación de las preguntas censales y las características del operativo censal.

En materia de discriminación étnica y racial, desde un enfoque de derechos es importante que la pregunta para relevar pertenencia étnica o racial sea definida en forma participativa con los pueblos indígenas y afrodescendientes e incluya la autoidentificación. Las preguntas de autoidentificación pueden estar acompañadas de otras sobre descendencia o uso de lenguas, pero desde un enfoque de derechos, para medir la discriminación, la autoidentificación es central. Las formas en que la pregunta se enuncia deben ser trabajadas en conjunto con los pueblos indígenas y afrodescendientes para que sean relevantes, pertinentes y permitan una adecuada identificación. En algunos países se ha avanzado en la aplicación de Censos Comunitarios a poblaciones indígenas, en conjunto con el operativo censal. El abordaje de la discriminación de afrodescendientes es más reciente. Se ha avanzado en mayor medida en la ronda censal 2010.

En la región, se ha progresado también en la inclusión de preguntas sobre discapacidad, pero aún resta profundizar en las distintas dimensiones del concepto. Es preciso que la operacionalización tome en cuenta la definición de discapacidad adoptada en los compromisos internacionales. Las preguntas en algunos países están formuladas a partir de la noción de deficiencia. Del mismo modo, es preciso avanzar en la formulación de preguntas que permitan detectar los diferentes grados de severidad según los tipos de discapacidad. Si bien las encuestas son el instrumento más adecuado para obtener información sobre

los diferentes aspectos que implica la discapacidad, la construcción de una pregunta censal de acuerdo a los estándares internacionales es importante, teniendo en cuenta la cobertura nacional del censo y la posibilidad de desagregación geográfica y socioeconómica que ofrece.

Con respecto al análisis de la migración, la principal fuente de datos son los Censos de Población. En las últimas rondas censales se han aplicado en la mayor parte de los países de la región, preguntas sobre el país de nacimiento y el de residencia cinco años atrás. En menor medida, se ha incluido la pregunta sobre la nacionalidad actual de la persona.

La posibilidad de desagregar la información por sexo y edad está presente en todos los relevamientos censales. Desde un enfoque de género, esta posibilidad es la condición necesaria para avanzar en el análisis de la discriminación por género, pero además se requiere de indicadores adicionales que permitan el examen de las relaciones de género. En esta línea, hay avances -aunque parciales- en la inclusión de preguntas vinculadas a fecundidad (hijos nacidos en el último año; control de embarazo, cantidad total de hijos). Las recomendaciones de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2010a) aconsejan recolectar información sobre el número de hijos e hijas nacidos vivos e hijos e hijas sobrevivientes según sexo, a fin de mejorar la calidad de los datos. La pregunta sobre la fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo es indispensable para deducir los nacimientos del último año, que permitirán estimar la fecundidad actual. Esta pregunta, por lo tanto, debería incluirse en el censo.

La desagregación de la información por orientación sexual o identidad de género no es abordada en los censos de la región, generando un vacío que debe ser superado.

La principal fuente de datos a nivel regional en materia de resultados censales es la División de Población de CEPAL, CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Población), que ha desarrollado distintos bancos de datos sobre migración, etnia, envejecimiento, entre otros.

Encuestas a Hogares

Las Encuestas a Hogares son un instrumento muy importante para examinar las condiciones de vida y el acceso a bienes y servicios sociales. La región ha avanzado significativamente en este plano. La mayor parte de los países cuenta con un programa regular de encuestas sobre condiciones de vida, que proporcionan información sobre mercado de trabajo, distribución del ingreso, pobreza, acceso y finalización de la educación y condiciones de vida de las personas, entre otros temas de interés (CEPAL, 2009b). La mayor parte de las encuestas tiene cobertura urbano/rural, y permite un análisis comparado entre regiones.

Los avances han sido menores en la generalización del uso de encuestas de uso y reparto del tiempo y de demografía y salud, dos herramientas fundamentales para contar con datos para el análisis de políticas orientadas a garantizar la igualdad por género.

Uno de los aspectos a tener en cuenta en el uso de Encuestas a Hogares para el análisis de la discriminación es su diseño muestral. En aquellos países en los cuales la incidencia de población perteneciente a estos colectivos es baja, es preciso el diseño de marcos muestrales que permitan un análisis desagregado. Para ello, se pueden implementar operativos complementarios con ampliación del tamaño muestral. Los Censos de Población y Vivienda, cuando incluyen preguntas que permiten identificar los distintos colectivos, son la herramienta para el diseño de estos marcos muestrales.

Desde la perspectiva de derechos, es importante señalar que las encuestas son una herramienta fundamental para contar con datos que permiten darle visibilidad a la discriminación, a la par que son necesarias para el diseño de políticas. Se requiere de una planificación plurianual que establezca las

características y cobertura de los distintos operativos a fin de dar adecuada cuenta de los patrones de discriminación presentes en cada sociedad a través del tiempo. De lo contrario, uno de los riesgos es que aquellos colectivos con menor incidencia en la población total, queden invisibilizados.

El abordaje de la discriminación por discapacidad, etnia, condición racial y migratoria, edad y orientación sexual requiere de operativos específicos. Dentro del examen de la discriminación de género, las encuestas sobre reparto y uso del tiempo, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos así como sobre violencia de género son fundamentales. Es en estas líneas donde se observan los mayores vacíos y debilidades en la región, aunque algunos países han aplicado algunos de estos operativos.

El abordaje de la discapacidad en Encuestas a Hogares presenta limitaciones. Para un examen de las demandas de políticas y un adecuado conocimiento de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, es preciso implementar operativos específicos. En la región, se ha avanzado en esta línea pero aún existen enfoques contrapuestos sobre el concepto de discapacidad y eso se refleja en la forma de producir información al respecto. Algunos países han avanzado en la implementación de encuestas orientadas a relevar las condiciones de vida de los adultos mayores, incorporando preguntas sobre autopercepción del estado de salud, el acceso a servicios, limitaciones para las actividades de la vida diaria y el tipo de ayuda que recibe. En ambos casos, son encuestas puntuales o módulos específicos. El señalamiento sobre la debilidad de los sistemas de información es una constante en los diagnósticos sobre discapacidad en la región.

Nuevamente, el grupo que aparece en situación de mayor vulnerabilidad en materia de producción de información a partir de Encuestas de Hogares es el colectivo LGTBI.

En el caso de la inclusión de las variables de identificación de etnia y condición racial, se observa una menor extensión que la señalada en el caso de los censos. La inclusión de estas preguntas se produce fundamentalmente a partir del año 2000, aunque algunos países como Brasil, históricamente incluyeron una pregunta para captar la condición racial. Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay identifican a la población indígena y a excepción de Bolivia, Chile, Panamá y Paraguay, también a los afrodescendientes. Uno de los aspectos a destacar y revisar es que, en algunos casos, se aplican criterios diferentes para la identificación de estas poblaciones en operativos censales y de encuestas.

Una de las limitaciones de las encuestas para el examen desagregado de datos, como ya se señaló, son los diseños muestrales y el volumen de población perteneciente a grupos étnicos. En el caso de los pueblos indígenas, se agrega un aspecto particular a tener en cuenta, que es la diversidad de pueblos. Las encuestas, cuando lo hacen, captan la pertenencia a pueblos indígenas, no al pueblo específico de pertenencia. Para avanzar en la caracterización de las condiciones de vida y acceso a bienes y servicios sociales en el caso de los pueblos indígenas, se requiere de encuestas específicas, que capten aspectos individuales, de hogar y a nivel de pueblos. Son pocas las experiencias de aplicación de encuestas en esta línea.

Para el análisis de la discriminación en el empleo, las Encuestas a Hogares son el principal insumo para la medición de indicadores de resultado. Desde una perspectiva de género, es preciso complementar el análisis con la distribución total del tiempo de trabajo. En esta última área, se observan notables vacíos estadísticos. Las Encuestas a Hogares también son el principal insumo utilizado para examinar indicadores de resultado de la cobertura educativa y la finalización de los niveles educativos.

En materia de salud, las Encuestas a Hogares pueden permitir el análisis de acceso y utilización de servicios de salud, así como el examen de los factores de riesgo. El abordaje de estas problemáticas es diferencial entre los países. En algunos, se aplican encuestas específicas, mientras que en otros se los

aborda a través de la inclusión de módulos específicos dentro de los operativos de Encuestas a Hogares, en general orientadas a captar principalmente las características socioeconómicas y la participación en el mercado de trabajo remunerado. La aplicación de encuestas de factores de riesgo es más reciente y tiene menos extensión en la región. Como ya se señaló, el abordaje de los derechos sexuales y reproductivos es una de las áreas con mayores déficits.

Desde un enfoque de derechos, es preciso llamar la atención sobre los déficits existentes en el área de acceso a la justicia. Este es un aspecto crucial que determina las posibilidades de reclamo frente a situaciones discriminatorias. El análisis de este derecho supone contar con datos sobre disponibilidad de mecanismos institucionales existentes para atender los reclamos, el nivel de conocimiento sobre los derechos y medios para poder ejercerlos así como respecto de la percepción de las barreras que identifican los distintos colectivos para el acceso a la justicia. En sentido similar, cabe poner de resalto los déficits en la implementación de encuestas regulares que permitan conocer las percepciones y actitudes frente a los motivos prohibidos de discriminación, las percepciones de las personas que integran estos colectivos frente a las políticas públicas y el acceso a la justicia.

En suma, los países del MERCOSUR han avanzado en el fortalecimiento de sus sistemas de información. Si bien persisten debilidades, y desafíos para producir indicadores homogéneos en algunas áreas, los Estados cuentan con procesos de producción de información y un volumen de datos que ofrece la posibilidad de poner en marcha sistemas de indicadores con enfoque de derechos. Teniendo en cuenta la complejidad de las áreas y políticas que suponen un sistema integral, puede ser oportuno generar distintos subsistemas de indicadores sobre áreas temáticas que permitan iniciar el proceso. No se trata de imponer sistemas de información homogéneos en cada uno de los países, sino de generar circuitos de información que permitan, de modo paulatino, construir indicadores comparables en el tiempo, contemplando las características de cada país y la forma en que cada uno organiza su sistema estadístico.

Los avances realizados en la informatización de sistemas de gestión, junto con los progresos en materia de producción de información socioeconómica, son claves para el diseño de sistemas de indicadores con enfoque de derechos. En las áreas de salud y educación es preciso el diseño de sistemas de información que permitan conocer las características de la oferta a nivel del efector de salud y la escuela. Resta progresar en la generación de sistemas estadísticos integrales que permitan acceder a mayor conocimiento de los distintos sectores sociales en situación de vulnerabilidad y avanzar en la construcción de indicadores específicos en materia de cumplimiento de sus derechos, en condiciones de igualdad y no discriminación.

El desarrollo actual de los sistemas de información permitiría empezar a trabajar en la implementación de indicadores con estas características. No es tarea sencilla, pero es posible, en la medida en que logremos avanzar en la esfera política nacional y regional en estrategias de adecuación graduales y progresivas, que se apoyen en los procesos de producción de información ya en curso, y cuenten con acuerdos interinstitucionales adecuados.

RESUMO EXECUTIVO

O MERCOSUL deu passos significativos no sentido de fortalecer sua dimensão social. Entre eles, cabe mencionar o lançamento do Instituto Social (ISM) e a discussão e a aprovação de um Plano Estratégico de Ação Social (PEAS); a conformação da Reunião das Altas Autoridades em Direitos Humanos (RAADDHH) e a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH). Esses âmbitos institucionais foram concebidos para contribuir com a elaboração, a implementação e a avaliação das políticas públicas sociais de direitos humanos como eixo da integração regional.

Muitos países da região trabalharam em uma agenda de ampliação de direitos fundamentais. Os progressos são indubitáveis, tanto na proteção de direitos civis e políticos, como de direitos sociais, econômicos e culturais. Mas nossos países ainda enfrentam desafios relevantes para atingir a igualdade racial e de gênero, eliminar diversas formas de violência e obter uma maior inclusão social.

A partir de mandatos específicos, o IPPDH promove a integração do enfoque de direitos humanos nas políticas públicas. Um pressuposto desse enfoque é a disponibilidade e o uso de indicadores de direitos, além da produção de informação adequada, contínua e de qualidade para medir avanços e retrocessos, e nutrir os processos de definição das intervenções estatais.

O estudo que apresentamos se enquadra nessa linha de trabalho e foi elaborado por Claudia Giacometti, pesquisadora especialista, e Julieta Rossi, responsável de projetos do IPPDH, e contou com a colaboração de Javier Moro, consultor do IPPDH. Além disso, contou com o apoio do Escritório Regional de Ciência da UNESCO para a América Latina e o Caribe, com sede em Montevidéu, e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Oriental do Uruguai.

Procuramos que seja uma ferramenta para visibilizar os progressos e desafios presentes na região em matéria de produção de informações que abarquem as situações que geram desigualdade e discriminação no acesso a direitos sociais, econômicos e culturais. Além disso, perseguimos alguns objetivos específicos. Por um lado, apoiar os esforços de governos e áreas estatais na implementação de indicadores de direitos, em particular de direitos econômicos, sociais e culturais, como pressuposto essencial da definição e avaliação das intervenções dirigidas a desterrar a desigualdade e a discriminação, bem como ressaltar a existência de deveres específicos em matéria de produção de informações provenientes de convenções internacionais e de compromissos políticos diversos. Em segundo lugar, buscamos analisar os progressos registrados no desenvolvimento de sistemas de indicadores de direitos humanos nos níveis universal e interamericano, com foco nos indicadores elaborados para medir a desigualdade no acesso a direitos sociais. Finalmente, pretendemos oferecer um panorama sobre a disponibilidade de dados nos países do MERCOSUL para explicar avanços e retrocessos nessa matéria, identificando debilidades e potencialidades existentes para pensar a elaboração e a aplicação de sistemas de indicadores e informações com enfoque de direitos em nossa região.

O estudo parte da base de que a erradicação da discriminação requer a aplicação de políticas integrais orientadas tanto a combater a discriminação quanto a promover a diversidade e a interculturalidade como condições necessárias para a plena vigência dos direitos humanos.

Nesse contexto, a produção e a difusão de informações contínuas e comparáveis são centrais para a elaboração de políticas com enfoque de direitos tendentes a erradicar a discriminação, e surge como um dever específico em pactos de direitos humanos e compromissos políticos diversos adotados pelos Estados. Contar com informações diagnósticas e de monitoramento é um pré-requisito para que as políticas possam gerar condições para o exercício efetivo de direitos em igualdade de oportunidades para toda a população. Se as políticas não incorporam em sua elaboração essas realidades heterogêneas, não

apenas correm o risco de não ser eficazes, como também seu resultado pode derivar em um incremento da desigualdade. De uma perspectiva de direitos, a produção de informações não se limita a ser um ingrediente necessário para a elaboração de políticas e a realização dos direitos. A produção e difusão de informações também deve atender a necessidade de prestar contas e gerar uma base de conhecimento na sociedade que torne factível a participação política e social.

Além disso, o estudo destaca o valor agregado dos indicadores de direitos humanos, já que propõe uma visão holística e compreensiva do conjunto de condições que possibilitam ou dificultam o exercício de direitos e, portanto, constituem uma valiosa ferramenta para formular intervenções mais apropriadas. Nos últimos anos, houve avanços significativos no desenvolvimento de sistemas de indicadores para monitorar os progressos dos Estados na garantia efetiva dos direitos humanos, incluindo o direito à igualdade e não discriminação. Tanto no âmbito universal como no âmbito regional americano, surgiram propostas concretas de indicadores específicos, particularmente vinculados aos direitos econômicos, sociais e culturais. As duas iniciativas supõem um passo à frente em matéria de prestação de contas dos Estados, pois propõem uma metodologia para a elaboração dos relatórios periódicos que os diferentes países devem apresentar a instâncias internacionais de proteção de direitos humanos, mas principalmente, representam uma ferramenta muito valiosa para a orientação dos processos domésticos de planificação de políticas públicas e de monitoramento dos resultados obtidos, já que permitem uma medição mais precisa do grau de cumprimento estatal das obrigações em matéria de direitos humanos. O desafio que os Estados enfrentam atualmente é aprofundar o conhecimento e a aplicação dessa metodologia, adaptando-a a seus próprios contextos e realidades.

Por sua vez, o documento identifica as demandas específicas aos sistemas de informação para a medição dos progressos em matéria de igualdade e não discriminação no acesso a direitos sociais. Por um lado, um sistema de indicadores com perspectiva de direitos deveria visibilizar, entre outras questões centrais, o avanço normativo, a infraestrutura institucional, a disponibilidade de informações e a fortaleza ou a debilidade nos sistemas estatísticos e os registros administrativos. Além de incluir indicadores de existência de instituições e políticas (indicadores estruturais), eles devem ser complementados com indicadores que permitam avaliar sua eficiência e pertinência (indicadores de processo), segundo a terminologia empregada pelos sistemas de indicadores propostos no âmbito da OEA e da ONU.

É necessária, ao mesmo tempo, a implementação de uma abordagem transversal, através da desagregação de todos os indicadores por motivos proibidos de discriminação. Contudo, é preciso atentar para o risco de focar exclusivamente a desagregação de indicadores pelas categorias proibidas de discriminação. A desagregação se orienta a mudar o foco de atenção das médias, o que é muito positivo. Porém, a desagregação de dados por motivos proibidos de discriminação é uma condição necessária, mas não suficiente para chegar a sistemas de indicadores que permitam medir avanços e retrocessos nesse campo. É preciso desenvolver análises integrais que permitam identificar a multiplicidade de causas da desigualdade, os impactos das políticas e as demandas de cada grupo.

Da perspectiva da discriminação, o objetivo não deveria ser unicamente conhecer a evolução das condições de vida de determinado grupo social, mas sim dar visibilidade e medir os níveis de desigualdade nas condições de vida e no exercício de direitos. Assim, deveriam ser propostos indicadores que sejam expressos como brechas entre os valores dos grupos sociais, e não somente como uma desagregação. A medição de brechas enfatiza a obrigação de diminuir a discriminação.

Simultaneamente, é preciso considerar nessa análise a discriminação múltipla. Por exemplo, no caso do direito à educação, não é suficiente analisar a brecha étnica na taxa de analfabetismo, comparando a taxa não indígena com a taxa correspondente à população indígena. A brecha deve ser analisada em

diferentes contextos sujeitos à discriminação, tais como as disparidades urbano-rurais ou de gênero. A justaposição de discriminações deve formar parte da análise sobre os progressos no dismantelamento da discriminação. Além de dar visibilidade à brecha existente, é necessário desenvolver indicadores pertinentes para cada um dos grupos. Voltando ao exemplo da educação, não é suficiente comparar a taxa de assistência indígena e não indígena, é preciso também conhecer as características da oferta e sua pertinência cultural para cada um dos povos indígenas.

Nesse sentido, cabe enfatizar a necessidade de incorporar indicadores pertinentes sobre as demandas específicas de cada um dos grupos. Na área de indicadores de estrutura e de processo, é necessário poder examinar os progressos em matéria institucional e o desenvolvimento de políticas. Um sistema de indicadores com enfoque de direitos requer focar essas áreas para poder monitorar os avanços e retrocessos. Não basta que exista uma política específica, é preciso incorporar indicadores de processo que permitam conhecer sua suficiência e pertinência. Em sociedades heterogêneas e desiguais como as latino-americanas, as demandas de informação estão longe de ser homogêneas. Por isso, é necessário levar em consideração a forma diferenciada em que as políticas impactam em cada um dos coletivos. Em particular, será preciso contar com dados sobre as demandas específicas, as características da população atendida, os recursos destinados e as ações implementadas.

Em matéria de educação e saúde, outro aspecto a considerar é a existência de sistemas de gestão descentralizados. Nesses casos, será necessária a inclusão de indicadores que permitam monitorar as diferenças entre os governos subnacionais.

Do mesmo modo, os indicadores têm o potencial de contribuir a visibilizar déficits de informação e, por tanto, a identificar problemáticas que não participam da agenda pública, muitas vezes devido ao escasso capital político dos grupos que sofrem a discriminação. Os indicadores são, portanto, uma ferramenta valiosa para evidenciar as informações que não são produzidas. Nesse sentido, os sistemas de indicadores e informação devem ser vistos de uma ótica técnica-política. Os sistemas estatísticos não são neutros e as estratégias de relevamento, produção e difusão respondem tanto a diretrizes técnicas quanto políticas.

O documento ressalta também que a participação informada e significativa é um eixo central na formulação de políticas que incorporam o enfoque de direitos. Portanto, a implementação de sistemas de informação requer a criação de instâncias de participação dos diferentes grupos sociais nas distintas etapas (elaboração de instrumentos, relevamento, difusão e análise) e os indicadores deveriam refletir a existência dessas instâncias.

Da análise das informações disponíveis na região, surge que a escassa visibilidade dos grupos que padecem situações de desigualdade estrutural ainda é um desafio que os países da região ainda têm que enfrentar. A América Latina apresenta fortes heterogeneidades, dentro dos países e entre eles, e apesar de que com diferentes intensidades, a desigualdade é uma dimensão presente em todas as estruturas sociais da região. Contudo, segundo desprende-se do documento, houve avanços na produção de informações **para medir progressos nesse campo e as informações estatísticas disponíveis permitem chamar a atenção sobre a persistência da discriminação e sobre como ela adquire distintas intensidades nos diferentes coletivos sociais.** Com exceção da discriminação por identidade sexual, que ainda tem altos níveis de invisibilidade, as informações existentes sobre os outros tipos de discriminações (relacionados ao sexo, a idade, a deficiência, a etnia e a condição racial) permitem destacar os desafios que a região enfrenta para garantir a igualdade substantiva. Os progressos são menores no estabelecimento de relevamentos regulares que se orientem a obter informações que permitam nos aprofundar nas condições e no acesso aos serviços sociais, atendendo as demandas específicas dos distintos grupos. Nesse aspecto,

podemos observar como a discriminação estrutural se reflete no sistema estatístico.

Segundo a análise, existe uma melhoria na sistematização de informações sobre legislação e políticas, que surgem como resultado de consultorias específicas ou reuniões institucionais. Essa situação não garante a continuidade e dificulta a atualização. Um sistema de indicadores sobre discriminação poderia tomar como ponto de partida esses desenvolvimentos para institucionalizá-los e, dessa forma, garantir sua atualização.

O documento apresenta um exame de disponibilidade de dados produzidos a partir de duas fontes de dados muito importantes para produzir informações socioeconômicas: os censos populacionais e as pesquisas domiciliares.

É preciso levar em consideração que a inclusão da perspectiva de direitos nos censos de população e moradia e nas pesquisas domiciliares deve ser parte de um processo integral, que vai muito além da elaboração dos questionários, e abarca desde a etapa de planificação até a de difusão e o uso dos resultados. Uma opção de trabalho seria examiná-los à luz das recomendações da CEPAL/CELADE (2011), elaborando um conjunto de perguntas que permitam avaliar em que medida os processos estatísticos se adaptam ao enfoque de direitos.

Censos de População e Moradia

Segundo os cronogramas previstos, entre 2010 e 2012, a maior parte dos países da América Latina realizou seus censos de população e moradia.

Os dados censitários são uma fonte importante para a análise das condições de vida da população, devido ao fato de que eles têm uma cobertura universal. Essas fontes permitem analisar os dados com um alto nível de desagregação. Suas limitações estão vinculadas à sua atualização (decenal) e a uma menor possibilidade de cobertura temática.

Para abordar a potencialidade dessa fonte de informações na análise da discriminação, é preciso fazer uma análise da maneira em que são operacionalizadas as definições das categorias proibidas de discriminação na formulação de perguntas do censo e as características do operativo censitário.

Em matéria de discriminação étnica e racial, sob um enfoque de direitos, é importante que a pergunta para relevar pertencimento étnico ou racial seja definida em forma participativa com os povos indígenas e afrodescendentes e que inclua a autoidentificação. As perguntas de autoidentificação podem estar acompanhadas de outras sobre descendência ou uso de línguas, mas sob um enfoque de direitos, a autoidentificação é central para medir a discriminação. A forma em que a pergunta é enunciada deve ser trabalhada em conjunto com os povos indígenas e afrodescendentes para que seja relevante e pertinente, e que permita uma identificação adequada. Em alguns países, houve melhorias na aplicação de Censos Comunitários a populações indígenas, juntamente com o operativo censitário. A abordagem da discriminação de afrodescendentes é mais recente. Houve maiores progressos nos censos de 2010.

Na região, também foram incluídas perguntas sobre deficiência, mas ainda é preciso aprofundar as diferentes dimensões do conceito. É preciso que a operacionalização leve em conta a definição de deficiência adotada nos compromissos internacionais. Da mesma forma, é preciso formular perguntas que permitam detectar os diferentes graus de gravidade segundo os tipos de deficiência. Embora as pesquisas sejam o instrumento mais adequado para obter informações sobre os diferentes aspectos que implica a deficiência, a construção de uma pergunta censitária de acordo com os padrões internacionais é importante, considerando a cobertura nacional do censo e a possibilidade de desagregação geográfica e socioeconômica que oferece.

No que diz respeito à análise da migração, a principal fonte de dados são os censos de população. Na

maior parte dos países da região, nos últimos censos foram aplicadas perguntas sobre o país de nascimento e de residência cinco anos antes. Em menor grau, incluiu-se uma pergunta sobre a nacionalidade atual da pessoa.

A possibilidade de desagregar por sexo e por idade está presente em todos os relevamentos censitários. De uma perspectiva de gênero, essa possibilidade é a condição necessária para aprimorar a análise da discriminação por gênero, mas, além disso, são necessários indicadores adicionais que permitam o exame das relações de gênero. Nesse sentido, houve melhorias – apesar de parciais – na inclusão de perguntas vinculadas à fecundidade (filhos nascidos no último ano, controle de natalidade, quantidade total de filhos). As recomendações da ONU (ONU, 2010) aconselham a coletar informações sobre o número de filhos e filhas nascidos vivos e filhos e filhas sobreviventes segundo o sexo para melhorar a qualidade dos dados. A pergunta sobre a data de nascimento do último filho nascido vivo é indispensável para deduzir os nascimentos do último ano, que permitirão estimar a fecundidade atual. Essa pergunta, portanto, deveria ser necessariamente incluída no censo.

A discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero não é abordada nos censos da região, gerando um vazio que deve ser superado.

A principal fonte de dados na região em matéria de resultados censitários é a Divisão de População da CEPAL, CELADE (Centro Latino-americano e Caribenho de População), que desenvolveu diferentes bancos de dados sobre migração, etnia, envelhecimento, entre outros.

Pesquisas domiciliares

As pesquisas domiciliares são um instrumento muito importante para examinar as condições de vida e o acesso a bens e serviços sociais. A região progrediu significativamente nesse plano. A maior parte dos países conta com um programa regular de pesquisas sobre condições de vida, que proporcionam informações sobre mercado de trabalho, distribuição de renda, pobreza, acesso à educação e nível de conclusão, condições de vida das pessoas, entre outros assuntos de interesse (CEPAL, 2009b). A maior parte das pesquisas tem cobertura urbano-rural, e permite uma análise comparada entre regiões.

Os progressos foram menores na generalização do uso de pesquisas de uso e distribuição do tempo, e de demografia e saúde, duas ferramentas fundamentais para contar com dados para a análise de políticas orientadas a garantir a igualdade de gênero.

Um dos aspectos a serem considerados no uso de pesquisas domiciliares para a análise da discriminação é seu planejamento amostral. Nos países em que a incidência de população pertencente a esses coletivos é baixa, é preciso elaborar um plano amostral que permita uma análise desagregada. Para isso, podem ser implementados operativos complementários com a ampliação do tamanho amostral. Os censos de população e moradia, quando incluem perguntas que permitem identificar os distintos coletivos, são a ferramenta para a elaboração desses planos amostrais.

Da perspectiva de direitos, é importante assinalar que as pesquisas são uma ferramenta fundamental para contar com dados que permitam dar visibilidade à discriminação, ao mesmo tempo em que são necessárias para a elaboração de políticas. É necessária uma planificação plurianual que estabeleça as características e a cobertura dos distintos operativos para identificar os padrões de discriminação presentes em cada sociedade através do tempo. Caso contrário, um dos riscos é que os coletivos com menor incidência na população total sejam invisibilizados.

A abordagem da discriminação por deficiência, etnia, condição racial e migratória, idade e orientação sexual requer operativos específicos. Dentro do exame da discriminação de gênero, as pesquisas sobre divisão e uso do tempo, o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos bem como de violência de gênero

são fundamentais. É nessas linhas onde se observam os maiores vazios e debilidades da região, apesar de que certos países tenham aplicado alguns desses operativos.

A abordagem da deficiência nas pesquisas domiciliares apresenta limitações. Para um exame das demandas de políticas e um conhecimento adequado das condições de vida das pessoas com deficiência, é preciso implementar operativos específicos. Na região, houve progressos nesse sentido, mas ainda existem enfoques contraditórios sobre o conceito de deficiência, e isso se reflete na forma de produzir informações ao respeito. Alguns países avançaram na implementação de pesquisas orientadas a relevar as condições de vida das pessoas idosas, incorporando perguntas sobre a autopercepção do estado de saúde, o acesso a serviços, limitações para as atividades da vida diária e o tipo de ajuda que recebe. Nos dois casos, trata-se de pesquisas pontuais ou módulos específicos. A debilidade dos sistemas de informação é constantemente destacada nos diagnósticos sobre deficiência da região.

Novamente, o grupo que aparece em situação de maior vulnerabilidade em matéria de produção de informações a partir de pesquisas domiciliares é o coletivo LGTBI.

No caso da inclusão das variáveis de identificação de etnia e condição racial, observa-se uma menor extensão que a assinalada no caso dos censos. A inclusão dessas perguntas se produz fundamentalmente a partir do ano 2000, apesar de que alguns países, como o Brasil, historicamente incluíram uma pergunta para captar a condição racial. Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai identificam a população indígena e – exceto Bolívia, Chile, Panamá e Paraguai – também a afrodescendente. Um dos aspectos a destacar e revisar é que, em alguns casos, são aplicados diferentes critérios para a identificação dessas populações em operativos censitários e de pesquisas.

Uma das limitações das pesquisas para o exame desagregado de dados, como mencionado anteriormente, são os planejamentos amostrais e o volume de população pertencente a grupos étnicos. No caso dos povos indígenas, há um aspecto particular adicional a ser considerado, que é a diversidade de povos. As pesquisas, quando o fazem, captam o pertencimento a “povos indígenas”, e não ao povo indígena específico. Para aprimorar a caracterização das condições de vida e acesso a bens e serviços sociais no caso dos povos indígenas, são necessárias pesquisas específicas, que captem aspectos individuais, de residência e de cada povo indígena. São poucas as experiências de aplicação de pesquisas nessa linha.

Para a análise da discriminação no emprego, as pesquisas domiciliares são a principal fonte para a medição de indicadores de resultado. De uma perspectiva de gênero, é preciso complementar a análise com a distribuição total do tempo de trabalho. Nessa última área, observam-se vazios estatísticos notáveis. As pesquisas domiciliares também são a principal fonte utilizada para examinar indicadores de resultado da cobertura educativa e a finalização dos níveis educativos.

Em matéria de saúde, as pesquisas domiciliares podem permitir uma análise de acesso e utilização de serviços de saúde, bem como o exame dos fatores de risco. A abordagem dessas problemáticas é diferente em cada país. Em alguns, são aplicadas pesquisas específicas, enquanto em outros os problemas são abordados através da inclusão de módulos específicos dentro dos operativos de pesquisas domiciliares, em geral orientadas a captar principalmente as características socioeconômicas e a participação no mercado de trabalho remunerado. A aplicação de pesquisas de fatores de risco é mais recente e tem menos extensão na região. Como destacado anteriormente, a abordagem dos direitos sexuais e reprodutivos é uma das áreas com maiores déficits.

Sob o enfoque de direitos, é preciso chamar a atenção sobre os déficits existentes na área de acesso à justiça. Esse é um aspecto crucial que determina as possibilidades de denúncia em situações discriminatórias. A análise desse direito supõe contar com dados sobre disponibilidade de mecanismos institucionais existentes para atender às reclamações, o nível de conhecimento sobre os direitos e meios

para poder exercê-los, bem como sobre a percepção das barreiras que identificam os distintos coletivos para o acesso à justiça. De forma similar, cabe ressaltar os déficits na implementação de pesquisas regulares que permitam conhecer as percepções e atitudes perante os motivos proibidos de discriminação, as percepções das pessoas que integram esses coletivos em relação às políticas públicas e o acesso à justiça. O Estado tem a obrigação de elaborar, implementar e avaliar políticas tendentes a mudar os padrões culturais que sustentam a discriminação, assim como o dever de eliminar obstáculos para o exercício dos direitos. As pesquisas de percepções são uma fonte fundamental nessa linha.

Em suma, os países do MERCOSUL vêm tomando medidas para o fortalecimento de seus sistemas de informação. Embora as debilidades persistam e também os desafios para produzir indicadores homogêneos em algumas áreas, os Estados contam com processos de produção de informações e um volume de dados que oferece a possibilidade de implementar sistemas de indicadores com enfoque de direitos. Considerando a complexidade das áreas e das políticas que um sistema integral pressupõe, pode ser oportuno gerar distintos subsistemas de indicadores sobre áreas temáticas que permitam iniciar o processo. Não se trata de impor sistemas de informação homogêneos em cada um dos países, mas sim de gerar circuitos de informações que permitam, de modo paulatino, construir indicadores comparáveis no tempo, contemplando as características de cada país e a forma em que cada um organiza seu sistema estatístico.

Os progressos realizados na informatização de sistemas de gestão, junto com melhorias em matéria de produção de informações socioeconômicas, são essenciais para a elaboração de sistemas de indicadores com enfoque de direitos. Nas áreas de saúde e educação é necessária a elaboração de sistemas de informação que permitam conhecer as características da oferta no nível das unidades de saúde e da escola. Falta aprimorar a geração de sistemas estatísticos integrais que permitam ter acesso a um maior conhecimento dos distintos setores sociais em situação de vulnerabilidade e tomar medidas para a construção de indicadores específicos em matéria de cumprimento de seus direitos, em condições de igualdade e não discriminação.

O desenvolvimento atual dos sistemas de informação permitiria começar a trabalhar na implementação de indicadores com essas características. Não é uma tarefa simples, mas é possível na medida em que consigamos desenvolver, na esfera política nacional e regional, estratégias de adequação graduais e progressivas que se apoiem nos processos de produção de informação já em curso, e contem com acordos interinstitucionais adequados.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien el MERCOSUR fue concebido en sus orígenes como una alianza para la integración regional en la esfera económica, a veinte años de la firma del Tratado de Asunción que le diera origen, se han dado pasos significativos que apuntan a fortalecer la dimensión social del bloque regional, como la puesta en marcha del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), y los esfuerzos por coordinar estrategias conjuntas de intervención en la esfera social, a partir de la discusión y aprobación de un Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)¹. En igual dirección se inserta el debate sobre la mejora en los mecanismos de participación social en las decisiones y espacios institucionales del MERCOSUR. Desde el proyecto SOMOS MERCOSUR, hasta la reciente creación de la Unidad de Participación Social (UPS) y su relación con el Alto Representante del MERCOSUR y su Secretaría General. A la par, la voluntad política de incorporar la agenda de derechos humanos dentro de los esfuerzos por consolidar la integración regional más allá del aspecto comercial, se ha materializado en el trabajo de la Reunión de las Altas Autoridades y Cancillerías en Derechos Humanos (RAADDHH) y la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), como ámbitos institucionales para contribuir en el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas de derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países plenos y asociados del MERCOSUR.

Muchos países de la región han avanzado en una agenda de ampliación de derechos fundamentales. Los progresos son indudables tanto en la protección de derechos civiles y políticos, como de derechos sociales, económicos y culturales. Pero nuestros países aún conviven con problemas graves de derechos humanos que deben ser enfrentados, como altos índices de violencia policial y carcelaria, patrones de discriminación racial y de género, y altos índices de desigualdad y exclusión social.

Entre los desafíos prioritarios en la agenda del proceso de integración regional, surge de modo visible la lucha contra la discriminación y la necesidad urgente de avanzar en políticas que se dirijan a profundizar el camino hacia la construcción de sociedades más justas e igualitarias². Esta dirección implica un posicionamiento activo por parte del Estado a través de la implementación de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento con inclusión social, de políticas sociales universales y de medidas de acción afirmativa dirigidas a grupos históricamente postergados. A pesar de los progresos en materia de desigualdad distributiva registrados en los últimos años en la región³, los niveles de desigualdad siguen estando entre los más altos del mundo, según datos de la CEPAL⁴. En este contexto, el derecho a la igualdad y no discriminación adquiere centralidad para la agenda política de la región en tanto postula el deber inexcusable de los Estados de llevar adelante políticas que impliquen una redistribución profunda

1 Adoptado en la Cumbre Social del MERCOSUR, Asunción, 2011.

2 En el documento Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, producto de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013) se reconoce que “a pesar de los significativos avances que ha hecho la región en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos en los últimos 20 años, estos logros no han alcanzado a todas las personas y que, mientras las políticas de inclusión económica y social han ampliado las oportunidades y el bienestar, muchas personas continúan viviendo en condiciones de extrema pobreza, enfrentando desigualdades como consecuencia de arraigados patrones históricos y de nuevas formas de discriminación, y sin pleno ejercicio de sus derechos” (CEPAL, 2013b).

3 Señala CEPAL que “las nuevas cifras disponibles muestran una continuidad de la tendencia hacia una menor concentración del ingreso. Si bien las reducciones en los índices de desigualdad son leves, se verifica una disminución acumulada significativa con respecto a inicios de la década de 2000” (CEPAL, 2012a: 8).

4 Según CEPAL: “A pesar de este progreso, los niveles de desigualdad siguen estando entre los más altos del mundo, situación en que concurre, de manera sugerente, una percepción ciudadana de alta desigualdad captada en las mediciones realizadas mediante encuestas de percepciones” (CEPAL, 2012a: 8).

de recursos y de poder al interior de las sociedades. La construcción de sociedades democráticas, desde un plano sustantivo y no solo formal, está inescindiblemente ligada a la posibilidad de desterrar patrones de discriminación y exclusión política y social y económica, avanzando hacia la superación de la pobreza y la indigencia, la disminución de niveles elevados de informalidad laboral y el establecimiento de redes de seguridad social universales e integrales.

Con este horizonte en mente y a partir de mandatos específicos, el IPPDH promueve la integración del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Un presupuesto de este enfoque es la disponibilidad y el uso de indicadores de derechos, y la producción de información adecuada, continua y de calidad para medir avances y retrocesos, y nutrir los procesos de definición de las intervenciones estatales. En esta línea, la RAADDHH, en marzo de 2013, decidió incluir como temas prioritarios de su agenda de trabajo la incorporación de enfoques basados en derechos humanos en sus múltiples dimensiones⁵. A la par, en el ámbito de la RAADDHH, se conformó un Grupo de Trabajo para la construcción de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales⁶ que actualmente se encuentra localizado en el IPPDH como una instancia consultiva y se haya conformado por representantes de cada uno de los países del MERCOSUR.

En este marco, el IPPDH ha prestado asistencia técnica al Gobierno argentino en el Proyecto Avanzar en Derechos implementado por la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este proyecto promueve la incorporación y/o consolidación del enfoque de derechos en las políticas públicas a nivel nacional y provincial en las áreas de educación, salud y trabajo. Para ello, se plantea un modelo concertado de formulación y monitoreo de políticas públicas en áreas sociales desde un enfoque de derechos que permita la medición de progresos y el establecimiento de compromisos comunes de cumplimiento a fin de sumar coherencia, integralidad y eficacia a la política de derechos humanos del Gobierno argentino.

El IPPDH también ha elaborado una serie de documentos donde releva información y avanza diagnósticos en campos directamente ligados al ejercicio de los derechos humanos, como el área migratoria y la seguridad ciudadana. En el campo de derechos de los migrantes, el IPPDH ha publicado los documentos *“La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico para la Acción”* (2012) y *“Acceso a derechos de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires”* (2013), en conjunto con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. En la segunda temática, elaboró el documento *“Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay”* (2012), producto del proyecto *“Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el MERCOSUR”* implementado de manera conjunta con la Oficina Regional de América del Sur del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Este estudio identifica y describe los tipos de sistemas de información existentes en diversas áreas de los Estados parte del MERCOSUR en materia de violencia y criminalidad, en el entendido de

5 V Reunión extraordinaria de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estado Asociados, 14 de marzo de 2013.

6 El Grupo de Trabajo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue creado a propuesta del gobierno argentino durante la III Reunión de la RAADDHH (22 y 23 de marzo de 2006) en Buenos Aires y funcionó como tal hasta septiembre de 2012. El objetivo del grupo era la construcción de indicadores que permitieran la implementación de los derechos protegidos en el Protocolo de San Salvador. El grupo se enfocó particularmente en desarrollar indicadores relativos al derecho al trabajo y a la educación. Durante los años de funcionamiento produjo una serie de documentos, con propuestas de indicadores específicos. Sobre el desarrollo y valor del trabajo del grupo, véase Duarte de Medeiros (2012).

que la producción y gestión adecuada de la información y el conocimiento en el campo de la seguridad y violencia ciudadana es condición esencial para alcanzar la gobernabilidad democrática de la seguridad pública.

El estudio que presentamos se encuadra en esa línea de trabajo y ha sido elaborado por Claudia Giacometti, investigadora experta, y Julieta Rossi, responsable de proyectos del IPPDH, y contó con la colaboración de Javier Moro, consultor del IPPDH. Por último, deseamos poner de manifiesto y expresar nuestro agradecimiento a la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en Montevideo, y a la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, por su contribución al desarrollo del presente estudio llevado adelante en el marco del acuerdo entre UNESCO y el IPPDH para aportar a los propósitos del proyecto “Red de Autoridades Nacionales de Lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en América Latina” implementado durante el año 2013.

II. PROPÓSITOS DEL DOCUMENTO

El derecho a la no discriminación es un componente fundamental dentro del conjunto de normas internacionales de derechos humanos que requiere de un análisis específico, así como de un abordaje transversal cuando se examinan progresos o retrocesos en el resto de los derechos humanos y en las políticas públicas destinadas a garantizarlos. A modo de encuadre conceptual, diremos que el derecho a la igualdad debe ser interpretado desde una doble dimensión. Por un lado, en su acepción formal, implica que las personas deben ser tratadas de manera igual en igualdad de circunstancias y por tanto, toda distinción estatal debe estar basada en motivos objetivos y razonables. Las diferencias arbitrarias, caprichosas, sin sustento ni justificación suficiente sobre la base de la etnia, religión, sexo, condición socio-económica, entre otros motivos prohibidos por los pactos de derechos humanos y las constituciones domésticas de los Estados no son permitidas. Por otro, el derecho a la igualdad en su dimensión sustantiva apunta a establecer la obligación estatal de promover medidas que tiendan a dismantelar las desventajas de índole socio-económico y aquellas referidas específicamente a los colectivos y sectores sociales postergados en cada momento histórico y los sitúen en pie de igualdad con el resto de la población para el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Bajo este entendimiento del principio de igualdad, uno de los deberes básicos de los Estados para transformar de manera efectiva situaciones discriminatorias o desigualitarias, es contar con diagnósticos precisos y rigurosos que den cuenta lo más certeramente posible de sus características, grupos afectados, alcance, causas y responsables, así como de los avances registrados en su desarticulación. La producción de información relevante, continua y de calidad sobre la base de indicadores de derechos es un instrumento esencial para hacer visible el comportamiento estatal, revisar cursos de acción, y rendir cuentas a la población.

Procuramos que este documento sea una herramienta para visibilizar los avances y desafíos presentes en la región en materia de producción de información para dar cuenta de las situaciones que entrañan desigualdad y discriminación en el acceso a derechos sociales, económicos y culturales. Buscamos además algunos objetivos específicos. Por un lado apoyar los esfuerzos de gobiernos y áreas estatales en la implementación de indicadores de derechos, en particular de derechos económicos, sociales y culturales, como presupuesto esencial de la definición y evaluación de las intervenciones dirigidas a desterrar la desigualdad y la discriminación, así como poner de relieve la existencia de deberes específicos en materia de producción de información provenientes de convenciones internacionales y de compromisos políticos diversos. En segundo término, apuntamos a analizar los avances registrados en el desarrollo de sistemas de indicadores de derechos humanos a nivel universal e interamericano, haciendo foco en los indicadores elaborados para medir la desigualdad en el acceso a derechos sociales. Finalmente, pretendemos brindar un panorama acerca de la disponibilidad de datos en los países del MERCOSUR para dar cuenta de avances y retrocesos en esta materia, identificando debilidades y potencialidades existentes para pensar el diseño y puesta en marcha de sistemas de indicadores e información con enfoque de derechos en nuestra región.

El documento se estructura de la siguiente manera:

En el apartado III se aborda la importancia y necesidad de que los Estados produzcan información precisa y rigurosa sobre la base de indicadores de derechos como presupuesto esencial de la definición y evaluación de las intervenciones dirigidas a desterrar la desigualdad y la discriminación, los deberes estatales de producción de información y medición de los avances en la satisfacción de derechos, en particular del derecho a la igualdad y no discriminación y las consecuentes demandas que tales deberes

trasladan hacia los sistemas de información nacionales. Desde un enfoque de derechos, se enfatiza la responsabilidad de los Estados en la producción de información pertinente continua y de calidad para el monitoreo de políticas públicas.

El apartado IV analiza el estado de la discusión sobre indicadores de derechos humanos, haciendo foco en el derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a los derechos a la educación, la salud y el trabajo. Aquí, se aborda el valor agregado de los indicadores de derechos humanos, las diferencias conceptuales entre estos y los indicadores socio-económicos y se presentan los desarrollos recientes en el ámbito universal e interamericano que incluye un análisis de sus similitudes, diferencias, ventajas y desventajas.

El apartado V presenta un examen de distintos diagnósticos regionales de las agencias del sistema de Naciones Unidas y de distintos organismos o redes internacionales sobre la disponibilidad de información para la definición y monitoreo de políticas en materia de igualdad y no discriminación. Por último, a modo de cierre, en el apartado VI se analizan las debilidades y potencialidades existentes en nuestra región para pensar el diseño y puesta en marcha de sistemas de indicadores e información con enfoque de derechos.

III. PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN Y MEDICIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

1. La importancia estratégica de producir información y los deberes internacionales en esta materia

La erradicación de la discriminación y el avance hacia sociedades más inclusivas requieren de la puesta en marcha de políticas integrales orientadas tanto a combatir la discriminación como a promover la diversidad y la interculturalidad como una condición necesaria para la plena vigencia de los derechos humanos. Los Estados no solo deben abstenerse de discriminar, sino que, además, están obligados a adoptar medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación o situación de desigualdad en el ejercicio de los derechos y modificar las relaciones de poder en la sociedad de manera de redistribuirlo a favor de los colectivos relegados.

La discriminación no puede ser entendida sin los factores estructurales e históricos de su conformación, así como sin sus vínculos con los procesos socioeconómicos, institucionales, culturales y políticos que la perpetúan en el tiempo. Por esta razón, el derecho a la igualdad no puede ser reducido a la igualdad ante la ley. Para garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación y en condiciones de igualdad, se requiere la adopción de políticas integrales que incorporen en su diseño la remoción de barreras culturales, económicas y políticas. Por un lado, el Estado debe adoptar medidas de acción afirmativas que tengan por objeto la protección especial de los derechos de determinados grupos que se encuentran en una situación de desventaja. Asimismo, el análisis de las obligaciones estatales en términos de desigualdad estructural debe comprender la inclusión de un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las demandas y necesidades específicas de los distintos grupos sociales⁷.

La producción y difusión de información continua y comparable es central para el diseño de políticas con enfoque de derechos. Contar con información diagnóstica y de monitoreo es un presupuesto necesario para que las políticas puedan generar condiciones para el ejercicio efectivo de derechos en igualdad de oportunidades para toda la población. En contextos de desigualdad, se requiere de políticas activas, formuladas con objetivos claros, metas e indicadores que permitan monitorear los avances y retrocesos. Si las políticas no incorporan en su diseño estas realidades heterogéneas, no solo corren el riesgo de no ser efectivas, sino que su resultado puede derivar en un incremento de la desigualdad. Desde una perspectiva de derechos, el deber de producir información no se limita a constituir un insumo necesario para el diseño de políticas. La producción y difusión de información, como presupuesto de las políticas públicas, también debe atender a la necesidad de rendir cuentas y generar una base de conocimiento en la sociedad que haga factible la participación política y social.

En esta línea, varios tratados de derechos humanos, compromisos políticos y una serie de recomendaciones de los órganos de supervisión internacionales mencionan de manera explícita la obligación estatal de producir información para contar con diagnósticos adecuados y poder formular políticas eficaces y llevar adelante monitoreo de los progresos alcanzados, en particular en el campo de la igualdad y no discriminación.

De este modo, la demanda de información para superar la invisibilidad de la discriminación así como para contar con elementos para el diseño de políticas de igualdad, ha estado siempre presente en los compromisos vinculados a la igualdad de género. Así, por ejemplo, el Comité de la Convención

⁷ Sobre las distintas dimensiones del derecho a la igualdad, véase IPPDH (2011).

Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en su Recomendación General N° 28, señaló que “los Estados parte tienen la responsabilidad internacional de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres de determinados grupos vulnerables”⁸. En la misma línea, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) en su artículo 8, incluye, entre las medidas progresivas que los Estados convienen en adoptar, distintas obligaciones en materia de producción de información, entre las que cabe mencionar el compromiso de “garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios”.

Los instrumentos internacionales vinculados a la discriminación étnica también contienen cláusulas específicas en materia de información y el deber del Estado de producirla. En el Programa de Acción de Durban figura la necesidad de que los Estados realicen investigaciones exhaustivas acerca del comportamiento del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, que deben ser los soportes empíricos para la aplicación posterior de políticas de combate y erradicación del fenómeno (párrafo 94). Además “recomienda que se hagan nuevos estudios sobre la manera en que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia pueden reflejarse en las leyes, las políticas y las instituciones (...)” (párrafo 97).

En el documento de la conferencia regional realizada en el año 2008, preparatoria para el examen de Durban (Brasilia, 2008), se destaca que “urge a los Estados a adoptar los mecanismos apropiados con el objetivo de monitorear y medir la efectividad y progreso de los programas”. Además se “reconoce la importancia de avanzar en la producción de datos e indicadores de desarrollo humano desagregados por condición racial y étnica, ya sea en la realización de censos o en la recolección, compilación, análisis y divulgación de los datos, a nivel nacional y local, los cuales deben también tomar en consideración indicadores económicos y sociales, tales como el ingreso medio, el acceso a los servicios de salud, la mortalidad infantil y materna, la expectativa de vida, la tasa de alfabetización, el acceso a la educación, las oportunidades de empleo, la calidad de vivienda, la propiedad de la tierra y el acceso al agua, así como a los servicios de saneamiento y comunicación”.

En dirección similar, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estipula explícitamente la obligación de los Estados de recopilar información, incluidos datos estadísticos y de investigación, para formular y aplicar políticas como presupuesto indispensable para aplicar la Convención⁹. Del mismo modo, el Comité de Derechos del Niño ha emitido una serie de Observaciones

8 La Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer emitió la Declaración de Beijing de 1995. En ella se afirma el deber de los Estados de garantizar el disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a todas las mujeres y las niñas que enfrentan múltiples barreras para lograr su potenciación y su adelanto por factores como la raza, la edad, el idioma, el origen étnico, la cultura, la religión o la discapacidad, o por pertenecer a la población indígena. En este instrumento existen numerosos artículos en los cuales se especifica la responsabilidad del Estado en la producción sistemática de información. Cuenta con un objetivo específico destinado a este fin, el Objetivo Estratégico H 3, que establece el deber de “Generar y difundir datos desagregados por sexo e información para la planificación y evaluación”. Dentro de este objetivo, se incluye la necesidad de recoger, compilar, analizar y presentar periódicamente datos desglosados por edad, sexo, indicadores socioeconómicos y otros pertinentes, incluido el número de familiares a cargo, para utilizarlos en la planificación y aplicación de políticas y programas (párrafo 206 b); y de promover el desarrollo ulterior de métodos estadísticos para mejorar los datos relacionados con la mujer en el desarrollo económico, social, cultural y político (párrafo 208 b). Un análisis de los compromisos internacionales en materia de información sobre género, puede consultarse en CEPAL (2006).

9 Artículo 31. Recopilación de datos y estadísticas: “1. Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos

Generales que visibilizan la necesidad de contar con información para la construcción de indicadores¹⁰.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sentido concordante, ha manifestado que “la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar los sectores postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es solo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, etnia o condición racial constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad” (CIDH, 2008).

De lo dicho hasta aquí se desprende que el deber estatal de producir y difundir información como condición de garantía de los derechos, se encuentra claramente establecido en el derecho internacional y las medidas en esa dirección deberían ser parte integrante de las políticas de lucha contra la discriminación y tendientes a generar sociedades más justas e inclusivas.

2. Demandas hacia los sistemas de información

Desde la perspectiva de la igualdad sustantiva, se requiere que el Estado pueda identificar los obstáculos en el efectivo acceso y ejercicio de los derechos fundamentales respecto de cada uno de los grupos poblacionales. Esto supone demandas específicas en materia de producción de información, tanto en el plano de diagnóstico como de monitoreo. En el plano diagnóstico, es preciso identificar a los grupos en situación de vulnerabilidad –considerando, entre otros motivos, el sexo, etnia, condición racial, religión, zona de residencia, condición social, de manera independiente o combinada–, caracterizar las condiciones de vida y conocer cuáles son sus demandas. En el plano de monitoreo, se requiere, además, conocer cuáles son las percepciones y demandas de la población atendida. Finalmente, se requiere el diseño de sistemas de gestión y de información que permitan poner en conocimiento de la población destinataria las políticas específicas, incluyendo misiones, funciones, responsabilidades, obligaciones y derechos, así como los mecanismos de presentación de quejas o reclamos. El fortalecimiento de las capacidades de las personas, particularmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad -uno de los objetivos implícitos en las políticas con enfoque de derechos-, presupone una estrategia de producción y difusión de la información.

y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención. En el proceso de recopilación y mantenimiento de esta información se deberá: a) Respetar las garantías legales establecidas, incluida la legislación sobre protección de datos, a fin de asegurar la confidencialidad y el respeto de la privacidad de las personas con discapacidad; b) Cumplir las normas aceptadas internacionalmente para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los principios éticos en la recopilación y el uso de estadísticas.2. La información recopilada de conformidad con el presente artículo 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. 3. Los Estados Partes asumirán la responsabilidad de difundir estas estadísticas y asegurar que sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas”. En sentido similar, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad hacen foco en la responsabilidad de los Estados en la producción de información para el diseño, implementación y monitoreo de políticas. En su artículo 13 establecen: “Los Estados deben asumir la responsabilidad final de reunir y difundir información acerca de las condiciones de vida de las personas con discapacidad y fomentar la amplia investigación de todos los aspectos, incluidos los obstáculos que afectan la vida de las personas con discapacidad”.

10 El Comité de Derechos del Niño ha emitido una serie de Observaciones Generales que hacen a la necesidad de contar con información para la construcción de indicadores. Una síntesis de las observaciones, así como una propuesta de indicadores sobre derechos de la infancia en alimentación y cuidado infantil puede consultarse en Pautassi y Royo (2012).

Al mismo tiempo, el proceso de diseño de instrumentos de recolección de datos así como el procesamiento y la difusión de información deben atenerse a otros principios transversales del marco de derechos humanos, como la participación. En esta línea, es importante destacar el rol del derecho a la participación de los grupos sujetos a discriminación en estos procesos. Su participación efectiva permite identificar y relevar información relevante y con pertinencia. En el caso de pueblos indígenas, afro-descendientes, y los colectivos afectados por la discriminación por identidad u orientación sexual es fundamental avanzar en acuerdos sobre los criterios de auto- identificación. La posibilidad real de grupos en situación de vulnerabilidad de incidir en los procesos políticos en general y en la orientación y fiscalización de las medidas de política pública en particular, puede tener un gran impacto en materia de no discriminación porque genera condiciones de autonomía e igualdad en términos de participación ciudadana (IPPDH, 2011).

El diseño y puesta en marcha de sistemas de información e indicadores que permitan visibilizar la discriminación no es solo una herramienta de diseño y monitoreo de derechos, sino que debe ser concebido como parte integrante de un proceso de deconstrucción de paradigmas y pautas culturales, políticas, económicas y sociales que sostienen o permiten la discriminación racista y xenófoba. La participación de los grupos sociales postergados es entonces condición necesaria para que el sistema pueda constituirse en una herramienta para el fortalecimiento de sus capacidades y su condición de sujetos de derechos.

Las estrategias de difusión, también son centrales. Desde un enfoque de derechos, el análisis de la disponibilidad de datos y su difusión también abarca el derecho a la información. Un sistema de información pública no está completo si no contempla estrategias que permitan el acceso a la información de manera de dar a conocer las características y alcances de las políticas y programas, así como también brindar elementos para el diagnóstico y monitoreo de la situación social por parte de organizaciones sociales.

Cabe poner de resalto también la importancia de visibilizar los vacíos de información en tanto los sistemas estadísticos no son neutros y las estrategias de relevamiento, producción y difusión de información responden a lineamientos políticos. Cuando responde a características estructurales, la discriminación también está presente en las estructuras del Estado y en sus sistemas de información. Como lo señala un estudio realizado por CEPAL: “El análisis del racismo, la discriminación y la xenofobia en América Latina enfrenta un primer problema en la falta o insuficiencia de datos que permitan construir indicadores claros. Este problema no es inocente y se relaciona con las frustradas demandas de visibilidad de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. ... [U]na base fundamental para entender la existencia y reproducción del racismo y la discriminación en América Latina y el Caribe se encuentra en su negación por parte de la sociedad, los gobiernos y los Estados. De allí el carácter político de los registros estadísticos, pues su ausencia minimiza o relativiza los problemas de discriminación, neutralizando esfuerzos por reformas legislativas que reviertan la “negación del otro” (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006). La debilidad e insuficiencias de los sistemas de información condiciona la efectividad de las políticas y a la vez genera condiciones para perpetuar la discriminación. Darle visibilidad a las formas que adquiere la discriminación brinda herramientas a los grupos más vulnerables para tornar su reclamo más enérgico.

Respecto del tipo de datos necesarios, el punto de partida para visibilizar la discriminación y diseñar políticas efectivas que atiendan a la remoción de los obstáculos es contar con información desagregada por razones prohibidas de discriminación. No obstante, la simple existencia de datos desagregados no es suficiente. Es necesario avanzar en análisis integrales que permitan identificar las causas de la desigualdad, los impactos de las políticas y las demandas de cada grupo. Los datos deben permitir la construcción de indicadores para medir brechas en las condiciones de vida y el acceso a bienes y servicios, pero también se

requiere de información pertinente que atienda a las necesidades específicas de cada uno de los colectivos en los distintos contextos sociales. En sociedades heterogéneas y desiguales como las latinoamericanas, las demandas de información distan de ser homogéneas. Por ello es necesario dar cuenta de la forma diferenciada en que las políticas impactan en cada una de ellas.

Para encuadrar las demandas de información que supone la implementación de políticas de erradicación de la discriminación, abordada como eje transversal, es útil tomar como marco de análisis el esquema conocido como el “sistema de las cuatro A” que ha utilizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para precisar los deberes estatales y el contenido de los distintos derechos incluidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

- obligación de asequibilidad o disponibilidad que implica el deber de satisfacer el derecho a partir de una oferta estatal suficiente;
- obligación de accesibilidad compromete al Estado a garantizar el acceso a las políticas, sin discriminación alguna, incluyendo la eliminación de discriminaciones formales y de hecho;
- obligación de aceptabilidad conforme a la cual es el Estado el que debe asegurar la adecuada calidad de los servicios y políticas, para lo cual es preciso contemplar las demandas de todas las personas a las que van dirigidos y los distintos contextos en los cuales se aplican;
- obligación de adaptabilidad que obliga a los Estados a diseñar las políticas que mejor se adapten a las necesidades de los distintos grupos.

Desde este abordaje, un sistema de información no puede limitarse a incluir información que dé cuenta únicamente de las condiciones de acceso a las políticas y programas estatales. Esta información requiere ser complementada con datos que permitan visibilizar las características de la oferta en cada contexto social de manera de poder examinar en qué medida la oferta atiende y responde a las necesidades de la población destinataria. La discriminación también está presente cuando las políticas se diseñan e implementan sin contemplar las características y necesidades de la población a la que van dirigidas. Igualdad no es sinónimo de homogeneidad. Paradójicamente, para respetar cabalmente el principio de igualdad deben marcarse las diferencias, y es con este alcance que la igualdad debe ser interpretada (Pautassi, 2010).

EL FOCO EN LA OFERTA Y EN LA POBLACIÓN DEMANDANTE: UN EJEMPLO DEL SECTOR SALUD

Veamos un ejemplo de cómo se traducen las categorías arriba referidas en demandas hacia los sistemas de información. Un programa de atención primaria de la salud necesita incorporar datos sobre la población teórica demandante, y un sistema de registro que permita conocer quiénes acceden y a qué servicios lo hacen. El análisis de los datos podrá identificar áreas con baja cobertura, al comparar población potencial y población efectiva, pero si el registro incorpora datos sobre edad, sexo, pertenencia étnica, cantidad de niños, etc., puede avanzarse en el diagnóstico de los grupos que puedan estar encontrando barreras para el acceso. Desde un enfoque de accesibilidad y asequibilidad, las preguntas se orientarán a suficiencia de oferta (salas, horarios, médicos, estado de los caminos, transporte público, tiempo de espera, etc.). Desde un abordaje de accesibilidad y adaptabilidad, los interrogantes se deberían orientar a captar si existen formas de organización de la oferta que dificultan el acceso, teniendo en cuenta las características de la población atendida. Encuestas a usuarios o al personal que se desempeña en el sector pueden ser herramientas claves para el rediseño de políticas que garanticen con eficacia la igualdad.

Desde la perspectiva del derecho a la no discriminación, es preciso poder contar también con información sobre los recursos que se destinan a las políticas. Por tanto, el análisis del presupuesto es particularmente importante en tanto refleja las prioridades del Estado, su compromiso político y materializa sus objetivos económicos y de desarrollo social, cultural y político (Rico y Marco Navarro,

2010: 258). El análisis presupuestario se torna entonces en una herramienta muy valiosa para identificar quiénes son los principales destinatarios de determinadas asignaciones presupuestarias y de qué manera se contempla la obligación de atender prioritariamente a los grupos más vulnerables.

3. La necesidad de contar con información sistematizada, de calidad, fiable y oportuna

Además de disponer y producir información, es necesario que ésta se encuentre debidamente sistematizada por parte del Estado. Un sistema de información en el área de políticas públicas se orienta al diseño de sistemas de registros, de producción de datos, de construcción de indicadores y acciones de difusión que den cuenta de todos los aspectos de cada una de las políticas. Releva y sistematiza los datos de la gestión, y los complementa con operativos específicos para conocer variables o dimensiones de interés. No se trata de disponer de información respecto de numerosos parámetros bajo observación, sino de disponer de aquello que sea verdaderamente sensible al fenómeno que demande una acción estatal, y a través de lo cual sea posible detectar, en forma precoz, cambios en concordancia con su magnitud, gravedad y variación en el tiempo, espacio y características. Contar con un extenso bagaje de datos, números, investigaciones y percepciones sin que luego esa información sea ordenada, articulada y consolidada conforme a un sistema de información, no permitirá potenciar y optimizar su uso para un verdadero trabajo en políticas.

En consecuencia, un sistema de información es más que una sumatoria de bases de datos y operativos específicos. Si bien se asienta en los datos registrales, su diseño incorpora un marco conceptual que permite articular las distintas fuentes de información, para avanzar hacia la producción de información que se considera relevante para la toma de decisiones, la gestión y el monitoreo. Es común que se confunda la existencia de registros administrativos con la existencia de sistemas de información. Los registros son fundamentales para el sistema, pero para convertirse en instrumentos útiles y confiables deben satisfacer ciertos estándares de calidad de los datos. En este sentido, se considera “crucial garantizar un conjunto de características de la producción de estadísticas que son identificadas como esenciales, a saber, independencia, relevancia, integridad y credibilidad, calidad y coherencia, protección y accesibilidad de la información recopilada y eficiencia, procedimientos, métodos, registros, control y seguridad informática, que aseguren la transparencia de los procesos y la calidad de las estadísticas producidas”¹¹.

Por ejemplo, un sistema de información integral en salud pública es aquel capaz de generar información fiable, de calidad y oportuna a partir de fuentes de datos basadas en la población, tanto sanitarias como no sanitarias. Los sistemas de información de salud pública deben recopilar no solo datos sobre los parámetros de salud de la población, el desempeño del sistema de salud y la infraestructura sanitaria, sino también información sobre los factores determinantes de la salud y de las desigualdades de la salud, la cobertura y el uso de los servicios, incluidos algunos estratificadores clave para la intervención focalizada tales como el sexo, edad, la situación socio-económica, la ubicación geográfica, nacionalidad o rasgos culturales, entre otros (OPS, 2007).

11 Véase Comisión de Estadística de ECOSOC (1994) y CEPAL (2004).

FUENTES Y FORMATOS DE LA INFORMACIÓN

La información producida por el Estado puede provenir de diferentes fuentes y manifestarse en diferentes formatos. Puede tratarse de datos elaborados por el Estado u otras agencias o entes privados que llevan adelante procesos capaces de captar y registrar las características de las actividades, los resultados y otros fenómenos que se quieren documentar. Las fuentes de información pueden combinar métodos de recopilación cuantitativos y métodos cualitativos, para así generar complementariedades importantes con los datos relevados. Entre las fuentes de información que se pueden considerar se incluyen los siguientes:

- estadísticas
- datos estadísticos procedentes de Censos de Población y Hogares
- encuestas (encuestas a hogares, encuestas permanentes, encuestas de percepción),
- entrevistas (entrevistas de informantes clave, de beneficiarios, o de grupos focales etc.)
- preguntas en un cuestionario o en una entrevista abierta
- sistemas de registros (por ejemplo registros educativos, sanitarios, laborales, etc.),
- registros de reclamos/quejas/denuncias en organismos públicos pertinentes
- dato institucionales
- datos socioeconómicos
- investigaciones de campo
- observación (sistemática)
- análisis de textos y contenidos

Este listado puede extenderse, en tanto, independientemente de su método de acopio y expresión o forma de presentación, la información recolectada contribuya a aportar datos relevantes.

ALGUNAS FUENTES ESPECÍFICAS DE INFORMACIÓN PARA LA IDENTIFICACIÓN DE SITUACIONES DE DISCRIMINACIÓN

- Informes que realizan las áreas especializadas del Estado en materia de derechos humanos y de lucha contra la discriminación en particular, como defensorías del pueblo, institutos nacionales, secretarías, etc.
- Recomendaciones que hacen a los Estados los órganos internacionales de protección de derechos humanos (comités establecidos por tratados específicos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el ámbito de la ONU y Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos en el ámbito interamericano; procedimientos especiales de Naciones Unidas, relatores especiales);
- Informes que realizan las áreas estatales especializadas presentados ante los distintos comités de supervisión creados por tratados;
- Informes sombra o alternativos a los de los Estados presentados por organizaciones sociales y de derechos humanos ante los distintos órganos de supervisión;
- Informes producidos por organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones sociales sobre la temática.

La complementariedad y articulación entre los datos de diversas fuentes o diversas estrategias de recopilación puede enriquecer la información generada. De allí que se requiere, además de las estrategias de recopilación, acciones adecuadas para el procesamiento de los datos y la generación de información. Dichas estrategias, pueden combinar aproximaciones tanto cuantitativas como cualitativas, con el fin de asegurar el buen aprovechamiento de datos de diversas naturalezas.

Los países de la región se topan con importantes desafíos a la hora de construir bases de datos confiables y sostenidas en el tiempo. Los mecanismos y herramientas para la elaboración y producción de información son dispares y reflejan, entre otras cosas, la riqueza, la cultura, y los marcos legales y políticos de un país. Así, por ejemplo, el nivel de capacidad estadística es desigual en cuanto a la observancia de los estándares y métodos recomendados internacionalmente, a los sistemas de recolección de datos y la frecuencia de la recolección, y a la disponibilidad de indicadores sociales y económicos claves (CEPAL, 2008).

Los gobiernos de la región, en palabras de la CEPAL, deben impulsar un “proceso de toma de conciencia

sobre las necesidades de desarrollo de sistemas estadísticos nacionales que gocen de independencia técnica, sean imparciales y objetivos, y que, en consecuencia, adopten medidas para suministrar los recursos necesarios y consolidar el marco legal e institucional apropiado, como condiciones fundamentales para obtener estadísticas públicas confiables, de calidad y oportunas” (CEPAL, 2010a).

COOPERACIÓN REGIONAL EN LA PROMOCIÓN DE BASES DE DATOS Y ESTADÍSTICA

A nivel regional se han motorizado esfuerzos para cooperar en la promoción de bases de datos y estadísticas en los países. Uno de ellos es la propuesta del Código de buenas prácticas de las estadísticas en América Latina y el Caribe 2012-20131. Esta iniciativa recibió el apoyo de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT2). EUROSTAT cuenta con un Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas, que fue adoptado en el año 2005. Ambos códigos constituyen una contribución significativa para enfrentar los desafíos en el acopio, sistematización y producción de información por parte de los Estados. En el ámbito del MERCOSUR, la Reunión Especializada de Estadísticas elaboró el documento Conjunto Mínimo de Indicadores Estándar de Calidad. Este documento tiene por objetivo contar con un conjunto reducido de indicadores, que pueda utilizarse para medir la calidad de los datos producidos y realizar su seguimiento a lo largo del tiempo, basado en las características particulares de cada Instituto Nacional de Estadística del MERCOSUR y la factibilidad de aplicación en los mismos. En el marco de Naciones Unidas, la Comisión de Estadística adoptó Los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, en su reunión especial de 1994.

IV. SISTEMAS DE INDICADORES DE DERECHOS SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

1. Hacia la construcción de sistemas de indicadores de derechos humanos. Su valor agregado.

Según señalamos, una política efectiva de garantía de derechos requiere una política activa y deliberada en materia de producción de información. A su vez, dicha información deberá producirse en base a parámetros que permitan dar cuenta de la suficiencia o insuficiencia de las acciones estatales diseñadas e implementadas con tal propósito. A estos parámetros que se construyen sobre la base del contenido y alcance de los derechos y las obligaciones estatales se los denomina indicadores de derechos humanos.

El modelo de indicadores en derechos humanos es una herramienta para examinar en qué medida los Estados están cumpliendo con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Sirven, así, para medir el grado en que estos derechos, contemplados en las constituciones y/o los instrumentos internacionales, están siendo implementados. Son útiles, en particular, a la hora de evaluar si las medidas estatales son adecuadas y suficientes y cumplen con el fin para el cual han sido diseñadas. O si, por el contrario, habiendo arrojado resultados positivos, es oportuno insistir o seguir fortaleciendo cierto tipo de intervenciones por sobre otras. A su vez, permiten identificar vacíos o baches en donde el Estado no está interviniendo.

Los **indicadores de derechos humanos** “brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos” (Naciones Unidas/OACDH, 2006a).

El sistema de indicadores de derechos humanos es una herramienta metodológica que facilita una aproximación empírica a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, indicando en qué medida las instituciones del Estado avanzan, retroceden, se estancan o fallan en relación con las metas establecidas. El sistema de indicadores de derechos humanos utiliza un conjunto de parámetros: i) seleccionados a partir del marco normativo que garantiza el derecho, ii) para medir tanto la intención y compromiso de las políticas públicas, como el resultado y la consolidación de esfuerzos de las instituciones, iii) que permiten incorporar la dimensión de aceptabilidad y adaptabilidad para dar cuenta de la garantía de la universalidad de los derechos humanos y las especificidades culturales y; iv) que reflejan las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar.

Ahora bien, ¿qué aportan los indicadores de derechos? ¿Cuál es su valor agregado? Los indicadores de derechos humanos se distinguen de otro tipo de indicadores (indicadores socio-económicos, indicadores de desarrollo humano, etc.) en tanto se estructuran en torno a las nociones de sujeto de derecho, agente responsable y rendición de cuentas. Por tanto, incluyen información referida a los mecanismos institucionales y las políticas públicas, así como a la conducta de los funcionarios públicos y otros actores relevantes que permiten garantizar la efectividad de esos derechos y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos. Los indicadores de derechos van más allá del examen de los datos relativos a los resultados de las medidas adoptadas, aunque también se ocupan de relevar esa información. A diferencia de los indicadores socio-económicos, que buscan medir el grado de desarrollo económico y social de un país, los indicadores de derechos exceden la mirada sobre los resultados de las políticas. No

obstante, las cifras sobre el grado de desarrollo pueden servir como un factor relevante en la determinación de algunas obligaciones estatales de derechos humanos, como la obligación de progresividad (CIDH, 2008)¹².

INDICADORES DE SALUD E INDICADORES DEL DERECHO HUMANO A LA SALUD

El ex Relator sobre Derecho a la Salud de Naciones Unidas, Paul Hunt, señala que la diferencia entre un indicador de salud y un indicador del derecho humano a la salud radica en: a) su derivación explícita de normas concretas del derecho a la salud; y ii) la utilización que se les da, es decir, la vigilancia del derecho a la salud con miras a conseguir la rendición de cuentas de los responsables (Hunt, 2003). Los indicadores socioeconómicos o socio demográficos pueden ser utilizados como indicadores de derechos humanos, en la medida en que se refieran a las normas de derechos humanos, y se utilicen para la evaluación de los derechos humanos (Naciones Unidas/OACDH, 2006).

De este modo, los indicadores de derechos humanos promueven una mirada en la institucionalidad pública existente en los Estados para hacer posible el cumplimiento de los derechos. Es decir, ponen el foco en la normativa, las políticas, los programas específicos y los recursos presupuestarios existentes y disponibles, así como en las instituciones creadas para posibilitar su implementación. Se ocupan tanto de las características y modalidades de implementación como de los resultados. En particular, este enfoque permite identificar la oferta de servicios y programas y si ésta responde adecuadamente a la demanda existente. Los indicadores de derechos humanos permiten contestar preguntas como: ¿Es suficiente la oferta, está disponible, es asequible, aceptable, adaptable? A su vez, revelan las instituciones y recursos necesarios para poder implementar tales medidas con algún grado razonable de éxito. A través de los indicadores de derechos humanos, se visibilizan las acciones que el Estado está adoptando y las capacidades estatales existentes y si éstas son adecuadas para dar progresiva satisfacción a los derechos.

Los indicadores de derechos humanos, a la par, promueven una mirada sobre el “cómo” se hace la política pública y sobre la “infraestructura” disponible para reclamar los derechos. Sugieren un abordaje procedimental. Indagan sobre los procesos de la acción estatal para efectivizar los derechos con el objeto de fortalecer su exigibilidad e institucionalización. En particular, permiten examinar si se han abiertos canales de participación social en tales procesos, si las políticas dirigidas a superar situaciones de vulneración de derechos se basan en información suficiente y de calidad así como si existen déficits de información y si, en caso de incumplimiento, las personas cuentan con las capacidades y recursos para hacerlos efectivos. En otros términos, centran la atención en las condiciones instrumentales vigentes para la adecuada implementación de los derechos, tomando como eje la condición de sujetos de derechos de las personas y los grupos destinatarios de las políticas: disponibilidad y accesibilidad a mecanismos de participación social y vías de exigibilidad, acceso y producción de información y capacidades efectivas de la población para exigirlos.

En definitiva, los indicadores de derechos humanos proponen una mirada holística y comprensiva, indagando sobre el conjunto de las condiciones que hacen posible o dificultan el ejercicio de derechos. Permiten tener un panorama más certero de las causas y factores que hacen factible su cumplimiento de derechos y aquellos que lo obstaculizan, lo retrasan, lo estancan y entonces constituyen una valiosa herramienta para formular intervenciones más apropiadas.

12 Sobre las diferencias y coincidencias entre los indicadores sociales y de derechos humanos, véase Cecchini (2010).

2. Los sistemas de indicadores de ONU y OEA

En respuesta a una creciente necesidad de medir y monitorear la actuación estatal en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, han proliferado modelos y herramientas para cumplir con dicho objetivo¹³. En razón de esta necesidad, distintas iniciativas han cobrado forma para la elaboración de indicadores de derechos humanos. Por lo demás, esta demanda se ha hecho más exigente en el plano de los derechos económicos, sociales y culturales.

Si bien no existe en la actualidad un sistema de indicadores de derechos aceptado internacionalmente, en los últimos años se ha avanzado en la discusión sobre el marco conceptual y el diseño de este tipo de sistemas. Ya en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 se señalaba que “para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”¹⁴.

Tanto en el marco de las Naciones Unidas (ONU) como de la Organización de Estados Americanos (OEA) se han elaborado propuestas de sistemas de indicadores que responden a la necesidad de medir el grado de cumplimiento de los Estados en satisfacer y hacer efectivos los derechos humanos a través de la creación de indicadores específicos, que incluye de manera central y transversal el derecho a la igualdad y no discriminación.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) elaboró una propuesta de Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos (Naciones Unidas/OACDH, 2008) para atender la petición formulada en la reunión de los comités que son órganos de tratados de junio de 2006 de que la oficina validara la metodología para la utilización de la información estadística de los informes de los Estados partes¹⁵. Esta es una propuesta interesante, porque permitiría avanzar hacia un sistema de indicadores en el contexto internacional.

Sobre la misma línea de trabajo, en el año 2012, este organismo presentó el documento “*Indicadores de derechos humanos: una guía para su medida e implementación*” (Naciones Unidas/OACDH, 2012a). Este documento representa una guía para los Estados para evaluar los avances y los impactos de las políticas públicas en el ámbito de protección y promoción de los derechos humanos. Se propone la instalación de un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitirá obtener información detallada sobre las poblaciones que se están beneficiando de las políticas públicas, el alcance que éstas tienen y sobre todo sus retos en términos de la progresiva garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas. Los derechos sobre los cuales se proponen indicadores ilustrativos son: derechos a la vida, a no sufrir torturas y otros tratos crueles inhumanos o degradantes, a la salud, a un juicio justo, al trabajo y a la seguridad social, a la vivienda, a una alimentación adecuada, a la participación en los asuntos públicos, a la libertad y seguridad personales, a la libertad de expresión y opinión, a la educación, a la igualdad y no discriminación y sobre violencia contra la mujer. Esta propuesta no es obligatoria sino que se plantea como una herramienta.

13 Fukuda-Parr (2008).

14 Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 14 a 25 de junio de 1993), Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párr. 98.

15 Previo a este documento, en el año 2006, los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas aprobaron el “Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos” (UN Doc. HRI/MC/2006/7), 11 de mayo de 2006, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Por su parte, la Asamblea General de la OEA al aprobar las “*Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador*”¹⁶ solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que proponga al Consejo Permanente indicadores de progreso por cada agrupamiento de derechos sobre los que se deba presentar informes. La CIDH llevó a cabo el primer esfuerzo regional en definir indicadores de derechos para el análisis de los avances y retrocesos de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales (CIDH, 2008).

Posteriormente, el Grupo de Trabajo para Analizar los Informes Periódicos de los Estados Parte del Protocolo de San Salvador, creado con el fin de dar cumplimiento al artículo 19 del Protocolo, elaboró, sobre la base del documento de la CIDH, indicadores de progreso de los derechos contenidos en el Protocolo que fueron aprobados por los órganos de la OEA y tornaron operativo el funcionamiento del mecanismo de supervisión (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2011 y 2013).

Los indicadores de progreso definidos por el Grupo de Trabajo siguen los lineamientos establecidos por la CIDH y han agrupado en dos los derechos contenidos en el Protocolo: un primer agrupamiento que incluye el derecho a la salud, educación y seguridad social, y un segundo agrupamiento, que incluye derechos laborales y sindicales, derecho a la alimentación adecuada, al medio ambiente y derechos culturales¹⁷. Al ponerse en marcha el mecanismo de supervisión, los Estados deben presentar en los informes nacionales de avance respecto del primer agrupamiento de derechos en junio de 2014¹⁸. Se entiende que los indicadores propuestos representan pautas y criterios a los Estados parte quienes estarán en condiciones de adecuarlos a las fuentes de información a su disposición para cumplir con lo dispuesto en el Protocolo¹⁹.

Los documentos de indicadores fueron producidos con el propósito de, por un lado, contribuir a que los Estados parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos sociales contenidos en dicho instrumento; por el otro, establecer los temas y las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, y formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo. En palabras del Grupo de Trabajo, retomadas por la Asamblea General en ocasión de la aprobación del documento, se busca “estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte (...) sino que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas al interior de los Estados tendientes a asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales. Los indicadores no pretenden contabilizar denuncias sino avances o progresos como tampoco condenar a los Estados ni comparar a los países entre sí”²⁰.

El reto que los Estados enfrentan actualmente es profundizar en el conocimiento y aplicación de esta metodología, adaptándola a sus propios contextos y realidades.

16 El artículo 19 prevé el compromiso de los Estados Parte de presentar informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para la implementación del Protocolo de San Salvador.

17 Ver al respecto Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2798 (XLIII-O/13) del 5 de junio de 2013, punto 2.

18 La Asamblea General de la OEA resolvió: “Solicitar a los Estados Parte del Protocolo de San Salvador que presenten los informes nacionales de avance correspondientes al primer agrupamiento de derechos incorporados en el documento “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador en el mes de junio de 2014”. Resolución AG/RES. 2798 (XLIII-O/13), 5 de junio de 2013, punto 3.

19 Resolución de la Asamblea General AG/RES. 2713 (XLII-O/12), punto 1.

20 Propuesta elevada por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 (XL-0-10) y AG/ RES 2666 (XLI-O/11), 12 de octubre de 2011.

2.1. Aspectos comunes

En las propuestas de indicadores del ámbito universal e interamericano existen aspectos comunes. En primer lugar, parten de una definición similar de indicadores de derechos humanos en el sentido de que son aquellos que “brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos” (Naciones Unidas/OACDH, 2006).

El marco conceptual del sistema, en ambas metodologías, se define mediante la referencia al concepto y la dimensión que los derechos tienen en la normativa internacional. La determinación de estándares es lo que permite luego, la identificación de los indicadores más relevantes.

A su vez, ambas propuestas plantean la necesidad de construir sistemas de indicadores integrales. Para ello, los indicadores de derechos humanos usan múltiples fuentes de datos y tipos de indicadores cuanti y cualitativos. Estos sistemas buscan integrar dentro de un marco analítico común, la normativa, las instituciones, las características de la población atendida y el análisis de las políticas y programas, tanto en sus características y modalidades de implementación como en el examen de sus resultados. Por ello, las metodologías propuestas toman como herramienta de análisis la triangulación de indicadores. Esto es, el examen de los indicadores se realiza dentro de un marco conceptual que permite establecer relaciones entre los indicadores y la relación entre ellos es lo que permite examinar los avances o retrocesos.

Con algunas diferencias que veremos a continuación, ambas metodologías coinciden en tratar de manera transversal ciertos principios o derechos claves dentro del marco conceptual del derecho internacional de los derechos humanos, que se plantean como instrumentales para el goce efectivo del resto de los derechos: no discriminación e igualdad, indivisibilidad e interdependencia, rendición de cuentas y acceso a mecanismos de exigibilidad, participación y empoderamiento y acceso a la información.

Por último, existe consenso en la agrupación de los indicadores en tres categorías: estructurales, de proceso y de resultado.

INDICADORES POR CATEGORÍA

- Los **indicadores estructurales** buscan medir qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos. Reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. Reflejan el compromiso o la intención del Estado de adoptar medidas para hacer efectivo ese derecho.
- Los **indicadores de proceso** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo. Al definir los indicadores de proceso en forma de relación causal concreta se puede evaluar mejor la forma en que un Estado cumple sus obligaciones.
- Los **indicadores de resultado** buscan medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. Estos indicadores describen los logros, individuales y colectivos, que se orientan a reflejar el grado de realización de un derecho en un determinado contexto. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos.

2.2. Aspectos particulares

No obstante estas coincidencias, existen algunas diferencias en la estructura de los sistemas propuestos, que se presentan a continuación:

Sistema de indicadores del Protocolo San Salvador

El sistema de indicadores del Protocolo de San Salvador los organiza bajo tres categorías conceptuales: Recepción del derecho, Capacidades estatales y Contexto financiero. A su vez, estas categorías se complementan con ejes transversales comunes a todos los derechos del Protocolo: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información, y participación política. En estas categorías se utilizan también señales de progreso con el objetivo de reflejar la progresión en los cambios hasta el alcance deseado del objetivo.

La estructura del sistema es la siguiente:

		Estructurales	de Proceso	de Resultado
Categoría conceptual	Recepción del derecho	Refiere a la incorporación de los principales contenidos y obligaciones del derecho en la Constitución y legislación interna de cada país y en la estructura normativo- institucional del Estado.	Describe el grado y la forma en que la perspectiva de derechos humanos y las obligaciones generales en relación con el derecho en cuestión han sido incorporadas en la política pública y el accionar de las distintas ramas del Estado.	Hace referencia al estado actual en la garantía de los principales componentes del derecho, que son resultado de haber abordado a nivel estructural y con políticas el problema vinculado con el derecho humano en cuestión.
	Contexto financiero y compromisos presupuestarios	Refiere a las disposiciones constitucionales y legales que condicionan el nivel de recursos financieros, materiales, técnicos y de otra índole que deben ser invertidos, y que efectivamente son asignados, o el Estado se ha comprometido a asignar, para la garantía del derecho.	Describe los procesos de asignación de recursos desde distintas fuentes para la garantía del derecho y como éstos son utilizados por parte de los Estados en la implementación de políticas públicas que contribuyen con la garantía del derecho. Los indicadores se orientan a medir la aceptabilidad, pertinencia, adaptabilidad y eficiencia de estos procesos.	Hace referencia a la forma como las decisiones y las capacidades financieras del Estado se utilizan y aplican para garantizar derechos y el derecho en cuestión.
	Capacidad estatal o institucional	Refiere a las características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico y político administrativo que definen la estructura y distribución de los recursos de poder y cómo la misma permite -o dificulta- acciones de distinta índole para avanzar en la garantía del derecho.	Describe las características y el grado de avance de los esfuerzos y políticas que las distintas jurisdicciones estatales han emprendido y que pueden contribuir a ampliar progresivamente la garantía de derechos.	Hace referencia al impacto de las políticas públicas en relación con la satisfacción y garantías de derechos. Los indicadores de esta esfera ponen énfasis en la medición de las brechas entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados.

	Estructurales	de Proceso	de Resultado
Acceso a la información pública y participación	<p>Refiere al estado de avance en las condiciones básicas que deben existir para que la población pueda acceder a una información pertinente y oportuna sobre el contenido del derecho, las obligaciones que el Estado tiene al respecto y las acciones y políticas públicas que ha implementado para cumplirlas. Entre estas condiciones básicas se encuentran aspectos que van desde la producción y disponibilidad de información y los recursos existentes para poder acceder a ella</p> <p>Participación: refiere a las condiciones existentes en la estructura del Estado y en el sistema jurídico para que la población pueda participar en la definición del alcance del derecho, en el diseño y la implementación de las políticas para garantizarlo y en los procesos para monitorear su avance y exigir su cumplimiento.</p>	<p>Describe la pertinencia, características y el tipo de políticas públicas que el Estado ha implementado para garantizar el acceso, producción y disponibilidad de la información</p> <p>Participación: describe a la manera en que este principio se incorpora en el accionar del Estado y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho.</p>	<p>Hace referencia al efectivo acceso y disponibilidad de los principales componentes del derecho a la información</p> <p>Participación: esta esfera hace referencia al nivel de participación efectiva que la población ejerce en relación con el derecho en cuestión. Ambos componentes —el acceso a la información y la participación— están estrechamente relacionados en la medida en que el primero permite un mayor empoderamiento y un fortalecimiento de la ciudadanía para participar en los distintos procesos involucrados en la definición y garantía de los derechos.</p>

Fuente: Pautassi y Royo (2011)

En base a esta estructura, se ha avanzado en la identificación de indicadores. A continuación se presentan los indicadores propuestos para dar cuenta de los avances en el acceso y ejercicio igualitario de los derechos a la educación, trabajo y salud.

INDICADORES PROPUESTOS EN EL EJE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO A LA SALUD			
Derecho	Estructurales	Proceso	Resultado
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación del aborto. - Ley o política nacional para los discapacitados físicos y mentales. - Ley o política nacional de salud considerando la diversidad étnica (indígenas, afrodescendientes) - Ley de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. - Tipo, número, características, jurisdicción, presupuesto y accesibilidad a los servicios de salud mental por distribución territorial. - Señales de progreso: - Características y frecuencia de encuestas de percepción de la población acerca de la relación entre fecundidad, mortalidad infantil y mortalidad materna. 	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de mujeres y Porcentaje de mujeres y varones en edad de procrear que usan anticonceptivos - Estimaciones de abortos inducidos, por edad, lugar de residencia (urbano o rural) y condiciones socioeconómicas de la mujer embarazada. - Estimaciones sobre casos de abortos ilegales, por edad, lugar de residencia (urbano o rural) y condiciones socioeconómicas de la mujer embarazada u otros datos disponibles. - Porcentaje de la población que utiliza sistemas indígenas o alternativos de atención de la salud - Características, cobertura, presupuesto y jurisdicciones en programas de salud sexual y reproductiva. - Porcentaje de niños y niñas cubiertos por programas nutricionales. - Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que reciben periódicamente atención/ controles médicos. Porcentaje de niños y niñas que reciben asistencia en salud perinatal y hasta los cinco años. - Porcentaje de mujeres embarazadas con test de VIH/SIDA. Porcentaje de niños nacidos de madres VIH positivas que contrajeron el virus VIH/SIDA en los dos primeros años de vida (casos notificados de SIDA por transmisión vertical) - Porcentaje de mujeres embarazadas que reciben asistencia en salud prenatal. Indicadores de lactancia materna exclusiva hasta el cuarto mes y hasta el sexto mes. - Señales de progreso: - Características y frecuencia de estudios de percepción de la población en relación con enfermedades de trasmisión sexual (VIH- SIDA, entre otras). 	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de niños menores de 5 años que presentan retraso en la talla o desnutrición crónica. - Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición global Composición por sexo de los casos notificados de SIDA y diagnósticos VIH - Porcentaje de discapacitados físicos o mentales que tienen acceso a servicios de salud de instituciones públicas o sociales - Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos entre población adolescente sexualmente activa - Prevalencia del uso de anticonceptivos entre población adulta sexualmente activa - Tasa de fecundidad no deseada - Porcentaje de mujeres que realizan periódicamente exámenes ginecológicos (PAP, mamografías) - Porcentaje de mujeres con control prenatal en el primer trimestre - Cobertura de vacunación obligatoria.

INDICADORES PROPUESTOS EN EL EJE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN			
Derecho	Estructurales	Proceso	Resultado
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de marcos legales y de políticas que garanticen la no discriminación en la educación y una educación no discriminatoria - Ley de reconocimiento de la educación bilingüe e intercultural - Inclusión de enfoque de género, de derechos humanos y de cultura de pueblos indígenas y prodescendientes en los contenidos básicos comunes - Inclusión de educación sexual obligatoria en los distintos niveles educativos - Normas para la inclusión de niños, niñas y adolescentes con capacidades especiales o con capacidades excepcionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que reciben apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a las escuelas. - Porcentaje de becas a alumnos/as de todos los niveles educativos - Porcentaje de educadores que tienen el título específico de educación inicial - Porcentaje de matrícula de primaria de tiempo completo o doble turno por gestión (pública o privada) - Tiempo semanal dedicado a la educación artística y a la educación física en las escuelas por nivel educativo - Cantidad de computadores en la escuela por alumno para tareas de aprendizaje. - Existencia de programas, alcance y cobertura de sostenibilidad del aprendizaje de la cultura escrita. Señales de progreso: - Frecuencia y resultados en la actualización de los contenidos básicos de la educación que incorpore el enfoque de género, étnico, de derechos humanos y ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relación entre el número de niñas y el de niños según nivel de enseñanza, por etnia/condición racial y área geográfica. - Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los varones de 15 a 24 años de edad - Porcentaje de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a etnias, población indígena, afrodescendiente, campesina escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica. - Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realiza estudios de educación técnico- profesional (ETP) y universitarios. - Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en escuelas regulares del sistema educativo - Porcentaje de alumnos que pertenecen a pueblos originarios que recibe educación bilingüe, por nivel educativo. - Máximo nivel educativo alcanzado de niños, niñas adolescentes pertenecientes a grupos originarios, afrodescendientes por sexo y por lugar de residencia (urbano/rural)..

INDICADORES PROPUESTOS EN EL EJE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO AL TRABAJO			
Derecho	Estructurales	Proceso	Resultado
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de sanciones penales o civiles contra acciones de discriminación laboral en el ordenamiento jurídico. - Existencia de una jurisprudencia consolidada sobre discriminación laboral por distintos criterios. - Existencia de mecanismos administrativos o judiciales para enfrentar acoso laboral. - Existencia de un recurso judicial adecuado y efectivo para impedir acciones de discriminación laboral. - Brechas en las tasas de matrícula en distintos niveles educativos por sexo, pertenencia étnica o nivel socioeconómico. - Existencia de cuotas en cargos públicos o privados u otras acciones afirmativas contempladas en la legislación. - Existe información especial sobre la inserción en el mercado laboral de los trabajadores tradicionalmente excluidos. - Existencia de programas antidiscriminación laboral en los Ministerios con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, personas adultas mayores) o en los Ministerios con competencias en el tema. - Existencia de programas orientados a la conciliación de la vida laboral y familiar, y al reconocimiento del trabajo no remunerado. - Existencia de mecanismos especiales para garantizar la afiliación a la seguridad social de personas con inserción laboral precaria (informales, trabajadoras domésticas, trabajadores con contratos depoca estabilidad). - Existencia de programas que fomenten la inserción laboral en condiciones dignas de población vulnerable o tradicionalmente discriminada (mujeres, jóvenes, adultos mayores, afrodescendientes, indígenas, LGBTI). 	<ul style="list-style-type: none"> - % de la población total beneficiaria de los programas laborales contenidos en la Ley de Planeación (o su equivalente) que pertenece a distintos grupos tradicionalmente excluidos/Participación del grupo poblacional en cuestión en la Población en Edad de Trabajar (Ej: % de beneficiarias mujeres del seguro al desempleo/Participación porcentual de las mujeres en la Población en Edad de Trabajar). - % de casos de discriminación resueltos frente al total de las denuncias interpuestas - % de las entidades públicas que no cumplen con las cuotas (por sexo, por grupo etario, etc.) establecidas en la legislación. - Cobertura de los sistemas de protección social para personas con inserción precaria como porcentaje de la población no afiliada al aseguramiento tradicional (Ej: afiliados a sistemas de pensiones no contributivas) - Crecimiento porcentual de la afiliación a sistemas de protección social para población con inserción laboral precaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de tasas de participación, desempleo, informalidad, ilegalidad salarial, exceso de horas y subempleo para distintos grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, grupos étnicos, rurales, etc.) en relación con estos mismos indicadores para el caso de la población en general. - Horas de trabajo total remuneradas y no remuneradas) por sexo, edad, nivel educativo. - Crecimiento promedio de los ingresos laborales por deciles de ingresos (desagregado entre trabajo asalariado y no asalariado) en los últimos cinco años. - Crecimiento promedio de los ingresos laborales per cápita del 20% más pobre de la población vs. crecimiento promedio del ingreso laboral per cápita en los últimos cinco años (convergencia en los ingresos). - % de trabajadoras mujeres cubiertas legalmente por la licencia de maternidad. - % de trabajadores varones cubiertos legalmente por la licencia de paternidad. - % de trabajadores que se han sentido discriminados en su trabajo (de existir esta pregunta en las encuestas de hogares).

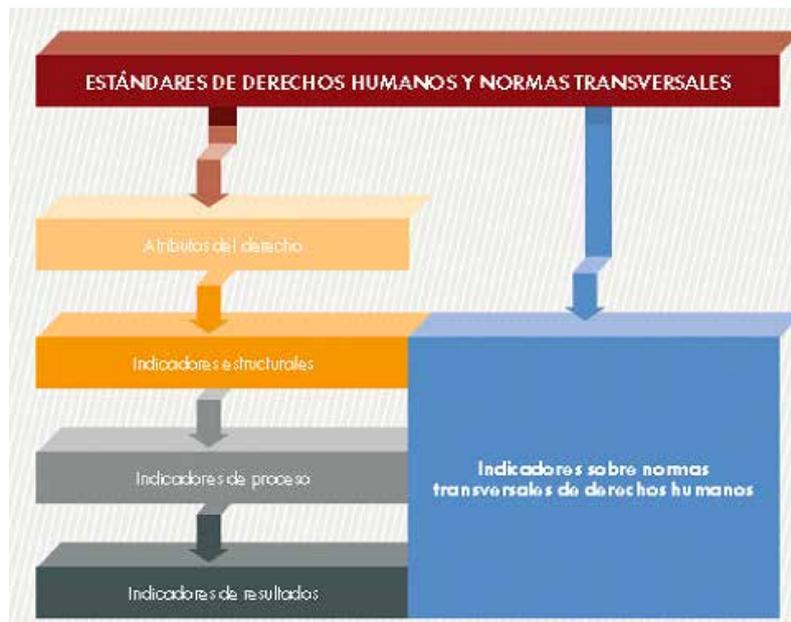
Desde la perspectiva del análisis de la discriminación, es preciso señalar que no existe una indicación taxativa de desagregación de los indicadores por los distintos grupos previstos en las razones prohibidas de discriminación. No obstante, puede observarse que está presente la desagregación en algunos indicadores

específicos, en el eje de igualdad. Sobre la base de esta estructura, en la CEPAL se ha trabajado en una propuesta de indicadores sobre el Derecho a la Alimentación y al Cuidado Infantil (Pautassi y Royo, 2011).

Sistema de indicadores de ONU

En la propuesta de Naciones Unidas, el derecho a la igualdad y la no discriminación es abordado de manera transversal. El punto de partida es la búsqueda de los datos desglosados por motivos de discriminación prohibidos: “... al reflejar la norma transversal de la no discriminación y la igualdad hay que hacer hincapié en indicadores que describan el carácter del acceso, y no sólo la disponibilidad, a ese tipo de bienes y servicios que permiten a una persona disfrutar de sus derechos. Del mismo modo, en el caso de un principio de derechos humanos como el de la participación se persigue determinar en qué medida se ha consultado a los grupos vulnerables y marginados de la población de un país en la selección de los indicadores incluidos en el proceso de presentación de informes del país, o hasta qué punto éstos han participado en la determinación de las medidas que está adoptando la entidad responsable para cumplir sus obligaciones” (Naciones Unidas/OACDH, 2008).

La estructura del sistema propuesto parte de la identificación de los atributos del derecho, para lo cual se toma como referencia los estándares internacionales. Una vez identificados los atributos, se determinan los indicadores para su medición. La estructura es la siguiente:



A diferencia de la propuesta analizada anteriormente, el derecho a la no discriminación y la igualdad es abordado bajo dos estrategias. En primer lugar, se lo aborda transversalmente al establecer la necesidad de desagregar todos los indicadores por motivos prohibidos de discriminación. En segundo término, se proponen indicadores específicos para medir el derecho. A continuación se presentan los indicadores propuestos para medir los derechos al trabajo, la educación, la salud y la no discriminación.

Acceso igualitario a derechos sociales:
indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

INDICADORES ILUSTRATIVOS SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN				
	Educación primaria universal	Acceso a la educación secundaria y superior	Planes de estudio y recursos educativos	Oportunidad y libertad educacional
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> - Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la educación ratificados por el Estado - Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la educación en la constitución u otras formas de legislación superior - Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para implementar el derecho a la educación, incluida la prohibición de los castigos corporales, a discriminación en el acceso a la educación, la eliminación de barreras en las instituciones de educación y la educación incluyente (por ejemplo, niños con discapacidades, niños privados de libertad, niños migrantes, niños indígenas) - Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación nacional sobre la libertad de individuos y grupos (incluidas minorías) para establecer y dirigir instituciones de educación - Número de ONG registradas o activas (por 100.000 habitantes) que trabajan en la promoción y protección del derecho a la educación 			
	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura del plan de acción adoptado por el Estado parte para aplicar el principio de la educación primaria universal, obligatoria y gratuita - Duración estipulada de la educación obligatoria y edad mínima de admisión 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política nacional de educación para todos, con inclusión de medidas de carácter temporal y especial para grupos destinatarios (por ejemplo, niños que trabajan y niños de la calle) - Plazo y cobertura de la política nacional de educación profesional y técnica - Fecha de entrada en vigor y cobertura del marco reglamentario, incluidos planes de estudios normalizados para la educación en todos los niveles - Proporción de instituciones de educación de todos los niveles que enseñan derechos humanos/número de horas de los planes de estudios dedicados a la educación en derechos humanos - Proporción de las instituciones de educación que tienen mecanismos (consejo de alumnos) para que los estudiantes participen en las cuestiones que les afectan 		
de Proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de quejas recibidas sobre el derecho a la educación investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos y otros mecanismos y proporción de ellas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno - Gasto público en educación primaria, secundaria y superior como proporción del ingreso nacional bruto; cifra neta de la asistencia oficial al desarrollo para la educación recibida o proporcionada, como proporción del gasto público en educación* 			
	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa neta de matriculación en la escuela* por grupo destinatario, incluidos los niños con discapacidad - Tasa de abandono escolar en la educación primaria, por nivel, para los grupos destinatarios - Proporción de niños matriculados en escuelas primarias públicas - Proporción de alumnos (por grupo destinatario) cubiertos por programas públicos o incentivos para la educación primaria - Proporción de escuelas públicas que cobran servicios además de los de enseñanza - Proporción de maestros de primaria plenamente calificados y formados - Proporción de niños que reciben educación en su lengua materna - Proporción de alumnos de primer grado que asistieron a preescolar 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de transición a la educación secundaria por grupo destinatario - Tasa bruta de matriculación en la educación secundaria y superior por grupo destinatario - Tasa de abandono escolar en la educación secundaria, por nivel, para los grupos destinatarios - Proporción de alumnos matriculados en instituciones públicas de educación secundaria y superior - Proporción del gasto anual de los hogares en educación por niño matriculado en una institución pública de enseñanza secundaria o superior - Proporción de alumnos (por grupo destinatario) que reciben apoyo público o beca para la educación secundaria - Proporción de profesores de educación secundaria o superior plenamente calificados y formados - Proporción de alumnos matriculados en programas de educación profesional de nivel secundario y postsecundario 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de escuelas o instituciones que cumplen los requisitos nacionales sobre establecimientos académicos y físicos - Periodicidad de la revisión de los planes de estudios en todos los niveles - Número de instituciones de educación por nivel reconocidas o a las que se ha retirado el reconocimiento por el órgano reglamentario durante el período de referencia - Salario promedio de los maestros como porcentaje del salario mínimo regulado - Proporción de maestros de todos los niveles que siguen actividades obligatorias de formación en el servicio durante el período de referencia - Relación de alumnos y profesores en la educación primaria, secundaria, pública y privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de instituciones de educación con actividades de "aprendizaje activo" - Proporción de la población adulta cubierta por programas de educación básica - Proporción de alumnos, por nivel, matriculados en programas de educación a distancia y continua - Número de instituciones de grupos de población étnicos, lingüísticos, minoritarios y religiosos reconocidos o que reciben ayuda pública - Proporción de la fuerza de trabajo que siguen nuevas actividades de formación o mejora de competencias en instituciones públicas o subvencionadas - Proporción de instituciones de educación superior que tienen autonomía académica y de gestión - Computadoras personales en uso por cada 100 habitantes*
de Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Relación de niñas a niños en la educación primaria*, por grado, en los grupos destinatarios - Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan a quinto grado (tasa de terminación de la enseñanza primaria)* - Proporción de niños en la edad escolar que no asisten a la escuela primaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Relación de niñas a niños en la educación secundaria o superior*, por grado - Proporción de niños que terminan la educación secundaria (tasa de terminación de la enseñanza secundaria) - Número de graduados (título universitario de primer nivel) por 1000 habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> - (Mejora en la) Densidad de las instalaciones de educación primaria, secundaria y superior en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de mujeres y población destinataria con calificación profesional o universitaria
	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de alfabetismo entre jóvenes (15-24 años)* y adultos (15+) (es decir, leer, escribir, calcular, solucionar problemas y otras competencias para la vida) 			
<p>Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos</p>				

INDICADORES ILUSTRATIVOS SOBRE EL DERECHO AL TRABAJO

	Acceso a un trabajo decente y productivo	Condiciones de trabajo justas y seguras	Formación, mejora de competencias y desarrollo profesional	Protección frente al trabajo forzoso y el desempleo
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> - Tratados internacionales de derechos humanos y convenios de la OIT relacionados con el derecho al trabajo ratificados por el Estado - Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho al trabajo en la constitución u otras formas de legislación superior - Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho al trabajo, incluida la reglamentación para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y eliminar la discriminación en el empleo así como medidas especiales (de carácter temporal) para grupos destinatarios (por ejemplo, mujeres, niños, personas indígenas, migrantes) - Número de ONG registradas o activas (por 100.000 habitantes), incluidos sindicatos, que trabajan en la promoción y protección del derecho al trabajo 			
	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política nacional de empleo pleno y productivo - Fecha de entrada en vigor y cobertura de reglamentos y procedimientos para garantizar condiciones de trabajo seguras y saludables, incluido un entorno sin hostigamiento sexual, y establecer un órgano de vigilancia independiente - Número máximo de horas de trabajo a la semana estipulado por ley - Edad mínima de empleo por tipo de ocupación - Duración de los permisos de maternidad, paternidad y parental, derechos de permiso por razones médicas y proporción del sueldo pagado en el período cubierto 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política nacional sobre educación profesional y mejora de competencias - Proporción de regiones administrativas con órganos públicos especializados de ayuda a la búsqueda de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura del programa de sensibilización sobre normas laborales - Plazo y cobertura de la política para la eliminación del trabajo forzoso, incluidas las formas más graves de trabajo infantil, trabajo doméstico y trabajo de migrantes, y trata de personas 	
de Proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de denuncias recibidas en relación con el derecho al trabajo, inclusive las condiciones de trabajo satisfactorias y seguras, investigadas y adjudicadas por la situación nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos (por ejemplo, procedimientos de la OIT, sindicatos) y proporción a las que el gobierno ha dado respuesta efectiva 			
	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de la población destinataria que recibe apoyo efectivo para ingresar o reingresar en el mercado de trabajo - Crecimiento anual de empleo (tasas de creación de puestos de trabajo), por nivel educativo - Tiempo promedio pasado en tareas domésticas o de cuidado de la familia no remuneradas así como en trabajo no remunerado en el negocio familiar por mujeres, hombres y niños - Proporción de solicitudes de padres o tutores en relación con atención infantil certificada (por ejemplo, guardería) examinadas y atendidas en el período de referencia - Número promedio de solicitudes de empleo antes de ser invitado a una entrevista, por grupo destinatario (por ejemplo, encuestas de la OIT de ensayo de la discriminación) 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción y frecuencia de empresas inspeccionadas sobre el cumplimiento de las normas laborales y proporción que resulta en medidas administrativas o enjuiciamiento - Proporción de empleados, inclusive domésticos, cuyo sueldo está cubierto de acuerdo con la legislación (por ejemplo, salario mínimo) o negociación entre las partes sociales (sindicatos) - Proporción de trabajadores que pasaron de contratos precarios a estables en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de empleados con formación laboral reciente - Proporción de personas desempleadas que están mejorando sus competencias y en otros programas de formación, incluidos trabajos con financiación pública - Mejora de las tasas de matriculación en la educación secundaria y terciaria en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de trabajadores del sector informal que pasaron al sector formal en el período de referencia - Proporción de niños en una actividad productiva - Proporción estimada de la fuerza de trabajo en el sector informal que recibe alguna ayuda pública - Proporción de destinatarios desempleados cubiertos por prestaciones de desempleo o seguridad social
de Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de empleo en la población*, por sexo, grupo destinatario y nivel educativo - Proporción de trabajadores voluntarios a tiempo parcial respecto del total de la población empleada a tiempo parcial - Proporción de mujeres con empleo remunerado en el sector no agrícola* - Proporción de trabajadores con empleo precario (por ejemplo, a corto plazo, a plazo fijo, trabajos estacionales u ocasionales) 			
	<ul style="list-style-type: none"> - Incidencia de accidentes ocupacionales, incluidos actos de violentos, lesiones personales, enfermedades y muerte - Relación entre los sueldos de mujeres y hombres (u otros grupos destinatarios), por sector - Proporción de puestos determinados (por ejemplo, altos cargos, puestos directivos en el sector público/privado) ocupados por mujeres y miembros de otros grupos destinatarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de trabajadores empleados después de mejorar sus competencias y otros programas de formación, incluidos empleos de financiación pública - Tasas de desempleo de larga duración (un año o más), por sexo, grupo destinatario o región - Distribución de la fuerza laboral por nivel de educación 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de desempleo, por sexo, grupo destinatario y nivel de educación (encuesta de la fuerza de trabajo/registrado) - Incidencia del trabajo forzoso, incluidas las formas más graves de trabajo infantil, trabajo doméstico y trabajo de migrantes, y trata de personas - Casos comunicados de violación del derecho al trabajo, inclusive trabajo forzoso, discriminación y despido ilegal, y proporción de las víctimas que recibieron una indemnización adecuada 	
<ul style="list-style-type: none"> - Índices de Gini y relación entre los quintiles de ingresos más bajo y más alto o gasto en consumo (antes y después de impuestos) 				

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

Acceso igualitario a derechos sociales: indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

INDICADORES ILUSTRATIVOS SOBRE EL DERECHO AL MÁS ALTO NIVEL POSIBLE DE SALUD FÍSICA Y MENTAL					
	Salud sexual y reproductiva	Mortalidad infantil y atención sanitaria	Entorno natural y ocupacional	Prevención, tratamiento y control de las enfermedades	Accesibilidad a centros de salud y medicamentos esenciales
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> - Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (derecho a la salud) ratificados por el Estado - Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la salud en la constitución u otras formas de legislación superior - Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la salud, incluida una ley que prohíba la mutilación genital femenina - Número de ONG registradas o activas (por 100.000 personas) que participan en la promoción y protección del derecho a la salud - Proporción estimada de nacimientos, defunciones y matrimonios inscritos en los sistemas de registro de estadísticas vitales 				
	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud sexual y reproductiva - Plazo y cobertura de la política nacional sobre aborto y determinación del sexo del feto 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud infantil y nutrición 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política nacional sobre salud física y mental - Plazo y cobertura de la política nacional sobre personas con discapacidad - Plazo y cobertura de la política nacional sobre medicamentos, incluida la lista de medicamentos esenciales, medidas para la sustitución por genéricos 		
de Proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de denuncias recibidas sobre el derecho a la salud investigadas y adjudicadas por la institución nacional de derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos u otros mecanismos y proporción de ellos a los que ha dado respuesta efectiva el gobierno - Cifra neta de asistencia oficial al desarrollo para la promoción del sector sanitario o proporcionada como proporción del gasto público en salud o el ingreso nacional bruto* 				
	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado* - Cobertura de la atención prenatal (al menos una visita y al menos cuatro visitas)* - Aumento de la proporción de mujeres en edad reproductiva que utilizan, o cuya pareja utiliza, métodos anticonceptivos* - Demanda insatisfecha de planificación familiar* - Interrupciones médicas del embarazo como proporción de nacidos vivos - Proporción de casos notificados de mutilación genital, violación y otros casos violentos que restrinjan la libertad sexual y reproductiva de la mujer a los que el gobierno ha dado respuesta efectiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de escolares que han recibido educación sobre cuestiones de salud y nutrición - Proporción de niños cubiertos por el programa de revisión médica periódica en el período de referencia - Proporción de lactantes alimentadas exclusivamente por leche materna pecho durante los seis primeros meses - Proporción de niños cubiertos por programas públicos de administración de suplementos nutricionales - Proporción de niños inmunizados contra enfermedades prevenibles mediante vacunas (por ejemplo, sarampión*) 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de la población destinataria a la que se amplió el acceso a una fuente mejorada de agua potable* - Proporción de la población destinataria a la que se dio acceso a un saneamiento mejorado* - Emisiones de CO2 per capita* - Número de casos de deterioro de fuentes de agua llevados a los tribunales - Proporción de la población u hogares que viven o trabajan en o cerca de condiciones peligrosas que han sido rehabilitados - Número de casos bajo la legislación nacional sobre entorno natural u ocupacional - Proporción de permisos de conducir retirados por infracciones del código de tráfico 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de la población cubierta por programas de concienciación sobre la transmisión de enfermedades (por ejemplo, VIH/SIDA*) - Proporción de la población (mayor de un año) inmunizada contra enfermedades prevenibles mediante vacunas - Proporción de la población que aplica medidas preventivas eficaces contra las enfermedades (por ejemplo, VIH/SIDA, paludismo*) - Proporción de los casos de enfermedades detectados y curados (por ejemplo, tuberculosis*) - Proporción de la población que abusa de sustancias, como drogas, sustancias químicas y psicoactivas, que se ha sometido a tratamiento especializado - Proporción de establecimientos de salud mental inspeccionados en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público per capita en atención primaria de la salud y medicamentos - (Mejora de) Densidad de personal médico y paramédico, camas hospitalarias y otros establecimientos de atención primaria - Proporción de la población a la que se dio acceso a una atención de salud asequible, incluidos medicamentos esenciales*, de forma sostenible - Disponibilidad media y mediana del cociente del precio al consumidor de 30 medicamentos esenciales seleccionados en establecimientos sanitarios públicos y privados - Proporción de personas cubiertas por un seguro de salud - Tasa de rechazo de consultas médicas, por grupo destinatario (encuestas de prueba de la discriminación) - Proporción de personas con discapacidad que tienen acceso a dispositivos auxiliares - Proporción del gasto público en medicamentos esenciales que se atiende mediante ayuda internacional
de Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de nacidos vivos con bajo peso - Tasa de mortalidad perinatal - Tasa de mortalidad materna* 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de mortalidad de lactantes y menores de cinco años* - Proporción de niños menores de cinco años con bajo peso* 	<ul style="list-style-type: none"> - Prevalencia de muertes, lesiones, enfermedades y discapacidades provocadas por un entorno natural y ocupacional inseguro 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de defunción y prevalencia de enfermedades transmisibles y no transmisibles (por ejemplo, VIH/SIDA, paludismo, tuberculosis*) - Proporción de personas que abusan de sustancias nocivas - Esperanza de vida al nacer o al año de edad y esperanza de vida ajustada en función de la salud - Tasas de suicidio 	

Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos

INDICADORES ILUSTRATIVOS SOBRE EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN					
	Igualdad ante la ley y protección de la persona	Discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan u obstaculizan		Medidas especiales, incluso para participar en la adopción de decisiones	
		El acceso a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación	La igualdad de oportunidades para ganarse la vida		
Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> - Tratados internacionales de derechos humanos pertinentes para el derecho a la no discriminación y a la igualdad (derecho a la no discriminación) ratificados por el Estado - Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la no discriminación, incluida la lista de motivos prohibidos de discriminación en la constitución u otras formas de legislación superior - Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para hacer efectivo el derecho a la no discriminación, incluso sobre la prohibición de la promoción constitutiva de incitación a la discriminación y el odio - Fecha de entrada en vigor y cobertura de la legislación por la que se constituye un órgano responsable de la promoción y protección del derecho a la no discriminación - Número de ONG registradas o activas y empleo equivalente a tiempo completo (por 100.000 habitantes) que trabajen en la promoción y la protección del derecho a la no discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política y programas para asegurar igual protección, seguridad y tratamiento de delitos (incluidos delitos motivados por el odio y abusos de agentes del orden público) - Fecha de entrada en vigor y cobertura de leyes nacionales que garantizan la igualdad en el acceso a la justicia y el trato inclusive para parejas casadas y no casadas, progenitores sin pareja y otros grupos destinatarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política o el programa de igualdad de acceso a la educación en todos los niveles - Plazo y cobertura de la política y los programas de protección frente a prácticas discriminatorias que menoscaban el acceso a los alimentos, la salud, la seguridad social y la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de las políticas de igualdad de acceso a trabajo digno - Plazo y cobertura de la política para la eliminación del trabajo forzoso y otros abusos en el trabajo, incluido el trabajo doméstico 	<ul style="list-style-type: none"> - Plazo y cobertura de la política para aplicar medidas de carácter especial y temporal para asegurar o impulsar la igualdad en el disfrute de los derechos humanos - Fecha de entrada en vigor y cobertura de cuotas u otras medidas especiales para las poblaciones destinatarias en los órganos legislativos, ejecutivos, judiciales y otros órganos constituidos por designación
	de Proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de denuncias recibidas sobre casos de discriminación directa e indirecta investigados y adjudicados por la institución nacional de los derechos humanos, el ombudsman de derechos humanos y otros mecanismos (por ejemplo, comisión para la igualdad de oportunidades) y proporción a la que el gobierno ha dado respuesta efectiva - Proporción de la población destinataria (por ejemplo, agentes del orden público) capacitada en la aplicación de un código de conducta para la eliminación de la discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de víctimas de discriminación y violencia debida a prejuicios que han recibido asistencia jurídica - Número de personas (incluidos agentes del orden público) detenidas, juzgadas, condenadas o cumpliendo penas por discriminación y violencia basada en prejuicios por 100.000 habitantes - Proporción de mujeres que reportan formas de violencia contra ellas o sus hijos que emprenden acciones legales o piden ayuda a la policía o a centros de asesoramiento - Proporción de solicitudes de asistencia jurídica de intérpretes gratuitos que se atienden (procedimientos penales y civiles) - Proporción de demandas por propiedades en las que las mujeres comparecen en persona o representadas como demandantes o demandadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de la población destinataria (por ejemplo, niñas) en el grupo de poblaciono pertinente en educación primaria y superior* y por tipo de escuela (pública, privada, especial)* - Proporción de profesionales de salud [propietarios] que gestionan solicitudes de potenciales pacientes [inquilinos] de forma no discriminatoria (fuente: encuesta de prueba de la discriminación) - Proporción de edificios públicos adaptados para personas con discapacidad - Proporción de poblaciones destinatarias a las que se amplió el acceso sostenible a una fuente de agua potable mejorada, saneamiento*, electricidad y eliminación de desechos 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de empresas (por ejemplo, contratistas del gobierno) que cumplen las prácticas certificadas de no discriminación en la actividad empresarial y en el lugar del trabajo (por ejemplo, sin requisitos sobre la prueba del VIH) - Proporción de anuncios de vacantes que estipulan que se seleccionará, entre candidatos igualmente calificados, a una persona de uno e los grupos destinatarios (por ejemplo, mujer, minoría) - Proporción de empleadores que tratan de forma no discriminatoria las solicitudes de empleo (por ejemplo, encuesta de la OIT de prueba de la discriminación) - Proporción de empleados (por ejemplo, trabajadores migrantes) que informan de discriminación y abusos en el trabajo que emprendieron acciones legales o administrativas - Proporción de tiempo dedicado a tareas domésticas y cuidados no remunerados por mujeres

Acceso igualitario a derechos sociales: indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

	Igualdad ante la ley y protección de la persona	Discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan u obstaculizan		Medidas especiales, incluso para participar en la adopción de decisiones
		El acceso a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación	La igualdad de oportunidades para ganarse la vida	
de Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Prevalencia/incidencia de delitos, inclusive motivados por el odio y la violencia doméstica, por grupo de población destinatario - Casos comunicados de asesinato arbitrario, detención, desaparición y tortura por grupos de población normalmente expuestos a riesgo de trato discriminatorio - Tasas de condena de acusados indigentes a los que se proporciona representación legal como proporción de las tasas de condena de acusados con abogado de elección propia 	<ul style="list-style-type: none"> - Logros educativos (por ejemplo, tasas de alfabetismo de jóvenes y adultos), por grupo de población destinatario* - Tasas de natalidad, mortalidad y esperanza de vida desglosados por grupo de población destinatario 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de empleo en la población*, por grupo de población destinatario - Tasas de disparidad de sueldos para los grupos destinatarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de puestos pertinentes (por ejemplo, directivos) en los sectores público y privado ocupados por miembros de los grupos destinatarios - Proporción de puestos en órganos constituidos por elección y designación en los niveles subnacional y local ocupados por miembros de los grupos destinatarios*
	<ul style="list-style-type: none"> - Número comunicado de víctimas de discriminación directa e indirecta y crímenes de odio y proporción de víctimas (o familiares) que recibieron reparación y rehabilitación en el período de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de las poblaciones destinatarias por debajo de la línea de pobreza nacional (e índices de Gini) antes y después de las transferencias sociales* 		
<p>Todos los indicadores deben desglosarse por motivos prohibidos de discriminación, según proceda, y reflejarse en las hojas de metadatos</p>				

3. Comentarios sobre las propuestas desde la perspectiva del derecho a la igualdad y no discriminación

La iniciativas del Grupo de trabajo de San Salvador y de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas reseñadas suponen un avance en materia de rendición de cuenta de los Estados, pues se orientan a acordar una metodología para el diseño de los informes periódicos que deben presentar los distintos países. El sistema de indicadores de la OEA debe ser tenido en cuenta por los Estados al momento de elaborar los informes requeridos por el sistema de supervisión del Protocolo de San Salvador, adaptándolo a la disponibilidad de información, según ya fue referido. Pero principalmente queremos subrayar que representan una herramienta muy valiosa para la orientación de los procesos domésticos de planificación de política pública y el monitoreo de los resultados obtenidos.

Un aspecto a señalar de ambas propuestas es que no han hecho suficiente hincapié en identificar como indicadores de proceso/resultado los esfuerzos que los países realicen o no en materia de fortalecer los sistemas de información. La propuesta de la OEA contiene algunos indicadores en este sentido, pero no sucede lo mismo en la propuesta de Naciones Unidas. Los déficits de información en materia de discriminación son significativos. Según ya destacamos, la invisibilidad refuerza, o por lo menos sostiene, la desigualdad. Teniendo en cuenta estos déficits, sería recomendable establecer indicadores de proceso que permitan medir los esfuerzos del Estado en la producción y difusión de información pertinente.

El equilibrio entre disponibilidad de datos, pertinencia y relevancia de los indicadores que se construyen y la forma en que se da visibilidad a las debilidades de los sistemas de información es un desafío en el diseño de los sistemas de indicadores. Esta circunstancia es particularmente relevante cuando el objetivo es monitorear y evaluar avances y retrocesos en materia de discriminación. Según lo ya señalado, los sistemas estadísticos no son neutros, y por lo tanto es preciso implementar estrategias que permitan darle visibilidad a las formas en que se manifiestan las distintas formas de discriminación.

La inclusión de indicadores específicos que permitan conocer sobre la existencia y características de relevamientos particulares y de los registros que se consideran fundamentales para formular políticas efectivas es un paso para darle visibilidad a la discriminación en el sistema estadístico. En una primera

etapa, puede ser de interés poner el foco en vacíos de información y la voluntad política de los Estados para atenderlos (indicadores de proceso). En una segunda etapa, el sistema de indicadores podría fortalecerse con la inclusión de indicadores de resultado o condiciones de vida, así como indicadores de proceso más precisos en relación a las políticas que se implementan.

Al examinar las propuestas de indicadores con enfoque de derechos desde la perspectiva del derecho a la no discriminación y la igualdad es preciso llamar la atención sobre el riesgo de hacer foco exclusivamente en la desagregación de indicadores por las categorías prohibidas de discriminación. La desagregación se orienta a cambiar el foco de atención en los promedios, lo que es muy positivo. Sin embargo, la desagregación de datos por motivos prohibidos de discriminación, es una condición necesaria, pero no suficiente para avanzar hacia sistemas de indicadores que permitan medir avances y retrocesos en el ejercicio de los derechos sin discriminación, según ya mencionamos. Uno de los riesgos de este tipo de propuesta es presentar indicadores que únicamente examinen condiciones sociales de manera desagregada. Desde la perspectiva de la discriminación, el objetivo no debería ser únicamente conocer la evolución de las condiciones de vida de un determinado grupo social, sino darle visibilidad y medir los niveles de desigualdad en las condiciones de vida y el ejercicio de derechos. Se deberían entonces proponer indicadores que se expresen como brechas entre los valores de los grupos sociales, y no solo como una desagregación de los indicadores. La medición de brechas pone el énfasis en la obligación de disminuir la discriminación.

Además, uno de los riesgos de este abordaje es presentar indicadores que examinen exclusivamente condiciones sociales de manera desagregada para el total de cada grupo. Es preciso tener en cuenta en el análisis, la discriminación múltiple. Por ejemplo, en el caso del derecho a la educación, no es suficiente analizar la brecha étnica en la tasa de analfabetismo, comparando la tasa no indígena y la tasa correspondiente a la población indígena. Se debe analizar la brecha en distintos contextos sujetos a discriminación, tales como las disparidades urbano/rurales o de género. La yuxtaposición de discriminaciones debe formar parte del análisis acerca de los avances en dismantelar la discriminación.

Otro de los riesgos es que otorga poca visibilidad a la existencia de políticas específicas para atender las demandas de los distintos grupos sujetos a discriminación en los diversos contextos sociales. No solo se debe dar visibilidad a la brecha existente entre los distintos grupos, sino que también es preciso el diseño de indicadores pertinentes para cada uno de ellos. Volviendo al ejemplo de la educación, no es suficiente comparar la tasa de asistencia indígena y no indígena, se requiere además conocer las características de la oferta y su pertinencia cultural para cada uno de los pueblos indígenas.

En efecto es necesario enfatizar el desarrollo sobre las demandas específicas de cada uno de los grupos. En el área de indicadores de estructura y de proceso es preciso poder examinar los avances en materia institucional y el diseño de políticas. Como puede verse en el apartado V, distintos diagnósticos regionales han llamado la atención sobre la debilidad institucional y de las políticas que se implementan. No es suficiente que exista una política específica, es necesario incorporar indicadores de proceso que permitan conocer su suficiencia y pertinencia. En esta línea, resultaría pertinente trabajar en delinear una guía mínima de estándares que contemplen las políticas para garantizar el derecho a la no discriminación.

Otro aspecto a considerar, es la existencia de sistemas de gestión descentralizados en materia de educación y salud. En estos casos, será necesaria la inclusión de indicadores que permitan monitorear las diferencias entre los gobiernos subnacionales.

Finalmente, las propuestas de sistemas de indicadores suponen que en su diseño y análisis participen equipos interdisciplinarios con fuerte formación en derechos humanos. El análisis de triangulación requiere de un profundo conocimiento técnico y por tanto será preciso desarrollar actividades de formación en

recursos humanos para este fin.

En suma, la complejidad del abordaje de la discriminación requiere el diseño de distintos sistemas de información. El análisis transversal es fundamental, teniendo en cuenta la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. No obstante, aún los desafíos en materia de elaboración de sistemas de indicadores son importantes. Por un lado, están condicionados por los déficits de información. Por el otro, se requiere evaluar distintas alternativas de organización de los sistemas de indicadores para poder atender la complejidad de la discriminación. La creación de observatorios específicos es una de las opciones que parece de interés explorar. Estos observatorios pueden tomar como base los sistemas de indicadores generales y luego profundizarlos con las demandas específicas de cada colectivo, resultando en simultáneo instancias interesantes para la participación de los grupos afectados.

4. Experiencias nacionales en la utilización de indicadores de derechos humanos

A nivel de países también se ha avanzado en la aplicación y adecuación de las propuestas sobre sistemas de indicadores de derechos humanos, reseñadas en la sección anterior.

Brasil, a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional trabajó sobre el derecho a la alimentación, tomando como base los desarrollos de la OACDH. En el informe “La Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en Brasil - Realización, Indicadores y Monitoreo desde la Constitución de 1988 hasta los días de hoy” se señalan los desafíos de los vacíos de información, indicando que: “Se hizo un gran esfuerzo para superar una laguna histórica de las estadísticas poblacionales: la falta de informaciones desagregadas por condición racial /color/etnia y por género. Se presentan varios indicadores con estos recortes, pero se deja aquí el registro” (CONSEA, 2010). Asimismo, Brasil se encuentra llevando adelante una iniciativa para la elaboración de indicadores de derechos humanos de manera más general²¹ y es el único país que ha aplicado un módulo específico en la Encuesta a Hogares para medir acceso a la justicia. Su aplicación, en la encuesta del año 2009, permite elaborar indicadores teniendo en cuenta el sexo, condición racial, nivel de ingreso y lugar de pertenencia²².

En una línea similar, Paraguay ha avanzado en la producción de indicadores del derecho a un juicio justo (Corte Suprema de Paraguay, 2013) y tiene la intención de aplicarlos con alcance nacional²³. En igual sentido, Ecuador está trabajando en el diseño de indicadores sobre acceso a la justicia²⁴.

En Bolivia, el Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales y el Instituto nacional de Estadísticas (INE) y con el apoyo técnico de la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos desarrolló durante 2012 indicadores para seis derechos humanos que fueron inicialmente priorizados: alimentación adecuada, educación, salud, trabajo, vivienda y el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. A la fecha, se han definido 315 indicadores estructurales, de proceso y de resultado para los seis derechos priorizados²⁵.

Argentina, por su parte, ha implementado el Proyecto Avanzar en Derechos a través de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia de la Nación, con apoyo del Programa de Naciones Unidas

21 Para más información sobre esta iniciativa véase Suarez Dillon Soares (2013).

22 Véase http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/vitimizacao_acesso_justica_2009/default.shtm

23 Para mayor información sobre esta iniciativa, véase <http://www.pj.gov.py/notas/8910-presentan-libro-de-indicadores-sobre-derecho-a-un-juicio-justo>

24 Para mayor información sobre esta iniciativa, véase <http://www.justicia.gob.ec/sistema-integral-de-indicadores-de-justicia-y-derechos-humanos/>

25 Para más información sobre esta iniciativa, véase <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/>. También véase, Durán (2013).

para el Desarrollo (PNUD). Este proyecto, entre otros objetivos, promueve la construcción de un sistema de información e indicadores para medir los avances en materia de progresividad en el cumplimiento de derechos humanos, en particular, de derechos sociales, que permita el establecimiento de compromisos comunes de cumplimiento entre la Nación y las provincias para el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos.

Más allá del MERCOSUR, México es uno de los países que más ha avanzado en esta línea²⁶. Cabe poner de resalto el sistema de indicadores de acceso a un juicio justo puesto en marcha por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal²⁷. Un aspecto a destacar del proceso es el establecimiento de indicadores y la evaluación de la posibilidad de su construcción. El sistema no fue diseñado solo sobre los indicadores que se podían construir sino que se estableció un esquema temporal para ir gradualmente generando otros. En este sentido, el documento establece: “La elaboración de los así definidos indicadores para la medición del nivel de cumplimiento del derecho a un juicio justo por parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), comenzó en febrero de 2010 identificando, en primer lugar, aquellos indicadores que pudieran generarse en el corto plazo (en 1 año), mediano (en mínimo 2 y en máximo 3 años) y en el largo plazo (en mínimo 4 y máximo 5 años). La definición de los plazos para generar los indicadores dependió en primer lugar, de la disponibilidad de la información estadística al principio de 2010 y, en segundo, de la estimación de la inversión (monetaria y no monetaria) necesaria para el establecimiento de sistemas de información cuantitativa para la generación de indicadores. De esta manera, como indicadores a corto plazo se identificaron aquellos para cuya elaboración de antemano existe información estadística disponible o posible de generar en 2010, sumando un total de 34 indicadores (26 de proceso y 8 de resultado). Los indicadores posibles de generar en el mediano plazo son 23 (14 de proceso y 9 de resultado) y en el largo plazo son 18 (9 de proceso y 9 de resultado)”. En el sistema se establece la obligación de desagregar la información de manera que permita un análisis de la discriminación, incluyendo variables como sexo, nivel de ingreso, pertenencia étnica, discapacidad, condición de migración, entre otras.

Junto con el diseño y puesta en marcha del sistema, se avanzó en el año 2010 en la implementación de la Encuesta de Satisfacción de Usuarios de este sistema TSJDF, en línea con las señales de progreso promovidas dentro de este tipo de sistema de indicadores. Los objetivos de la encuesta fueron: 1) Conocer el nivel de satisfacción de las y los usuarios de los órganos de impartición de justicia que forman parte en juicios en materia civil, penal y familiar que se dirimen en el TSJDF; 2) Conocer la proporción de casos en los que participa un defensor o defensora de oficio o abogado o abogada particular y se obtiene una sentencia calificada como favorable o desfavorable por las partes en un juicio.

En México, también siguiendo la metodología propuesta por el OACDH, se está trabajando para la elaboración de indicadores para medir el nivel de cumplimiento de cinco derechos: 1) salud; 2) educación; 3) vida; 4) libertad y seguridad de las personas; 5) libertad de opinión y expresión y acceso a la información.

26 Véase Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2013), Construcción de indicadores de Derechos Humanos: Experiencias Regionales. México.

27 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Indicadores sobre el derecho a un juicio justo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2012.

V. LA DISPONIBILIDAD DE DATOS SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN ENCUESTAS Y CENSOS DE LA REGIÓN: UN PANORAMA GENERAL

En este apartado se presentan los resultados de un examen sobre la disponibilidad de información para el análisis del derecho a la igualdad y no discriminación, con particular foco en el acceso a los derechos a la salud, a la educación y al trabajo en América Latina. El análisis de la disponibilidad de información se realiza adoptando un enfoque de derechos. En este marco, el Estado debe diseñar, implementar y monitorear políticas integrales, contemplando ciertos principios y estándares de aplicación transversal a todos los derechos fundamentales, sean políticos, económicos, sociales, civiles o culturales. El derecho a la igualdad y no discriminación es uno de ellos²⁸.

Esta sección no pretende ser un diagnóstico del estado de la información en cada uno de los países de la región, sino un examen de la situación general que permita identificar las fortalezas y debilidades de la información que actualmente se difunde. Para examinar la disponibilidad de datos, se han revisado diagnósticos regionales de las agencias del sistema de Naciones Unidas y distintos organismos o redes internacionales. Para focalizar el análisis, el examen toma en cuenta la disponibilidad de datos sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a los derechos a la salud, a la educación y al trabajo. A su vez, vale aclarar que si bien se presenta un panorama regional, el análisis de la disponibilidad de datos prioriza a los países que integran el MERCOSUR.

Desde un enfoque de derechos, el análisis de la disponibilidad de información abarca un espectro amplio de datos. Como se señaló en el capítulo III, no es suficiente contar con indicadores sobre condiciones de vida de la población y las desigualdades que éstos pueden evidenciar al incorporar como dimensiones de análisis los motivos prohibidos de discriminación. Esta información es indispensable, pero no es suficiente. Un análisis del contenido de los distintos derechos permite identificar demandas específicas de información, referidas a la situación social, pero que incluye también el marco normativo y las características de las políticas públicas. Desde un enfoque de igualdad sustantiva, la universalidad de las políticas requiere incorporar diseños específicos. Universalidad no es sinónimo de homogeneidad. El análisis de cobertura de programas debe incluir además de las tasas de acceso al bien o servicio de que se trate, los avances y retrocesos de las políticas públicas para generar una oferta pertinente y de calidad, que garanticen la igualdad de oportunidades y el ejercicio pleno de los derechos.

De la población se asienta, entre otros, en factores estructurales que es preciso remover. En esta línea, vuelve a ser importante la disponibilidad de datos en el plano normativo, institucional y político para poder examinar los progresos. Finalmente, para medir la discriminación es necesario la comparación de brechas en la participación, el acceso a bienes y servicios sociales o condiciones de vida la discriminación. Estos indicadores permiten llamar la atención sobre la desigualdad y son relevantes, pero además es preciso contar con información específica que dé cuenta de las necesidades y demandas de los distintos colectivos sociales.

A la par, en el examen de la disponibilidad de información interesa tanto identificar cuáles son los datos disponibles, como darle visibilidad a los vacíos de información. Es preciso tener en cuenta que los sistemas estadísticos, como otras políticas del Estado, no son neutros, y por lo tanto reflejan patrones culturales, económicos y sociales. La invisibilidad, o ausencia de datos sobre distintos grupos sujetos a

28 Otros estándares transversales aplicables a la implementación del conjunto de los derechos humanos son: Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo; Producción de información y acceso a la información pública; Participación de los sectores receptores en el diseño de las políticas públicas.

discriminación por motivos prohibidos, como género, etnia, condición racial, identidad sexual, entre otros, puede tomarse como un indicador de la importancia de las problemáticas que ellos enfrentan en la agenda pública.

En lo que sigue, presentaremos un panorama general de la disponibilidad de datos socioeconómicos provenientes de Censos y Encuestas a Hogares en la región. El segundo apartado, analiza el estado de situación en materia de producción de información a partir de registros administrativos. En el tercer apartado, se examina la disponibilidad de datos de manera más específica para distintos grupos que sufren discriminación por diferentes motivos que se consideran prohibidos.

1. Los relevamientos de información socioeconómica

Los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas a Hogares son las principales fuentes de información socioeconómica. Los primeros tienen la ventaja de su cobertura universal, pero debido a las características del relevamiento, no siempre pueden brindar posibilidades de profundizar en el conocimiento de las condiciones de vida de los distintos colectivos sociales. Las Encuestas a Hogares permiten una mayor profundidad en los relevamientos, pero, a su vez, pueden presentar limitaciones para el examen de grupos pequeños, si el marco muestral no contempla en su diseño demandas específicas.

Es preciso tener en cuenta que la inclusión de la perspectiva de derechos en los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas es un proceso integral, que va mucho más allá del diseño del cuestionario, y abarca desde la etapa de planificación hasta la de difusión y uso de los resultados. En este proceso, se deben generar espacios de participación a los grupos sujetos a discriminación por los motivos prohibidos. El análisis de los operativos de relevamiento de información no puede limitarse a examinar qué datos se obtienen. Se requiere avanzar en el análisis del diseño institucional, del marco normativo y de su implementación. Una opción de trabajo es examinarlos a la luz de las recomendaciones de Naciones Unidas, diseñando un conjunto de preguntas que permitan evaluar en qué medida se avanza en el enfoque de derechos en estos procesos estadísticos²⁹. Un sistema de indicadores a nivel regional, debería incorporar un módulo sobre las características de los relevamientos censales y de encuestas y su pertinencia para abordar la discriminación. De esta manera, se le da visibilidad a las políticas estadísticas y su rol en la lucha contra la discriminación. Teniendo en cuenta la debilidad de los sistemas de información, puede ser de interés poner el foco en los vacíos de información y la voluntad política de los Estados para atenderlos.

1.1. Censos de Población y Vivienda

Según los cronogramas previstos, entre 2010 y 2014, la mayor parte de los países de América Latina habrán realizado sus Censos de Población y Vivienda.

29 Una síntesis de las recomendaciones realizadas por CEPAL/CELADE puede consultarse en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/45013/L3364e.pdf>

CALENDARIO DE CENSOS EN AMÉRICA LATINA										
PAÍSES	1950	1960	1970	1980	1990		2000		2010	
	CENSOS	CENSOS	CENSOS	CENSOS	CENSOS	CONTEO	CENSOS	CONTEO	CENSOS	CONTEO
ARGENTINA		30.09.60	30.09.70	22.10.80	15.05.91		17.11.01*		27.10.10	
BOLIVIA	05.09.50	-	29.09.76	-	03.06.92		05.09.01*		28.11.2012	
BRASIL	01.07.50	01.09.60	01.09.70	01.09.80	01.09.91	01.08.96	01.08.00*	2007	01.08.10 al 30.10.2010	
CHILE	24.04.52	29.11.60	22.04.70	21.04.82	22.04.92		24.04.02*		09.04.2012 al 30.06.2012	
COLOMBIA	09.05.51	15.07.64	24.10.73	15.10.85	24.10.93		22.05.05 22.05.06		-	2013
COSTA RICA	22.05.50	31.03.63	14.05.73	11.06.84	-		28.06.00*		30.05.11 al 03.10.2011	
CUBA	28.01.53	-	06.09.70	11.09.81	-		06.09.02		16-24. 09.2012	
ECUADOR	29.11.50	25.11.62	08.06.74	28.11.82	25.11.90		25.11.01*		28.11.10	
EL SALVADOR	13.06.50	02.05.61	28.06.71	-	27.09.92		12- 27.05.07		-	
GUATEMALA	18.04.50	18.04.64	26.03.73	23.03.81	17.04.94		24.11.02*		2014	
HAÍTÍ	07.08.50	-	31.08.71	30.08.82	-		12.01.03		2014	
HONDURAS	18.06.50	17.04.61	06.03.74	29.05.88	-		28.07.01*		10.08.2013 a 15.12.2013	
MÉXICO	06.06.50	08.06.60	28.01.70	04.06.80	12.03.90	05.11.95	14.02.00*	07.11.05	31.05.2010 a 25.06.2010	
NICARAGUA	31.05.50	31.05.63	20.04.71	-	25.04.95		28.05.05		-	
PANAMÁ	10.12.50	11.12.60	10.05.70	11.05.80	13.05.90		14.05.00*		16.05.10	
PARAGUAY	28.10.50	14.10.62	09.07.72	11.07.82	26.08.92		28.08.02*		15.10.2012 al 30.11.2012	
PERÚ	-	02.07.61	04.06.72	12.07.81	11.07.93		2005* y 21.10.07		-	
REPÚBLICA DOMINICANA	06.08.50	07.08.60	09.01.70	12.12.81	24.09.93		18- 20.10.02*		1-7.12.2010	
URUGUAY	-	16.10.63	21.05.75	23.10.85	22.05.96		-	2004	1.09.2011 al 30.12.2011	
VENEZUELA	26.11.50	26.02.61	02.11.71	20.10.81	21.10.90		30.10.01*		1.9.2011 al 30.11.2011	

Fuente: Celade (actualización a abril de 2014)

Para abordar la potencialidad de esta fuente en el análisis de la discriminación, es preciso realizar un análisis de la manera en que se operacionalizan las definiciones de las categorías prohibidas de discriminación en la formulación de las preguntas censales y las características del operativo censal. En líneas generales, puede afirmarse que los formularios censales han avanzado en mayor medida que las encuestas en la definición operacional de la discriminación étnica. Sobre el abordaje de cada uno de los grupos y las potencialidades de los censos nos extenderemos en los próximos puntos.

Los datos censales son una fuente importante para el análisis del acceso a la educación formal y la finalización de los niveles de educación. En el plano de la salud, permiten un examen de la fecundidad y

las condiciones de vida de la población. En esta línea, se registran avances, si bien parciales, en la inclusión de preguntas vinculadas a la fecundidad (hijos nacidos en el último año; control de embarazo, cantidad total de hijos). Las recomendaciones de Naciones Unidas aconsejan recolectar información sobre el número de hijos e hijas nacidos vivos e hijos e hijas sobrevivientes según sexo, a fin de mejorar la calidad de los datos. En este mismo sentido, se recomienda preguntar directamente por el número de hijos e hijas y no comenzar con una pregunta filtro sobre si la mujer ha tenido hijos e hijas nacidos vivos. La pregunta sobre la fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo es indispensable para deducir los nacimientos del último año, que permitirán estimar la fecundidad actual; por lo tanto, debe incluirse necesariamente en el censo.

La principal fuente de datos a nivel regional en materia de resultados censales es el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), dependiente de CEPAL, que ha desarrollado distintos bancos de datos sobre migración, etnia, y otros³⁰.

1.2. Encuestas a Hogares

Las Encuestas a Hogares son un elemento muy importante para examinar las condiciones de vida y el acceso a bienes y servicios sociales. La región ha avanzado significativamente en este plano.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ENCUESTAS A HOGARES 2000-2009						
Región y Grupo de Países	Encuestas de Empleo	Encuestas de Ingreso y Gasto	Encuestas de Condiciones de Vida	Encuestas de Demografía y/o Salud		
Norteamérica y Centroamérica						
Costa Rica	2000-2009	2004-2005				2001
El Salvador	2002-2004	2004-2005			2004	2001
Guatemala	2000-2009		2006		2005	2000
Honduras	2000-2009		2004	2005	2002	2002
México	2000-2009	2000-2008		2006		2007
Nicaragua	2000-2009	2007	2003 y 2005	2001 y 2006	2003	2000
Panamá	2000-2009	2007-2008	2003 y 2008		2005	2005
El Caribe						
República Dominicana	2000-2009	2006-2007		2002 y 2007		2000
Suramérica						
Argentina	2000-2009	2004-2005				
Bolivia	2000-2009	2003-2004	2008	2003 y 2008	2001	2004
Brasil	2000-2009	2002-2003				2008
Colombia	2000-2009	2006-2007	2007	2000 y 2005		2001
Chile	2000-2009	2006-2007	2006			2001

30 Al respecto, véase <http://www.eclac.org/celade/>

Ecuador	2000-2009	2005-2006	2005-2006		2004	2004
Paraguay	2000-2009	2005-2006			2004	2006
Perú	2000-2009		2000-2009	2000, 2004 y 2009		2001, 2004 y 2007
Uruguay	2000-2009	2005-2006			2003	2003
Venezuela (República Bolivariana)	2000-2009	2004-2005		2009		2000

CEPAL (2009)

La mayor parte de los países cuenta con un programa regular de encuestas sobre condiciones de vida, que proporcionan información sobre mercado de trabajo, distribución del ingreso, la pobreza, el acceso y finalización de la educación y las condiciones de vida de las personas, entre otros temas de interés (CEPAL, 2009b). En la casi totalidad de los países (con excepción de Argentina) las encuestas tienen cobertura urbano/rural, y permiten un análisis comparado entre regiones y según nivel de ingreso de la población.

Los avances han sido menores en la generalización del uso de encuestas de uso y reparto del tiempo y de demografía y salud, dos herramientas fundamentales para contar con datos para el análisis de políticas orientadas a garantizar la igualdad de género. En el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Estadísticas de Género (2012) se señala: “La producción de estadísticas de género sigue centrada en los ámbitos tradicionales y se centra menos en los ámbitos nuevos. Aunque la mayoría de países producen periódicamente estadísticas de género en ámbitos como la mortalidad, la educación, la fuerza de trabajo y el desempleo, menos de la mitad elaboran regularmente estadísticas sobre los medios de comunicación o la violencia contra la mujer”.

Como podemos observar en la siguiente tabla, la medición del reparto del tiempo es una asignatura pendiente en la región. Si bien se ha avanzado, resta acordar metodologías comunes, que permitan la elaboración de indicadores comparables y garantizar continuidad en el tiempo de las mediciones.

PAÍSES QUE HAN REALIZADO INVESTIGACIONES SOBRE EL USO DEL TIEMPO ENTRE 1998 Y 2008				
PAIS	AÑO	REPRESENTATIVIDAD	TIPO DE ENTREVISTA	PERÍODO DE REFERENCIA
Argentina	2005	Ciudad de Buenos Aires entre 14 y 74 años	Encuesta independiente	Día medio o promedio
Bolivia	2001	Nacional	Preguntas	Día anterior
Brasil	2005	Nacional	Preguntas	Semana
Chile	2007	Región Metropolitana	Encuesta independiente	Día de ayer
Colombia	2006, 2008	Nacional	Módulo	Semana
Costa Rica	2004	Nacional	Módulo	Día anterior
Cuba	2001	Pinar del Río, San Juan y Martínez, La Habana Vieja, Bayamo y Guisa	Encuesta independiente	Día de la entrevista

Ecuador	2007	Nacional	Módulo	Semana anterior
Ecuador	2005	Quito, provincia de Esmeraldas y área rural de la provincia de Chimborazo	Módulo	Semana anterior
El Salvador	2005	Nacional	Módulo	Día normal de la semana
Guatemala	2000	Cobertura regional (8 regiones geográficas) y a nivel nacional	Módulo	Día anterior
Guatemala	2006	Cobertura regional (8 regiones geográficas) y a nivel nacional	Módulo	Día de ayer
México	2002	Nacional	Módulo	Semana anterior
Nicaragua	1998	7 macro-regiones	Módulo	Día anterior
Panamá	2005	Nacional		
Uruguay	2007	Nacional	Módulo	Día
Uruguay	2003	Montevideo y área metropolitana	Encuesta independiente	Semana anterior a la realización de la encuesta
Venezuela (República Bolivariana)	2008	Nacional	Encuesta independiente	Día de la semana

CEPAL (2009b)

Uno de los aspectos a tener en cuenta en el uso de Encuestas a Hogares para el análisis de la discriminación, es el diseño muestral que utilizan. En aquellos países en los cuales la incidencia de población perteneciente a estos colectivos es baja, es preciso el diseño de marcos muestrales que permitan un análisis desagregado. Esta tarea puede suponer operativos complementarios con ampliación del tamaño muestral. Los Censos de Población y Vivienda, cuando incluyen preguntas que permiten identificar los distintos colectivos, son la herramienta para el diseño de estos marcos muestrales.

Dentro del examen de la discriminación de género, las encuestas sobre reparto y uso del tiempo, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos así como sobre violencia de género son fundamentales. Es en estas cuestiones, donde se observan los mayores vacíos y debilidades en la región, aunque algunos países han aplicado algunos de estos operativos.

PLANES PLURIANUALES Y OPERATIVOS ESPECÍFICOS

Desde la perspectiva de derechos es importante señalar que las encuestas son una herramienta fundamental para contar con datos que permitan darle visibilidad a la discriminación, a la par que son necesarias para el diseño de políticas. Se requiere de una planificación plurianual que establezca las características y cobertura de los distintos operativos. De lo contrario, uno de los riesgos es que aquellos colectivos con menor incidencia en la población total, queden invisibilizados. Este es otro tema a tener en cuenta en el diseño de sistemas de indicadores, es decir, la existencia o no de planes plurianuales y la normativa que regula (o no) la existencia de operativos específicos.

Para el análisis de la discriminación en el empleo, las Encuestas a Hogares son el principal insumo para indicadores de resultado. Todos los países de la región cuentan con encuestas sobre empleo. En general, están orientadas a captar la participación en el mercado de trabajo, e incluyen preguntas para caracterizar la ocupación. Éstas, con limitaciones, pueden permitir analizar las condiciones de trabajo, medidas a

partir del nivel de ingreso, la carga horaria, el acceso a la seguridad social y algunos beneficios sociales. En general, presentan déficits para medir la seguridad en el trabajo y la participación en el ámbito sindical. Las encuestas permiten examinar en forma limitada la discriminación, comparando brechas en las tasas de empleo, desempleo, subempleo o actividad, así como brechas en el acceso a la seguridad social o en el ingreso. En general, no abordan preguntas sobre la percepción de discriminaciones en el trabajo. Como generalmente las encuestas no incluyen un módulo que capte las condiciones de vida de la población indígena con instrumentos pertinentes culturalmente, son herramientas muy limitadas para el análisis de la economía de los pueblos originarios.

La Organización Integral del Trabajo (OIT), en su Informe Global 2011, ha llamado la atención sobre los déficits de información en materia de discriminación en el trabajo (OIT, 2011a). Sobre este aspecto, es interesante destacar algunas de las observaciones que realizan especialistas de la OIT en la presentación del Informe Global. Cuando se examina la disponibilidad de datos sobre discriminación racial se indica: “La frecuente carencia de datos y la ausencia de una definición inequívoca de los motivos de la discriminación a escala nacional complican el seguimiento de los avances y el establecimiento de objetivos en las iniciativas. Es urgente por tanto que los gobiernos se comprometan a proporcionar los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para mejorar la recopilación de datos” (OIT, 2011b). El especialista en el área de migraciones destaca, por su parte, que “la falta de datos contrastados supone un problema, no sólo porque complica las tareas de seguimiento, sino también porque brinda una excusa para la inacción” (OIT, 2011b)³¹.

Desde una perspectiva de género, es preciso complementar el análisis con la distribución total del tiempo de trabajo, que como ya se señaló, presenta fuertes déficits en la región.

Las Encuestas a Hogares también son el principal insumo utilizado para examinar indicadores de resultados de la cobertura educativa y la finalización de los niveles educativos.

En materia de salud, las Encuestas a Hogares pueden permitir el análisis de acceso y utilización de servicios de salud, así como el examen de los factores de riesgo. El abordaje de estas problemáticas es diferencial entre los países. En algunos se aplican encuestas específicas, mientras que en otros se las aborda por la inclusión de módulos dentro de los operativos de encuestas a hogares, en general orientadas a captar principalmente las características socioeconómicas y la participación en el mercado de trabajo remunerado. La aplicación de encuestas de factores de riesgo es más reciente y tiene menos extensión en la región. Como ya se señaló, el abordaje de los derechos sexuales y reproductivos es una de las áreas con mayores déficits.

Argentina ha aplicado encuestas de factores de riesgo en 2005 y 2009. Paraguay aplicó una encuesta en 2011. Uruguay lo hizo en el año 2006. Ninguno incluyó preguntas relevando pertenencia étnica³².

Algunos aspectos particulares a tener en cuenta dentro de los países del MERCOSUR:

a. Censos: Hay algunos problemas de compatibilidad en las definiciones que es preciso tener en cuenta en el análisis comparado de los países. Paraguay aplicó el Censo en 2012. Venezuela y Argentina todavía no difundieron totalmente los datos de los últimos censos³³.

31 Añade que “debemos hacer hincapié verdaderamente en la recopilación de datos, de manera que podamos orientar mejor las respuestas y evitemos que se pueda decir que carecemos de datos sobre esta cuestión, así que el problema no existe, o no podemos abordarlo” (OIT, 2011b).

32 Sobre la comparabilidad y disponibilidad de datos de encuestas sobre factores de riesgo en el MERCOSUR, véase http://epi.minsal.cl/epi/0notransmisibles/vent/VENT_Mercosur_FINAL_17092011.pdf

33 En el análisis de disponibilidad de información para cada grupo, se señala la disponibilidad de datos censales y de encuestas.

b. Encuestas a Hogares: Argentina no cuenta con una encuesta regular que abarque la población rural así como tampoco releva pertenencia étnica. En el caso de Paraguay, es preciso utilizar como variable étnica la lengua hablada en el hogar, ya que si bien es un país legalmente bilingüe, los indicadores muestran una fuerte disparidad para la población que solo habla el guaraní.

c. La incidencia de la población indígena en los países del MERCOSUR es baja, razón por la cual el abordaje de la discriminación respecto a este grupo requiere de la aplicación de encuestas específicas, que contemplen en su diseño la distribución de los distintos pueblos en los territorios nacionales.

2. La información sobre políticas educativas y de salud

Uno de los principales déficits de los registros administrativos en la región, es que, salvo en algunos países con fuerte presencia indígena o afrodescendiente, la inclusión de preguntas sobre pertenencia étnica está ausente. En esta línea, la CIDH ha señalado que “la captación de la variable ‘afrodescendencia’ en instancias educativas, de salud, laborales y estatales, entre otras, es una obligación estatal de acuerdo con el Plan de Acción de Durban” (CIDH, 2011). Si bien esta cita hace referencia a “afrodescendencia”, es extensible a la pertenencia a grupos indígenas.

Los registros administrativos no están diseñados para incorporar un análisis de la discriminación. A los déficits señalados para captar la pertenencia étnica, es preciso sumarle que no suelen recabar datos sobre condición de migración. Si no se releva información sobre las características de las personas que son atendidas en los registros administrativos, es complejo luego examinar la asignación de recursos para atender a la población en situación de vulnerabilidad.

La posibilidad de construir indicadores a partir de registros administrativos permite su análisis con distintos niveles de apertura geográfica. Tanto en el área de salud como de educación es importante avanzar hacia sistemas de información que coloquen el foco en el efector de salud o la escuela. De este modo, se puede contar con información que permita examinar las características de la oferta y las demandas de la población que es atendida o debería serlo. Además, puede facilitar identificar a los efectores y zonas geográficas que presentan una situación más desventajosa, para poder implementar políticas que garanticen la igualdad. Para avanzar en esta línea, se requiere de voluntad política para la puesta en funcionamiento de sistemas de información, capacidad técnica para su diseño y la asignación de recursos humanos y financieros para su puesta en marcha.

2.1. Educación

Históricamente, las estadísticas educativas se han focalizado en indicadores de acceso y cobertura. En esta línea, han utilizado como fuente principal los censos y las encuestas.

Los indicadores de resultados utilizan como fuente principal relevamientos periódicos de docentes y establecimientos. En general, suelen enfocarse en relevar cantidad de alumnos por grado/año, edad y sexo, además de cantidad de docentes y algunas características de los establecimientos. De modo tal que pueden analizarse indicadores de eficiencia, tales como la tasa de promoción, repitencia, abandono y egreso. La inclusión de indicadores que miden el desarrollo de competencias es más reciente, a partir de la aplicación de pruebas estandarizadas para la medición de competencias y conocimientos en áreas como lengua, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales.

Toda esta información es útil para un sistema de información educativa, pero no suficiente para el análisis desde la perspectiva de derechos. Es preciso avanzar en el análisis de la oferta, y esta es una de las áreas que presenta mayores déficits, en la disponibilidad de datos a nivel internacional, aunque los

desarrollos a nivel países son heterogéneos. En el MERCOSUR, se destaca Brasil con un sistema de información educativa muy desarrollado, que incorpora un censo anual a nivel de alumnos, docentes y escuelas³⁴, complementado con pruebas bianuales de competencia que tienen cuestionarios dirigidos a adultos, docentes y padres. Estos cuestionarios relevan información social y sobre clima escolar.

La medición de competencias y la aplicación de cuestionarios complementarios ofrecen una oportunidad para el análisis de los diferenciales de resultados y las características de la oferta. Lamentablemente, la incorporación de la identificación étnica no siempre está presente en los cuestionarios. Además de los desarrollos nacionales y subnacionales, en la región se han aplicado algunas iniciativas internacionales de evaluación de rendimiento, tales como: a) El Programme for International Student Assessment (PISA de la OCDE y b) Los estudios de Matemática y Ciencias (TIMSS), Lectura (PIRLS) y Educación Cívica que lleva a cabo la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). A nivel de la región, la OREALC/UNESCO ha llevado a cabo estudios regionales (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE). El más reciente se aplicó en 3° y 6° grados de primaria y contó con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Un estudio reciente ha trabajado con datos de los sistemas nacionales (Murillo, 2007) comparando los resultados de un conjunto de países de la región. Destaca en las conclusiones datos similares a los presentes en los estudios internacionales, subrayando que el rendimiento varía según la zona geográfica o unidad administrativa y hay una fuerte asociación entre nivel socioeconómico y cultural de las familias y bajos rendimientos (Cortes, 2001). Los estudios de factores asociados han señalado, por un lado, el papel preponderante que tiene la situación socioeconómica de la familia en los resultados educativos. Dentro de las variables escolares, destaca que “la práctica totalidad de las investigaciones indican la importancia de las infraestructuras y los recursos didácticos sobre el rendimiento de los alumnos. En todos ellos se destaca la importancia de que la escuela cuente con unas instalaciones adecuadas tanto en cantidad como en educación y mantenimiento. Igualmente, los estudios han encontrado que la disponibilidad y usos didácticos, tanto tradicionales como relativos a las tecnologías de la información y la comunicación marcan importantes diferencias en el logro académico de los alumnos” (Murillo, 2007).

Los cuestionarios permiten darle visibilidad a la discriminación, pero es preciso fortalecer los sistemas de información para monitorear las políticas y la asignación de recursos. En esta línea, Brasil registra importantes avances.

Desde la perspectiva de la discriminación, un aspecto a destacar es la debilidad de información disponible sobre las percepciones y actitudes de alumnos y docentes. Los cuestionarios complementarios a los operativos de evaluación de competencia, profundizan sobre las características de los alumnos y docentes, pero no abordan en general preguntas sobre percepciones.

En esta línea, es interesante la experiencia de Brasil, que aplicó en el año 2008, en una muestra de escuelas, la Pesquisa de Ações Discriminatórias no Âmbito Escolar. El objetivo de la encuesta es analizar los efectos de los prejuicios y la discriminación en las escuelas públicas estatales y locales, con el fin de describir un marco de base para la evaluación de las acciones globales en el campo de la promoción de la diversidad. Su principal objetivo fue la medición de la discriminación en el ambiente escolar y su influencia sobre el acceso, la permanencia y la trayectoria del rendimiento académico de los estudiantes, con el fin de apoyar la formulación de políticas y estrategias que promuevan en el mediano y largo plazo,

34 Incorpora preguntas que permiten identificar condición racial, pertenencia a pueblos indígenas, y necesidades especiales por tipo de necesidad.

la reducción de desigualdades en términos de resultados educativos, el respeto y la propia educación para la diversidad³⁵. Se encuestó a estudiantes de educación básica, secundaria y jóvenes y adultos aplicando cuestionarios también a profesores, directores y padres. Los temas tratados en la encuesta fueron: género, condiciones étnico-racial, socioeconómica, generacional, las personas con necesidades especiales (discapacitados), territorialidad y la orientación sexual.

En general, para medir desigualdad educativa se suelen utilizar indicadores de brechas entre regiones o áreas geográficas. Uno de los principales déficits en materia de registros, es la ausencia de registro de la pertenencia étnica. Brasil es el país del MERCOSUR con una historia de relevamiento sobre pertenencia étnica. Sin embargo, son escasos los indicadores que vinculan la característica de la oferta educativa y los resultados.

Diagnósticos recientes llaman la atención sobre el nivel de la desigualdad educativa. UNESCO/PREAL en el *Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos* (2007) destaca: “Los desafíos vigentes con relación a aspectos básicos como la conclusión universal de la educación primaria, no se distribuyen de igual forma entre la población. Los niveles de conclusión de estudios entre los grupos desfavorecidos tienden a ser sistemáticamente menores, de modo que las inequidades educativas se suman a otras, conformando un conjunto complejo de exclusión social y negando una finalidad básica de la educación vinculada con la creación de igualdad de oportunidades entre las personas. La información disponible muestra con suficiente contundencia que los sistemas educativos no están logrando revertir desigualdades sociales, sino más bien que las reproducen”.

La CEPAL (2007) también ha llamado la atención sobre la debilidad actual de las políticas educativas en la región como agentes de igualdad de oportunidades, al señalar que: “...se puede afirmar que existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y, sobre todo, que habría un cierto grado de heredabilidad del capital educativo”. La segregación de la oferta educativa y su déficit son señalados como factores explicativos de esta desigualdad: “Una de las características principales de la región es el alto grado de segregación escolar, sumado a diversos problemas que afectan el desempeño docente y el clima escolar, lo que refuerza la ya marcada heredabilidad social de las oportunidades educativas que reproduce la exacerbada estructura de la desigualdad social dentro del sistema educacional. En la actualidad, los niños se incorporan a un sistema que ofrece servicios muy diferenciados, aunque ingresan muy afectados por desigualdades estructurales. En este contexto, la equidad no puede concebirse solo como una igualdad educativa donde todos los niños se benefician del mismo trato, sino que es necesario realizar una diferenciación que permita operar una real compensación y lograr de esa manera la igualdad de oportunidades (...)”.

Disminuir la segregación y segmentación escolar es imperativo para garantizar el derecho a la educación y la no discriminación. Por ello, es preciso avanzar hacia sistemas de información que permitan dar cuenta de estas desigualdades. Con tal finalidad en mira, se requiere poder avanzar hacia sistemas de información que tomen como punto de observación a la escuela. Desde un enfoque de derechos, el objetivo de estos sistemas no es evaluar el funcionamiento del establecimiento escolar, sino las políticas educativas que se implementan. En otras palabras, este tipo de sistema de información debería permitir responder al interrogante: ¿en qué medida la oferta es suficiente y pertinente en función de las características de la población? El desarrollo de sistemas informáticos de gestión y producción de estadísticas ha avanzado en la región, pero aún se observa un panorama muy heterogéneo en y entre países.

UNESCO (2008) señala que una evaluación desde un enfoque de derechos humanos implica hacer

35 Véase al respecto, http://ftp.inep.gov.br/microdados/microdados_pesquisa_acoes_discriminatorias_ambito_escolar_2008.zip

un juicio de valor sobre cómo se desarrolla, y qué resultados genera, el conjunto del sistema y sus componentes; es decir, desde la estructura, organización y financiamiento, el currículo y su desarrollo, el funcionamiento de las escuelas, el desempeño de los docentes y lo que aprenden los estudiantes en el aula y sus consecuencias en el acceso a oportunidades futuras y movilidad social.

Desde un enfoque de derechos, el análisis de las políticas educativas es central. Las políticas educativas pueden –y deben- ocupar un rol rector en la erradicación de la discriminación. Desde esta perspectiva, la demanda hacia los sistemas de información no puede limitarse a los indicadores de resultados o cobertura. Es necesario avanzar, de igual modo, en el conocimiento sobre el carácter intercultural y de respeto a la diversidad de la educación de las políticas educativas. En el Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dedicado específicamente al derecho a la educación (2009), se señala que de las normas internacionales de derechos humanos se desprende que la educación debe ir encaminada a combatir los prejuicios y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los diferentes segmentos de la sociedad, incluido el respeto de la identidad cultural, el idioma y los valores de los pueblos indígenas.

Por tanto, el sistema de información debe permitir analizar el derecho a la educación, y también los avances en materia de formación en derechos humanos. Aprender acerca de los derechos humanos es el primer paso para respetar, promover y defender los derechos de los pueblos y de las personas³⁶. Históricamente, la educación ha tenido un fuerte sesgo de reproducir los patrones culturales imperantes. Es preciso avanzar en el conocimiento y el análisis de los diseños curriculares, la formación docente y la cultura y dinámica escolar.

Respecto de los indicadores sobre el análisis conceptual de los diseños curriculares, de los contenidos de la formación docente y los materiales didácticos y libros escolares, una herramienta que se puede utilizar son los desarrollos que se han realizado en el marco de los Informes Interamericanos de la Educación en Derechos Humanos que lleva a cabo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Estos se aplicaron en los 19 países que han suscrito o ratificado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Los informes que se elaboran tienen por objeto identificar aquellas tendencias que puedan constituir un progreso en el reconocimiento del derecho a la educación y garantías como derecho humano, tal como éste se encuentra establecido en el artículo 13 y 13.2 del mencionado Protocolo, y otros convenios internacionales ratificados por los países indicados³⁷. En estos informes, se analizan los contenidos curriculares, la formación docente (inicial y en servicio) y los materiales didácticos y libros de texto.

2.2. Salud

En el área de salud, la mayor disponibilidad de indicadores está vinculada a las estadísticas vitales y las estadísticas sobre egresos hospitalarios. Los registros de nacimientos y defunciones, así como los que se producen dentro del sector salud, pueden ser herramientas para el diseño de una política.

La situación de América Latina en materia de necesidades sanitarias es muy diversa y en algunos casos, preocupante. La coexistencia de procesos diferenciales de transición demográfica en y entre países se traduce en patrones epidemiológicos que requieren de políticas sanitarias también diferenciales.

36 Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), Declaración y Programa de Acción de Viena.

37 Véase al respecto, http://www.iidh.ed.cr/informes_i.htm. En distintos informes se presenta una sistematización de la normativa educativa que puede ser de interés en un sistema de indicadores con enfoque de derechos.

La organización del sector salud, con múltiples prestadores públicos y privados, requiere del armado de redes de información para poder contar con datos que permitan construir indicadores de acceso y condiciones de salud para toda la población.

La situación de los países del MERCOSUR dista de ser homogénea. En el año 2005, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) llevó a cabo un diagnóstico de los sistemas de información sobre Estadísticas Vitales en la región. Durante 2006, se consolidó una base de datos que sistematizó estos informes, que permiten identificar las debilidades y fortalezas en la producción de las estadísticas de los países. Esta base de datos puede ser un componente de interés para el diseño de indicadores que permitan medir avances y retrocesos en materia de producción de información.

Algunas conclusiones que interesa destacar:

- En relación a la cobertura de las EEVV (Estadísticas Vitales), siete de los 25 países muestran hacia 2005 una mejor situación relativa de sus estadísticas vitales (nacimientos y defunciones) con un alcance amplio (superior al 90%) en todo el territorio nacional. En contraste y en el otro extremo, siete países reflejaron niveles de registro de esos eventos que apenas rodean el 50%. Esto significa una falta de atención al derecho humano al nombre, la identificación, la nacionalidad y otros derechos concomitantes, pero además conlleva consecuencias negativas para el análisis de los riesgos para la salud y de sus factores determinantes. Lo que agrava aún más la situación es el hecho que el subregistro afecta especialmente a los grupos más vulnerables de la población (sectores rurales, marginados urbanos y poblaciones indígenas, para mencionar solo algunos de ellos). Los informes de país muestran además importantes diferencias al interior de ellos.

- Los problemas relacionados con la calidad de las tres estadísticas³⁸ afectan más homogéneamente a todos los países, especialmente cuando se analiza la situación en los niveles locales. La falta de información sobre variables claves o la indefinición en otras, impiden a los países conocer los verdaderos niveles del riesgo y carga de las enfermedades, así como la definición de los perfiles epidemiológicos de la mortalidad y la morbilidad, y la estructura de los recursos y servicios disponibles para atender a la población.

- Tanto en las estadísticas sobre morbilidad como de recursos, se utilizan afirmaciones similares sobre déficit de voluntad política como “las autoridades no dan prioridad adecuada a este tipo de estadísticas”, “escasez de recursos”, “insuficiente capacitación de los recursos humanos” y “falta de controles en los procesos y en la escasez de normas y procedimientos para orientar la producción”.

Del Popolo (2008), respecto de las estadísticas vitales, advierte que pocos países latinoamericanos presentan cobertura adecuada de los nacimientos y de las defunciones, entre ellos Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. En los otros países, o bien el registro de nacimientos es adecuado pero no sucede lo mismo con las defunciones, o bien tanto los nacimientos como las defunciones tienen un subregistro demasiado alto como para obtener medidas confiables. Además, el subregistro de las defunciones de menores de un año es superior, en todos los países, al subregistro del total de defunciones, y señala las grandes diferencias en la cobertura de las estadísticas vitales entre las distintas áreas geográficas de un país. Señala como una limitación importante que prácticamente ningún país latinoamericano incluye la identificación étnica en ellos. Solamente cinco países lo hacen de manera parcial³⁹.

En los últimos años, se observan avances en los países del MERCOSUR en materia de producción de información desde el sector salud. Brasil ha desarrollado una serie de sistemas de información sobre

38 Se refiere a estadísticas vitales, estadísticas de morbilidad y estadísticas de recursos sanitarios.

39 En el ámbito del MERCOSUR, Brasil incluye esta variable históricamente. Recientemente, Uruguay incluyó la identificación de la pertenencia a raza, al igual que Venezuela.

aspectos específicos en este campo⁴⁰. Uruguay, a partir del 2008, cuando se crea el Sistema Nacional Integral de Salud, avanzó en el diseño de formularios de relevamiento de información que permiten conocer la oferta de salud y también la producción de indicadores de atención de salud. Paraguay, el país más rezagado de la región, ha puesto en marcha recientemente un Plan de Desarrollo del Sistema Nacional de Salud⁴¹.

El área de salud mental es una de las más débiles en materia de sistemas de información que permitan la construcción de indicadores comparables a nivel regional. Los escasos datos disponibles señalan tanto la brecha de atención como la brecha de información. La primera refiere a la diferencia entre personas que sufren enfermedades mentales y la atención que reciben desde el sistema de salud. La segunda, a los vacíos existentes en los sistemas de información nacional para poder definir, implementar y monitorear políticas que garanticen la salud mental.

Se transcriben algunos párrafos que son ilustrativos de esta situación, extraídos del informe de la OPS sobre la región (2009):

- Los países tienen grandes limitaciones en sus sistemas de información en lo que respecta a la salud mental, de manera que podemos hablar también de una brecha de información. Las evaluaciones de los sistemas de salud mental efectuadas por la OPS/OMS en países de América Latina y el Caribe, identificaron claramente deficiencias en materia de servicios y recursos de salud mental.

- Los trastornos mentales tienen una alta prevalencia en todo el mundo y contribuyen de manera importante a la morbilidad, la discapacidad y la mortalidad prematura. Sin embargo, los recursos disponibles para afrontar la enorme carga que representan las enfermedades mentales son insuficientes, están distribuidos desigualmente y en ocasiones son utilizados de modo ineficaz. Esta situación ha ocasionado una brecha en materia de tratamiento que en los países con ingresos bajos y medios bajos es superior al 75%. El estigma, la exclusión social y las violaciones de los derechos humanos que ocurren en torno a las enfermedades mentales agravan la situación. Se calcula que un 25% de las personas (una de cada cuatro) padecen uno o más trastornos mentales o del comportamiento a lo largo de su vida.

Una compilación de los estudios epidemiológicos más importantes acerca de los trastornos mentales en América Latina y el Caribe en los últimos 20 años, nos permite apreciar la prevalencia y la brecha de tratamiento. La brecha de tratamiento expresa la proporción de personas enfermas que necesitan atención y no la reciben. Según el estudio, la brecha es muy amplia y hasta podría estar subestimada, ya que, por lo general, no se tiene en cuenta la comorbilidad, ni tampoco lo referente a calidad y eficacia del tratamiento (Kohn, Levav, Caldas de Almeida, Vicente, Andrade, Caraveo-Anduaga, Saxena, Saraceno, 2005).

Los trastornos mentales en el adulto mayor, como la depresión y el deterioro cognitivo, son frecuentes y tienen un impacto importante en su vida. Adicionalmente, se enfrenta el problema de los cuidados de largo plazo a adultos mayores con discapacidades físicas y/o mentales; la complejidad del cuidado significa una gran carga que, frecuentemente, afecta a los propios cuidadores (en ocasiones también adultos mayores). La esperanza de vida se extiende en la región y aumenta la proporción de personas con más de 60 años, por lo que muchos países tendrán que asignar prioridad a esta problemática en sus planes de salud mental.

La Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud (OMS, 2005b) recopiló pruebas científicas sobre posibles medidas en favor de la equidad sanitaria. Los determinantes estructurales (distribución

40 Véase <http://bvsmis.saude.gov.br/php/level.php?lang=pt&component=44&item=25>

41 Véase http://mspbs.gov.py/digies/wp-content/uploads/2011/12/2007_PLAN-ESTRATEGICO-2007_2011.pdf

desigual del poder, del dinero y los recursos) y las condiciones de vida en su conjunto constituyen los determinantes sociales de la salud, que son la causa de la mayor parte de las desigualdades sanitarias. La justicia social es una cuestión esencial que afecta al modo en que vive la gente, la probabilidad de enfermar y el riesgo de morir. Los estudios realizados a nivel mundial en los últimos 20 años indican una relación cercana entre la pobreza y el estado de salud de la población. La enfermedad mental puede contribuir a profundizar la pobreza y, por otro lado, la pobreza acrecienta el riesgo de sufrir de un trastorno mental.

El 76,5% de los países informó que cuentan con un plan nacional de salud mental; sin embargo, sus niveles de ejecución son bajos. De igual manera, el 75% de los países disponía de legislación relacionada con la salud mental; pero, en muchos casos, esas leyes son incompletas, están dispersas y no se ajustan a los estándares internacionales. El índice de camas psiquiátricas por 10.000 habitantes (mediana) es de 2,6; al evaluar la distribución de las mismas se observa que un 80,6% está en hospitales psiquiátricos y solo 10,3% se encuentra en hospitales generales. Otro problema detectado es que los psicofármacos no están al alcance de gran parte de la población (OMS, 2005b).

Un informe de la OMS y OPS sobre Recursos de Salud Mental para Niños y Adolescentes (2005c) puso de relieve la falta de servicios de salud mental apropiados para este grupo poblacional, a pesar de que la mayoría de los países es signatario de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Los programas bien estructurados de promoción y prevención en el campo de la salud mental son escasos o no han recibido suficiente atención en la región y no siempre están bien articulados con otros sectores de pertinencia particular, como el educativo, por ejemplo. En muchos países, los movimientos de usuarios y familiares son débiles: hay pocas organizaciones, su número de miembros es bajo, tienen poca actividad y su participación en la formulación y ejecución de los planes de salud mental es limitada o nula (OPS/OMS, 2009).

En esta área, según podemos observar, se verifican las distintas dimensiones que asume la discriminación en las políticas públicas: invisibilidad, debilidad institucional, déficit en recursos humanos y materiales, falta de coordinación entre las distintas áreas competentes para enfrentar el problema. La debilidad de las políticas públicas afecta diferencialmente a la población; los grupos que sufren discriminación seguramente padecerán en mayor medida estos déficits por su debilidad política en la agenda pública y los déficits de ingreso que limitan o condicionan el acceso a servicios de salud privado.

Teniendo en cuenta el estado de situación, es complejo definir en esta área indicadores específicos de discriminación que puedan calcularse actualmente para grupos específicos de población. Un sistema de indicadores en este campo, debería poner el eje en primer lugar en el desarrollo de sistemas de información, los cuales deberían incorporar enfoques étnico, intercultural y de género.

En esta línea, la OMS ha desarrollado un Instrumento de Evaluación para Sistemas de Salud Mental (IESSM) que ya se ha aplicado en los países de la región (OMS, 2005a). Este instrumento toma como punto de partida las recomendaciones para mejorar la atención en salud mental que formaron parte del Informe de Salud Mundial del 2001. Las áreas que cubre el IESM-Organización Mundial de la Salud⁴² son:

1. Proveer tratamiento de los trastornos mentales en la atención primaria;
2. Asegurar la disponibilidad de los medicamentos psicotrópicos;
3. Prestar atención en la comunidad;
4. Educar al público;

42 Véase al respecto, http://www.who.int/mental_health/evidence/WHOAIMS_Spanish.pdf

5. Involucrar a las comunidades, familias y usuarios;
6. Establecer políticas nacionales, programas y legislación;
7. Desarrollar los recursos humanos;
8. Establecer vínculos con otros sectores;
9. Monitorear las acciones de salud mental en la comunidad; y
10. Apoyar nuevas investigaciones.

Para relevar la información, los datos se organizan en 6 módulos:

1. Política y marco legislativo;
2. Servicios de salud mental;
3. Salud mental en la atención primaria;
4. Recursos humanos;
5. Educación sanitaria y vínculos con otros sectores; y
6. Monitoreo y evaluación.

Según el Informe de la OMS (2005a), la puesta en práctica del IESM-OMS puede servir para concientizar y facilitar el mejoramiento de los servicios de salud mental. Los países podrán desarrollar planes de salud mental basados en la información con unos parámetros iniciales claros sobre objetivos. Los países también podrán evaluar la puesta en práctica y progreso de las políticas de reforma, de la provisión de servicios comunitarios y de la implicación de los usuarios, familias y otras partes interesadas en la promoción, prevención, atención y rehabilitación en salud mental. A través del IESSM-OMS los países tendrán una visión más clara e integral de las principales debilidades en su sistema de salud mental y con el tiempo este conocimiento deberá facilitar las mejoras.

Teniendo en cuenta el desarrollo conceptual y su nivel de aplicación, este debería ser el punto de partida para sistematizar y actualizar periódicamente esta información (WHO-AIMS, 2013). Será preciso ampliar la solicitud de información de manera que permita un análisis de la discriminación, incorporando la apertura por sexo, grupos de edad, condición de migración, pertenencia étnica y racial.

En relación a los países del MERCOSUR, existe información respecto de los siguientes países (no existe información sobre Venezuela), con el siguiente detalle:

América del Sur: países y año de publicación del Informe WHO-AIMS

Países	Año del WHO-AIMS
Argentina*	2010
Bolivia	2008
Brasil	2007
Chile	2006
Ecuador	2008
Paraguay	2006
Perú	2008
Uruguay	2006

*Los datos se refieren a 10 de sus 24 provincias

En el informe que examina el estado de información en América Latina se señala: “Este es el ítem más difícil de consolidar de los informes de los ocho países. Paradójicamente, la información que se recogiera sobre el sistema de información fue parcial o ausente. ... La conclusión más simple, y no por eso peca de ser menos correcta, es que este componente del sistema de salud mental es deficitario y requiere la debida atención para poder ser corregido” (OPS, 2012a).

No obstante estos déficits, existen algunos de los indicadores incluidos en el IESSM-OMS que pueden ser calculados para los países del MERCOSUR, con excepción de Venezuela. Su actualización periódica, así como la forma en que se completan los vacíos estadísticos, son una herramienta para el análisis de políticas de salud que tiendan a atender la igualdad en el derecho a la salud. Una vez que se avance en estos sistemas, será preciso incorporar indicadores que contemplen las particularidades de los grupos étnicos.

3. La situación específica de distintos colectivos sociales

Cuando se examinan distintos diagnósticos regionales que analizan la situación de distintos grupos en situación de vulnerabilidad (por género, condición étnico-racial, discapacidad, tercera edad, niñez, juventud), se pueden identificar aspectos comunes que deberían tenerse en cuenta en el diseño de sistemas de indicadores: a) Avance normativo; b) Debilidad institucional: bajos presupuestos, poco poder, pocos recursos, escasa cobertura geográfica, generalmente concentradas en capitales; c) Ausencia o debilidad en los sistemas estadísticos; d) Debilidad en el registro de las políticas.

Rodolfo Stavenhagen, ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en su informe *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo* (Stavenhagen, 2007), llama la atención sobre un concepto útil para el examen de las políticas de discriminación en la región. Allí, refiere a la brecha de implementación y a la brecha en la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos de los pueblos indígenas. La brecha de protección hace referencia a la debilidad de la normativa, mientras que la brecha de implementación refiere a la distancia entre los objetivos declarados por los gobiernos y la realidad vivida por los pueblos indígenas, una brecha que en vez de ir desapareciendo se sigue ensanchando. En este sentido, la brecha de implementación de los derechos de los pueblos indígenas no consiste solo en una brecha jurídica, expresada en la distancia entre los avances legislativos y jurisprudenciales en cada país. También existe una brecha de implementación entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional y las

políticas y programas estatales hacia los pueblos indígenas, que en numerosas ocasiones no toman en cuenta los derechos indígenas o entran en contradicción con ellos (Stavenhagen, 2007).

Estos dos conceptos son muy útiles para orientar el análisis de la información, y están en línea con un enfoque de derechos. Interesa conocer tanto los avances y retrocesos en el plano normativo, como en materia de políticas. Esto no sólo para las políticas orientadas a garantizar el derecho a la no discriminación de los pueblos indígenas, sino para el resto de los grupos en situación de vulnerabilidad. En los siguientes párrafos se presentan algunos diagnósticos sobre políticas antidiscriminatorias, y según veremos esta brecha de implementación es un tema vigente, y sobre el cual se requiere avanzar en la producción de información para darle visibilidad.

En un diagnóstico realizado por la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (2008)⁴³, se señala: “A pesar de la importancia legal e institucional otorgada a la lucha contra la discriminación en la región, la política antidiscriminatoria no representa una prioridad política para los países de Iberoamérica, una muestra de lo cual es el insuficiente o prácticamente inexistente presupuesto asignado a los programas sociales y compensatorios dedicados a superar las desventajas de los grupos más vulnerables y vulnerabilizados. Así, de acuerdo con la información reportada, sólo Argentina, México y Guatemala cuentan con un presupuesto dedicado específicamente al fenómeno discriminatorio. Por su parte, Perú, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay, Ecuador y El Salvador han desarrollado un enfoque sectorial y/o de transversalización del criterio antidiscriminatorio que asigna presupuesto de manera individual a distintas instancias involucradas en la materia. Respecto del combate a la discriminación asociado con la reducción de la pobreza, sólo Brasil y Colombia contemplan presupuestos contra la pobreza que contengan una perspectiva antidiscriminatoria”.

En un examen realizado por el PNUD en 2010 sobre los derechos de la población afrodescendiente en América Latina se reconoce que si bien los países de la región realizaron avances en lo que respecta a la creación de instituciones relacionadas con la población afrolatinoamericana (direcciones y secretarías de Estado, entre otras), al mismo tiempo muchas de esas instituciones carecen de apoyo político suficiente, situación que se traduce en asignaciones de presupuestos exiguas, que no les permiten cumplir adecuadamente con sus funciones y obligaciones. En muchos casos, además, estos organismos no poseen el rango necesario para poder sentarse a negociar de igual a igual con los ministerios más poderosos de los respectivos países y solicitar los recursos técnicos y financieros necesarios (PNUD, 2010).

En una línea similar se expresa el diagnóstico realizado por el Fondo Indígena para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena, 2004), en cuanto señala que la gestión de los asuntos del interés de los pueblos indígenas ha sido entregada a espacios e instancias institucionales de diversa jerarquía, que disponen de grados variables de autonomía y autoridad, con mayores o menores recursos presupuestarios, y con capacidades en general escasas de incidir en el conjunto de los sectores de la actividad del sector público, de manera que su quehacer sea cada vez más consonante con las necesidades, demandas y propuestas de los pueblos indígenas. Por eso, el estudio estimó como un asunto de la mayor urgencia “el que los Estados mejoren y perfeccionen esta institucionalidad, la doten de mayor jerarquía y recursos, así como de instrumentos adecuados y potestades reales para incidir en el conjunto de las políticas sectoriales que tienen incidencia en los pueblos indígenas” (Fondo Indígena, 2004)⁴⁴.

43 Véase <http://www.redriood.org/>. Venezuela es el único de los países del MERCOSUR que no la integra.

44 El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe es un organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. Fue creado en 1992 durante la celebración de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Madrid, España.

En relación a la institucionalidad y los mecanismos de protección, el Relator de Derechos Indígenas de la Naciones Unidas ha señalado en su informe del año 2006 *Los derechos humanos y las cuestiones indígenas* (Stavenhagen, 2006) que: “Uno de los obstáculos principales a la implementación de la legislación en materia de derechos indígenas se debe precisamente a las estructuras institucionales de la administración pública, en la cual impera con frecuencia la inercia burocrática, la rigidez de la práctica reglamentaria, la ausencia de flexibilidad y creatividad, el autoritarismo vertical en la toma de decisiones y la falta de participación de la población. A esto pueden agregarse las dificultades para instaurar mecanismos eficientes de rendición de cuentas y de evaluación de resultados, e incluso diversas expresiones de corrupción”. Señala, además, que las instancias específicas creadas para la protección de los derechos indígenas (“ombudsman” indígena o su equivalente) con frecuencia no disponen de recursos económicos y humanos suficientes para atender toda la problemática de su área, viendo su capacidad de respuesta disminuida. El estudio recomienda el reforzamiento institucional y jurídico, independencia y respaldo ciudadano, presupuesto estable y autónomo, facultades para investigar violaciones cometidas por particulares, mayores funciones de fiscalización, instancias especiales para la protección de los pueblos indígenas, suficientes recursos financieros, ampliación de su cobertura geográfica a regiones indígenas, incorporación de personal indígena, fortalecimiento de la investigación, de la iniciativa legislativa, y de las funciones de procuración, apoyo al derecho consuetudinario y acceso a la justicia, y articulación con movimientos indígenas (Stavenhagen, 2006).

Finalmente, el Alto Comisionado de Naciones Unidas respecto a los avances en la implementación de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en las Américas identifica, entre los desafíos pendientes, el fortalecimiento de los órganos gubernamentales así como de órganos independientes de derechos humanos. La creación de mecanismos, instituciones y programas de equidad étnico-racial es positiva; sin embargo, es insuficiente si no se les dota de los recursos necesarios para su funcionamiento o carecen de autonomía y legitimidad política dentro del contexto institucional de los Estados. El desafío es transformar la institucionalidad pública y los marcos jurídicos nacionales otorgándoles más autonomía y poder. Al mismo tiempo, se destaca la necesidad de adecuar las estructuras del Estado, las instituciones y programas a las realidades multiculturales, pluriétnicas y multirraciales de los países de la región. Las instituciones deben ser sensibles a la diversidad y a los problemas que derivan de ella. A la par, se enfatiza la necesidad de lograr un mayor compromiso de los Estados para la creación de órganos de derechos humanos independientes y autónomos (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006).

En esta línea de análisis, interesa poder conocer cuáles son las instituciones que se han creado, qué recursos se les asigna, cuáles son las políticas que se implementan, con un detalle de objetivos, metas e indicadores de medición.

Existe un avance en la sistematización de información sobre legislación y políticas, pero en general surgen como resultado de consultorías específicas o reuniones institucionales. Esto no garantiza la continuidad y hace costosa la actualización. Un sistema de indicadores sobre discriminación debería tomar como punto de partida estos desarrollos para institucionalizarlos y de esta manera garantizar su actualización. La selección de dimensiones relevantes desde un enfoque de derechos puede permitir utilizar esta información de base para la construcción de indicadores con enfoque de derechos. En esta línea, en este apartado se señalarán los documentos identificados que avanzan en cada una de las áreas de discriminación examinadas.

En el plano de la institucionalidad de políticas antidiscriminatorias de carácter general, la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación ha realizado un diagnóstico regional (ya citado)⁴⁵. Los resultados se presentan en un informe elaborado en 2008 por los organismos nacionales. Sistematiza datos de normativos e institucionales, pero no presenta indicadores evolutivos, sino un análisis diagnóstico.

Es preciso destacar que en América Latina no se ha identificado ningún sistema de indicadores que tenga como objetivo medir la discriminación de manera transversal en los distintos derechos.

Las estructuras del Estado no son neutras según ya se señaló, y este es un componente que debe ser tenido en cuenta en el diseño de políticas que combatan la discriminación. El Relator de la ONU de Derechos Indígenas ha llamado la atención sobre la necesidad de implementar estrategias en esta línea: “Una de las manifestaciones más claras de la ‘brecha de la implementación’ es la administración pública. Salvo excepciones, por lo general el aparato burocrático del Estado reacciona lentamente ante la nueva legislación a favor de los derechos indígenas; no está funcionalmente adaptado para asumir los nuevos retos; vive una cultura administrativa que le hace difícil acoger y asumir la multiculturalidad y el derecho a la diferencia; expresa una herencia asimilacionista que rechaza el reconocimiento de los pueblos indígenas; y en su seno se manifiestan frecuentemente actitudes discriminatorias, cuando no racistas, hacia lo indígena. Esto se ha documentado ampliamente en las áreas de administración de justicia, educación, salud, política ambiental, cuestiones agrarias y desarrollo económico” (Stavenhagen, 2006).

Por otro lado, es preciso llamar la atención sobre el escaso uso sistemático de encuestas que permitan conocer de qué manera se expresa la discriminación, cómo afecta a los distintos grupos o colectivos y cuáles son sus demandas, así como sus percepciones sobre las políticas públicas.

En ninguno de los países del MERCOSUR se aplica en forma regular una encuesta sobre discriminación⁴⁶. En la región, solo México cuenta con una encuesta periódica sobre discriminación.

45 Véase <http://www.redriood.org/>.

46 Existen algunos estudios en los distintos países, pero en general son estudios cualitativos, con una muestra pequeña y sin regularidad.

LA EXPERIENCIA MEXICANA EN LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), es un órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003. El Consejo es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución Federal.

El CONAPRED lleva adelante una Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México (ENADIS). Se aplicó por primera vez en 2005 y por segunda vez en 2010. Tiene como objetivo permitir a la sociedad mexicana y sus instituciones reconocer la magnitud de la discriminación y sus diversas manifestaciones en la vida cotidiana. A través de la ENADIS 2010, se actualiza el panorama de discriminación que persiste en México y se profundiza el conocimiento sobre quién o quiénes discriminan, en qué ámbitos de la vida se presenta este problema con mayor frecuencia y los factores socioculturales que se le relacionan. Se brindan elementos para conocer las percepciones de la discriminación entre la población en general y desde los distintos grupos que viven situaciones que los hacen vulnerables a la discriminación.

La importancia que se le otorga a la producción de información para el diseño de políticas públicas que combatan la discriminación es un aspecto a destacar: “La investigación cuantitativa y cualitativa es clave para enfrentar de manera efectiva el fenómeno de la discriminación en México, porque permite profundizar en su estudio con conocimientos, dimensiones y abordajes interdisciplinarios, así como con más y mejores datos, debido a que amplía y actualiza la información periódicamente. El primer diagnóstico sobre discriminación y las encuestas nacionales sobre el tema lograron tener algún nivel de impacto en las presentes y futuras agendas. De allí su importancia. Insistimos. Enfrentar la discriminación implica la tarea estratégica de investigarla para profundizar en su conocimiento y proponer soluciones concretas al problema” (CONAPRED, 2012).

Respecto a la estrategia de difusión, también merece resaltarse la amplia difusión de los datos, ya que difunde las bases en Internet, así como la sistematización de las publicaciones, en tanto aborda un análisis temático para distintos grupos en situación de discriminación. Tiene cuestionarios específicos para cada uno de los grupos en situación de discriminación, y dos comunes que permiten caracterizar el hogar y las condiciones de vida y relevar discriminaciones que hayan sufrido y si fueron denunciadas o no.

Un tema central en políticas tendientes a garantizar el derecho a la no discriminación es el acceso a la justicia. Esta es un área con fuertes déficits de información. El acceso a la justicia no puede abordarse exclusivamente con estadísticas judiciales, pues requiere poder abordar dimensiones tales como la disponibilidad de un servicio de justicia, los tiempos y modos de respuesta, el nivel de conocimiento de los derechos por parte de la población, así como de los medios para defenderlos.

En esta área, la elaboración de indicadores enfrenta fuertes desafíos. En primer lugar, por la ausencia o debilidad de información de datos registrales en el sector judicial. En segundo lugar, por la necesidad de homologar los indicadores a nivel regional. Esta homologación no sólo debe ser hecha entre los países sino también al interior de los mismos. Si bien se ha avanzado en distintas propuestas de indicadores regionales a nivel judicial⁴⁷, desde la perspectiva del análisis del acceso a la justicia es preciso señalar que, sin dejar de puntualizar la importancia de estas iniciativas, éstas se orientan más a caracterizar el funcionamiento del sector judicial que a monitorear el acceso a la justicia. Es comprensible que, ante los vacíos estadísticos, se aborde un proceso de trabajo sobre aquellas áreas sobre las cuales es más fácil avanzar, disminuyendo al máximo la información que se solicita. No obstante, es preciso señalar los vacíos en la disponibilidad de datos desagregados por sexo, edad, pertenencia étnica, etc.

Las características generales de la organización de la defensa pública y los indicadores de inversión y

47 Ver por ejemplo, Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos –COMJIB– (2011) Estadísticas e Indicadores Armonizados de los Sistemas de Justicia. Incluye indicadores sobre defensoría e indicadores generales de funcionamiento del sector judicial y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Propuesta de un conjunto de indicadores sobre el sector judicial. Datos de 2004.

disponibilidad de recursos del sector judicial, así como las tasas de sentencia y de congestión, permiten un abordaje preliminar del acceso a la justicia, pero no para incorporar una perspectiva que permita el análisis de los niveles de discriminación.

En algunos países se está avanzando en la elaboración de indicadores con enfoque de derechos en el ámbito judicial, según ya describimos en el punto IV. Cabe reiterar aquí que dentro de los países del MERCOSUR, Brasil es el único país que ha aplicado un módulo específico en la Encuesta a Hogares para medir el acceso a la justicia. Su aplicación, en la encuesta del año 2009, permite elaborar indicadores teniendo en cuenta el sexo, la condición racial, el nivel de ingreso y el lugar de pertenencia⁴⁸.

En este eje, políticas generales antidiscriminatorias, la información necesaria en el plano institucional y legislativo está sistematizada. Se requiere avanzar en la construcción de indicadores que permitan dar cuenta de los avances y retrocesos en esta línea. Los principales déficits de información están vinculados a los planes y políticas que se aplican y a la implementación de operativos de relevamiento que permitan conocer de manera regular y comparable en el tiempo los progresos en materia de: a) Cambios en las percepciones y pautas culturales vinculadas a la discriminación en la población general; b) Acceso a la justicia y c) Percepciones y opiniones de los distintos grupos sociales sobre las políticas públicas.

3.1. La disponibilidad de información de grupos poblacionales específicos

En este apartado, se presenta un examen de la disponibilidad de información focalizando en las demandas específicas que supone para las políticas públicas las distintas causas de discriminación. Un examen en profundidad de cada uno de los grupos requiere definir con precisión el marco conceptual que se construye a partir de los distintos compromisos asumidos por los Estados en materia de garantía de derechos humanos. Un análisis en profundidad de los distintos derechos y compromisos excede el marco de este documento. En este apartado, el análisis se focaliza en señalar las fortalezas y debilidades en el plano general, sin abordar cada uno de los derechos económicos, culturales y sociales.

3.1.1. Lugar de residencia

El lugar de residencia es uno de los motivos inaceptables para determinar diferencias en el acceso a derechos entre las personas y grupos⁴⁹.

La no discriminación según el lugar que resida o haya residido la persona o grupo, implica poder analizar si existen desigualdades en el ejercicio de los distintos derechos en distintos ámbitos geográficos. Esto supone que los indicadores de discriminación deben poder calcularse con distintos tipos de agregación geográfica: urbano/rural, regionalizaciones del país y divisiones geográficas subnacionales (estados/provincias). Pero también requiere que se realicen análisis específicos y se construyan indicadores pertinentes para cada ámbito geográfico. Por ejemplo, no pueden utilizarse los mismos indicadores para un análisis de la situación social urbana o rural.

El Censo de Población y Vivienda es la principal fuente de información para trabajar con indicadores de discriminación urbano/rural. Tiene la desventaja de su actualización decenal. A nivel de encuestas

48 Para mayor información, véase http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/vitimizacao_acesso_justica_2009/default.shtm

49 En este sentido, el Comité DESC (2009) ha expresado: “El ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto no debe depender del lugar en que resida o haya residido una persona, ni estar determinado por él. Por ejemplo, no debe depender del hecho de vivir o estar inscrito en una zona urbana o rural o en un asentamiento formal o informal, ni de ser un desplazado interno o llevar un estilo de vida nómada tradicional. Es preciso erradicar, en la práctica, las disparidades entre localidades y regiones, por ejemplo, garantizando la distribución uniforme, en cuanto al acceso y la calidad, de los servicios sanitarios de atención primaria, secundaria y paliativa”.

a hogares, el tema rural no puede ser abordado en Argentina, porque este país solo tiene cobertura urbana. En general, las Encuestas a Hogares presentan distintos grados de desagregación, permitiendo la comparación por regiones o por grupos de población según tamaño.

CEPAL tiene una base de datos -CEPALSTAT⁵⁰- que permite calcular los principales indicadores sociales desagregando el total nacional en urbano y rural. Incluye todos los países de la región que aplican encuestas a hogares.

CEDLAS (Universidad Nacional de La Plata) y el Banco Mundial publican datos sobre pobreza, empleo, vivienda y educación sobre base de Encuestas a Hogares para el total nacional urbano y rural⁵¹. Incluye todos los países de la región que aplican encuestas a hogares.

El SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) publica indicadores educativos permitiendo trabajar los datos por región⁵². Incluye todos los países de la región que aplican encuestas a hogares.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha llevado a cabo distintas investigaciones utilizando datos de encuestas a hogares. Si bien no se presentan como base de datos, puede ser útil su análisis para identificar indicadores. Entre las últimas, cabe mencionar las presentadas en el Séptimo Seminario Internacional: Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe⁵³ en las que se analizan indicadores de pobreza, empleo y protección social.

CELADE tiene una base con datos censales (ronda 2000) sobre la Distribución espacial de la población y urbanización en América Latina y el Caribe⁵⁴. Esta base presenta indicadores demográficos, educativos, de acceso a servicios sociales y bienes para localidades de 20 mil habitantes y más. Incluye también datos rurales y presenta una apertura por jurisdicciones subnacionales (estados o provincias).

Recientemente, el Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo publicó un informe sobre el tema población, territorio y desarrollo sostenible (CEPAL, 2012b) que contiene un análisis de datos estadísticos sobre el ámbito rural utilizando Encuestas a Hogares y datos censales.

La discriminación urbano/rural puede ser abordada comparando brechas en los indicadores sociales. Es más débil el análisis que puede realizarse contemplando las características propias del ámbito rural y las demandas específicas, pues pocos países aplican encuestas específicas.

El tema urbano-rural: dificultades para la comparabilidad y la falta de neutralidad de los sistemas estadísticos

La definición del nivel de ruralidad en las estadísticas sociales toma como fuente de información central a los Censos de Población. CELADE (2009b) señala que en América Latina se utilizan múltiples definiciones censales nacionales de zona urbana y rural, que en algunos casos varían de un censo a otro e incluso dentro de un mismo país. Clasifica los criterios utilizados de la siguiente manera:

- numérico, basado en el número de habitantes, la cantidad de viviendas contiguas o la densidad demográfica de una zona determinada;
- político-administrativo, que se refiere a la posición que ocupa una localidad dada en la estructura

50 Véase http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

51 Véase <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>

52 Véase http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta?i=1#

53 Véase <http://www.rlc.fao.org/es/proyecto/iniciativa/agenda/septimo-seminario-internacional-seguridad-alimentaria-pobreza-rural-y-proteccion-social-en-america-latina-y-el-caribe/>

54 Véase http://www.cepal.org/celade/depualc/default_2011.asp

pertinente;

- equipamiento, esto es, la presencia de servicios o infraestructura física en la localidad de que se trate;
- funcional, según el tipo de actividad económica predominante;
- paisajístico, rasgos edilicios (“urbanísticos”) o características del entorno;
- legal, que se refiere al estatus de una localidad dada, definido ex-ante por una ley o disposición normativa oficial.

En los países del MERCOSUR los criterios utilizados distan de ser uniformes.

País	Criterio	Datos últimos censos
Argentina	Demográfico	Censos de 1947, 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001. Población urbana: Población empadronada el día del censo en centros poblados de 2.000 habitantes y más. Población rural: Población empadronada el día del censo en centros poblados con menos de 2.000 habitantes; se incluye la población diseminada.
Brasil	Administrativo	Censos de 1950 y 1960. Población urbana: Población que vive en ciudades (sedes municipales) y en villas (sedes distritales). Población rural: Población que vive fuera de ciudades y villas. Censo de 1970 Población urbana: Se emplea el mismo criterio que en el censo anterior, con la excepción del estado de Guanabara que, a causa de disposiciones legales que rigen la división administrativa de su área territorial, califica a toda su población como urbana. Población rural: Igual criterio que en el censo anterior. Censo de 1980. Población urbana: Población censada en las ciudades, villas y áreas urbanas aisladas, conforme a la delimitación de las respectivas municipalidades vigente al 31 de agosto de 1980. Población rural: Personas censadas fuera de los límites de las áreas urbanas, incluidos los aglomerados rurales (poblados y otros). Censo de 1990 y 2000. Población urbana: Población censada en las ciudades, villas y áreas urbanas aisladas conforme a la delimitación de las respectivas municipalidades vigente al 1º de agosto de 1996. Población rural: Población censada fuera de los límites de las áreas urbanas, incluidos los aglomerados rurales (poblados y otros).
República Bolivariana de Venezuela	Demográfico	Censo de 1950. Población urbana: Población empadronada en centros poblados, sean o no capitales de municipio, con 1.000 habitantes o más, que con fines censales se denominaron centros urbanos. Población rural: Población empadronada en centros poblados con menos de 1.000 habitantes, sean o no capitales de municipio, que con fines censales se denominaron centros rurales. Censos de 1961, 1971, 1981 y 1990. Área urbana: Centros poblados con 2.500 habitantes o más. Área intermedia: Centros con una población de entre 1.000 y 2.499 habitantes. Área rural: Centros poblados con menos de 1.000 habitantes y población diseminada. Censo de 2000. Área urbana: Conjunto de centros poblados con 2.500 o más habitantes definida en cualquier nivel de la división político-territorial del país. Área rural: Conjunto de centros poblados con menos de 2.500 habitantes definido en cualquier nivel de la división político-territorial del país.
Uruguay	Legal	Censos de 1963 y 1975. Población urbana: Población definida en la ley 10.723 de centros poblados del 21 de abril de 1946, que establece la competencia exclusiva de los gobiernos departamentales para autorizar la subdivisión de los predios rurales con destino a la formación de centros poblados, así como para aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o cualquier vía de tránsito que implique o no amanzanamiento o formación de dichos centros. También se establecen las superficies máximas de los predios dentro de las zonas urbanas y suburbanas y se fijan los requisitos que la ley califica como mínimos: existencia de agua, potable, condiciones del terreno y del área contigua, y otros servicios indispensables. El área suburbana se incluye como área urbana. Población rural: Se define por exclusión. Censo de 1985. Población urbana: Se basa en la definición de la ley de centros poblados, aunque para este censo se lograron importantes progresos en materia cartográfica que permitieron llegar a una delimitación más precisa de las divisiones estadísticas mediante relevamientos en sitios y otras fuentes. Población rural: Se define por exclusión. Censos de 1996 y 2004. Población urbana: La definición se basa en criterios prácticos y de tipo operativo, y parcialmente en las disposiciones de la ley de centros poblados y sus modificaciones posteriores. Población rural: Se define por exclusión.
Paraguay	Administrativo	Censo de 1950. Población urbana: Población que habita en ciudades o pueblos, cabeceras de departamentos y distritos. Población rural: Población que habita en áreas fuera de los límites jurisdiccionales de cada municipio. Censo de 1962. Población urbana: Población que vive en ciudades o pueblos que son cabeceras de los distritos oficiales de la República y que, además, cuentan con calles, servicio eléctrico, edificios públicos y otros. Población rural: Población que vive fuera de las áreas consideradas urbanas. Censos de 1972, 1982, 1992 y 2002. Población urbana: Población que vive en las cabeceras de los distritos oficiales del país, sin considerarse ninguna otra característica especial. Población rural: Población que vive fuera de los distritos oficiales de la República.

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN QUE REPRESENTAN LAS DISTINTAS LOCALIDADES SEGÚN TAMAÑO E ÍNDICE DE PRIMACÍA, CENSOS DE 2000 (en porcentajes)							
País	Población (en porcentajes)						índice de primaria
	Urbana	Localidades de					
		2.000 habitantes y más	20.000 habitantes y más	100.000 habitantes y más	500.000 habitantes y más	1 millón de habitantes y más	
Argentina	90,5	89,2	76,6	62,3	47,9	40,2	3,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	62,4	62,7	54,4	44,9	36,9	30,6	0,8
Brasil	81,2	79,4	64,6	49,6	34,1	33,6	0,9
Chile	86,6	87,8	76,9	63,6	45,5	35,7	3
Colombia	76	75,1	65	53,9	41,4	34,3	1
Costa Rica	59	58,8	49,2	37,4	27,1	27,1	2,6
Cuba	75,9	75,9	54,5	39,5	19,1	19,7	2,2
Ecuador	61,1	61,1	54,3	47,5	43,9	29,3	1,1
El Salvador	62,7	60,8	44	29,9	18,8	18,8	2,1
Guatemala	46,1	47,7	30,7	20,2	19,1	19,1	7,4
Haití	40,8	40,5	34,1	27,2	22,9	22,9	4,2
Honduras	45,5	43,9	32,5	24,3	11,8	0	1,1
México	74,7	77,6	60,5	50,2	38,9	30,1	2,1
Nicaragua	55,9	55	41,4	21,9	19,2	0	3
Panamá	62,2	62,1	57,3	51,2	42,7	42,7	4,2
Paraguay	56,7	54,4	44,8	35,3	31	31	4,6
Perú	75,9	72,6	62,1	53,5	38,6	31	4,1
República Dominicana	63,6	63,6	52,6	41,1	31	25,1	2,4
Uruguay	91,8	87,1	72	47,4	47,4	47,4	5,9
Venezuela (República Bolivariana de)	90,5	89,7	74,3	61,6	39,8	26,5	0,7
Índices de correlación simple							
Porcentaje urbano y en localidades de 2.000 habitantes y más: 0,994138087							
Porcentaje urbano y en localidades de 20.000 habitantes y más: 0,958048227							
Porcentaje urbano y en localidades de 100.000 habitantes y más: 0,846597583							
Porcentaje urbano y en localidades de 500.000 habitantes y más: 0,727112656							
Porcentaje urbano y en localidades de 1.000.000 habitantes y más: 0,614261047							
Porcentaje urbano e índice de primaria: -0,17546974							
Porcentaje en localidades de 100.000 habitantes y más e índice de primaria: -0,28213983							
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, base de datos de Distribución Especial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009 (en línea) http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/20749/P20749.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl							

Desde la perspectiva de derechos, es preciso tener en cuenta que limitar el análisis a una disparidad urbano-rural, supone desconocer el debate que existe sobre los límites de este abordaje en las definiciones actuales. Es preciso que los indicadores puedan calcularse con distinto nivel de desagregación geográfica (regiones, tamaño de las poblaciones, urbano/rural).

El uso de estas categorías prácticamente no ha cambiado desde los años sesenta. Recientemente, CEPAL (2011) examinó distintas alternativas de definición de la ruralidad. Es interesante la lectura de los condicionantes que se identifican para el cambio de definición, porque le da visibilidad a la falta de neutralidad de los sistemas estadísticos.

Según CEPAL (2011), en América Latina las definiciones censales de “rural” son las que se suelen usar para definir la población rural y sus características asociadas, como pobreza rural, educación rural, empleo rural, juventud rural, mujeres rurales, etc. Estas definiciones censales de “urbano”, y por descarte de “rural”, datan en su mayoría de los años sesenta y obedecen a criterios muy diferentes de un país a otro. Han contribuido a una subestimación de lo “rural”, identificando a América Latina como un continente muy urbanizado, lo cual a su vez ha afectado muchas decisiones de políticas públicas y de asistencia internacional, generando un sesgo “anti-rural” (urban bias) en los planes y programas para la región. Sostiene CEPAL (2011) que la preocupación por (re) pensar la definición de rural no es solamente normativa, sino que se fundamenta en la importancia creciente que adquieren las estadísticas oficiales de los países al momento de la formulación y posterior monitoreo de políticas públicas.

En el mismo informe, CEPAL sostiene que a nivel nacional se destacaron varios factores relacionados con la calidad de la información y con su utilidad. Se considera que el cambio en la medición de lo rural permitiría disponer de información más ajustada a la realidad y dinámicas del sector rural. En función de la toma de decisiones, por un lado, podría cambiar la visión “tradicional” que se tiene sobre el sector rural, y por otro, se dispondría de elementos para una mejor planificación social y económica, y de ordenamiento del territorio más adecuado. Todo ello debería repercutir en la asignación de fondos, bonos, representatividades políticas e inversiones apropiadas para las diferentes realidades territoriales identificadas, especialmente si la medición es mediante un gradiente (CEPAL, 2011).

Desde la perspectiva del derecho a la no discriminación, es preciso poder avanzar en un análisis de las desigualdades que se dan también dentro del ámbito urbano, incorporando como dimensiones transversales el análisis de los distintos colectivos o grupos sociales. La presentación dicotómica urbano/rural no es suficiente para examinar las desigualdades, sobre todo teniendo en cuenta los distintos estudios que señalan como factor preocupante el avance en la segmentación de los ámbitos urbanos. Es preciso poder trabajar las estadísticas sobre condiciones de vida con distintas formas de desagregación espacial. En este sentido, hay avances que permiten mostrar brechas. Los mayores desafíos están en el plano de las políticas públicas, pues no es suficiente examinar la evolución de las brechas sociales, es necesario poder entenderlas y enmarcarlas en un análisis de las políticas públicas y su adecuación en los distintos contextos sociales.

En el ámbito educativo y de salud es preciso poder profundizar en las características de la oferta, en qué medida se asignan los recursos humanos y materiales teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad y cuáles son los progresos en la reducción de la desigualdad. En mercado de trabajo, no se pueden utilizar los mismos indicadores de empleo para medir la participación económica, pues el trabajo rural requiere un abordaje específico.

En un estudio reciente sobre las estadísticas agropecuarias y el ámbito rural, FAO y el Banco Mundial (2010) señalan fuertes déficits en los países de la región. El estudio señala la existencia de varias razones

que han causado la disminución en la cantidad y en la calidad de las estadísticas relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural. Una razón obvia es la falta de capacidad de las agencias estadísticas nacionales de algunos países⁵⁵. A la vez, la falta de recursos financieros para recopilar datos no está desvinculada de la falta de capacidad. En este sentido, el estudio identifica como los problemas más comunes en algunos países en desarrollo los siguientes: a) Limitaciones de personal y escasa capacidad de las unidades que son responsables de la recopilación, el análisis y la difusión de estadísticas agropecuarias; b) Falta de instrumentos técnicos, metodología estadística y marco de encuesta para apoyar los esfuerzos de producción de datos; c) Falta de fondos destinados a las estadísticas agropecuarias tanto en los presupuestos nacionales como de otras procedencias; d) Falta de coordinación institucional por carencia de fuentes de datos armonizados e integrados; e) Falta de capacidad para analizar datos desde una perspectiva política, lo que resulta en un derroche importante de recursos al no aprovecharse adecuadamente una gran cantidad de datos que queda sin procesar; f) Dificultad de los usuarios de datos para acceder a los datos existentes sin metadatos ni indicadores de calidad.

Como podemos observar, se señalan los vínculos entre la debilidad de las políticas de información y los efectos en la limitación de las políticas que se implementan. La ausencia o debilidad de la información impacta en la desigualdad, generando círculos viciosos⁵⁶.

3.1.2. Condición migratoria

La principal fuente de datos para el análisis de la migración son los Censos de Población. Las Encuestas a Hogares son también herramientas utilizadas para tales efectos, pero pueden presentar limitaciones para realizar análisis desagregados, dependiendo de las características del marco muestral y la incidencia de los movimientos migratorios. Una herramienta útil, aunque no muy utilizada en la región, son las encuestas específicas, aplicadas a hogares migrantes.

En relación a la migración interna (entre puntos distintos de un país), todos los países de la región incluyeron consultas sobre migración interna en sus censos de la ronda de 2000. No obstante, la batería de preguntas aplicadas varía notablemente entre los países. Brasil es el país que mayor cantidad de consultas aplica al censo.

55 Además, el estudio referido apunta que: “En una evaluación de la FAO, en 2008, se sostenía que la necesidad más urgente de los sistemas nacionales de estadística era mejorar la capacidad para la producción de estadísticas agropecuarias, que la evaluación describía como una necesidad “re-emergente”. La baja prioridad y los escasos recursos que asignan los sistemas agropecuarios nacionales para recopilar e informar estadísticas agropecuarias fiables genera, a su vez, una falta general de interés por parte de posibles donantes. La necesidad de cuantificar temas como los impactos de la producción agropecuaria en el ambiente y los impactos de la producción de biocombustibles en los precios de los alimentos, implica el desarrollo de nuevos marcos conceptuales que van mucho más allá de los ámbitos tradicionales de las estadísticas agropecuarias. Esto ocurre asimismo en un momento excepcionalmente inoportuno para la recopilación de información en esos ámbitos tradicionales, a los que con frecuencia se les asigna actualmente una prioridad inferior a la que tenían en el pasado” (FAO/Banco Mundial, 2010).

56 Este documento presenta un menú de indicadores que se necesitarían construir para contar con insumos para la formulación y monitoreo de políticas. También ha desarrollado un cuestionario para relevar información sobre las políticas en el ámbito rural que puede ser de interés para la construcción de indicadores. Véase http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/meetings_and_workshops/Resource_Partners_Oct2011/Country_Assessment_120224.pdf

MIGRAÇÃO INTERNA E IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL	
6.18 - NASCEU NESTE MUNICÍPIO? <input type="checkbox"/> 1 - SIM E SEMPRE MOROU (Se 5 anos ou mais de idade, passe ao 6.27. Caso contrário, passe ao 6.28) <input type="checkbox"/> 2 - SIM MAS MOROU EM OUTRO MUNICÍPIO OU PAÍS ESTRANGEIRO (Passe ao 6.23) <input type="checkbox"/> 3 - NÃO (Siga 6.19)	
6.19 - NASCEU NESTA UNIDADE DA FEDERAÇÃO (ESTADO)? <input type="checkbox"/> 1 - SIM, E SEMPRE MOROU (Passe ao 6.24) <input type="checkbox"/> 2 - SIM, MAS MOROU EM OUTRA UNIDADE DA FEDERAÇÃO OU PAÍS ESTRANGEIRO (Passe 6.23) <input type="checkbox"/> 3 - NÃO (Siga 6.20)	
6.20 - QUAL É A SUA NACIONALIDADE? <input type="checkbox"/> 1 - BRASILEIRO NATO (Passe ao 6.22) <input type="checkbox"/> 2 - NATURALIZADO BRASILEIRO (Siga 6.21) <input type="checkbox"/> 3 - ESTRANGEIRO (Siga 6.21)	
6.21 - EM QUE ANO FIXOU RESIDÊNCIA NO BRASIL? <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> ANO Siga 6.22	6.22 - QUAL É A UNIDADE DA FEDERAÇÃO (ESTADO) OU PAÍS ESTRANGEIRO DE NASCIMENTO? <input type="checkbox"/> 1 - UNIDADE DA FEDERAÇÃO <input type="checkbox"/> 2 - PAÍS ESTRANGEIRO <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 6.221 - UNIDADE DA FEDERAÇÃO <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 6.223 - PAÍS ESTRANGEIRO Siga 6.23
6.23 - HÁ QUANTO TEMPO MORA SEM INTERRUÇÃO NESTA UNIDADE DA FEDERAÇÃO (ESTADO)? (SE INFERIOR A 1 ANO, REGISTRE ZERO) <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> Siga 6.24	6.24 - HÁ QUANTO TEMPO MORA SEM INTERRUÇÃO NESTE MUNICÍPIO? (SE INFERIOR A 1 ANO, REGISTRE ZERO) <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> NÚMERO DE ANOS (Se mora há menos de 10 anos, siga 6.25.) (Se mora há 10 anos ou mais e tem 5 anos ou mais de idade, passe ao 6.27) (Caso contrário, passe ao 6.28)
6.25 - EM QUE UNIDADE DA FEDERAÇÃO (ESTADO) E MUNICÍPIO OU PAÍS ESTRANGEIRO MORAVA ANTES DE MUDAR-SE PARA ESTE MUNICÍPIO? <input type="checkbox"/> 1 - UNIDADE DA FEDERAÇÃO/MUNICÍPIO <input type="checkbox"/> 2 - PAÍS ESTRANGEIRO <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 6.251 - UF <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 6.253 - MUNICÍPIO <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 6.255 - PAÍS ESTRANGEIRO (Se no quesito 6.24 mora há menos de 8 anos e tem 5 anos ou mais de idade, siga 6.26) (Se no quesito 6.24 mora há 8 anos ou mais e tem 5 anos ou mais de idade, passe ao 6.27) (Se tiver menos de 5 anos de idade, passe ao 6.28)	
6.26 - EM QUE UNIDADE DA FEDERAÇÃO (ESTADO) E MUNICÍPIO OU PAÍS ESTRANGEIRO MORAVA EM 31 DE JULHO DE 2005? <input type="checkbox"/> 1 - UNIDADE DA FEDERAÇÃO/MUNICÍPIO <input type="checkbox"/> 2 - PAÍS ESTRANGEIRO <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 6.261 - UF <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 6.263 - MUNICÍPIO <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; display: inline-block;"></div> 6.265 - PAÍS ESTRANGEIRO (Se tem 5 anos ou mais de idade, siga 6.27. Caso contrário, passe ao 6.28)	

La captación de la migración interna en los censos depende siempre del cotejo entre un lugar de residencia habitual actual (es decir, a la fecha del censo) y uno anterior. En este tipo de interrogación hay dos líneas de preguntas. La primera tiene que ver con el lugar de nacimiento y la segunda con el lugar de residencia en un determinado momento del pasado. Los mayores desafíos metodológicos se focalizan en la forma en que se identificará el lugar de residencia anterior, pues en la medida en que se trabaje con la mayor desagregación posible, permitirá luego realizar análisis más precisos de la migración interna.

En las sugerencias del Manual oficial sobre Censos de Naciones Unidas (2008) para la indagación sobre las variables de identificación geográfica y migración se presenta un conjunto de preguntas para su consideración en los Censos de Población, identificando los temas centrales (señalados con A) y otros temas derivados (señalados con B).

1. CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS Y DE LA MIGRACIÓN INTERNA (PÁRR. 2.44 - 2.88)

(a)	Lugar de residencia habitual (Párr. 2.46-2.51)	A
(b)	Lugar de presencia en el momento del censo (Párr. 2.52-2.56)	A
(c)	Lugar de nacimiento (Párr. 2.57-2.63)	A
(d)	Duración de la residencia (Párr. 2.64-2.66)	A
(e)	Lugar de residencia anterior (Párr. 2.67-2.58)	A
(f)	Lugar de residencia en una fecha específica en el pasado (Párr. 2.69-2.70)	A
(g)	Población total (Párr. 2.71-2.77)	B
(h)	Localidad (Párr. 2.78-2.80)	B
(i)	Población rural y urbana (Párr. 2.81-2.88)	B

2. CARACTERÍSTICAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL (PÁRR. 2.89-2.16)

(a)	País de nacimiento (Párr.2.93-2.96)	A
(b)	Ciudadanía (Párr. 2.97-2.102)	A

Para el análisis de la migración internacional, en América Latina, la experiencia de las tres últimas rondas de censos levantados muestra que las preguntas sobre el país de nacimiento y el de residencia cinco años atrás han sido empleadas en la mayor parte de los países. En los censos de la región, se han ido homogeneizando las preguntas sobre migración internacional.

Una pregunta que se ha aplicado en menor medida es la nacionalidad de la persona.

América Latina: Tipos de preguntas sobre inmigración en los censos nacionales de las rondas de 1980, 1990 y 2000

Países	País de nacimiento			Año o fecha de llegada			País de residencia cinco años atrás			Residencia anterior			País de residencia habitual o actual			Duración de la residencia			Nacionalidad			País donde trabaja o estudia habitualmente			Motivo o causa de la inmigración				
	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000		
Argentina	x	x	x				x	x		x	x	x				x	x	x			x	x							
Bolivia (Estado Plur. De)		x	x					x	x		x	x					x	x											
Brasil	x	x	x					x	x		x	x	x	x	x				x	x	x	x	x	x			x		
Chile	x				x	x		x	x	x	x	x				x	x	x			x								
Colombia	x	x	x					x	x	x	x	x			x										x			x	
Costa Rica	x							x	x		x	x									x	x							
Cuba								x							x						x								
Ecuador	x	x	x						x		x	x	x			x	x	x	x										
El Salvador		x	x					x	x					x	x					x	x						x		
Guatemala	x	x	x					x	x	x	x	x	x	x					x	x									
Haití	x		x									x	x							x			x						
Honduras	x		x					x		x		x																	
México	x	x	x								x	x	x						x								x		
Nicaragua		x						x	x	x	x																x		
Panamá	x	x						x	x	x	x		x		x		x	x	x						x				
Paraguay	x	x						x	x	x	x	x					x	x											
Perú	x	x	x								x	x				x													
República Dominicana	x	x	x					x		x	x	x					x	x											
Uruguay	x	x						x	x		x	x					x	x											
Venezuela (Rep. Bol. De)	x	x	x									x							x	x						x	x		

Martínez Pizarro (2008)

AMERICA LATINA: PREGUNTAS CENSALES SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE LAS RONDAS DE 1980, 1990, Y 2000

	1980	1991	2001
ARGENTINA	<p>¿Dónde nació? (en esta provincia, en otra provincia, en un país limítrofe, en otro país) ¿Cuál es la localidad y provincia o país extranjero donde nació? (nombre) ¿Dónde vive habitualmente? ¿Dónde vivía habitualmente en octubre de 1975? ¿Cuándo llegó al país para radicarse en él? ¿Se ha naturalizado como argentino?</p>	<p>¿Dónde nació? (en Bolivia, Chile, Paraguay o Uruguay, en otro país: nombre) ¿Dónde vive habitualmente? (Lugar donde vive hace 5 meses o más o está decidido a fijar su residencia) ¿Dónde vivía habitualmente hace 5 años? ¿Año de llegada a Argentina?</p>	<p>¿Nació en Argentina, (sí, no) ¿País de nacimiento? ¿Dónde vive habitualmente, ¿Dónde vivía hace 5 años, ¿Cuántos años hace que vive en Argentina?</p>

	1980	1991	2000
BRASIL	<p>¿Nacionalidad, (brasileño nato, naturalizado brasileño o extranjero) ¿Unidad federal o país extranjero de nacimiento, ¿Hace cuántos años vive en esta unidad federal? Si en pregunta anterior responde menos de 10 años, indique nombre del municipio y la sigla de la Unidad Federal o país extranjero en que vivía antes.</p>	<p>Indique nacionalidad (brasileño nato, naturalizado brasileño o extranjero) Indique año en que fijó residencia en Brasil. Indique su unidad federal o país extranjero de nacimiento ¿Hace cuántos años, sin interrupción, vive en esta unidad federal? Indique nombre de municipio o país extranjero en que vivía antes de mudarse para este municipio. Indique nombre de municipio o país extranjero en que residía al 01/09/1985.</p>	<p>¿Cuál es su nacionalidad? (brasileño nato, naturalizado brasileño o extranjero) ¿En qué año fijó residencia en Brasil? ¿Cuál es su unidad federal o país extranjero de nacimiento? ¿Hace cuánto años, sin interrupción, vive en esta unidad federal? ¿Cuál es su unidad federal o país extranjero de residencia anterior? ¿Dónde residía el 31 de julio de 1995? (en otro país) ¿En qué unidad federativa o país extranjero residiera 31 de julio de 1995? ¿En qué municipio y unidad federal o país extranjero trabaja o estudia?</p>

	1982	1992	2002
PARAGUAY	<p>¿Dónde nació? (otro país: especifique) ¿En qué año llegó al Paraguay para radicarse? ¿Dónde vivía en julio de 1977? (otro país: especifique) ¿De los hijos nacidos vivo, cuántos viven actualmente en el extranjero? ¿Sexo?</p>	<p>¿Dónde nació? (otro país: especifique) ¿Año de llegada al país? ¿Dónde vivía hace 5 años, es decir en agosto de 1987, (otro país: especifique) ¿Dónde vive actualmente? (otro país: especifique)</p>	<p>¿En qué lugar vivía su madre cuando usted nació? (otro país, especifique) ¿Año de llegada al país? ¿Dónde vivía hace 5 años, es decir, en agosto de 1997? (otro país: especifique) ¿Dónde vive actualmente? (otro país: especifique) ¿Tiene cédula de identidad Paraguaya? ¿Extranjera?, ¿Paraguaya y extranjera?</p>

	1985	1996	2004
URUGUAY	<p>¿En qué localidad o paraje pasó a vivir habitualmente cuando nació, (otro país: especifique)</p> <p>¿En qué localidad o paraje vivía habitualmente hace 5 años en esta fecha, (en otro país: especifique)</p> <p>¿En qué localidad o paraje vive habitualmente, (en otro país: especifique)</p> <p>Año de llegada al Uruguay De sus hijos nacidos vivos ¿Cuántos viven actualmente en el extranjero?, Número y sexo de los hijos que viven actualmente en el exterior</p>	<p>¿En qué localidad o paraje pasó a vivir cuando nació? (otro país: especifique).</p> <p>¿En qué localidad o paraje vivía habitualmente hace 5 años en esta fecha? (en otro país: especifique).</p> <p>¿En qué localidad o paraje vive habitualmente? (en otro país: especifique)</p> <p>¿En qué año llegó al Uruguay para vivir en él?</p>	NO REALIZÓ CENSO, SÓLO CONTEO

	1980	1990	2001
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	<p>¿Dónde nació? (otro país: especifique)</p> <p>¿Cuánto tiempo tiene viviendo en el país? (años)</p> <p>¿Cuál es su nacionalidad legal actual? (venezolana por naturalización, nacido en el exterior e hijo de padres venezolanos, extranjera)</p> <p>¿Dónde vivía antes de residenciarse en este centro o poblado? (en el exterior especifique)</p>	<p>Nació en...? (otro país: especifique)</p> <p>¿Cuánto tiempo tiene viviendo en el país? (años)</p> <p>¿Cuál es su nacionalidad legal actual? (nacionalizado, hijo de padres venezolanos, extranjero)</p>	<p>Nació en...? (otro país: especifique)</p> <p>¿En octubre de 1996, residía en...? (otro país: especifique)</p> <p>¿Cuál es su nacionalidad legal actual? (nacionalizado, hijo de padres venezolanos, extranjero)</p>

Fuente: Martínez Pizarro (2008)

Por su parte, Argentina aplicó en el año 2003 una Encuesta Complementaria de Migración Internacional⁵⁷.

Partes del cuestionario	Universo de aplicación	Información registrada
Carátula	El hogar y sus miembros	<ul style="list-style-type: none"> - Ubicación geográfica de la vivienda. - Selección del hogar a encuestar (si hubiera más de uno en la vivienda). - Motivos de no realización de la entrevista. - Listado de miembros del hogar
Módulo 1: Movilidad espacial	Cada uno de los migrantes de 18 años o más del país de referencia, integrantes del hogar	Atributos de la de movilidad espacial de los migrantes de 18 años o más del país de referencia

57 Se aplicó en hogares con al menos un migrante de los países limítrofes en las jurisdicciones con mayor presencia de cada grupo (Ciudad de Buenos Aires, GBA, Jujuy, Salta, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Formosa, Misiones).

Módulo 2: Hogar	El hogar y la vivienda	- Características del hogar en cuanto a los vínculos con el país de referencia. - Características de la vivienda.
Módulo 3: Población	Cada uno de los miembros del hogar	Características sociodemográficas de los miembros del hogar.
Contratapa	La vivienda visitada, la entrevista realizada	- Observaciones del encuestador. - Información sobre la infraestructura urbana

Además, la Dirección de Migraciones de Argentina realizó una encuesta a personas nativas de Países Miembros y Asociados al MERCOSUR (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay, Colombia, Ecuador y Venezuela), mayores de 18 años de edad, que llevan residiendo en el país un mínimo de tres meses y realizaron algún trámite de radicación. El relevamiento de los datos comenzó en noviembre de 2008 y se extendió hasta el mes de abril de 2009. Las personas encuestadas fueron entrevistadas después de haber iniciado sus trámites.

En Uruguay, se aplicó un Módulo de Migración instrumentado por la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) durante el año 2006. El módulo posibilitó la captación específica y la caracterización de la inmigración internacional y de retorno. Asimismo, se incluyó un módulo destinado a captar parte de la emigración reciente desde los hogares (quienes salieron de Uruguay entre 2000 y 2006), y las características básicas de los emigrantes antes y después del movimiento migratorio.

En relación a los datos registrales sobre migración internacional, un reciente informe de la OIM (2011) señala que “se percibe en general una dispersión de fuentes de datos en diferentes organismos y su seguimiento y reunión no siempre se encuentra coordinado”.

Respecto de las limitaciones en este campo, el informe señala:

- Problemas conceptuales (falta de armonización en los conceptos y definiciones): A pesar de los avances realizados, se detecta cierta falta de armonización conceptual y operacional entre las tarjetas de entradas y salidas de personas (TES) y la tarjeta única migratoria (TUM), y las tarjetas de tránsito vecinal fronterizo (TVF). De todas maneras, esta debilidad en términos de homogeneidad conceptual también se relaciona con el estado de situación de los respectivos sistemas informáticos, que deben ser armonizados en cuanto a contenidos mínimos y requieren de un mayor trabajo conjunto entre los países.

- Carencias de la información: Una vez más, parece imponerse el criterio administrativo por sobre el criterio estadístico. No se incluyen de manera sistemática las variables que en conjunto permitirían generar información estadística sobre migraciones. Nos referimos por ejemplo al “país de nacionalidad” o “país de nacimiento”.

- Problemas operativos: La diversidad e importante cantidad de puestos fronterizos, trátese éstos de tránsito aeroportuario, fluvial, marítimo o terrestre, impactan al momento de analizar en los hechos, el alcance del control. En general, este último se puede llegar a realizar con una mejor cobertura en los aeropuertos habilitados para el tránsito internacional de personas, pero manifiesta menores niveles de verificación en el resto de los tipos de puestos fronterizos mencionados, y en particular en los terrestres. Las mayores debilidades que se detectan en los países de la subregión, en particular en los puestos de frontera no aeroportuarios, que reúnen datos de entradas y salidas de personas, remite a la falta de infraestructura, de tecnología informática operativa, así como también la necesidad de incrementar la cantidad de funcionarios a cargo de llevar a cabo las tareas de control, poniendo especial énfasis en su formación y capacitación.

- Falta de confianza respecto de la calidad de estos registros, aunque no existe una evaluación sistemática y menos aún estandarizada entre países.
- Registros históricamente a cargo de organismos de control y seguridad: esta situación originó el carácter administrativo de los propósitos, los instrumentos de recolección y los procedimientos de producción de datos en general de esta fuente.
- Amplia brecha: entre la inversión de esfuerzos por mejorar los controles migratorios, mediante la inclusión de sistemas avanzados de reconocimiento informático, equipamiento, infraestructura, capacitación de los agentes migratorios, y la ausencia de similares acciones dedicadas a optimizar la compilación, evaluación y difusión de resultados estadísticos sobre migración internacional basados en registros y salidas internacionales de personas.

Si bien el análisis de la discriminación por condición de migración no puede abordarse únicamente con datos registrales, su limitación tiene consecuencias en las restricciones para evaluar las políticas.

Las fuentes de información identificadas para el análisis de la migración internacional son las siguientes: La principal fuente de datos estadísticos es el Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en América Latina (IMILA)⁵⁸ del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)⁵⁹. En este proyecto se han recopilado datos originados en los censos nacionales de población. Cabe señalar que el volumen de información recopilada en la base de datos es considerable aún sólo tomando en cuenta la generación de los tabulados básicos del proyecto: población nacida en el extranjero por sexo, edad, estado civil, nivel de instrucción, condición de actividad, período de llegada, rama de actividad, condición de ocupación, hijos nacidos vivos, hijos sobrevivientes, lugar de residencia cinco años antes. El sistema básico de IMILA consiste en la construcción de una matriz de datos de doble entrada, en donde se ubica la información de los migrantes según el origen y destino. Los datos acerca de algunas de estas características de la población migrante han sido publicados en Boletines Demográficos del CELADE.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) lleva estadísticas de solicitantes de asilo. La Unidad de Datos de Población del ACNUR combina las estadísticas mensuales, trimestrales, semestrales y anuales sobre solicitantes de asilo desglosadas por países de origen para cada país de inmigración⁶⁰.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) publica distintos informes en los que sistematiza información sobre migración internacional. El Panorama Migratorio de América del Sur 2012⁶¹ es la última edición.

La Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Programa de Migración y Desarrollo, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desarrollan el Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (conocido por su acrónimo en español, SICREMI). Su propósito es elaborar estadísticas anuales y análisis de las tendencias de la migración internacional al interior, así como desde y hacia el Hemisferio Occidental. El sistema de reportes y la publicación anual Migración Internacional en las Américas que genera, se inspira en la edición anual de OCDE para sus países miembros, Perspectivas de la Migración Internacional. La información recolectada

58 Véase <http://www.eclac.org/celade/migracion/imila/>

59 Véase http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/4/36634/P36634.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_mig.xsl

60 Véase <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>

61 Véase http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

se actualiza, anualmente (en los casos que es posible), y se basa en los registros administrativos, las encuestas y los censos nacionales. Un aspecto a destacar es que el informe incluye información sobre políticas y programas que los gobiernos de las Américas dirigen hacia la población migrante, tanto en los países del continente como en los países de destino⁶².

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) recopila datos sobre los trabajadores migrantes en su Base de Datos de Migración Internacional de Trabajo, con tablas básicas de migración de trabajo con series cronológicas comenzando a partir de 1986. La información es recopilada a través de un cuestionario enviado a los países miembros. Además de las cifras de migración de trabajo, la base de datos también contiene textos legales relevantes⁶³.

La OIM ha elaborado distintos Perfiles Migratorios, en cooperación con entidades gubernamentales e instituciones nacionales encargadas de la generación y el análisis de datos. En esta línea, ha confeccionado nueve perfiles migratorios en la región sudamericana, correspondientes a Argentina (2008 y 2012), Ecuador (2008 y 2012), Brasil (2010), Colombia (2010), Paraguay (2011), Venezuela (2011), Bolivia (2012), Chile (2012), Perú (2012) y Uruguay (2012). Además publica un anuario en el que analiza datos de distintas fuentes⁶⁴.

CEPAL bibliografía, por su parte, sistematiza la disponibilidad de datos estadísticos, permitiendo el acceso a las distintas bases de datos y estudios realizados dentro de Naciones Unidas⁶⁵.

Para el análisis de la migración interna, los trabajos llevados a cabo en CELADE son la principal fuente de información. En la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC)⁶⁶ se procesaron más de 20 bases de microdatos censales (censos de las rondas de 1980, 1990 y 2000. Permite acceder también a datos sociales (edad, condición laboral, sexo, etc).

Además, en CELADE, se ha avanzado en el análisis de datos censales sobre migración urbano-rural, y el análisis de los distintos patrones urbanos⁶⁷.

Como podemos observar, el análisis de datos censales puede permitir la construcción de indicadores que midan niveles de discriminación en las condiciones de vida de las personas. Pero desde un enfoque de derechos, es preciso fortalecer los datos registrales y complementarlos con encuestas a usuarios, de manera de poder analizar de forma integral la discriminación.

3.1.3 Orientación sexual e identidad de género

El alto nivel de discriminación por la identidad de género queda en evidencia cuando se observa la tardía despenalización de la homosexualidad. Fue durante las décadas de los 80 y 90 que se avanzó en esta línea en países como Chile, Ecuador o Colombia. Nicaragua y Panamá, los últimos dos países en América Latina donde las relaciones homosexuales eran criminalizadas, revocaron estas leyes en 2008.

Esta es un área en la cual se carece de información sistemática. La orientación sexual y la identidad de género no son abordadas por las estadísticas tradicionales de relevamiento, tales como Censos de Población y Encuestas a Hogares.

62 El último informe (2012) puede ser consultado en http://www.oas.org/documents/spa/press/SICREMI_2012_ESP.pdf

63 Véase <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/migration.htm>

64 Véase http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

65 Véase <http://biblioguias.cepal.org/migracioninternacional>

66 Véase http://www.eclac.org/ceclade/migracion/migracion_interna/

67 Véase http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ceclade/agrupadores_xml/aes485.xml&xsl=/ceclade/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl&base=/ceclade/tpl/top-bottom_minterna.xsl

En Argentina, se encuentra en marcha actualmente la primera encuesta orientada a conocer cuál es el acceso de las personas trans a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y la justicia. El estudio será realizado a través del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en convenio con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y con la participación de organizaciones sociales, con el objetivo de que facilite la elaboración de políticas públicas de inclusión. Según información oficial hasta el momento se ha realizado la prueba piloto.

El nivel de discriminación actual que enfrentan estos colectivos se traduce en resistencias en los organismos de estadísticas para aplicar preguntas para la identificación sexual en encuestas. Se utilizan iguales argumentos a los que se utilizaban históricamente para relevar condición racial o etnia, que como puede verse en el apartado específico, ya no se plantean, pues las preguntas sobre etnia actualmente se aplican en la mayor parte de los cuestionarios censales. Es preciso fortalecer la participación de los distintos colectivos que sufren discriminación por su identidad sexual a fin de generar acuerdos que permitan avanzar en la visibilización de las problemáticas que los aquejan.

Los únicos indicadores que se identificaron son los vinculados a VIH. No parece conveniente que un sistema de indicadores a nivel MERCOSUR incorpore exclusivamente estos indicadores, pues supondría reducir notablemente la problemática. Existen estudios nacionales para los países del MERCOSUR, pero su origen y estructura no los hacen comparables.

Un sistema de indicadores en esta área debería focalizarse, en una primera etapa, en analizar la evolución del derecho a la igualdad y no discriminación en el plano normativo e institucional y darles visibilidad a los vacíos estadísticos. Este abordaje debería incorporar en su diseño los distintos colectivos LGBTI de manera separada, considerando como ejes transversales las otras formas de discriminación (lugar de residencia, edad, etnia, etc.). Es central en esta área avanzar hacia indicadores de acceso a la justicia, fortaleciendo los registros del área judicial pero también incorporando módulos o encuestas específicas⁶⁸. El sistema debería fortalecerse luego en la incorporación de indicadores de resultados y condiciones de vida.

La Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA) lleva adelante una base de datos sobre legislación⁶⁹ a nivel mundial. Esta es una buena fuente de datos para el análisis del reconocimiento de derechos.

El Observatorio al Acceso Universal a la Prevención, Atención y Tratamiento del VIH/SIDA e ITS para gays, bisexuales, trans y otros hombres que tienen sexo con hombres (GBTH) en América Latina y el Caribe Hispano, lleva adelante un informe que pretende evaluar la situación de los gays y otros HSH en la región, mediante la búsqueda y sistematización de información en el área de Acceso Universal, Estigma, Discriminación y Homofobia, focalizando en dos ejes: a) Estigma, discriminación y homofobia; y b) Acceso universal. La información es relevada nacionalmente por ONGs⁷⁰.

En el marco de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha creado la Relatoría sobre los Derechos de las Personas LGTBI⁷¹, quien recibe información sobre asesinatos, torturas, detenciones arbitrarias y otras formas de violencia y exclusión contra lesbianas, gays y personas trans, bisexuales e intersex. Las fuentes son organizaciones de defensa de los derechos de las personas LGTBI, noticias publicadas en medios de comunicación y personas interesadas en el tema que aportan la información

68 La experiencia que se está llevando a cabo en Argentina, con una encuesta específica, es un interesante avance en esta línea.

69 Véase www.ilga.org

70 El instructivo con detalle de la información relevada puede consultarse en <http://www.asical.org/observatorio/docs/instructivoobs2010.pdf>

71 Véase <http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/>

en su capacidad individual. La dificultad de utilizar este tipo de indicadores de manera comparable entre países en la información relevada depende del nivel de organización y poder de las organizaciones y del interés de las personas en acercar denuncias.

3.1.4. Discapacidad y edad

En este apartado se ha optado por presentar de manera conjunta la discriminación por discapacidad y por edad porque hay una variable que es común a ambas, que es preciso discutir para abordarlas, y se trata del derecho al cuidado. La organización social del cuidado está presente en las políticas públicas, tanto por acción, como por omisión. La debilidad de las políticas se traduce en un traslado de responsabilidad (y costos) al ámbito doméstico. La desigualdad de género y su reflejo en la organización política, cultural, institucional y económica es uno de los factores a tener en cuenta en el análisis de la debilidad de las políticas de cuidado. La falta de visibilidad del trabajo no remunerado de cuidado⁷² es un reflejo, en los sistemas estadísticos, de la discriminación de género. Pero esta debilidad estadística también afecta a todos los colectivos que necesitan un cuidado especial.

CEPAL, en el Panorama Social 2012, examina algunos aspectos en la tendencia de cuidado en América Latina. En este documento se enfatiza sobre la necesidad de fortalecer las políticas públicas para garantizar la igualdad. Allí se expresa: “Confiar en que el mercado puede solucionar las necesidades de cuidado de las familias, incrementa la desigualdad, ya que la capacidad económica de cada individuo es la que define las posibilidades de acceso a los servicios. Por su parte, dejar las tareas de cuidado que se asumen públicamente en manos del voluntariado, sin políticas y sin financiamiento que permitan responder a una demanda de cuidado en aumento, es insostenible a mediano y largo plazo. En una estrategia de cuidado orientada por la igualdad, el Estado debe velar por reducir las brechas de acceso, generar las capacidades para que surja una variada oferta de cuidado y atender las necesidades de grandes grupos de población en este ámbito para que no se incremente su vulnerabilidad; también debe considerar que, más allá de la prestación directa de servicios, el buen cuidado requiere de la provisión de infraestructura y equipamiento y de la formación de recursos humanos con diversos grados de especialidad, lo que puede constituir una nueva fuente de empleo” (CEPAL, 2012).

La primera infancia, la niñez y adolescencia, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad requieren de políticas específicas que atiendan a sus necesidades de cuidado para garantizar igualdad de oportunidades. Es desde esta perspectiva que se abordan, en este apartado, distintas formas de discriminación.

Discapacidad

En relación a la discapacidad, CEPAL (2012) señala que “si bien un porcentaje apreciable de personas con discapacidad en la región viven solas, la gran mayoría recibe este cuidado y apoyo por parte de miembros de su familia inmediata bajo distintos arreglos de convivencia. Esta situación tiene un efecto importante en el bienestar tanto emocional como financiero de la familia, lo que pone en evidencia la insuficiencia de la oferta de servicios de cuidado por parte del Estado, el mercado y las organizaciones civiles”.

El Comité Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el año 2001, aprobó una

72 En CEPAL se pueden consultar distintos trabajos que profundizan el análisis sobre el cuidado en el marco de las políticas públicas. Véase <http://www.eclac.cl/publicaciones/search.asp?desDoc=Econom%EDa+del+cuidado&functioninput=Econom%EDa+del+cuidado&cat=35&tipDoc=&pais=&idioma=&agno=>

nueva Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF), en donde se define a la discapacidad como “un término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una condición de salud y sus factores contextuales”.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷³, adoptada el 13 de diciembre de 2006 mediante la Resolución 61/106, y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008, es el principal compromiso en esta materia en el marco de Naciones Unidas. Se basa en ocho principios rectores: el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer, y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

La definición de discapacidad de la Convención recepta el llamado modelo social de la discapacidad, ya que las personas con discapacidad son definidas como “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (artículo 2)⁷⁴.

La demanda sobre los derechos de las personas con discapacidades no puede ser reducida a la incidencia de las deficiencias. Por el contrario, la definición de discapacidad supone un abordaje integral, en el que es preciso incorporar información sobre la remoción de barreras que impidan participar en igualdad de condiciones. La producción de información sobre las políticas públicas implementadas es central para garantizar derechos de las personas con discapacidad. En esta área de intervención, es preciso tener en cuenta el enfoque de igualdad sustantiva. Si no se identifican las demandas de estos colectivos, contemplando la particularidad de cada contexto, la “neutralidad” de las políticas se traduce en mayor discriminación.

Desde un enfoque de derechos, es preciso destacar que incorporar el tema de discapacidad en la agenda pública requiere la transversalización efectiva de esta problemática en todas las políticas. Las políticas no pueden abordar la discapacidad como un grupo homogéneo; las demandas y necesidades difieren en los distintos contextos sociales y colectivos. Las demandas de información para el diseño de políticas que garanticen igualdad y no discriminación en el ejercicio de derechos a las personas con discapacidad, no se limitan a conocer la incidencia, o a la cobertura de riesgos en materia de seguridad social. Esta información es relevante, sin embargo es preciso tener en cuenta que la discapacidad surge de la interacción entre las personas y el contexto social. Es por tanto deber del Estado actuar sobre los factores que limitan o condicionan la participación y remover las barreras culturales, institucionales y económicas. Teniendo en cuenta la importancia de la información en esta área, un indicador relevante para monitorear los avances y retrocesos en políticas de no discriminación es precisamente el análisis de la pertinencia del diseño de los sistemas estadísticos.

73 De los países del MERCOSUR, Brasil y Venezuela no han ratificado la convención.

74 Sobre distintas definiciones de discapacidad internacionales y domésticas (en países de América Latina), ver Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Relatoría del Sr. Pablo Oscar Rosales, Delegado Titular de Argentina ante el CEDDIS- OEA/ Ser.L/XXIV.3.3, CEDDIS/DOC.1 (III-E/13), octubre de 2013, págs. 12 y ss.

Marco para la evaluación de la inclusión de la discapacidad en las redes de protección social

Diversas dimensiones:	Herramientas analíticas pertinentes:
<p>1. Ejecución del programa</p> <p>1.a Accesibilidad física</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad de las construcciones, incluido las instalaciones de la seguridad social y el sistema de transporte. • ¿Las trabajadoras sociales pueden visitar a las personas con discapacidad? • ¿Un representante de la familia puede postularse y recibir los beneficios a nombre de una persona con discapacidad? • ¿La cobertura del programa presenta alguna asimetría geográfica (por región, zona urbana vs. rural)? <p>1.b Comunicación y accesibilidad social</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿La información del programa está disponible en diferentes formatos (como Braille)? • ¿Cómo maneja el programa los problemas de analfabetismo entre los beneficiados potenciales y reales? • ¿La información del programa se publica a través de diferentes canales además del gobierno (medios de comunicación, comunidad)? • ¿Las actitudes del personal a cargo de la seguridad social impiden o desalientan el acceso de los discapacitados a los beneficios? • ¿Algunos miembros del personal a cargo de la seguridad social tienen discapacidades? 	<p>Observación directa y revisión del manual de operaciones del programa. Datos administrativos sobre los beneficiarios, si existen. Análisis del marco jurídico.</p> <p>Revisión de los materiales de información disponibles; entrevistas y discusiones semi-estructuradas con grupos de muestra de los actuales y potenciales beneficiados con discapacidades y con personal del programa</p>
<p>2. Día del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Costo de aplicar o recoger los beneficios es elevado para personas con discapacidad? • ¿Algunas de las condiciones necesarias son difíciles de cumplir para personas con discapacidad? 	<p>Entrevistas y discusiones semi-estructuradas con grupos de muestra de los actuales y potenciales beneficiarios con discapacidades. Revisión y análisis de documentos.</p>
<p>Evaluación del programa</p> <p>3.a Cobertura del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la proporción de beneficiados con discapacidad que reúnen las condiciones exigidas que participan en el programa? • ¿Cuáles son los perfiles de los participantes beneficiarios con discapacidad en comparación con los no participantes con discapacidad que reúnen las condiciones exigidas (por ejemplo, características demográficas, tipo de impedimento)? <p>3.b Efecto del programa en la pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los efectos de alivio y reducción de la pobreza de la pobreza del programa en las personas con discapacidad? <p>3.c Efecto del programa en la desigualdad</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se compara este efecto de alivio y reducción de la pobreza con aquel constatado en las personas con discapacidad? 	<p>Recopilación y análisis de datos por hogares.</p> <p>Recopilación y análisis de datos por hogares.</p> <p>Recopilación y análisis de datos por hogares.</p>

Fuente: Banco Mundial (2006)

Políticas públicas que garanticen igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad deben incorporar, en su diseño, estrategias orientadas a asegurarles condiciones de independencia e inclusión. Por ello, no es suficiente conocer cuántas personas enfrentan distintas formas de discapacidad, sino que es necesario poder dimensionar qué se hace desde las políticas públicas para garantizar su derecho a participar de la sociedad en condiciones de igualdad de oportunidades.

CONCEPTOS DE INDEPENDENCIA E INCLUSIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, titulado “Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad”, señala lo siguiente: “Los Estados parte en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que: a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico. b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de esta. c) Las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades.”

El panorama en materia de información es preocupante. Un reciente informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en relación a las personas con discapacidad señala: “Los datos sobre discapacidad siguen siendo un problema para el seguimiento mundial, ya que todavía no se pueden obtener fácilmente cifras globales sobre las personas con discapacidad y los datos de referencia para muchas cuestiones de desarrollo son escasos o inexistentes. A pesar de los progresos realizados, la escasez de datos sobre la discapacidad y la gran variedad de definiciones, normas y metodologías utilizadas para determinar la discapacidad siguen siendo un obstáculo para la formulación efectiva de políticas y programas que integren la discapacidad” (Naciones Unidas, 2010b).

El señalamiento sobre la debilidad de los sistemas de información es una constante en los diagnósticos sobre discapacidad en la región. Stang Alva (2011) señala que “a pesar del aumento de la visibilidad del tema de las personas con discapacidad en la agenda pública regional y de los avances en el reconocimiento jurídico de sus derechos, tanto a escala nacional como internacional, su situación en América Latina sigue caracterizándose por una profunda desigualdad, que se materializa en grandes brechas socioeconómicas que colocan a este grupo de la población en una condición de vulnerabilidad social que demanda acciones integrales y sustentadas por una férrea voluntad política. La posibilidad de estas acciones de lograr avances reales en materia de igualdad también depende de la posibilidad de realizar diagnósticos certeros, pero el panorama de los datos sobre las personas con discapacidad en la región no contribuye a ello”.

Para que las políticas públicas puedan contar con información pertinente para abordar las demandas de la población con necesidades especiales, es preciso que el sistema estadístico nacional adopte políticas específicas. Esto incluye el establecimiento de pautas que regulen la forma en que se releva información en las distintas instancias (censos, encuestas, registros). Es necesario que los distintos instrumentos de captación aborden la discapacidad de manera homogénea y coherente con las definiciones y acuerdos que están presentes en los compromisos internacionales. Stang Alva (2011) destaca que se ha avanzado en el marco legal en la consideración de la definición de la discapacidad, no obstante, persisten inconsistencias en la forma en que se consulta en los censos. En algunos países, persiste la tendencia de asociar el concepto de discapacidad con la noción de deficiencia.

Schkolnik (2011) ha realizado un análisis comparativo de la disponibilidad de fuentes de datos en la región. Destaca los avances en la inclusión de preguntas, pero también señala como desafíos la necesidad de avanzar hacia definiciones conceptuales comunes y fortalecer los estudios específicos que permitan profundizar el conocimiento de las condiciones de vida de las personas con discapacidad. Las siguientes

tablas presentan algunos resultados de esta investigación⁷⁵.

AMÉRICA LATINA: FUENTES DE DATOS SOBRE PERSONAS CON DISCAPACIDAD A PARTIR DE 2000						AMÉRICA LATINA: DEFINICIONES DE LA DISCAPACIDAD EN LOS CENSOS DE POBLACIÓN, DÉCADAS DE 1990 Y 2000			
País	Fecha del último censo	Unidad de análisis	Preguntas o módulos en encuestas	Encuestas especiales	Registros*	Año del censo	Definición	Año del censo	Definición
Argentina	2001	Hogares		Sí	Sí	1991	No se preguntó	2001	Deficiencia
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	Hogares	Sí		Sí	1991	No se preguntó	2001	Deficiencia
Brasil	2000	Personas				1991	Deficiencia	2000	Deficiencias, limitaciones en actividades y grados de severidad correspondientes
Chile	2002	Personas	Sí	Sí	Sí	1992	Deficiencia	2002	Deficiencia
Colombia	2005	Personas			Sí	1993	Deficiencia	2005	Deficiencias, limitaciones en actividades, identificación de la más severa y causas
Costa Rica	2000	Personas			Sí	1990	No se preguntó	2000	Deficiencia
Cuba	2002	Personas			Sí	1990	Deficiencia	2002	Deficiencia
Ecuador	2001	Personas		Sí	Sí	1990	No se preguntó	2001	Deficiencia
El Salvador	2006	Personas	Sí		Sí	1992	Deficiencia	2006	Deficiencias, limitaciones, principal limitación y causas
Guatemala	2002	Hogares		Sí		1994	Deficiencia	2002	Deficiencia
Haití	2003	Personas				No aplica	No aplica	2003	Deficiencia
Honduras	2000	Hogares	Sí			1988	No se preguntó	2000	Deficiencia
México	2000	Personas	Sí		Sí	1990	No se preguntó	2000	Deficiencias, limitaciones, principal limitación y causas
Nicaragua	2005	Hogares	Sí	Sí	Sí	1995	No se preguntó	2005	Deficiencia

75 Argentina (2003) y Uruguay (2004) aplicaron encuestas sobre discapacidad.

Acceso igualitario a derechos sociales:
indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

Panamá*	2000	Hogares y personas		Sí		1990	Deficiencia	2000	Deficiencia
Paraguay*	2002	Hogares y personas	Sí			1992	Deficiencia	2002	Deficiencias – más o menos severas – y causas
Perú	2007	Personas	Sí		Sí	1993	Deficiencia	2007	Limitaciones permanentes, aunque orientado a deficiencias
República Dominicana	2002	Personas			Sí	1993	No se preguntó	2002	Deficiencias y causas
Uruguay*	2004	--		Sí	Sí	1996	No se preguntó	2004	--
Venezuela (República Bolivariana de)	2001	Personas			Sí	1990	Deficiencia	2001	Deficiencia

Fuente: Elaboración propia.

* Registros: Se consideró únicamente la existencia de un registro nacional de personas con discapacidad, y no otros tipos de registros administrativos continuos que contengan información al respecto. Tampoco se evaluó el nivel de operatividad ni la explotación con fines estadísticos, solamente se verificó la existencia del registro (en la mayoría de los casos, la estipulación, mediante una ley o un decreto).

* Panamá y Paraguay: Se pregunta como “hogar” pero se identifica a las personas que viven en él.

* Uruguay: Corresponde a un conteo de población

Fuente: Schkolnik (2011)

En los censos, en general, se incluye la captación de la discapacidad, aunque con un abordaje que en el 2010 dista de ser homogéneo. Si bien algunos países han aplicado encuestas específicas sobre personas con discapacidad, éstas no tienen una regularidad en el tiempo. La mayor parte de los países cuenta con registros, pero es preciso tener en cuenta que éstos abordan únicamente un grupo específico de personas con discapacidad, ya que se refieren a personas que, de acuerdo a la normativa vigente en cada país, tiene algún tipo de certificado de discapacidad.

PREGUNTAS SOBRE DISCAPACIDAD EN LOS CENSOS DE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000

Argentina			
Año y concepto	Personas	Hogares	Preguntas
2001 Concepto: Deficiencia		A nivel de hogar; no se encontraron datos	En este hogar. ¿hay alguna persona... 1. Sorda o que necesita audífono? 2. Ciega de uno de los dos ojos? 3. Que le falte o tenga atrofiados brazos. manos o piernas? 4. Muda o con problemas para hablar? 5. Con retardo o problemas mentales? 6. Que tenga otra discapacidad permanente? 7. No hay discapacidad en el hogar?

Brasil			
Año y concepto	Personas	Hogares	Preguntas
1991 Concepto: Deficiencia	1,5 %		(en el Cuestionario Básico) Deficiencia física o mental: Ceguera / Sordera / Parálisis de uno de sus lados / Parálisis de las piernas / Parálisis total Deficiencia mental Falta de miembros / Más de una / Ninguna de las mencionadas.
2000 Concepto: En base a la CIF (Deficiencia; limitación en actividades y grado de severidad; incapaz; grande, alguna, ninguna) grado de severidad	14,5 %		(en el Cuestionario Ampliado) 4.10 - ¿Tiene alguna deficiencia mental permanente que limite sus actividades habituales? (Como trabajar, ir a la escuela, saltar, etc.) 4.11 - ¿Cómo evalúa sus capacidades de ver? (Si utiliza anteojos o lentes de contacto. Haga su evaluación cuando los está usando) 4.12 - ¿Cómo evalúa su capacidad de oír? (Si utiliza audífonos, haga su evaluación cuando los está usando) 4.13 - ¿Cómo evalúa su capacidad de caminar/subir escaleras? (Si utiliza prótesis, bastón o auxiliar, haga su evaluación cuando lo está usando) 4.14 - ¿Tiene alguna de las siguientes deficiencias? (Asigne solamente una alternativa, priorizando el orden presentado): 1 - Parálisis permanente total 2 - Parálisis permanente de las piernas 3 - Parálisis permanente de uno de los lados del cuerpo 4 - Falta de pierna, brazo, mano, pie o dedo pulgar 5 - Ninguna de las enumeradas

Paraguay			
Año y concepto	Personas	Hogares	Preguntas
1992 Concepto: Deficiencia	1,0 %		<p>¿Tiene algún impedimento físico o mental?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciego - Sordo - Mudo - Paralítico - Otro
2002 Concepto: Deficiencia más o menos severas y causas	1,0 %		<p>¿Existe en este hogar alguna persona que tiene impedimento físico o mental de forma permanente? Como por ejemplo: Anote en una línea el nombre, apellido, edad, y el (o los) impedimentos) que tenga la persona seguido de las causas que le dieron origen Lista de posibles impedimentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tiene parálisis de sus piernas o brazos o disminución de sus fuerzas (kangy) 2. Le falta alguna parte de su cuerpo 3. Es sordo (No escucha nada) 4. No escucha bien, necesita o usa aparato para oír 5. Es mudo (No habla) 6. Habla con mucha dificultad 7. Es ciego en ambos ojos (no ve nada) 8. Es ciego en un ojo 9. Ve con dificultad (aún con anteojos) 10. Tiene síndrome de Down (mongólioo) 11. Tiene algún retraso mental 12. Tiene locura (demencia) <p>Lista de posibles causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porque nació así 2. Por una enfermedad 3. Por un accidente 4. Por edad avanzada 5. Especifique si es por otra causa

Uruguay			
Año y concepto	Personas	Hogares	Preguntas
1996			No se preguntó
2004 Censo de población			No se preguntó

Venezuela, República Bolivariana de			
Año y concepto	Personas	Hogares	Preguntas
1990 Concepto: deficiencia	No se encontraron datos		¿Padece alguno de los siguientes impedimentos? - Ceguera total - Sordera total - Mudez - Retardo mental - Pérdida o invalidez de extremidades superiores - Idem inferiores - Ninguno de los anteriores
2001 Concepto: deficiencia	4,1 %		¿Tiene alguna de las siguientes deficiencias, problemas o discapacidades? - Ceguera total - Sordera total - Retardo mental - Pérdida o discapacidad de extremidades superiores - Pérdida o discapacidad de extremidades inferiores - Otra - Ninguna

Fecha	Fuente	Porcentaje de personas con discapacidad	Porcentaje de hogares con discapacidad
Argentina			
1991	Censo de población		No se preguntó
2001	Censo de población		
2002-2003	Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDI) 2002-2003 (complementaria al censo de población)	7,1	
Contínuo	Registro Nacional de Personas con Discapacidad 1997		No se encontraron datos
Brasil			
1991	Censo de población	1,5	
1998	Encuesta de condiciones de vida (PCV)		No se encontraron datos
1998	Encuesta nacional de hogares (PINAD)		No se encontraron datos
2000	Censo de población	14,5	
Contínuo	Registro		
Paraguay			
1992	Censo de población	0,96	
2002	Censo de población	0,99 (hogares y personas)	
2002	Encuesta metropolitana de Asunción	3,0	
República Bolivariana de Venezuela			
1990	Censo de población		Se preguntó, no se encontraron datos
2001	Censo de población	4,1	

Contínuo	Registro de Personas con Discapacidad		No se encontraron datos
Uruguay			
1996	Censo de población		No se preguntó
1991-1993	Encuesta Continua de Hogares (ECH) (población urbana)	4,0	
1999	Encuesta sobre estilos de vida y salud de la población adulta (ENEVISA), CEPAL / Ministerio de Salud Pública (MSP) Módulo anexado a la BCH del Instituto Nacional de Estadística (INE) 1999 (población urbana de 55 años y más) Concepto dependencia funcional		
2003-2004	Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (INE) Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado (CNHD) – Módulo anexado a la ECH 2008-2004 (Población urbana de todas las edades. Basada en la CIDDM-2 (deficiencia, limitación y restricción))	7,6	
Contínuo	Registro Nacional de Personas con Discapacidad		

Fuente: Schkolnik (2011)

Desde la perspectiva del derecho a lo no discriminación por discapacidad, es preciso avanzar en la formulación de preguntas que permitan detectar los diferentes grados de severidad según los tipos de discapacidad. Schkolnik (2011) destaca la necesidad de la inclusión de preguntas que permitan: a) identificar limitaciones en base a deficiencias, b) conocer la capacidad para realizar las actividades básicas de la vida diaria (son las más elementales y consisten en poder realizar en forma independiente las actividades de alimentación, aseo, vestuario, movilidad, continencia y uso del baño), c) conocer las restricciones en la participación social, d) identificar limitaciones en actividades instrumentales de la vida diaria (dentro de ellas se cuentan el uso del teléfono, el cuidado de la casa, la salida de compras, la preparación de la comida, el uso de medios de transporte, el uso adecuado del dinero y la responsabilidad sobre sus propios medicamentos) y e) identificar limitaciones en la capacidad de realizar actividades “avanzadas” de la vida diaria (consisten, por ejemplo, en realizar viajes, actividades financieras, desempeñar funciones laborales, entre otras).

En la región, se ha avanzado en la inclusión de preguntas sobre discapacidad, pero aún resta poder profundizar en las distintas dimensiones del concepto. Si bien las encuestas son el instrumento más adecuado para obtener información sobre los diferentes aspectos que implica la discapacidad, la construcción de una pregunta censal de acuerdo a los estándares internacionales es importante, teniendo en cuenta la cobertura nacional del censo y la posibilidad de desagregación geográfica y socioeconómica que ofrece. Por ello, es conveniente que los censos sean complementados con encuestas específicas, que permitan avanzar en el conocimiento sobre las condiciones de vida y las necesidades de la población, así como sobre el nivel de acceso a políticas y servicios sociales. Además, es preciso contar con datos registrales de políticas y programas.

El primer Informe Mundial de Discapacidad de la OMS y el Banco Mundial (2011) señala que “a nivel internacional, es preciso elaborar metodologías para la recopilación de datos sobre personas con discapacidad, ponerlas a prueba en distintas culturas y aplicarlas sistemáticamente. Los datos deben estar estandarizados y ser pasibles de comparación internacional para poder utilizarlos como referencia, vigilar los progresos de las políticas de discapacidad, y lograr la aplicación nacional e internacional de la CDPD

[Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad]... Es preciso desglosar los datos por características de la población, como edad, sexo, raza y condición socioeconómica, para descubrir patrones, tendencias e información acerca de los subgrupos de personas con discapacidad”.

En el abordaje de la discriminación por discapacidad, es preciso también tener en cuenta las discriminaciones cruzadas con otros ejes de inequidad tales como nivel de ingreso, género, pertenencia a grupos étnicos, condición racial y grupos de edad. Como en otras áreas de discriminación, en discapacidad es preciso avanzar en dos líneas de acción: a) información sobre las demandas específicas y las respuestas estatales, b) análisis de brechas o discriminaciones en las condiciones de vida. Schkolnik (2011) esquematiza estas demandas de información de la siguiente manera:

- La ampliación de la oferta de servicios, incluyendo desarrollo de programas y políticas específicos: la prestación de servicios a nivel poblacional incluye, entre otras cosas, satisfacer las necesidades de salud, de rehabilitación, de cuidado a largo plazo, de vivienda, de transporte, de asistencia tecnológica y de apoyo vocacional o educativo, entre otros;
- El monitoreo de programas de rehabilitación y de inclusión social diseñados para mejorar e igualar la participación de personas con discapacidades en todos los aspectos de la vida, así como la evaluación de los resultados de leyes y políticas antidiscriminatorias y;
- El monitoreo del nivel de funcionamiento de las personas con discapacidad en la sociedad. Esto incluye estimar índices y analizar tendencias, ya que el nivel de funcionamiento de las personas con discapacidad en la sociedad se considera un indicador básico social y de salud, que caracteriza la situación de la población.

Como en otras áreas sociales, en la discriminación por discapacidad está presente la brecha de implementación, que supone la distancia entre los derechos reconocidos en el marco normativo y los esfuerzos y efectividad de las políticas para generar las condiciones que garanticen su ejercicio. Tal como lo señala Schkolnik (2011), “no hay una forma concreta de avanzar en políticas públicas, políticas sectoriales y programas sociales para personas con discapacidad si no avanzamos en cuantificar la brecha entre oferta y demanda potencial, base para una planificación del incremento de atenciones (Arroyo, 2004)”.

En el examen realizado por la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO, 2011), también se señala la debilidad de las políticas: “en los países miembros de la FIO se ha desarrollado una institucionalidad política y administrativa responsable de la implementación de políticas públicas de prevención y protección de las personas con discapacidad. A pesar de los bajos presupuestos públicos y los pocos recursos existentes para ser destinados a este sector, se percibe un esfuerzo, a decir verdad un tanto heterogéneo, con el fin de atender las necesidades sociales, de salud, educativas, y en general, de integración de las personas con discapacidad. Si bien en los últimos años se han aprobado leyes y planes nacionales orientados a la atención de las personas con discapacidad, aún queda mucho camino por recorrer en la región para mejorar sus oportunidades, empoderarlas e integrarlas a sus sociedades como ciudadanos y ciudadanas, con igualdad de derechos y oportunidades”.

CEPAL ha desarrollado una bibliografía interesante para el seguimiento del derecho a la no discriminación por discapacidad⁷⁶. Entre otros datos, tiene un apartado para conocer legislación, instituciones y relevamientos especiales de los países de la región.

La FIO, en el año 2010, publicó un informe sobre el derecho de las personas con discapacidad elaborado por los Ombudsman de Latinoamérica, que describe el marco institucional y normativo en cada país.

76 Véase al respecto, <http://bibliografias.cepal.org/content.php?pid=263260&sid=2189087>

- Respecto a las condiciones de vida, solo se identifican publicaciones aisladas, que no tienen datos sistemáticos. Schkolnik (2011), utilizando datos del Banco Mundial y OPS, afirma que en América Latina se estima que viven 85 millones de personas con alguna forma de discapacidad. La OMS estima que el 10% de la población a nivel mundial presenta algún tipo de discapacidad, y que el 80% de estas personas viven en países donde los servicios de atención son escasos y a veces nulos (OPS/OMS, 2006). Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2006), sólo un 2% de las 85 millones de personas que viven con alguna discapacidad en la región encuentran respuestas a sus necesidades específicas⁷⁷. Veamos algunos datos en particular:

- Solo entre el 20% y el 30% de los niños con discapacidad asisten a la escuela en la región.
- Entre el 80% y el 90% de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe están desempleadas o no integradas a la fuerza laboral, y casi todas las que sí tienen trabajo reciben salarios muy bajos o ninguna compensación monetaria.
- La mayor parte de las personas con discapacidad de la región no tiene acceso a servicios de salud y tampoco dispone de acceso físico a los edificios que albergan estos servicios; además, las probabilidades de que sean rechazadas por los seguros de salud son mucho más altas.
- En los países que disponen de datos, menos del 20% de las personas con discapacidad tienen derecho al seguro de salud.
- Hay una estrecha relación entre la discapacidad y la pobreza, que se afectan mutuamente.

Stang Alva (2011) analiza los datos disponibles en la región, utilizando indicadores para llamar la atención sobre la necesidad de fortalecer los sistemas de información: “Más allá de la debilidad de los datos, la magnitud de las brechas verificadas en diversos ámbitos de la realidad social y su aparición sistemática en distintos países de la región pueden considerarse evidencias suficientes de la desigualdad que afecta a las personas con discapacidad en América Latina y la vulnerabilidad que caracteriza su situación. Si se considera el contexto macrosocial actual, marcado por la elevada volatilidad y la cada vez mayor concentración mundial de la riqueza y el ingreso que genera una economía financiera desregulada y cada vez más autónoma y poderosa (CEPAL, 2010), no es difícil concluir que para modificar esta situación de desigualdad real que experimentan las personas con discapacidad no alcanza la igualdad jurídica, con el reconocimiento de derechos o los propósitos legislativos de lograr una equiparación de oportunidades”.

La debilidad de los sistemas de información condiciona las posibilidades del diseño de un sistema integral de indicadores sobre discriminación y discapacidad. En esta área es posible avanzar en indicadores estructurales (legales e institucionales) y utilizar algunos indicadores de resultados utilizando los datos censales. Habría información para los países del MERCOSUR, con las limitaciones de la comparabilidad. Es preciso tener en cuenta que al utilizar únicamente datos censales, se limita el universo de análisis a las preguntas del censo. Pero dada la invisibilidad de la discapacidad en los sistemas estadísticos, puede ser una oportunidad para fortalecerlos.

Para avanzar en la construcción de indicadores de legislación e institucionalidad, existen fuentes disponibles. El informe de la FIO, junto con una investigación realizada por Stang Alva (2011) brindan insumos suficientes para poder construir indicadores que permitan analizar los progresos en materia de derechos e institucionalidad⁷⁸. También podrían utilizarse como base los resultados de la Encuesta

77 Véase al respecto, <http://www1.paho.org/Spanish/DD/PIN/ps060505.htm>

78 En CEPAL, la Sede Subregional para el Caribe llevó adelante una encuesta sobre el seguimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en los países del Caribe. La División de Desarrollo Social está ahora aplicando la misma encuesta a los países de América Latina, con lo cual se espera que aportará información comparativa sobre el respeto de los derechos económicos, sociales

Mundial sobre el cumplimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo y su seguimiento después de 2014⁷⁹, ya que tiene un núcleo específico de preguntas sobre las políticas dirigidas a personas con discapacidad.

En el MERCOSUR, para el relevamiento de información de indicadores estructurales y de proceso, los mayores desafíos se enfrentarán en las áreas de salud y educación, pues tanto Argentina como Brasil son países que han descentralizado estos servicios en gobiernos subnacionales.

La Oficina Regional de la UNESCO realizó en el año 2007 una encuesta para poner en marcha el proyecto de construcción de un Sistema de Información Regional sobre Necesidades Educativas Especiales (SIRNEE). El objetivo del SIRNEE es contar con un conjunto de información básica regionalmente comparable sobre las necesidades educativas especiales, que permita la construcción de una batería de indicadores significativos para el diagnóstico de la situación de la población involucrada y que constituyan una herramienta eficaz para formular y monitorear políticas activas integrales y la distribución equitativa de recursos. Este sistema ya cuenta con una propuesta metodológica⁸⁰ que incorpora el enfoque de derechos y que toma como eje ordenador el concepto de educación de calidad utilizado en el año 2007⁸¹.

El Panorama Social 2012 de CEPAL presenta datos sobre la incidencia de discapacidad a partir de procesamientos censales, y una sistematización de los programas de seguridad social que atienden a la discapacidad en la región.

Con la información disponible, se puede trabajar en indicadores sobre el nivel de visibilidad de la discapacidad en el sistema estadístico nacional. Un aspecto a tener en cuenta en el diseño de un sistema de indicadores a nivel regional, es el marco conceptual que se utiliza para relevar información. A nivel internacional, no existe una definición uniforme. La forma en que se indaga sobre la discapacidad impacta en los resultados. Como se señalara anteriormente, Schkolnik (2011) destaca que no existe en la región un consenso sobre este tema. La mayor parte de los países ha incorporado en la ronda 2000 preguntas sobre discapacidad y también se aplicaron encuestas o módulos especiales.

Adultos mayores

Escapa a los alcances de este trabajo un análisis específico de las distintas formas en que se manifiesta la discriminación por edad. Sería preciso profundizar en un examen de las condiciones de vida y el análisis de las políticas públicas en forma integral. En este documento, se procura concretamente llamar la atención sobre las demandas específicas de información que implica el derecho a la no discriminación por edad. Los Estados deben garantizar la igualdad de oportunidades; para ello deben poner en marcha sistemas de información que permitan contar con datos pertinentes, continuos y de calidad para el análisis de las condiciones de vida y las demandas de los distintos grupos sociales. Tal como ya se afirmó y reiteramos aquí, en contextos de desigualdad no existen políticas neutras. Se requiere de políticas activas que remuevan las barreras culturales, institucionales, económicas y políticas que sostienen la desigualdad. Cuando se examina la discriminación por edad, no es suficiente un análisis de la normativa para evaluar el

y culturales de las personas con discapacidad en la región. Otra fuente para la sistematización de información es la Metodología y Parámetros de Medición de Avances en el Cumplimiento de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada por la OEA en 2011, disponible para su consulta en <http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Discapacidad/Metodologia.doc>

79 Véase http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/4/47674/EncuestaCIPD2014_ESP.docx

80 Véase <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001909/190974s.pdf>

81 UNESCO/PREAL (2007), Educación de Calidad para todos. Un Asunto de Derechos Humanos. Santiago de Chile.

alcance del fenómeno. Es necesario poder profundizar en qué medida las políticas públicas garantizan a todas las personas, sin importar su edad, igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos. Es en esta línea que es preciso fortalecer los sistemas de información.

Desde un enfoque de derechos es imperativo que las políticas públicas contemplen el ciclo vital de las personas y los hogares, dando prioridad a los grupos en situación de vulnerabilidad. Para contemplar el ciclo vital es preciso contar con información específica. ¿En qué medida los sistemas estadísticos contemplan esta dimensión? ¿Cuáles son los avances y retrocesos? ¿En qué medida la organización social del cuidado está presente o invisibilizada en los sistemas estadísticos? Estas son algunas de las preguntas que deberían orientar el examen de los sistemas de información para garantizar que éstos contemplan el derecho a la no discriminación por edad.

Para abordar la discriminación de las personas adultas mayores, es preciso incorporar información sobre distintas dimensiones. La discriminación en las políticas públicas puede estar presente en el plano normativo, por la existencia de discriminaciones por edad. Pero, al igual que en el área de la discriminación por discapacidad, se requiere avanzar en el análisis de las condiciones de vida de las personas adultas mayores. La igualdad sustantiva requiere de políticas públicas que garanticen autonomía a las personas mayores (IPPDH, 2011).

América Latina presenta un proceso demográfico de fuerte envejecimiento de la población, lo que se traduce no solo en una mayor incidencia de las personas mayores de 60 años en la población, sino en un incremento de las personas mayores de 80 años. La calidad de vida de los adultos mayores requiere que el Estado pueda contar con información sobre cuáles son las demandas de atención y cuidado, además de garantizar el acceso a servicios y el derecho a la movilidad.

El envejecimiento de la población impondrá crecientes demandas por protección social y seguridad económica. La situación de vulnerabilidad de una parte significativa de los adultos mayores es el resultado de las inequidades acumuladas a lo largo de todo el ciclo vital. Se requiere de políticas universales que rompan estos círculos de pobreza. Países con sistemas de protección social débiles y con un índice de envejecimiento que tiende a incrementarse requieren del diseño de políticas de protección social que contemplen las necesidades actuales y las demandas futuras.

Al igual que en el caso de las personas con discapacidad, CEPAL ha desarrollado una bibliografía sobre envejecimiento que sistematiza información disponible sobre políticas y estadísticas⁸².

Los Censos de Población, así como las Encuestas a Hogares incluyen la variable edad, y por lo tanto son fuentes importantes para la producción de indicadores sobre condiciones de vida. Los registros de la seguridad social también brindan información sobre cobertura.

CEPAL, en su sistema de indicadores CEPALSTAT presenta datos desagregados por edad y sexo en áreas como empleo y seguridad social⁸³. Este organismo también ha avanzado en la sistematización de políticas de protección social por país⁸⁴. También cuenta con una base de datos que sistematiza información sobre programas de pensiones no contributivas⁸⁵.

CELADE, por su parte, ha trabajado tanto en la producción y sistematización de datos sobre envejecimiento -utilizando como fuente de datos los Censos de Población-, como así también en la

82 Véase <http://biblioguias.cepal.org/envejecimiento>

83 Véase http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

84 Véase <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/>

85 Véase <http://dds.cepal.org/bdps/>

sistematización de la legislación⁸⁶. Además, ha desarrollado el Sistema Regional de Indicadores sobre Envejecimiento-SISE, que tiene información comparable para veinte países de América Latina y el Caribe y que permite procesar información para dos períodos censales (1990 y 2000) y desagregarla según sexo, grupos de edad y zona de residencia. La matriz de indicadores reúne datos sobre población, características sociodemográficas y económicas de las personas de edad y de los hogares, así como de la vivienda y servicios básicos⁸⁷.

INDICADORES CENSALES SOBRE EL ENVEJECIMIENTO Y LAS PERSONAS DE EDAD	
Temas	Indicadores
Indicadores de envejecimiento poblacional	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de envejecimiento poblacional • Relación de dependencia • Relación de apoyo • Relación de feminidad • Edad mediana de la población • Personas de más de 60 años • Personas de más de 65 años • Personas de más de 80 años
Características sociodemográficas de la población adulta mayor	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de personas de 60 años y más según estado civil • Porcentaje de personas de 60 años y más según zona de residencia • Porcentaje de personas de 60 años y más según nivel de instrucción • Porcentaje de personas de 60 años y más según origen étnico
Características de los hogares con personas mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de hogares con personas mayores • Porcentaje de hogares con personas mayores por número de generaciones • Porcentaje de hogares con jefatura adulta mayor
Participación económica en la vejez	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de participación económica de la población adulta mayor • Tasa de desempleo de la población adulta mayor • Población adulta mayor asalariada por rama de actividad • Población adulta mayor económicamente activa por tipo de ocupación • Tasa de participación económica por nivel de instrucción • Población adulta mayor no económicamente activa
Pobreza en la vejez	<ul style="list-style-type: none"> • Hogares pobres con personas mayores (NBI)
Vivienda y servicios básicos	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de personas de 60 años y más según tenencia de la vivienda • Porcentaje de personas de 60 años y más en hogares según acceso al agua limpia • Porcentaje de personas de 60 años y más en hogares según acceso a saneamiento • Porcentaje de personas de 60 años y más en hogares según acceso a electricidad • Porcentaje de personas de 60 años y más en hogares con hacinamiento • Porcentaje de personas de 60 años y más en hogares según calidad de pisos y muros

CELADE, utilizando datos censales, presenta un conjunto de indicadores seleccionados desde una perspectiva demográfica del proceso de envejecimiento de la población, obtenidos a partir de las estimaciones y proyecciones nacionales de la población, de los 20 países de América Latina, para el período 1950-2100. También incluye indicadores sobre las características sociodemográficas de las personas de edad y sus hogares.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social, en tanto, tiene una base sobre la normativa en

86 Véase http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/9/44839/P44839.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_env.xsl

87 Véase <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/MADRID/>

programas de seguridad social y presenta los datos por países⁸⁸.

OIT presenta indicadores sobre seguridad social⁸⁹. Un avance interesante para la sistematización de información es la Encuesta de Seguridad Social de la OIT, que tiene como objetivo mejorar su base de conocimientos cuantitativos en materia de seguridad social. El objetivo de la Encuesta de Seguridad Social es recoger, almacenar y difundir datos estadísticos comparables sobre la seguridad social en todo el mundo. Incluye información sobre los gastos e ingresos de los sistemas de protección social, así como los datos relativos a las personas protegidas, beneficiarios de las prestaciones sociales y la cuantía de las prestaciones. Esta encuesta identifica la información estadística sobre la seguridad social, incluidos los planes de trabajo relacionados con la seguridad social, la salud pública, el bienestar y los programas de lucha contra la pobreza y los planes no públicos de los diferentes tipos de transferencia de bienes, servicios o dinero en efectivo a los hogares pobres y vulnerables⁹⁰.

Chronic Poverty Research Centre (CPRC) tiene una base de datos que contiene una sistematización de programas de protección social⁹¹ en el plano normativo, así como un análisis de su diseño.

Como puede observarse, existe una base de información importante para el análisis de las condiciones de vida y la cobertura de la seguridad social. Los déficits más importantes están en el área de cuidado y demandas de la población adulta mayor. Para avanzar en esta línea, se requieren de encuestas específicas que permitan conocer las características de los hogares de los adultos mayores en relación a las demandas de cuidado y el acceso a servicios. Si bien a nivel de políticas se ha fortalecido la información sobre registros de prestaciones de seguridad social, son escasas las experiencias de encuestas a usuarios/as de servicios.

El envejecimiento de la población impondrá crecientes demandas de protección social y seguridad económica según ya expresamos, que se agregarán a las carencias actuales. A su vez, los cambios que se están produciendo en los patrones epidemiológicos generan nuevas y diversas demandas de cuidado. El crecimiento de las necesidades de cuidado diferenciadas, tanto en sus aspectos preventivos como curativos, irán creciendo sostenidamente y será necesario generar además de satisfactores diferenciados, también ofertas de entretenimiento y uso del tiempo libre que asegure una vejez agradable y socialmente responsable. Son escasos los países que han aplicado encuestas específicas y éstas no tienen una periodicidad establecida. CELADE (2008) presentó una propuesta sobre los temas a incluir en módulos o encuestas específicas (CEPAL/CELADE, 2008). Como puede observarse, el objetivo de estos operativos es profundizar el conocimiento de las condiciones de vida y las demandas de políticas que garanticen a los adultos mayores la no discriminación.

88 Véase <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Resumen>

89 Véase <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/statistical-knowledge-base/lang--en/index.htm>

90 Véase http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home?p_lang=es

91 Véase http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/social-assistance-database-version-5.pdf

PROPUESTA DE TEMAS PARA MÓDULOS SOBRE ENVEJECIMIENTO EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES

Seguridad económica	Empleo	Inserción laboral Protección frente a los riesgos laborales Barreras de acceso al trabajo Valoración en el trabajo
	Seguridad social	Satisfacción con el sistema de seguridad social Barreras de acceso a la seguridad social
	Transferencias	Apoyo económico de familiares co-residentes Apoyo económico de familiares no co-residentes Apoyo económico de otras personas no co-residentes
	Ingresos	Aporte al ingreso del hogar Recursos económicos futuros Acceso a crédito Autonomía en la administración de los ingresos Satisfacción con la situación económica actual
	Consumo	Aquello que más desea y no puede permitirse Presencia de personas de edad en los medios Gastos del último mes Destino de los ahorros
Salud	Estado de salud	Enfermedades crónicas Malestares frecuentes Estado funcional cognitivo Autopercepción de la vejez
	Factores de riesgo	Consumo de tabaco Consumo de alcohol Sedentarismo Estado nutricional
	Actividades preventivas de salud	Vacunación Prevención de cáncer en las mujeres Prevención de cáncer en los hombres Actividad física
	Salud sexual y reproductiva	Conocimiento y uso pasado de anticonceptivos Conocimiento y práctica de derechos sexuales y reproductivos
	Dependencia	Independencia funcional Demanda de cuidados personales Frecuencia de ayuda recibida Ayuda para las ABVD y NVD Autopercepción del estado de la salud Modelos de cuidado
	Satisfacción con la vida	Bienestar consigo mismo Satisfacción con la familia Satisfacción con las relaciones sociales Satisfacción con la percepción social de la vejez
	Acceso y uso de los servicios de salud	Acceso a la atención médica Frecuencia de consultas médicas Satisfacción con la atención médica recibida Discriminación en la atención médica
	Protección en salud	Cobertura de los seguros de salud Tipo de seguro de salud Satisfacción con el seguro de salud Barreras de acceso a los seguros de salud Gasto en salud

Entornos	Apoyo social	Apoyo de los miembros del hogar Apoyo de personas de fuera del hogar Satisfacción con el apoyo recibido
	Maltrato	Maltrato en el hogar Maltrato fuera del hogar Abuso económico Acceso a servicios sociales y legales
	Integración comunitaria	Participación en organizaciones comunitarias Actividades para evitar sentimientos de soledad Intensidad de la vida social Interés por mantenerse informado de la actualidad Interacción con el entorno fuera de la casa Actividad iniciada tras la jubilación
	Educación	Asistencia a programas de alfabetización Asistencia a cursos de la tercera edad Barreras de acceso a cursos y programas para la tercera edad Satisfacción con los logros educativos
	Manejo de tecnologías modernas y TIC	Manejo de microondas Manejo de cajeros automáticos Uso de teléfono móvil Uso de computador Uso de Internet
	Vivienda	Adecuación de la vivienda Satisfacción con la vivienda
	Espacio residencial	Adecuación del barrio Satisfacción con el barrio
	Transporte	Formas de desplazamiento Acceso al transporte público Adecuación del transporte Limitaciones del transporte público Satisfacción con el transporte público

Fuente: elaboración propia

Fuente: CEPAL/CELADE (2008)

3.1.5. Etnia y condición racial

La demanda de información estadística sobre los pueblos indígenas es un tema recurrente en los foros nacionales e internacionales. En particular, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, señala la atención del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la misma entidad “para que la CEPAL redoble sus esfuerzos en materia de producción, elaboración y utilización de información pertinente obtenida mediante Censos de Población, Encuestas de Hogares, y otras fuentes adecuadas, en colaboración con los pueblos indígenas, con el objeto de mejorar las condiciones socioeconómicas y la participación activa de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo en toda la región de la América Latina y el Caribe” (Naciones Unidas/Foro Permanente de las Cuestiones Indígenas, 2005).

El abordaje de la discriminación de afrodescendientes es más reciente. Se ha avanzado en mayor medida en la ronda censal 2010. En la memoria del Seminario “Poblaciones Afrodescendientes en América Latina”, realizado en Panamá en 2008 se señala: “Se constata una vez más la debilidad de la información estadística sobre los afrodescendientes. En la ronda censal del 2000, catorce países de la región introdujeron una pregunta sobre identificación étnica aunque sólo siete de ellos incluyeron la opción afrodescendiente. La falta de una información completa y de calidad es un obstáculo para el

desarrollo de esta población y para la formulación de políticas de acción afirmativa⁹² (SEGIB, 2008).

Para abordar la dimensión étnica en los países del MERCOSUR, es preciso tener en cuenta la incidencia de los distintos grupos en la población total. Pues cuando la incidencia es baja, es complejo utilizar las Encuestas a Hogares para la producción de indicadores, debido a los coeficientes de variación. Para que puedan utilizarse las encuestas existen dos opciones: a) aplicar encuestas específicas o b) revisar el marco muestral y realizar muestras específicas para aplicar las encuestas.

La población indígena en los países del MERCOSUR tiene un bajo peso porcentual, inferior al 1%, en tanto Uruguay no reconoce la existencia de pueblos indígenas. Si bien tiene bajo peso porcentual, es una población altamente heterogénea. Por ejemplo, en Brasil se reconocen más de 200 pueblos.

La incidencia de la población afrodescendiente en los países del MERCOSUR es notoriamente diferente. En Paraguay y Argentina es muy baja, por lo que para avanzar en el conocimiento de las condiciones de vida de este grupo se requiere de abordajes específicos. En relación a la población afrodescendiente, es preciso distinguir situaciones, pues en Brasil los Quilombos y en Paraguay los Cambá Cuá, se reconocen como pueblos, por lo que deben ser abordados contemplando los derechos colectivos.

Paraguay presenta una particularidad para avanzar en el análisis de la discriminación étnica, que es la existencia de población monolingüe en guaraní. Por tanto, se hace necesaria la incorporación, como categoría de análisis, a los monolingües en guaraní, ya que si bien este país es bilingüe en la normativa, en los hechos no lo es completamente, y por lo tanto este es un grupo discriminado desde la perspectiva étnica.

Otro aspecto que es preciso tener en cuenta, es la forma en que se releva la información sobre la pertenencia étnica o racial y la consistencia que se mantiene en los distintos relevamientos y registros. Este es un desafío para la región⁹³. Desde un enfoque de derechos es importante que la pregunta para relevar pertenencia étnica o racial sea: a) definida en forma participativa con los pueblos indígenas y afrodescendientes; b) incluya la autoidentificación. La forma en que se realiza la consulta no es neutra y puede afectar los resultados. La sola inclusión de preguntas de autoidentificación puede tener un sesgo de subestimación en sociedades con alto nivel de discriminación. En relación a la población afrodescendiente, deben considerarse las particularidades de cada país. En Brasil se utiliza la categoría “negro”, mientras que en otros se utiliza “afrodescendiente” o “afro-país de pertenencia”. Las formas en que se enuncia la pregunta deben ser trabajadas en conjunto con los pueblos indígenas y afrodescendientes para que sean relevantes, pertinentes y permitan una adecuada identificación.

Los principios y recomendaciones de las Naciones Unidas para los Censos de Población destacan la necesidad de la participación de la comunidad indígena y afrodescendientes en todo el proceso de desarrollo, recolección y difusión de datos (Naciones Unidas, 2010a y CEPAL/CELADE, 2011).

Las siguientes tablas muestran la heterogeneidad en la captación de la variable étnica en censos y encuestas en la región. Como podemos observar, en Brasil se releva la pertenencia a pueblos indígenas,

92 El informe completo se encuentra disponible en <http://redrejina.files.wordpress.com/2008/07/informe-poblaciones-afrodescendientes-al.pdf>

93 Para analizar con mayor profundidad las recomendaciones internacionales, es interesante consultar la Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los Censos de Población y vivienda. Fue elaborada en el marco del acuerdo de cooperación establecido por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y del Programa de trabajo de la CEPAL y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). La coordinación y supervisión técnica de los cinco módulos de los que consta esta caja de herramientas estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, del CELADE-CEPAL, y de Alma Jenkins, de UNICEF. Se encuentra disponible para su consulta, en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/45609/P45609.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl>

pero no se avanza en la identificación del pueblo de pertenencia⁹⁴.

AMÉRICA LATINA: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y/O INDÍGENA EN LOS CENSOS, 1980-2000				
País/Grupo étnico que incluye		Ronda de censos/Criterios		
		1980	1990	2000
Argentina, indígenas	Censo de población			Autoidentificación a nivel de hogar
	Encuesta complementaria			Autoidentificación Ascendencia indígena
Bolivia (Estado Plurinacional de), indígenas		Legua hablada		Autoidentificación
		Idioma hogar	Lengua hablada	Lengua hablada Lengua materna
Brasil, afrodescendientes e indígenas		Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación
Chile, indígenas			Autoidentificación	Autoidentificación
Costa Rica: afrodescendientes, indígenas, chinos	Censo de población			Autoidentificación
	Censo de territorios indígenas			Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
Colombia: afrodescendientes, indígenas, rom		Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación
		Lengua hablada	Legua hablada	Lengua hablada
Ecuador, afrodescendientes e indígenas			Idioma hogar	Autoidentificación Lengua hablada
El Salvador, afrodescendientes e indígenas				Autoidentificación
Cuba, afrodescendientes		Autoidentificación		Autoidentificación
Guatemala, afrodescendientes e indígenas		Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación
		Traje indígena	Lengua hablada	Lengua hablada
		Calzado indígena	Lengua materna	Lengua materna
		Idioma hogar	Traje indígena	Lengua materna
Honduras, afrodescendientes e indígenas			Lengua hablada	Autoidentificación
México, indígenas		Lengua hablada	Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada
Nicaragua, afrodescendientes, indígenas, mestizos de la Costa Caribe		Lengua hablada	Lengua materna	Autoidentificación Lengua hablada
Panamá, indígenas			Autoidentificación	Autoidentificación
Paraguay, indígenas	Censo de población	Lengua hablada		Autoidentificación
		Idioma hogar	Idioma hogar	Lengua hablada Idioma hogar
	Censo indígena			Autoidentificación Lengua hablada Territorio
Perú, indígenas	Censo de población	Lengua hablada	Lengua materna	Lengua materna
Venezuela (Rep. Bol. De), indígenas	Censo de población	Lengua hablada u oyó hablar a su madre o abuela, ciertas áreas	Autoidentificación ciertas áreas	Autoidentificación Lengua hablada
	Censo indígena			Autoidentificación Lengua hablada

94 Uruguay no figura en el cuadro porque realizó un conteo, pero el cuestionario incluye la consulta sobre ascendencia afro o negra o indígena.

Fuente: elaboración propia, actualizado de Susana Schkolnik y Fabiana Del Popolo, "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: Una metodología regional", revista Notas de Población N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE, 2005, y Fabiana Del Popolo, Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina, Documento de Proyecto (LC/W.197), Santiago de Chile, CELADE/CEPAL-OPS, 2008.

Notas: en el caso del censo del Ecuador de 1990, el idioma permite identificar únicamente a indígenas. Para el Brasil, la categoría de indígenas se incorpora en el censo de 1991. Las fechas censales de cada país pueden consultarse en la página web del CELADE, ingresando a "Censos 2000" (www.cepal.org/celade).

PNUD (2012)

PREGUNTAS ASOCIADAS AL CONCEPTO DE AUTOIDENTIFICACIÓN EN LOS CENSOS 2000			
País y fecha censal	Pregunta	Categorías	¿Identifica a pueblo indígena?
Argentina (2001) ^a	¿Existe en este hogar alguna persona que se reconozca descendiente o perteneciente a un pueblo indígena?	Se listan 17 pueblos indígenas más la categoría "otro pueblo"	Sí. Pregunta cerrada a nivel d hogar
Bolivia (2001)	¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?	1. Quechua, 2. Aymará, 3. Guaraní, 4. Chiquitano, 5. Mojeño, 6. Otro nativo, 7. Ninguno	Sí. Opción para especificar el pueblode "otro nativo"
Brasil (2000)	Su color o raza es...	1. Blanco, 2. Negro, 3. Pardo, 4. Amarillo, 5. Indígena	No
Colombia (2005)	De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, ... es o se reconoce como:	1. Indígena, 2. Rom, 3. Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia, 4. Palenquero de San Basilio, 5. Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente, 6. Ninguno de los anteriores	Si responde 1 "¿A cuál pueblo indígena pertenece?" (pregunta abierta)
Costa Rica (2000)	Pertenece... a la cultura...	1. Indígena, 2. Afrocostarricense o negro, 3. China, 4. Ninguna de las anteriores	No
Cuba (2000)	¿Cuál es el color de piel?	1. Blanco, 2. Negro, 3. Mestizo o mulato	No
Chile (2002)	¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?	1. Alacalufe (Kawashkar), 2. Atacameño, 3. Aymara, 4. Colla, 5. Mapuche, 6. Quechua, 7. Rapa Nui, 8. Yámana (Yagán), 9. Ninguno de los anteriores	Sí. Pregunta cerrada
Ecuador (2001)	¿Cómo se considera...?	1. Indígena, 2. Negro (afroecuatoriano), 3. Mestizo, 4. Mulato, 5. Blanco, 6. Otro	Si responde 1 "¿A qué nacionalidad indígena o pueblo indígena pertenece?"
El Salvador (2007)	a) Es usted...	a) 1. Blanco, 2. Mestizo (mezcla de blanco con indígena), 3. Indígena (responde b), 4. Negro (de raza), 5. Otro	Sí. Opción abierta para especificar el pueblo en categoría "otro"
	b) Si Ud. Es indígena, ¿a qué grupo pertenece?	b) 6. Lenca, 7. Kakawira (Cacaopera), 8. Nahua Pipil, 9. Otro (especifique)	
Guatemala (2002)	¿A qué grupo étnico (pueblo) pertenece?	Se listan 22 pueblos indígenas, además de la categoría afro-indígenas, ladino, otros	Sí. Pregunta cerrada
Honduras (2001)	¿A qué grupo poblacional pertenece?	1. Garífuna, 2. Negro inglés, 3. Tolupán, 4. Pech (Paya), 5. Miskito, 6. Lenca, 7. Tawahka (Sumo), 8. Chortí, 9. Otro	Sí. Pregunta cerrada
México (2000) ^b	¿Es náhuatl, maya, zapoteco, mixteco o de otro grupo indígena?	1. Sí, 2. No	No

Acceso igualitario a derechos sociales:
indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

Nicaragua (2005)	¿Se considera perteneciente a un pueblo indígena o a una etnia?	1. Sí, 2. No	Sí. Pregunta cerrada
	¿A cuál de los siguientes pueblos indígenas o etnia pertenece?	Para los que responden Sí: Se listan 13 categorías de pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos	
Panamá (2000)^c	¿A qué grupo indígena pertenece?	1. Kuna, 2. Ngöbe, 3. Buglé, 4. Teribe, 5. Bokota, 6. Emberá, 7. Wounaan, 8. Bri Bri, 9. Ninguno	Sí. Pregunta cerrada
Paraguay (2002)^d	¿Existe en este hogar alguna persona que se considere indígena o perteneciente a una etnia indígena?	Se listan 17 grupos indígenas	Sí. Se listan las personas y se anota la etnia
República Bolivariana de Venezuela (2001)	¿Pertenece a algún pueblo indígena?	1. Sí, 2. No	En caso afirmativo se pide especificar el pueblo

Fuente: Elaboración propia

Notas: a. Sólo a nivel de hogar, no se identifican a las personas. Argentina utilizó esta pregunta para definir la muestra de la encuesta en profundidad para pueblos indígenas.

b. Sólo en el cuestionario ampliado.

c. Tiene pregunta filtro: se identifica "indígena" en la lista de ocupantes, entre otras variables.

d. Pregunta incluida en el cuestionario del censo general, al final de la boleta.

Del Pópulo (2008)

AMÉRICA LATINA: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y/O INDÍGENA EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES, 1990-2006				
País/Grupo étnico	Alrededor de 1990	Alrededor de 1994	Alrededor de 1999	2000-2006
Bolivia (Estado Plur. de), indígenas	Idioma hablado	Idioma hablado	Idioma hablado	Idioma hablado
			Lengua materna	Lengua materna
			Autoidentificación	Autoidentificación
Brasil, afrodescendientes e indígenas	Auto identificación	Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación
Chile, indígenas		Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación
			Idioma hablado	Idioma hablado
Ecuador, afrodescendientes e indígenas				Idioma hablado
				Lengua materna
				Autoidentificación
El Salvador, indígenas				Autoidentificación
Guatemala, afrodescendientes e indígenas	Idioma hablado		Idioma hablado	Idioma hablado
			Idioma materno	Idioma materno
			Autoidentificación	Autoidentificación
Nicaragua afrodescendientes e indígenas			Idioma materno	Autoidentificación
Panamá, indígenas				Autoidentificación
Paraguay, indígenas	Idioma hogar	Idioma hogar	Idioma hogar	Idioma hogar

Perú, afrodescendientes e indígenas			Idioma hablado	Idioma hablado
			Idioma materno	Idioma materno
			Autoidentificación	Autoidentificación
Uruguay, afrodescendientes e indígenas			Autoidentificación	Autoidentificación

Fuente: Actualizado en base a M. Galván, “Sistematización de los criterios de identificación de afrodescendientes e indígenas en las encuestas de hogares de América Latina”, Santiago de Chile, CEPAL, 2006, y Matías Busso, Martín Cicowiez y Leonardo Gasparini, “Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean”, Documento de Trabajo N° 27, La Plata, CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales), Universidad Nacional de La Plata, 2005.

Notas:

Bolivia: 1989; 1990; 1994; 1996 a 1999; 2000 a 2004. Brasil: desde 1987 a 2006. Chile: 1996; 2000; 2003; 2006. Ecuador: 2001; 2002; 2006. El Salvador: 2005. Guatemala: 1989; 2000; 2002; 2004. Nicaragua: 1998; 2001. Panamá: 2002; 2006. Paraguay: 1990 a 1993; 1994 a 1997; 1999; 2000/20001; 2005. Perú: 2000; 2001; en este caso la pregunta se realiza únicamente al jefe del hogar y su cónyuge. Uruguay: 1996, 1997, 2006.

PNUD (2012)

Como podemos observar en las tablas, se ha avanzado en la captación censal de la pertenencia étnica y raza en las rondas censales 2000 y 2010⁹⁵, resultado de las demandas de la población afrodescendiente y los pueblos indígenas y un trabajo de seguimiento de CELADE.

Los censos permiten trabajar en el diseño de indicadores que le den visibilidad a la discriminación, en áreas como educación, acceso a servicios de saneamiento y agua, empleo, etc. Tomar como base indicadores censales tiene la ventaja de poder abordarlos con distintos niveles de desagregación y permite darle visibilidad a la situación de desventaja de los grupos discriminados; no obstante, para el diseño de un sistema de indicadores, utilizar exclusivamente esta fuente tiene la limitación de la periodicidad de su actualización (decenal) y una menor cobertura temática. Otra ventaja de esta fuente es que permite un análisis en profundidad de cada uno de los pueblos indígenas (cuando la información así lo permite), pues los niveles de discriminación, así como las condiciones de vida, difieren según lengua hablada, localización geográfica, etc.

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes es importante que los censos incorporen en su diseño los derechos colectivos. En esta línea, el diseño de censos específicos o encuestas complementarias a los censos son un avance. Paraguay aplicó un cuestionario censal en 2002 y en las pruebas piloto para el censo 2006 se incluyó también un cuestionario comunitario. Del mismo modo, Venezuela aplicó un cuestionario comunitario. Para relevar las condiciones de vida de los pueblos indígenas es necesario contar con información actualizada sobre los pueblos (instituciones, lenguas, acceso a la salud, etc.), y no solo sobre las personas. Los Censos de Población que incorporan cuestionarios comunitarios constituyen un avance en esta línea. La disponibilidad de información comunitaria debería ser un indicador a contemplar en el sistema de indicadores.

Las Encuestas a Hogares son fundamentales para ampliar el conocimiento sobre las condiciones de vida. Es preciso tener en cuenta que para que sean útiles para abordar la problemática indígena, se requiere de encuestas específicas, teniendo en cuenta la baja incidencia de esta población. Lo más adecuado sería

95 El hecho de que pertenencia étnica y raza fuesen incluidas recientemente, ya es una muestra del nivel de discriminación y cómo éste se refleja en los sistemas estadísticos.

incluir cuestionarios comunitarios.

En la siguiente tabla se indica la disponibilidad de información sobre pertenencia indígena y afrodescendiente en las encuestas de los países del MERCOSUR. Argentina no incluye ninguna pregunta sobre pertenencia étnica. Paraguay consulta la lengua hablada en el hogar.

BRASIL. COBERTURA TEMÁTICA DE LAS ENCUESTAS CON INFORMACIÓN SOBRE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE							
	Salud				Educación		
	Seguro de salud	Salud de la mujer y embarazo	Vacunación	Enfermedad y servicios de salud	Alfabetismo	Asistencia escolar	Años de educación
PNA D 2001	0	1	0	0	2	2	2
PNA D 2002	0	1	0	0	2	2	2
PNA D 2003	0	1	0	0	2	2	2
PNA D 2004	0	1	0	0	2	2	2
PNA D 2005	0	1	0	0	2	2	2
PNA D 2006	0	1	0	0	2	2	2
PNA D 2007	0	1	0	0	2	2	2
PNA D 2008	0	1	0	0	2	2	2
PNA D 2009	0	1	0	0	2	2	2

	Empleo				Ingresos		Vivienda	
	Condición de actividad	Características de la PEA	Ingreso laboral horario	Beneficios laborales	Laborales	Totales	Características de vivienda	Acceso a infraestructura básica
PNA D 2001	2	2	2	1	2	2	2	2
PNA D 2002	2	2	2	1	2	2	2	2
PNA D 2003	2	2	2	1	2	2	2	2
PNA D 2004	2	2	2	1	2	2	2	2
PNA D 2005	2	2	2	1	2	2	2	2
PNA D 2006	2	2	2	1	2	2	2	2
PNA D 2007	2	2	2	1	2	2	2	2
PNA D 2008	2	2	2	1	2	2	2	2
PNA D 2009	2	2	2	1	2	2	2	2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012)

Nota: 0 indica que la encuesta no dispone de información sobre el tema considerado; 1 señala que la encuesta incluye algunas preguntas sobre el tema considerado; 2 indica que la encuesta presenta abundante información sobre el tema considerado.

URUGUAY. COBERTURA TEMÁTICA DE LAS ENCUESTAS CON INFORMACIÓN SOBRE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE

	Salud				Educación		
	Seguro de salud	Salud de la mujer y embarazo	Vacunación	Enfermedad y servicios de salud	Alfabetismo	Asistencia escolar	Años de educación
ENHA 2006*	2	1	0	2	2	2	2
ECH 2007	2	0	0	1	2	2	2
ECH 2008	2	0	0	1	2	2	2
ECH 2009	2	0	0	1	2	2	2
ECH 2010	2	0	0	1	2	2	2

	Empleo				Ingresos		Vivienda	
	Condición de actividad	Características de la PEA	Ingreso laboral horario	Beneficios laborales	Laborales	Totales	Características de vivienda	Acceso a infraestructura básica
ENHA 2006*	2	2	2	1	2	2	2	2
ECH 2007	2	2	2	1	2	2	2	2
ECH 2008	2	2	2	1	2	2	2	2
ECH 2009	2	2	2	1	2	2	2	2
ECH 2010	2	2	2	1	2	2	2	2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de las encuestas nacionales de hogares (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe-SEDLAC, CEDLAS y Banco Mundial, 2012)

Nota: 0 indica que la encuesta no dispone de información sobre el tema considerado; 1 señala que la encuesta incluye algunas preguntas sobre el tema considerado; 2 indica que la encuesta presenta abundante información sobre el tema considerado.

*El módulo de salud sólo se encuentra disponible para el trimestre III

PNUD (2012)

Sobre los déficits de información, en el Panorama Social 2007, CEPAL señala: “La ausencia generalizada de información sistemática sobre la situación de la salud y los perfiles epidemiológicos de los pueblos indígenas constituye uno de los principales obstáculos para definir objetivos sanitarios y evaluar resultados en el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos” (CEPAL, 2007).

El deber del Estado en la producción de información, así como la desigualdad actual en el goce y ejercicio del derecho a la salud, han sido reconocidos por los gobiernos de la región. En la Agenda para la Salud de las Américas (2007), en la que se reconoce que los países deben procurar el logro de la universalidad, accesibilidad, integralidad, calidad e inclusividad en los sistemas de salud⁹⁶, se destacan los siguientes puntos:

96 Allí se afirma: “La Constitución de la OMS señala que: ‘el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política, condición económica o social...’. Con el propósito de hacer realidad este derecho, los países deben procurar el logro de la universalidad, accesibilidad, integralidad, calidad e inclusividad en los sistemas de salud dispuestos para individuos, familias y comunidades. Los sistemas de salud deben rendir cuentas ante la ciudadanía respecto al grado en que cumplen estas condiciones” (Ministros de Salud de las Américas, 2007).

- La exclusión en salud en la región aparece estrechamente vinculada con la pobreza, la marginalidad, la discriminación (cultural, racial, social y de género), y la estigmatización que sufren los enfermos mentales y las personas con necesidades especiales. El idioma, el empleo en el sector informal, el desempleo y subempleo, el aislamiento geográfico, el bajo nivel de escolaridad y la reducida información sobre los sistemas de salud por parte de los potenciales usuarios, son factores importantes para la exclusión en salud. En resumen, 218 millones de personas carecen de protección contra el riesgo de enfermedad por falta de cobertura de algún tipo de seguro de salud, y 100 millones de personas no pueden acceder a los servicios de salud a causa de barreras geográficas o de tipo económico, o por la falta de establecimientos de salud cerca de sus hogares o sitios de trabajo.

- Pese a que en los últimos años es posible apreciar mejoras en la mayoría de los indicadores de salud tradicionales, especialmente cuando se trata de promedios nacionales, la característica principal de la región es la gran diferencia que muestran los mismos tanto entre los países como al interior de ellos. Las desigualdades en salud están relacionadas a importantes diferencias geográficas, de edad, de género, de etnia, de educación y de distribución del ingreso.

- Las condiciones de salud de los pueblos indígenas son consistentemente peores que las de la población no-indígena. En la región, más de 45 millones de habitantes pertenecen a las etnias originarias, pero los sistemas de información no destacan suficientemente las variables raciales y culturales, lo que dificulta el desarrollo de estrategias apropiadas para intervenir sobre los daños a la salud de esta importante población.

- En búsqueda de la equidad, las intervenciones para mejorar la salud tienen que priorizar a las personas y grupos más pobres, a los marginados y a los vulnerables. Los pueblos indígenas y las comunidades tribales deben ser priorizados, así como otros grupos. Los países deben velar por la inclusión, el acceso a servicios de salud culturalmente aceptables, la recolección y uso de datos específicos para la adecuada toma de decisiones y el ejercicio de la ciudadanía total de estos grupos. Las intervenciones de salud deben responder a las características particulares de cada grupo.

- La vigilancia en salud debe ser fortalecida a nivel local, nacional, regional y global. Se debe fortalecer la capacidad de los equipos de salud locales para ejecutar procesos analíticos epidemiológicos que generen datos científicos para la planificación sanitaria y la vigilancia y evaluación de intervenciones. Es necesaria la estandarización de la información en salud para permitir la comparación entre los países y al interior de los mismos, y para monitorear y evaluar los avances en el cumplimiento de las metas de salud.

En un estudio, OPS/CEPAL destacan la necesidad de fortalecer los sistemas de información con enfoque étnico y afirman que: “El concepto de violencia estructural resulta de gran utilidad para entender los determinantes sociales que causan sufrimiento, enfermedad y muerte. Con él se alude a la opresión sistemática relacionada con la pobreza, el racismo y el sexismo; es posible aplicarlo para aproximarse a los procesos que afectan a los pueblos y personas que sufren extrema pobreza, discriminación, hambre, violencia doméstica, migración obligada y desplazamiento” (OPS/CEPAL, 2011).

En lo que sigue, se examina con mayor detalle los registros de salud y el rol que pueden tener en el diseño de políticas. Esto no supone desconocer la importancia de los indicadores sobre determinantes de salud, que en parte fue examinada cuando se analizaron los censos y las encuestas a hogares.

Revisión de estadísticas de registro de salud en los países del MERCOSUR:

Argentina: no se incluye la identificación de afrodescendientes; solo algunas provincias, como Formosa, tienen registro de pertenencia a pueblos indígenas. Las estadísticas vitales pueden analizarse a nivel de departamento. Las estadísticas hospitalarias solo se refieren al sector oficial de salud.

Paraguay: este país se ha caracterizado por tener una débil política estadística en el área de salud. Recientemente, ha iniciado un proceso de fortalecimiento de los sistemas de información y está elaborando una línea de base con indicadores a nivel de Regiones Sanitarias para el sector público.

Uruguay: recientemente ha incorporado la variable raza. Cuenta con un sistema de información centralizada del sector salud.

Brasil: este país ha avanzado en la sistematización de distintos sistemas de información de salud. Incluye la identificación de raza en todos sus registros. En relación a la población indígena ha desarrollado el Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI). Este sistema ha sido diseñado con fines epidemiológicos y de prestación de servicios. Se orienta a brindar herramientas para la vigilancia, la planificación, la evaluación y el control de la salud de la población indígena. Incluye información sobre defunciones, nacimientos, morbilidad, inmunización y producción de servicios. Los instrumentos de recolección de datos que alimentan al SIASI son: los catastros de familia, los formularios de consulta, la hoja de vida, el libro de registro de los Agentes Indígenas de Salud (AIS), los informes consolidados mensuales de actividades, los formularios de referencia y contrarreferencia y los registros de vacunación; las fuentes de datos básicos son las aldeas, las Casas de Salud Indígena (CASAI) y las unidades de salud pública y privada.

Venezuela: recientemente ha avanzado en la incorporación de la variable étnica en los instrumentos de recolección de datos para la atención primaria, inmunizaciones, fichas epidemiológicas (para VIH/SIDA y otras enfermedades crónicas como la diabetes y enfermedades renales); asimismo, la identificación aparece en los registros de consultas médicas. Sin embargo, los criterios de esa identificación son diversos: a veces se utiliza el concepto de raza, etnia (34 pueblos indígenas, blancos y mestizos) y pueblos indígenas (natalidad) (CEPAL, 2007).

Recientemente, este país ha normatizado la producción de un informe de Análisis de la Situación de Salud, el cual crea un sistema de informaciones obligatorias. Incluye relevamiento de información sobre pueblos indígenas, aunque no incluye afrodescendientes. A su vez, incluye datos a nivel de municipio.

En relación a las políticas educativas, un estudio de UNESCO/OREALC señala los déficits de los registros educativos en materia de etnia y condición racial: “Los resultados del seminario latinoamericano y caribeño preparatorio para la Conferencia Mundial contra el Racismo (2004), muestran que aún persiste la discriminación por razones raciales, especialmente hacia los pueblos indígenas y las poblaciones de origen africano, un comportamiento que se remonta al pasado. Además, muestra que existe una alta correlación entre la discriminación y la desigualdad de ingreso por lo que, en muchos países, los sectores de mayor pobreza coinciden con los pueblos indígenas o con poblaciones de origen africano. Las principales recomendaciones de dicho seminario regional incluyen las metas de ‘establecer la vigilancia sistemática de la situación en que se encuentran los grupos raciales y étnicos marginados, mediante muestreos periódicos’, y ‘la construcción de indicadores raciales y étnicos, que incluyan la recopilación de información estadística desagregada por razas o grupos étnicos, particularmente en lo que respecta a indicadores económicos y sociales’, entre éstos ‘la tasa de alfabetización y el grado de instrucción de la población’” (UNESCO/OREALC, 2007).

Brasil es el único país que incorpora en el censo escolar la variable étnica en el cuestionario censal. Argentina releva la cantidad de alumnos pertenecientes a pueblos indígenas, pero su identificación es

realizada por la dirección de la escuela. Se informa solo la cantidad de alumnos y por lo tanto no pueden calcularse los indicadores de eficiencia. Ya se señalaron las limitaciones de las Encuestas a Hogares en los países del MERCOSUR para construir indicadores sobre la población indígena, por lo tanto es preciso fortalecer los sistemas de información para que los datos de registro escolar permitan construir indicadores pertinentes.

Bancos de datos sobre población afrodescendiente y pueblos indígenas

Síntesis de disponibilidad de bases de datos en CEPAL

El siguiente cuadro aporta una síntesis de la información estadística que incluye variable de sexo en las páginas web del sistema de Naciones Unidas relativas a raza y etnia en América Latina y el Caribe.

SÍNTESIS DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA QUE INCLUYE VARIABLE DE SEXO EN LAS PÁGINAS WEB DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVAS A RAZA Y ETNIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE			
Variables	Datos	Fuentes	Organismos productores
1. Población			
1.1. Población	Grupo étnico (17 países), idioma (7 países), religión (19 países)	Censos demográficos	División de Estadística de la ONU
	Indígenas o no indígenas, indígenas afrodescendientes u otros, 15 países		CELADE
1.2. Índice de masculinidad	Indígenas, afrodescendientes u otros, 13 países		
1.3. Tasa global de fecundidad	Indígenas o no indígenas, 10 países		
1.4. Volumen y distribución de jóvenes	Indígenas o no indígenas, 11 países		
1.5. Población urbana joven	Indígenas, afrodescendientes u otros, 13 países		
1.6. Migrantes recientemente y toda la vida	Indígenas o no indígenas, 10 países		
2. Familia y hogares			
2.1 . Tipos de hogares	Indígenas o no indígenas, 11 países	Censos demográficos	CELADE
2.2. Jóvenes madres	Indígenas, afrodescendientes u otros, 13 países		
2.3. Jefatura de hogar joven	Indígenas o afrodescendientes, ni indígenas ni afrodescendientes, 8 países	Encuestas de hogares	División de Desarrollo Social

3. Educación			
3.1. Lengua hablada	Indígenas, 11 países.	Censos demográficos	CELADE
	Indígenas, afrodescendientes u otros, 13 países		
3.2. Analfabetismo	Indígenas o no indígenas, 11 países		
3.3. Asistencia escolar			
3.4. Años de estudio			
3.5. Nivel de instrucción	Indígenas, afrodescendientes u otros, 13 países		
3.6. Jóvenes que estudian, que no participan y que no trabajan	Indígenas o afrodescendientes, ni indígenas ni afrodescendientes, 8 países	Encuestas de hogares	División de Desarrollo Social
3.7. Asistencia a educación secundaria, jóvenes			
3.8. Asistente a educación post-secundaria, jóvenes			
3.9. Conclusión de educación secundaria y post-secundaria, jóvenes			
4. Salud			
4.1. Hijos nacidos vivos. sobrevivientes y fallecidos	Indígenas, afrodescendientes u otros, 15 países	Censos demográficos	CELADE
4.2. Hijos fallecidos de madres jóvenes	Indígenas, afrodescendientes u otros, 13 países		
5. Trabajo			
5.1 . Participación económica	Indígenas o no indígenas, 11 países	Censos demográficos	CELADE
5.2. Categoría ocupacional			
5.3. Ocupación			
5.4. Rama de actividad			
5.5. Tasa de desempleo			
5.6. Participación económica juvenil	Indígenas, afrodescendientes u otros, 13 países	Encuestas de hogares	División de Desarrollo Social
5.7. Condición actividad jóvenes			
5.8. Jóvenes ocupados en el servicio doméstico			
5 .9. Jóvenes ocupados			
5.10 Tasa de desempleo juvenil	Indígenas o afrodescendientes, ni indígenas ni afrodescendientes, 8 países	Encuestas de hogares	División de Desarrollo Social
5.11 . Tasa de empleo, desempleo y ocupación juvenil			
5.12. Afiliación a sistemas de seguridad social entre jóvenes			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las páginas web de los organismos del sistema de las Naciones Unidas

Rangel (2012)

Banco de Datos sobre Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe. PIAALC

Contiene diferentes subsistemas de información que se generaron a partir de los diferentes proyectos que CELADE, la División de Población de CEPAL, viene desarrollando desde los últimos años. Estos

han contado con el apoyo de diferentes organismos de Naciones Unidas y de cooperación internacional, tal como la Organización Panamericana de la Salud, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, la Organización Iberoamericana de la Juventud, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Ford. Se trata de un Banco en construcción, perfectible, que será ampliado y actualizado en función de las actividades del CELADE⁹⁷.

Un aspecto de interés en este banco, son los desarrollos que se han realizado en la explotación de los censos de la ronda del 2000. Le han dado visibilidad a la importancia que tienen los censos para el análisis de la discriminación étnica. Además permitirá examinar los avances y retrocesos al comparar los indicadores que se calculen con los resultados de la ronda 2010. A continuación se detallan los subsistemas existentes:

Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas. SISPPPI

Contiene información estadística basada en procesamientos especiales de los microdatos censales de la ronda de 2000 correspondientes a 11 países de la región⁹⁸. Este sistema fue desarrollado por CELADE/CEPAL y el Fondo Indígena.

Las grandes áreas temáticas son: Población; Salud; Distribución Territorial y Migración; Educación y Cultura; Características Socioeconómicas; Vivienda, Hogar y Familia⁹⁹.

Para cada indicador se establecieron las desagregaciones de cálculo. A excepción del idioma indígena, todos los indicadores están desagregados para indígenas y no indígenas (aunque no se presentan como brecha se puede calcular); a su vez, dependiendo de la naturaleza del mismo, según sexo, grupos de edades y zona de residencia urbano-rural.

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN EL SISTEMA DE INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS DE POBLACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS	
Indicadores	Desagregación por sexo o información específica referente a mujeres
Población	
Tamaño y estructura de la población	Sí
Proporción entre sexos	Sí
Porcentaje de población indígena	Sí
Tasa global de fecundidad	Sí
Tasa de mortalidad infantil	No
Tasa de mortalidad en la niñez	No
Porcentaje de población urbana	Sí
Migración reciente por DAM	No
Familia y hogares	
Jefatura de hogar	Sí

97 Véase http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/paginas/0/36160/P36160.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xslt

98 Bolivia (2001), Brasil (2000), Chile (2002), Costa Rica (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002), Honduras (2001), México (2000), Panamá (2000), Paraguay (2002) y Venezuela (2001).

99 Para consultar en detalle la definición y cálculo de los indicadores, véase http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPPI/SISPPPI_notastecnicas.pdf

Tipos de hogares		Sí
Hacinamiento		No
Abastecimiento de agua		No
Servicios sanitarios		No
Educación		
Lengua indígena		Sí
Asistencia escolar		Sí
Tasa de analfabetismo		Sí
Promedio de años de estudio		Sí
Trabajo		
Participación económica		Sí
Desempleo		Sí
Ocupación		Sí
Categoría ocupacional		Sí
Rama de actividad		Sí

Rangel Marta B. (2012)

Base de Datos sobre Migración Interna y Distribución Espacial de los Pueblos Indígenas en América Latina100. CELADE/CEPAL – BID – UNFPA.

Tiene por objetivo brindar datos desagregados sobre migración, según la condición de indígena/no-indígena, para fines de focalización de políticas. La base fue construida a partir del procesamiento de microdatos censales de la ronda del 2000 para 10 países¹⁰¹.

Los datos están desagregados considerando la condición de indígena/no-indígena, la dimensión territorial o región político-administrativa (División Política Administrativa Mayor - DAM y División Política Administrativa Menor - DAME), el tiempo de residencia (migración de toda la vida y migración reciente), y en algunos casos los indicadores se presentan también por grupos de edad (quinquenal), sexo y cantidad de años de estudio.¹⁰² Distingue la migración reciente.

INDICADORES DEL BANCO DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN INTERNA DE PUEBLOS INDÍGENAS	
Indicadores	Desagregación por sexo o información específica referente a mujeres
Población	
Condición de migrante reciente	Sí
Condición de migrante de toda la vida	Sí
Matrices de migración (reciente y antigua)	No
Matriz de migración reciente y relación de masculinidad	Sí
Educación	
Condición de migrante por años de estudio	No

100 Véase http://celade.cepal.org/piaalc_esp/MIGR_Int/Main_03_FFox.html

101 Bolivia (2001), Brasil (2000), Chile (2002), Costa Rica (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002), Honduras (2001), México (2000), Panamá (2000) y Paraguay (2002).

102 Para consultar en detalle la definición y cálculo de los indicadores, véase http://celade.cepal.org/piaalc_esp/MIGR_Int/Nota%20Tecnica%20Migracion.pdf

Trabajo	
Condición de migrante por condición de actividad	No
Condición de migrante por rama de ocupación	No
Categoría ocupacional de migrantes y no migrantes	No

Rangel Marta B. (2012)

Indicadores sociodemográficos a nivel municipal para pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. CELADE/CEPAL – OPS103.

La información fue obtenida a partir del procesamiento de microdatos censales de la década del 2000 para 15 países¹⁰⁴: Con excepción de Colombia, el procesamiento se realizó a partir de las bases censales disponibles.

Está compuesto de una tabla para cada país, en la cual las filas contienen las divisiones administrativas menores y en las columnas están los indicadores propiamente dichos. Contiene, por una parte, los datos poblacionales básicos según condición étnica; algunos indicadores relacionados con la fecundidad y la mortalidad infantil; y algunos indicadores vinculados a los determinantes sociales de la salud, como el acceso a saneamiento y las necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹⁰⁵.

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN EL BANCO DE DATOS DE INDICADORES SOCIODEMGRÁFICOS A NIVEL MUNICIPAL DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

Indicadores	Desagregación por sexo o información específica referente a mujeres
Población	
Población	No
Hijos nacidos vivos	Sí
Proporción de hijos fallecidos	Sí
Familia y hogares	
Población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)	No
Acceso a saneamiento	No

Rangel Marta B. (2012)

Indicadores sobre juventud indígena y afrodescendiente106. CELADE/CEPAL-OIJ-UNFPA.

Fue construido a partir del procesamiento de microdatos censales de la ronda del 2000 para 13 países¹⁰⁷. Se considera joven a las personas con edades entre los 15 y los 29 años, y se trabaja con

103 Véase http://celade.cepal.org/piaalc_esp/OPS/Main_03_OPS_FFox.html

104 Argentina (2001), Bolivia (2001), Brasil (2000), Chile (2002), Colombia (2005), Costa Rica (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002), Honduras (2001), México (2000), Nicaragua (2005), Panamá (2000), Paraguay (2002), Perú (2007) y Venezuela (2001).

105 Para ver en detalle la definición y cálculo de los indicadores, se puede consultar http://celade.cepal.org/piaalc_esp/OPS/Nota%20T%C3%A9cnica%20OPS-DEF.pdf

106 Véase http://celade.cepal.org/piaalc_esp/OIJ/Main_03_FFox.html

107 Argentina (2001), Bolivia (2001), Brasil (2000), Chile (2002), Costa Rica (2000), Ecuador (2001), Guatemala (2002), Honduras (2001), México (2000), Nicaragua (2005), Panamá (2000), Paraguay (2002) y Venezuela (2001).

desagregaciones según condición étnica, sexo y edades¹⁰⁸.

INDICADORES DEL BANCO DE DATOS SOBRE JUVENTUD INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE	
Indicadores	Desagregación por sexo o información específica referente a mujeres
Población	
Volumen y distribución relativa de los jóvenes	Sí
Peso relativo de los jóvenes	No
Jóvenes según pueblo indígena	No
Distribución de los jóvenes según edad	No
Distribución de los jóvenes según DAM	No
Población urbana (jóvenes y otros tramos de edad)	Sí
Índice de población joven	No
Familia y hogares	
Jóvenes madres según pueblo indígena de pertenencia	Sí
Número y porcentaje de jóvenes madres por tramos de edad	Sí
Número y porcentaje de jóvenes madres por situación conyugal	Sí
Número y porcentaje de jóvenes madres por nivel educativo	Sí
Proporción y número de hijos fallecidos de madres jóvenes según nivel educativo	Sí
Educación	
Años de estudio de los jóvenes según tramos de edad	Sí
Nivel de instrucción según pueblo de pertenencia	No
Trabajo	
Jóvenes según condición de actividad	Sí
Participación económica de jóvenes y adultos	Sí
Desempleo de jóvenes y adultos según nivel de instrucción	Sí
Jóvenes ocupados en el servicio doméstico	Sí
Jóvenes ocupados según años de estudio	Sí
Jóvenes ocupados según rama de actividad	Sí
Jóvenes y adultos ocupados según categoría ocupacional	Sí
Jóvenes y adultos ocupados según ocupación	Sí

Rangel Marta B. (2012)

Desigualdades de pueblos indígenas y afrodescendientes. CEPAL/CELADE

Sus objetivos son: incrementar el conocimiento cuantitativo acerca de la distribución territorial de pueblos indígenas y afrodescendientes en Argentina, Colombia, Chile y Perú; visualizar la situación de desigualdad territorial y exclusión social de estos grupos; fortalecer los procesos de visibilidad estadística; y contribuir al empoderamiento de las organizaciones indígenas en el uso de

108 Para ver en detalle la definición y cálculo de los indicadores, se puede consultar http://celade.cepal.org/piaalc_esp/OIJ/Nota%20tecnica%20OIJ.pdf

información sociodemográfica ¹⁰⁹.

Se presenta para cada país una selección de indicadores demográficos y socioeconómicos, desagregados por grupos étnicos y sexo, tanto a nivel nacional como para áreas menores.

INDICADORES DEL BANCO DE DATOS SOBRE DESIGUALDADES TERRITORIALES DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES	
Indicadores	Desagregación por sexo o información específica referente a mujeres
Población	
Número de habitantes	Sí
Estructura por edad	Sí
Población urbana	Sí
Población indígena urbana	Sí
Familias y hogares	
Viviendas particulares ocupadas con abastecimiento inadecuado de agua	No
Hogares principales según tipo de hogar	No
Mujeres jefas de hogar	Sí
Educación	
Población analfabeta según edad	
Promedio de años de estudio de la población adulta	Sí
Población que asiste a establecimientos educativos	Sí
Población de 15 a 19 años que terminó la educación primaria	Sí
Trabajo	
Población ocupada por categoría ocupacional	Sí

Rangel (2012)

Bancos de datos con indicadores sobre salud, educación y empleo que desagregan información sobre etnia/condición racial

Sistema de indicadores de la cohesión social en América Latina. CEPAL.

Base de datos compuesta por varios temas y subtemas, entre los cuales solamente dos indicadores (porcentaje de población que se adscribe a una etnia y lenguas habladas por la población originaria) se encuentran desagregados por sexo y etnia o raza. La información fue recuperada del SISPPi, en el caso del primer indicador, sobre 11 países de la región y, en el caso del segundo, sobre 8 países.

INDICADORES DEL BANCO DE DATOS SOBRE COHESIÓN SOCIAL	
Indicadores	Desagregación por sexo o información específica referente a mujeres
Porcentaje de población que se adscribe a una etnia	Sí
Lenguas habladas por la población originaria	Sí

109 Véase http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/2/40522/P40522.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xsl

Sistema Iberoamericano de Conocimiento en Juventud (SICJ)110. CEPAL/OIJ

Conjunto de cuadros sobre la juventud iberoamericana, procesados sobre la base de las últimas encuestas de hogares disponibles. Es una iniciativa que surge en el marco del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009–2015, coordinado por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Desarrollado en forma conjunta con CEPAL, incorpora indicadores de todos los países que integran la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). La OIJ es un organismo internacional de naturaleza multigubernamental que integra a los ministerios de juventud de los países de la región iberoamericana y que tiene como principal objetivo la inclusión e integración de las juventudes¹¹¹.

Actualmente contiene información de 8 de los países sobre los que existe información desagregada por sexo y condición étnica¹¹². En el resto de los casos las desagregaciones por etnia no están incluidas pero sí la de sexo.

La información está desagregada por edad (desde los 12 hasta los 35 años), nivel educacional (sin educación, hasta primaria completa, hasta secundaria completa, universitaria incompleta, universitaria completa), condición de pobreza (indigente, pobre no indigente, no pobre), quintil de ingreso y área geográfica (área metropolitana, resto urbano, rural).

INDICADORES DEL BANCO DE DATOS SOBRE JUVENTUD	
Indicadores	Desagregación por sexo o información específica referente a mujeres
Educación	
Personas jóvenes que no estudian y no participan	Sí
Personas jóvenes que no estudian y no trabajan	Sí
Tasa de asistencia a la educación secundaria en población juvenil	Sí
Tasa de asistencia a la educación post-secundaria en población juvenil	Sí
Conclusión de la educación primaria en la población juvenil	Sí
Conclusión de la educación secundaria en la población juvenil	Sí
Conclusión de la educación post-secundaria en la población juvenil	Sí
Familias y hogares	
Tasa de jefatura de hogar en población juvenil	Sí
Trabajo	
Tasa de empleo juvenil	Sí
Tasa de ocupación juvenil	Sí
Tasa de desempleo juvenil y adulto	Sí
Tasa de afiliación y sistemas de seguridad social en población juvenil	Sí

Rangel Marta B. (2012)

110 Véase http://sicj.cepal.org/indicadores/ficha/?indicador_id=16&lang=sp

111 El organismo está compuesto por 21 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, República Dominicana, Ecuador, España, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

112 Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

**Sistema de Información Estadístico de Tecnologías de la Información y la Comunicación¹¹³.
CEPAL**

Base de datos con indicadores relacionados con las condiciones de vida y de acceso a nuevas tecnologías, desagregados por raza y etnia en relación con cinco países¹¹⁴. Los datos se pueden desagregar por área de residencia, edad (grandes grupos, grupos quinquenales y edad simples), educación (educación de la persona, nivel de estudio en el hogar, asistencia a establecimiento educacional), información laboral (condición de actividad, ocupación principal, rama de actividad principal, categoría ocupacional principal), parentesco con el jefe del hogar y tamaño del hogar con o sin servicio doméstico y vivienda (tipo y propiedad).

INDICADORES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN	
Indicadores	
	Acceso a servicios en el hogar
	Alcantarillado
	Electricidad
	Acceso a equipos electrónicos en el hogar
	Radio
	Equipo de sonido
	Radio o equipo de sonido
	Televisor
	Televisor en blanco y negro
	Televisor en color
	Televisor por suscripción
	DVD o VCR
	Número de televisores
	Acceso y uso de teléfono en el hogar
	Acceso a teléfono fijo
	Acceso a teléfono móvil
	Acceso a telefonía fija o móvil
	Uso de teléfono móvil
	Número de teléfonos fijos
	Número de teléfonos móviles
	Acceso y uso de computador en el hogar
	Acceso a computador
Indicadores	
	Uso de computador
	Número de computadores
	Local de uso de internet

113 Véase <http://www.cepal.org/tic/flash/>.

114 Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala.

Casa de otra persona
Centro de acceso público
Hogar
Trabajo
Establecimiento educativo
Local de acceso comercial
Local de acceso comunitario
En otros lugares
Tipos de uso de internet
Búsqueda de información
Compras
Comunicación
Descarga de películas
Educación formal y actividades de capacitación
Envío o recepción de mensajes electrónicos
Interacción con organismos gubernamentales (gobierno electrónico)
Lectura o descarga de revistas
Llamadas telefónicas mediante protocolo de Internet (IP)
Operaciones de banca electrónica
Entretenimiento
Uso y descarga de videojuegos o juegos para computadora

Rangel Marta B. (2012)

Sociómetro-BID¹¹⁵

Es una base de datos que contiene un conjunto diverso de indicadores sociales, con el objetivo de analizar las condiciones sociales de la población en América Latina y el Caribe. Los indicadores son construidos sobre la base de la información de las encuestas nacionales de hogares, que incluye a 21 países desde 1990 hasta 2008.

Además de los indicadores tradicionales que permiten monitorear los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Sociómetro-BID incluye un conjunto amplio de indicadores clasificados en cinco áreas: demografía, educación, mercado laboral, vivienda e ingresos, con el propósito de captar de una mejor manera las condiciones de vida en América Latina y el Caribe. Un aspecto a destacar es que en esta base se desagregan los indicadores por origen étnico y condición racial (siempre y cuando estén presentes en las encuestas de hogares), además de desagregarlos por género, área de residencia geográfica, educación y quintil de ingresos.

Base de datos de Legislación Indígena. BID.

Este banco de datos contiene información sobre la legislación indígena clasificada por país y por tema de todos los países de América Latina.

El banco de datos contiene información sobre legislación indígena clasificada por país y por variable para todos los países de América Latina. El banco de datos cubre 20 variables con sus respectivos

115 Véase <http://www.iadb.org/Research/SociometroBID/aboutUs.cfm>.

indicadores, que van desde la diversidad cultural, identidad e idiomas a tierras y territorios, derechos económicos y registros civiles. Además de la transcripción de toda la legislación a nivel de constitución, legislación primaria y secundaria y, en algunos casos, jurisprudencia por variable, también se incluye un análisis del avance de la legislación por país en variable en términos cuantitativos y cualitativos.

Los temas que contempla son los siguientes: Diversidad Cultural, Identidad, Territorios, Jurisdicción Indígena, Autonomía, Medio Ambiente, Participación, Idioma, Salud, Educación, Derechos Económicos, Régimen Militar, Registro Civil, Uso de Sustancias, Patrimonio Cultural, Libertad de Culto y Espiritual, Mujeres Indígenas, Derecho de Familia, Pueblos Indígenas de Frontera y Órganos de Política Indígena.

La sistematización de datos censales permite construir un conjunto mínimo de indicadores vinculados a educación, salud y empleo, incorporando enfoque de género y de discriminación según el lugar de residencia. CEPAL, y en especial CELADE han llevado a cabo distintos procesamientos que pueden ser utilizados para ello. Se detallan las publicaciones que contienen indicadores que podrían utilizarse.

Desarrollos que presentan información estadística que puede ser utilizada para el diseño de sistemas de indicadores (no se encuentran en bases de datos)

- CEPAL/UNICEF (2012), *Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina*. Brinda información diferenciada étnicamente para 17 países de América Latina. Aporta antecedentes sobre aspectos demográficos y sobre la magnitud de la pobreza infantil indígena y afrodescendiente en materia de educación, información, vivienda, acceso a agua potable e instalaciones de saneamiento. Además, indaga sobre las inequidades que, en estos ámbitos, se producen no solo por factores asociados a la etnicidad sino también a nivel territorial.
- Fabiana del Popolo, Mariana López y Mario Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*. CEPAL-OIJ.
- CEPAL (2007), *Panorama Social*. En esta edición hubo dos capítulos que incorporaron en el análisis la discriminación étnica. Capítulo III: Calidad de la educación. Las desigualdades más allá del acceso y la progresión educativa: se analizaron las desigualdades educativas utilizando como fuentes las encuestas a hogares, y se presenta, entre otras, la variable étnica cuando está disponible. Capítulo V: Agenda social. Políticas públicas y programas de salud dirigidos a los pueblos indígenas de América Latina. Se realiza un diagnóstico acerca de las políticas y los programas de salud de los pueblos indígenas de América Latina, sobre la base de la información extraída de las respuestas de 16 países a la encuesta de la CEPAL sobre este tema.
- CELADE (2010), *Salud materno infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: una relectura desde el enfoque de derechos*, que brinda un panorama regional de la situación de salud de la mujer y de las niñas y niños indígenas sobre la base de información cuantitativa y cualitativa.
- CELADE, *Desigualdades territoriales y exclusión social de pueblos indígenas y Afrodescendientes: producción y uso de indicadores para políticas y programas*. Se elaboraron cuatro atlas sociodemográficos y ocho perfiles subnacionales de los pueblos indígenas de la Argentina, Chile, Colombia y el Perú. En los atlas, se analiza la situación sociodemográfica de estos grupos a escalas territoriales menores con un mapeo de indicadores demográficos, educativos y de salud, y considerando las brechas étnicas y de género.
- CELADE (2011), *Salud de la población joven indígena en América Latina: un panorama general*. Analiza indicadores demográficos y socioeconómicos generales diferenciados para las poblaciones jóvenes indígenas y no indígenas de 14 países de América Latina, generados principalmente a partir de los censos. Específicamente, se aporta información sobre la salud reproductiva y mental de los jóvenes indígenas.
- ALAP (2011), *Migración de jóvenes indígenas en América Latina, en "Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes"*, ALAP, Serie Investigaciones N° 12. El trabajo contribuye al conocimiento de las migraciones internas recientes de las y los jóvenes indígenas en nueve países de América Latina.
- CELADE (2008), *Observatorio Demográfico No. 6: Pueblos indígenas*. Presenta un conjunto de indicadores de los pueblos indígenas de América Latina para un total de 13 países, estimados a partir de la información recolectada en los Censos de Población de la región de la ronda de los 90 y del 2000.
- Jhon Antón, Álvaro Bello, Fabiana Del Popolo, Marcelo Paixão y Marta Rangel (2009), *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. Este documento ofrece una panorámica de la situación de los afrodescendientes latinoamericanos en aspectos tales como su identificación en los sistemas estadísticos, la realización de sus derechos, las brechas de inequidad que los separan de otros grupos sociales y su nivel de organización en la sociedad civil, con la idea de contribuir a la transversalización del enfoque étnico en la región.
- CELADE-CEPAL (2011), *La juventud afrodescendiente en América Latina. Reseñas de Población y Desarrollo N° 6* Diciembre, 2011.
- SITEAL (2011), *La situación social y educativa de la población indígena y afrodescendiente en América Latina*. Analiza estadísticas a partir de encuestas a hogares. Es una actualización del Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas de América Latina.
- PNUD (2010), *Población afrodescendiente de América Latina*. Analiza condiciones de vida de la población afrodescendiente para los países de la región. Además sistematiza información sobre implementación de los pactos y los convenios internacionales relacionados con los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la población afrodescendiente.
- CELADE-OPS (2011), *Salud de la población joven indígena en América Latina. Un panorama general*.
- CEPAL (2008), *Pueblos indígenas de América Latina: políticas y programas de salud, ¿cuánto y cómo se ha avanzado?*
- CELADE (2008), *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*.
- OIT (2007), *Panorama Laboral*. Esta publicación incluye un análisis de la situación en el empleo distinguiendo a la población según condición étnica para los años 2000 y 2006. Utiliza como fuente las Encuestas a Hogares de aquellos países que relevan esta variable.

Estudios que abordan la brecha étnica o por condición racial analizando los Objetivos del Milenio:

- CEPAL/UNICEF (2012), *Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina*. Este documento brinda información diferenciada étnicamente para 17 países de América Latina. Aporta antecedentes sobre aspectos demográficos y sobre la magnitud de la pobreza infantil indígena y afrodescendiente en materia de educación, información, vivienda, acceso a agua potable e instalaciones de saneamiento. Además, indaga sobre las inequidades que, en estos ámbitos, se producen no solo por factores asociados a la etnicidad sino también a nivel territorial.
- CELADE-CEPAL (2010), *Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos*. Presenta información sobre mortalidad infantil y en la niñez de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina, a partir de datos de 13 países cuyos censos contienen información desagregada según condición étnica y de cuatro países donde se incorpora esta distinción en las encuestas de demografía y salud.
- CELADE (2010), *Salud materno infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: una relectura desde el enfoque de derechos*. Proporciona un panorama regional sobre la salud materna infantil de los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina, desde el marco de los determinantes sociales considerando el papel crucial que tiene el contexto sociopolítico en las condiciones de vida de estos pueblos. Se presenta un panorama sobre la salud de la mujer, con especial preocupación por la salud reproductiva, así como la salud infantil; finalizando con el análisis de la mortalidad en la niñez e infantil. Se han utilizado indicadores de salud-materno infantil basados en información recogida en la ronda de censos de 2000 y encuestas de demografía y salud.

Otros trabajos que utilizan Encuestas a Hogares y cuyo análisis se focaliza en las brechas étnicas son:

- Busso, Matías, Cicowiez, Martín y Gasparini, Leonardo (2005), *Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean. UNDP 2005*.
- Alarcón, Diana, José Antonio Mejía y Eduardo Zepeda (2007), *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina: Más allá de los promedios*. Documentos de trabajo del INDES. BID.

Sistemas de indicadores sobre derechos indígenas

La recolección, desagregación y difusión de datos sobre pueblos indígenas basada en criterios de etnicidad, género, cultura, pertenencia a una colectividad cultural o tribal e idioma, son aspectos fundamentales identificados en el Plan de Acción del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas¹¹⁶.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas realizó distintas reuniones para analizar los desafíos y avances en la producción de información. En el año 2004, se consensuó que “los datos deberían ayudar a detectar y medir la discriminación, la desigualdad y la exclusión de los pueblos indígenas individualmente y como grupo”¹¹⁷. En las distintas reuniones se enfatizó la importancia técnico-política de avanzar en la producción de indicadores, destacando el enfoque de derechos individuales y colectivos, la necesidad de producir datos pertinentes culturalmente y la participación activa de los pueblos en el diseño, puesta en marcha y análisis de los datos.

El diseño y puesta en marcha de sistemas de indicadores no ha estado ausente en la agenda de los pueblos indígenas. En estos últimos años se han llevado a cabo distintos seminarios para avanzar en la definición de sistemas de indicadores. No obstante los avances en su diseño, resta avanzar en lograr consensos para la definición y puesta en marcha de indicadores de discriminación en la región.

El principal avance en materia de sistemas de indicadores sobre derechos indígenas en América Latina lo constituye el Sistema Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPPPI), cuya creación se enmarca en el Proyecto “Sistema de Información para Pueblos Indígenas” (SIPI) del Fondo Indígena con apoyo de CELADE/CEPAL.

116 Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 59/174, 20 de Diciembre de 2004.

117 Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 44/25, anexo.

Se construyeron diversos indicadores cuantitativos a partir de los Censos de Población de la ronda del 2000, con un enfoque que permite identificar brechas étnicas, generacionales y de género. Este sistema está diseñado para presentar indicadores estadísticos¹¹⁸.

Desde un enfoque de derechos, es interesante destacar la experiencia llevada a cabo por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. En la VIII Asamblea General (México D.F., noviembre 2008), se resolvió establecer el Sistema de Monitoreo de la Protección de Derechos y el Buen Vivir de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe¹¹⁹. Fue diseñado por un equipo del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Fondo Indígena. Su objetivo es el diseño y desarrollo de un sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la situación de desarrollo de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe. Este sistema llevó a cabo una prueba piloto en cinco países (Chile, Guatemala, Ecuador, Bolivia y Panamá) y está en proceso de diseño aún. Utiliza un enfoque de derechos, definiendo distintos campos y dominios para los cuales luego definen indicadores estructurales, de proceso y de resultado. La estructura es la siguiente:

6 Campos	18 Dominios	Variables		Indicadores									
				De voluntad política			Normativos				De implementación		
		30 Variables sobre protección jurídica	35 Variables sobre Buen Vivir	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
				Ratificación de tratados	Adhesión a declaraciones	Planes de gobierno	Constitución	Legislación	Medidas judiciales	Medidas administrativas	Existencia de instituciones	Atención de demandas	Ejecución programas y resultados
Tipos de indicadores				Indicadores de procesos			Indicadores estructurales				Indicadores de resultados		

CAMPOS	DOMINIOS	VARIABLES SOBRE DERECHOS	VARIABLES SOBRE BUEN VIVIR
Diversidad	Cultura	Reconocimiento del carácter pluricultural del Estado	Usos oficiales de las lenguas
		Protección de las culturas indígenas	Educación intercultural
	Ciudadanía	Prohibición de discriminación racial y cultural	Prácticas culturales expresadas y ejercidas
		Reconocimiento de personas jurídicas colectivas	Establecimiento de entidades colectivas indígenas

118 Este proyecto surge para contribuir al acceso y calidad de los recursos de información para y sobre los pueblos indígenas. Esta iniciativa responde a demandas de organizaciones indígenas y de instituciones gubernamentales que requieren de información pertinente confiable oportuna y de calidad sobre los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. Disponible en <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/>.

119 Véase <http://www.fondoindigena.org/sismonitoreo/>

Acceso igualitario a derechos sociales:
indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

Territorialidad	Territorios	Titulación de territorios indígenas	Territorios demandados / territorios asegurados
		Prohibición de desplazamientos forzosos	Ejercicio de control sobre territorios históricos
		Prohibición presencia militar	Medidas sobre pueblos en fronteras
	Tierras	Protección de tierras indígenas	Atención de conflictos agrarios
	Medio ambiente	Protección del medio ambiente en que se desarrollan los pueblos indígenas	Consulta / consentimiento previo sobre impacto ambiental
		Reconocimiento del derecho de explotación sobre los recursos naturales de sus territorios	Acciones de oposición a proyectos en territorios indígenas
	Recursos naturales	Medidas que reservan el derecho sobre la flora y fauna existente en sus territorios	Gestión indígena de recursos en sus territorios
		Régimen de patentes en favor de pueblos indígenas	Inscripción de patentes
Libre determinación	Autonomía	Reconocimiento legal de autonomía de los pueblos	Atención a iniciativas autonómicas indígenas
		Reconocimiento de formas propias de organización	Registro de organizaciones indígenas
	Autoridad	Reconocimiento de autoridades tradicionales indígenas	Experiencias de ejercicio de autoridad y representación
		Protección de la economía tradicional	Ejercicio de recursos públicos por autoridades indígenas
	Jurisdicción indígena	Reconocimiento del derecho indígena	Existencia de prácticas de justicia indígena
		Reconocimiento de capacidad jurisdiccional	Existencia de instancias jurisdiccionales indígenas
	Garantías procesales	Garantía de perito e intérprete	Proximidad de la justicia
	Pluralidad jurídica	Formas de armonización entre justicia nacional y justicia indígena	Entrenamiento de jueces y otros operadores públicos sobre temas indígenas
Bienestar	Educación	Garantía de educación intercultural bilingüe (EIB)	Existencia de establecimiento de EIB
	Salud	Despenalización de prácticas medicinales indígenas	Existencia de centros de salud interculturales
	Vivienda	Garantía de vivienda culturalmente adecuada	Programas y acciones de promoción y recuperación de la vivienda propia

Desarrollo indígena	Planes de vida	Garantía de participación de los indígenas en las decisiones que los afectan su colectividad	Porcentaje del PIB para inversión en regiones indígenas
			Planes y programas en regiones indígenas
	Acción afirmativa	Protección especial a mujeres indígenas	Programas específicos para mujeres, niñas y niños indígenas
		Protección especial a niños/as indígenas	
Participación	Planeación	Garantía de participación indígena en los procesos de planificación	Mecanismos de participación en planeamiento y programación: experiencias probadas
		Participación en órganos de política indígena	Incorporación temática indígena en agenda de desarrollo del Estado
	Política	Garantía para facilitar la participación de los indígenas en los procesos electorales	Medidas de administración electoral que faciliten la participación indígena
		Establecimiento de circunscripciones electorales indígenas	Resultados electorales en regiones indígenas
			Aprovechamiento de espacios de elección popular
			Aprovechamiento de espacios administrativos
			Aprovechamiento de espacios políticos
			Aprovechamiento en espacios de gestión y gestoría
	Aprovechamiento en espacios internacionales		

La necesidad de abordar con enfoque de derechos el diseño de sistemas de indicadores, es una constante que se observa en las principales discusiones internacionales sobre indicadores para los pueblos indígenas¹²⁰. En la revisión realizada en el año 2007 por el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI, 2008), se destaca que “Indicadores conceptualizados desde un enfoque basado en los derechos humanos requieren que se preste especial atención a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, y de las mujeres indígenas en particular. Estos indicadores deben ser capaces de medir el grado de reconocimiento del derecho en cuestión y el grado de ejercicio, así como también medir las dimensiones del proceso de realización de los derechos humanos, como la participación, la no discriminación por cuestiones de sexo, etnia o cultura, la autonomía y la responsabilidad. El instrumento de derechos de referencia es la Declaración Universal de Derechos de Pueblos Indígenas. Los indicadores deben permitir la medición de cuestiones de importancia fundamental para el desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas, tales como el control sobre la tierra y los recursos, la participación en condiciones de igualdad en el proceso de adopción de decisiones, el control de sus propios procesos de desarrollo, así como cuestiones de discriminación o exclusión en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

120 Véase, entre otros, (Tebtebba Foundation, 2008) y Unión Mundial por la Naturaleza (2006).

Además, de las dimensiones individuales y familiares los indicadores deben abarcar también la dimensión comunal o comunitaria y la dimensión de género”.

Este enfoque debe ser aplicado teniendo en cuenta los principios de libre determinación, consentimiento libre, previo e informado, participación plena y significativa, respeto por la diversidad y empoderamiento.

La Fundación Tebtebba, con el apoyo de la Secretaría del Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, ha sistematizado la discusión sobre distintas propuestas de diseño de sistemas de indicadores, elaboradas de manera participativa en distintos seminarios internacionales¹²¹ (Tebtebba, 2008). En América Latina, se llevó a cabo la Reunión de expertos sobre indicadores de bienestar y pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, celebrada por recomendación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas en su 3ª, 4ª y 5ª sesiones, 2004.

El abordaje propuesto se enmarca en el enfoque de derechos, definiendo indicadores de estructura, proceso y resultado en dos ejes: reconocimiento y ejercicio de derechos colectivos. La estructura propuesta es la siguiente (en cada una de ellas se definen los indicadores)¹²²:

1- Reconocimiento de derechos colectivos

Tema: tierra, territorio y recursos naturales

Tema: patrimonio natural y cultural colectivo

Tema: formas de organización social

Tema: identidad (colectiva y de género)

Tema: libre determinación

2- Ejercicio de los derechos colectivos

Tema: modelos de autonomía y autogobierno

Tema: relaciones interculturales

Tema: grado o nivel de bienestar

Durante el Seminario de expertos/as de América Latina y el Caribe sobre indicadores pertinentes para las comunidades indígenas y locales y el Convenio sobre Diversidad Biológica, realizado en el año 2006, se elaboraron un conjunto de principios generales que sirven de marco general de referencia de los indicadores. Identificaron indicadores de conocimientos tradicionales organizados en temáticas de tierras, territorios, producción, espiritualidad y sitios sagrados; educación, comunicación, lengua y cultura; y salud y medicina indígena. Los indicadores fueron trabajados a partir de tres niveles: indicadores estructurales, indicadores de procesos e indicadores de resultados¹²³.

Los desarrollos conceptuales brindan insumos para el diseño de sistemas de indicadores, pero se requiere fortalecer la voluntad política de los países de la región para avanzar hacia la puesta en marcha de un núcleo básico de indicadores consensuados, que en el trabajo conjunto pueda fortalecerse y ampliarse.

121 Además, allí se señala la importancia técnico-política de avanzar en la puesta en marcha de sistemas de indicadores: “El proceso de construcción de indicadores es una oportunidad no sólo de generar información, sino de promover nuevas formas de participación entre los pueblos indígenas y los Estados, así como para crear mecanismos transparentes que faciliten el acceso, la distribución y la difusión de información”. Tebtebba Foundation (2008).

122 Ver detalle de los indicadores en Universidad Nacional Autónoma de México (2008).

123 Véase detalle de los indicadores en Unión Mundial por la Naturaleza (2006).

Sistemas de indicadores sobre derechos afrodescendientes

La visibilidad de la agenda afrodescendiente en la región es notoriamente inferior a la de pueblos indígenas. Esta situación queda en evidencia por los escasos desarrollos a nivel internacional para la puesta en marcha de indicadores específicos de discriminación.

En esta área el único sistema de indicadores identificado es el ya descrito de CELADE¹²⁴.

Recientemente, en la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Cádiz, España, los días 16 y 17 de noviembre de 2012 se decidió la creación del “Observatorio de Datos Estadísticos sobre Afrodescendientes en América Latina y el Caribe”, “para demostrar su compromiso firme con el avance de la cooperación como un medio de promover la inclusión plena de los afrodescendientes en sus respectivas sociedades y superar el racismo y la discriminación racial y tomar en cuenta diferentes contextos nacionales”. Su objetivo es “obtener, a partir de las informaciones ofrecidas por instituciones nacionales encargadas de datos estadísticos, recopilar y difundir datos y estadísticas sobre la situación de los afrodescendientes en los niveles regional, nacional y local en las diferentes esferas de la vida social, incluyendo, entre otras cosas, educación, empleo, salud, justicia, política, cultura, deporte y recreación, con vistas a apoyar a los Gobiernos, en base a sus funciones y prioridades específicas, para que formulen e implanten políticas públicas para promover los derechos de los afrodescendientes”¹²⁵.

El Observatorio Afrodescendiente Iberoamericano será una institución independiente, y estará conformado por los países que voluntariamente manifiesten su deseo de participar. En la propuesta no se plantean indicadores, sino avanzar en el estudio de la información disponible y la calidad de los datos¹²⁶.

La experiencia ecuatoriana

Ecuador, en el año 2002 llevó a cabo la primera Encuesta Nacional sobre los 25 pueblos indígenas (SIDENPE) para determinar las diversas realidades socio-culturales y económicas de las nacionalidades y pueblos. Con parámetros definidos por los propios pueblos, la encuesta pretende establecer los niveles de bienestar tanto individual como colectivo. Se llevó a cabo en comunidades, asentamientos locales o grupos locales relacionados, que constituyen las instancias de organización y administración territorial de las nacionalidades y pueblos. Las encuestas se hicieron en las lenguas de los respectivos pueblos. Los temas sobre los que la encuesta se organizó fueron: identidad y organización social; condiciones internas para el ejercicio de los derechos colectivos; seguridad territorial y ambiental; sistemas de educación y salud; acción social comunitaria.

Este país ha desarrollado un sistema integrado de indicadores sociales¹²⁷ que presenta la particularidad de tener módulos específicos para el análisis de algunos grupos sujetos a discriminación. Cuenta con:

- Sistema de Indicadores Sociales sobre la Situación de las Mujeres y las Desigualdades (SIMUJERES)
- Sistema de Indicadores Sociales sobre los Niños, Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ), Sistema de Indicadores de la Juventud (SIJOVEN)
- Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano (SISPAE)
- Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas

124 Véase http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/paginas/0/36160/P36160.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xslt

125 Véase <http://plataformacumbremundialafro.blogspot.com.ar/2012/11/xxii-cumbre-iberoamericana-en-deuda-con.html>

126 Una descripción de la propuesta del observatorio puede consultarse en <http://afroxxi.files.wordpress.com/2012/07/propuesta-de-resultados-de-afroxxi-esp.pdf>

127 Véase <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?система=6#>

- Sistema de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM)
- Sistema de información de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISSAN)
- Sistema de Indicadores Ambientales (SIAMBIENTE).

Los dos sistemas vinculados a Pueblos Afroecuatorianos y Pueblos Indígenas abarcan distintas áreas sociales e incluyen indicadores específicos e información de políticas. En el caso de los pueblos indígenas, se destaca particularmente la apertura de los indicadores por pueblos.

INDICADORES UTILIZADOS POR EL SIDENPE - ECUADOR (ENCUESTA NACIONAL SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS)
Identidad y organización social <ul style="list-style-type: none">• Auto-reconocimiento• Diversidad interna• Lengua, uso de la lengua propia• Vivienda: cambios• Familia: tipología, predominio• Migración
Condiciones internas para el ejercicio de los derechos colectivos <ul style="list-style-type: none">• Formas de autoridad y ámbitos de competencia• Niveles de participación• Administración de justicia
Seguridad territorial y ambiental <ul style="list-style-type: none">• Acceso a la tierra y otros recursos• Factores que limitan o violan ese derecho• Nivel de conflicto y actores en conflicto• Biodiversidad, calidad y nivel de daño
Educación y sistemas de salud <ul style="list-style-type: none">• Cobertura y recursos de ambos sistemas (bilingüe, español, salud tradicional, sistema estatal)• Detección de problemas críticos• Percepciones en relación con cada uno de los sistemas• Nivel de uso de prácticas ancestrales
Acción social en el ámbito comunitario <ul style="list-style-type: none">• Servicios disponibles, calidad y nivel de cobertura• Principales problemas según la propia percepción• Acción social: tipo de programas, formas de cooperación y ejecución

3.1.6. Género

La Plataforma de Acción aprobada en el Congreso Mundial sobre la Mujer de la ONU, que se celebró en Beijing (1995), incluye el siguiente objetivo a perseguir en todos los países: “asegurar que las estadísticas referidas a individuos se recogen, procesan y analizan presentándose por sexo y edad, y que reflejan los problemas, asuntos y cuestiones relacionadas con hombres y mujeres en la sociedad” [párrafo 206 (a) de la Plataforma de Acción](CEPAL, 2006).

En el área de género es donde se pueden observar los mayores avances en la disponibilidad de datos desagregados. Los organismos internacionales que presentan indicadores sociales, incluyen esta desagregación. En todos los organismos se ha creado como mínimo una instancia que se ocupa específicamente de los derechos de las mujeres, según veremos a continuación.

ACNUR	http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1d9.html
FAO	http://www.fao.org/gender/en/
FNUAP	http://www.unfpa.org/gender/index.htm
HABITAT	http://www.unchs.org/categories.asp?catid=9
OIT	http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/index.htm
ONUSIDA	http://www.unaids.org/es/strategygoalsby2015/womenandgirls/
OPS/OMS	http://www.paho.org/gdr
PMA	http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/women.html
PNUD: Género en el desarrollo:	http://www.undp.org/women/
PNUMA	http://www.unep.org/
UNAIDS	http://www.genderandaids.org/
UNESCO	http://www.unesco.org/women/
UNICEF	http://www.unicef.org/spanish/beijing5/main.htm
UNWOMEN	http://www.unwomen.org

Observatorio de Igualdad de Género

Como ya se hizo mención anteriormente, la desagregación es la condición mínima para avanzar hacia el análisis de la discriminación. Precisa ser complementada con la inclusión de indicadores que permitan analizar las maneras en que se manifiesta la discriminación y afecta a los distintos colectivos de mujeres.

Los censos y Encuestas a Hogares incluyen en todos los casos la variable sexo. Los registros de educación y salud, también.

La construcción de estadísticas de género, que avanzan por sobre la simple desagregación de datos para construir indicadores de género, también se ha fortalecido, tanto metodológicamente como en la cantidad de recursos o bases de datos.

En el marco de la CEPAL, en 1999 se elaboró un sistema de indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del programa de Acción Regional y la Plataforma de Acción de Beijing (LC/L.1186)¹²⁸. Los indicadores se agrupan en las distintas áreas temáticas de la plataforma.

Dentro de la CEPAL, la Unidad Mujer y Desarrollo publica una base de datos con indicadores de género para los países de la región¹²⁹.

128 Véase <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/29106/P29106.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl>

129 Véase http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

Acceso igualitario a derechos sociales:
indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

Población	Población total, según sexo		
	Población, por áreas urbana y rural, según sexo		
	Distribución porcentual de la población en áreas urbana y rural, por sexo		
	Distribución de la población por sexo y grupos de edad		
	Tasa global de fecundidad		
	Tasa de crecimiento de la población, por sexo y según grupos de edad		
	Relación de dependencia demográfica, por grupos dependientes, según sexo		
	Tasa de mortalidad infantil, por sexo (CELADE-NU)		
	Esperanza de vida al nacer, según sexo		
	Hogar y familia	Población y hogares	Población por tramos de edad y sexo, según estado conyugal, áreas urbanas
Población por tramos de edad y sexo, según sexo de la jefatura de hogar, áreas urbanas y rurales			
Población por tramos de edad y sexo, según relación de parentesco, áreas urbanas y rurales			
Jefatura y hogares		Hogares por tipología de hogar, según sexo de la jefatura, áreas urbanas	
		Hogares por sexo de la jefatura, según la presencia de cónyuge, áreas urbanas y rurales	
		Hogares por sexo de la jefatura, según tipología de hogar, áreas urbanas y rurales	
		Hogares por sexo de la jefatura según estado conyugal y presencia de hijos en el hogar, áreas urbanas y rurales	
		Hogares con jefatura femenina, según tipología del hogar, áreas urbanas y rurales	
		Hogares por sexo de la jefatura, según tramos de edad, áreas urbanas y rurales	
		Hogares donde una mujer es la principal aportante de ingresos, según tipología de hogar, áreas urbanas y rurales	
		Caracterización de los hogares según sexo de la jefatura, áreas urbanas	
Educación y capacitación de la mujer		Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años, según sexo	
		Tasa de alfabetismo en la población de 15 - 24 años de edad, según sexo (UNESCO-ODM)	
	Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más, según sexo		
	Tasa bruta de matrícula por nivel de enseñanza, según sexo		
	Asistencia escolar femenina por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según grupos de edad, áreas urbanas		
	Asistencia escolar masculina por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según grupos de edad, áreas urbanas		
	Situación a lo largo del ciclo escolar de la población de 15 a 19 años, según sexo		
	Promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años de edad, según sexo, áreas urbanas y rurales		
	Promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años de edad, según sexo, áreas urbanas y rurales		
	Promedio de años de estudio población económicamente activa de 15 años y más, según sexo, áreas urbanas y rurales		
	Población de 15 a 24 años de edad, según años de instrucción, áreas urbanas y rurales		
	Población de 25 a 59 años de edad, según años de instrucción, áreas urbanas y rurales		
	Población económicamente activa de 15 años y más, según años de estudio alcanzados según sexo, áreas urbanas y rurales		

	Población de 15 años de edad y más por sexo según años de instrucción, áreas urbanas y rurales	
	Relación entre el número de niñas y el de niños según nivel de enseñanza (primaria, secundaria y superior) (UNESCO)	
Trabajo remunerado y no remunerado	Población económicamente activa (PEA)	Condición de actividad por sexo según grupos de edad, áreas urbanas
		Tasa de participación económica de la población de 15 y más años de edad, según sexo y condición de pobreza, áreas urbanas y rurales
		Tasa de participación económica de la población de 15 años y más, según quintil de ingreso per cápita del hogar, áreas urbanas y rurales
		Tasa de participación de la población de 25 a 59 años de edad, según nivel de calificación y sexo, áreas urbanas
		Tasa refinada de participación de la población por sexo, áreas urbanas
		Tasa específica de participación de la población urbana por grupos de edad, según sexo
	(PEA) Desocupada	Tasa de desempleo abierto urbano por años de estudios, según sexo
	(PEA) Ocupada	Estructura de la población ocupada urbana femenina, por categoría ocupacional
		Estructura de la población ocupada urbana masculina, por categoría ocupacional
		Estructura de la población ocupada urbana femenina por sector de actividad económica
		Estructura de la población ocupada urbana masculina por sector de actividad económica
		Estructura de la población ocupada femenina por grandes sectores de la actividad económica según área geográfica
		Estructura de la población ocupada masculina por grandes sectores de la actividad económica según área geográfica
		Ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, por sexo
		Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola (OIT)
		Jornada laboral de las mujeres ocupadas de 15 años y más según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar, áreas urbanas y rurales
	Ingresos	Proporción del ingreso medio laboral de las mujeres, respecto del ingreso medio laboral de los hombres de iguales características, según años de instrucción, áreas urbanas
		Relación de salarios urbanos entre los sexos, según años de estudio aprobados
	Seguridad social	Asalariados que aportan a sistemas de seguridad social
		Ocupados que aportan a sistemas de seguridad social
		Asalariados con contrato formal
	Quehaceres domésticos	Mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar, según posición de parentesco y número de menores presentes en el hogar, áreas urbanas
	Tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado	Promedio de horas (semanales/diarias) por zona de residencia según tipo de trabajo, población de 15 años y más
		Promedio de horas (semanales/diarias) por tramos de edad según tipo de trabajo, población de 15 años y más
		Promedio de horas (semanales/diarias) por años de estudio según tipo de trabajo, población de 15 años y más
		Promedio de horas (semanales/diarias) por categoría ocupacional según tipo de trabajo, población ocupada de 15 años y más

Acceso igualitario a derechos sociales: indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)	Uso de internet, población de 15 años y más por tramos de edad, según sexo
	Acceso a internet en el hogar, población de 15 años y más por tramos de edad, según sexo
	Acceso a telefonía móvil, población por tramos de edad, según sexo
	Uso de telefonía móvil, población por tramos de edad, según sexo
	Uso de internet para actividades de educación, población de 15 años y más por tramos de edad, según sexo
	Uso de internet para compras electrónicas, población por tramos de edad, según sexo
	Uso de internet para fines de entretenimiento, población por tramos de edad, según sexo
Salud sexual y reproductiva	Tasa de mortalidad materna (UNICEF-OMS)
	Partos asistidos por personal sanitario especializado (UNICEF-OMS)
	Tasa de prevalencia de uso de anticonceptivos en mujeres casadas de 15 a 49 años, cualquier método
	Población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA, por sexo (UNICEF-OMS)
	Maternidad en adolescentes: porcentaje de mujeres adolescentes de 15-19 años de edad que son madres
Mujeres en la adopción de decisiones	Poder ejecutivo: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales
	Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional
	Poder judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema
	Poder local: porcentaje de mujeres alcaldesas electas
	Poder local: porcentaje de mujeres concejales electas
Género y pobreza	Población que vive en hogares pobres por sexo, según tramos de edad, áreas urbanas y rurales
	Población sin ingresos propios por sexo y tramos de edad, áreas urbanas y rurales
	Mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres y no pobres, áreas urbanas y rurales
	Jefatura de hogar por condición de pobreza y por sexo, áreas urbanas y rurales
	Magnitud de la pobreza en hogares biparentales sin y con aporte de las cónyuges al ingreso familiar, áreas urbanas y rurales
	Hogares encabezados por mujeres en cada condición de pobreza, áreas urbanas
	Relación entre el ingreso total individual de las jefas de hogar en comparación con los jefes de hogar, áreas urbanas
	Hogares en que jefes y jefas son las únicas personas que aportan ingresos por presencia del cónyuge, según sexo de la jefatura de hogar, áreas urbanas y rurales
	Coeficiente de la brecha de pobreza en hogares por sexo de la jefatura, áreas urbanas y rurales
	Perceptores de jubilaciones y pensiones entre los adultos mayores, por tramos de edad según sexo, áreas urbanas
	Aportantes de ingreso del hogar según relación de parentesco y condición de pobreza, por sexo de la jefatura, áreas urbanas y rurales
	Índice de feminidad en hogares pobres y no pobres por tramos de edad, áreas urbanas y rurales
	Índice de feminidad de la indigencia y de pobreza por área geográfica
Violencia	Mujeres de 15 a 49 años cuyos esposos/compañeros demostraron conductas específicas de control según edad
	Mujeres 15 a 49 años cuyos esposos/compañeros demostraron conductas específicas de control según estado civil actual

Mujeres 15 a 49 años cuyos esposos/compañeros demostraron conductas específicas de control según empleo
Mujeres 15 a 49 años cuyos esposos/compañeros demostraron conductas específicas de control según nivel de educación
Mujeres 15 a 49 años cuyos esposos/compañeros demostraron conductas específicas de control según quintil de riqueza
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia física, según edad
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia física, según estado civil
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia física, según nivel educacional
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia física, según quintil de riqueza
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia física, según empleo
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia sexual, según edad
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia sexual, según estado civil
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia sexual, según nivel educacional alcanzado
Mujeres 15 a 49 años que ha experimentado algún tipo de violencia sexual, según quintil de riqueza

Desde el punto de vista institucional, en la página de CEPAL referida al Cuestionario Beijing +15¹³⁰ se presentan las respuestas de los gobiernos de América Latina y el Caribe al cuestionario sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) para la preparación de las evaluaciones y exámenes regionales que tuvieron lugar en 2010 para la conmemoración de Beijing+ 15.

Otro banco de datos de interés es el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe¹³¹, que se crea a partir del Consenso de Quito (2007). En la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países participantes pidieron a la CEPAL que, junto con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, “colabore con los Estados miembros que así lo soliciten en el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos adoptados mediante la creación de un observatorio de igualdad que contribuya al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de género”. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe es un proyecto interinstitucional en el que participan distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de la cooperación internacional¹³², a través de apoyo financiero y técnico. La CEPAL es la secretaria técnica y es responsable de implementar el Observatorio.

El Observatorio está concebido como una herramienta para dar seguimiento a la agenda emanada del Consenso de Quito. Sus principales objetivos son: a) Analizar y dar visibilidad al cumplimiento de metas y objetivos específicos en torno a la igualdad de género en la región; b) Brindar apoyo técnico y capacitación y c) Hacer un diagnóstico de las desigualdades entre mujeres y hombres.

El Observatorio realiza anualmente un informe en el que se analiza la evolución de los indicadores. Este análisis se complementa con un estudio en profundidad de un tema específico que permite examinar las políticas que se están aplicando en relación con la agenda de Quito. Además, sistematiza normativa

130 Véase <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/8/36338/P36338.xml&cssl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>

131 Véase <http://www.cepal.org/oig/>

132 Participan OPS, UNFPA, ONUMJERES, AECID y la Secretaría General Iberoamericana.

específica sobre temas de discriminación de género (leyes de cuidado, cuotas, violencia).

La autonomía de las mujeres constituye el eje articulador de las tres áreas temáticas privilegiadas en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en función de las cuales se han identificado indicadores que muestran desigualdades críticas. Estas áreas temáticas son las siguientes: Autonomía física, expresada en dos dimensiones que dan cuenta de dos problemáticas sociales relevantes en la región: los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género; Autonomía en la toma de decisiones, referida a la presencia de las mujeres en la toma de decisiones en distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones y Autonomía económica, entendida como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios, a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones; con los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía.

Los indicadores desarrollados son los siguientes:

Autonomía física

- Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima
- Maternidad en adolescentes
- Demanda insatisfecha de planificación familiar
- Mortalidad materna

Autonomía en la toma de decisiones

- Poder Ejecutivo
- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Poder Local (alcaldesas)
- Poder Local (concejales)
- Países que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer

Autonomía económica

- Población sin ingresos propios por sexo
- Tiempo total de trabajo

El Observatorio difunde datos promedio por país. Los límites para la presentación de indicadores desagregados por etnia y condición racial, debido a la falta de datos de base, han condicionado su implementación¹³³.

Además, existen distintas bases de datos que contienen indicadores específicos sobre igualdad de género, entre los cuales cabe mencionar:

133 Recientemente se encargó una consultoría que relevó la disponibilidad de datos. Sus resultados fueron utilizados en el apartado de raza y etnia para caracterizar las bases de datos de CEPAL. Rangel (2012).

FAO	Género y derecho a la tierra – Base de datos	Esta base de datos contiene información sobre los países relativa a leyes nacionales y consuetudinarias que regulan el uso de la tierra, los derechos de propiedad y la herencia. Ofrece información sobre los derechos legales de mujeres y hombres relativos al acceso a la tierra	http://www.fao.org/gender/landrights/home/es/
PNUD	El Índice de Desigualdad de Género (IDG)	Este índice refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones, a saber, salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, para tantos países como datos de calidad razonable se dispongan. El índice muestra la pérdida de desarrollo humano causada por la desigualdad existente entre los logros de mujeres y varones en estas dimensiones. Varía entre el 0, que indica que mujeres y varones presentan un desarrollo igual, y el 1, que supone que las mujeres registran el peor desarrollo posible en todas las dimensiones medidas.	http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idg/
ONU	Estadísticas e indicadores sobre las mujeres y los hombres	Este sitio web proporciona las últimas estadísticas e indicadores sobre las mujeres y los hombres en seis ámbitos específicos de interés: - Población - Salud - Familia - Educación - Empleo - Participación política.	http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/
	Informes de las Mujeres en el Mundo	Estos informes se preparan por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas en intervalos de cinco años Estadística, a partir de 1990.	http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/WWreports.htm
UNESCO	eAtlas of Gender Equality in Education	Presenta los últimos datos e indicadores en materia de educación del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) de género desglosados disponibles.	http://www.app.collinsindicate.com/atlas-gender-education/en-us
BANCO MUNDIAL	Gender Equality Data and Statistics	Cconsolida varias fuentes de estadísticas, herramientas y materiales de referencia que abarcan el empleo de las niñas y las mujeres, el acceso a las actividades productivas, la educación, la salud, la vida pública y la toma de decisiones, los derechos humanos, y los resultados demográficos. Incluye datos desglosados por género para 47 indicadores de inclusión financiera del Índice mundial de inclusión financiera (Global Findex); el Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo, y, el sitio Women, Business and the Law (Mujer, empresas y derecho), cuyos indicadores se basan en leyes y regulaciones que afectan las perspectivas de las mujeres como empresarias y empleadas.	http://datatopics.worldbank.org/gender/
SEDLAC	ESTADÍSTICAS POR GÉNERO	Incluye indicadores a partir de encuestas a hogares. Abarca temas de educación, empleo, ingreso y pobreza.	http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/por-genero.php
BID/IDEA	Género y Partidos Políticos en América Latina	Es una base de datos sobre participación política que contiene resultados de una encuesta realizada en 18 países de América Latina para administrar a 94 partidos políticos. Los datos fueron recolectados entre el 15 de enero y el 15 de octubre de 2009.	http://www.iadb.org/research/geppal/page.cfm?artID=7359
OIT	Sistematización de la información sobre género y mercado de trabajo en OIT	Acceso a bases de datos de la OIT y los últimos informes específicos sobre género y mercado de trabajo.	http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/gender.htm
Inter-Parliamentary Union	Mujeres en los parlamentos	Datos de participación de las mujeres en los parlamentos nacionales, disponibles desde 1997.	http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm

Acceso igualitario a derechos sociales:
indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

OPS	Informe género y salud	Estadísticas por país.	http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/gdr-basic-indicators-spanish-2011.pdf
	Sistema de Información GEN Salud	Guía de recursos sobre género y salud.	http://www1.paho.org/spanish/DPM/GPP/GH/GenSalud.htm

En el área de derechos sexuales y reproductivos, CEPAL ha elaborado una bibliografía que permite acceder a las principales estadísticas en esta área¹³⁴.

A nivel de los países, también se ha avanzado en la institucionalización de observatorios de monitoreo de la igualdad de género.

AVANCES DE LOS SISTEMAS DE INDICADORES DE GÉNERO A NIVEL NACIONAL		
País	Tipo de sistema de información existente	Convenios interinstitucionales de cooperación a nivel nacional
Argentina	Construcción de indicadores de género por el INDEC	
Brasil	Sistema Nacional de Información de Género (SNIG-BR) / Observatorio de la Igualdad de Género	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y otras instituciones públicas
Chile	Estadísticas de género de los censos 1992-2002 en línea	
Colombia	Observatorio de Asuntos de Género- OAG (Ley 1009 a 2006)	
Costa Rica	Propuesta Preliminar del Sistema de Indicadores de Género que incluía en 2008 un total de 98 indicadores para 10 áreas temáticas de la Plataforma de Acción de Beijing.	Entre el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para integrar la perspectiva de género es la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico.
Cuba	Base de datos con la información disponible.	Compromiso para recopilar más entre la Federación de Mujeres cubanas (FMC) y la Oficina Nacional de Estadística (ONE)
Ecuador	SIMUJERES en el Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador	Entre el Consejo Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Estadísticas (INEC)
El Salvador	Integración del enfoque de género en el VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda realizado en el año 2007	Entre la Dirección General de Estadísticas y Censos el Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
Guatemala	Sistema de Indicadores para Análisis de Género en Guatemala	Entre el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Secretaría Presidencial de la Mujer
Haití	Proceso de integración de los indicadores de género en las encuestas	Entre el Ministerio a la Condición Femenina y a los Derechos de las Mujeres y el Instituto Haitiano de Estadísticas e Informática.
Honduras	Sistema Nacional de Información de la Mujer, adolescente y la niña	Entre el INE y el INAM con la cooperación de UNFPA y a través de la DAG de CEPAL para procesar y generar una propuesta de 99 indicadores de género / con las otras instancias gubernamentales para que provean información estadística desagregada por sexo.
México	Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISESIM)	Entre el INEGI y el INMUJERES
Nicaragua	Sistemas de indicadores con enfoque de género (SIEG)	Entre el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INM) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

134 Véase <http://bibliografias.cepal.org/content.php?pid=307147&sid=2515557>

Panamá	Sistema de indicadores con enfoque de género de Panamá (SIEGPA).	Red de Entidades Públicas y Civiles productoras y usuarios de información estadística para la incorporación del enfoque de género en la estadística nacional.
Paraguay		Convenio en preparación entre la Secretaría de la Mujer y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)
Perú	Estadísticas sectoriales con indicadores de Género. Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo Estadístico PENDES 2008-2012 incluye un proyecto de construcción de indicadores de género.	Entre el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) elaborar una primera encuesta de uso del tiempo.
República Dominicana	Observatorio Estadístico de la Mujer	Entre la Secretaría de la Mujer y el INE para la producción de estadísticas de género
Uruguay	Sistema de Información de Género - SIG	
Venezuela		Entre el INAMUJER y el INE para la elaboración de estadísticas desagregadas por sexo y la creación de indicadores de género.

Fuente: CEPAL. Elaboración propia en base a información de los países.

Cepal (2010)

A pesar de estos avances, los sistemas de información para avanzar en el análisis de la discriminación por género aún enfrentan desafíos. En primer lugar, para poder examinar transversalmente los avances y retrocesos es preciso poder analizar la desigualdad de género en los distintos colectivos y grupos, sobre todo en aquellos más vulnerables a la discriminación. Como hemos visto en otros apartados, es complejo analizar las brechas de género en poblaciones indígenas y afrodescendientes, y el abordaje de las brechas en el ámbito rural también enfrenta retos, ya que los mismos requieren de encuestas específicas.

La distribución del tiempo total de trabajo y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos son dos áreas sobre las cuales los avances han sido escasos. El análisis de la incorporación al mercado de trabajo y las desigualdades de género requiere de avanzar en el conocimiento de las trayectorias laborales y las desigualdades en cada sector económico; en esta línea las Encuestas a Hogares presentan limitaciones, y son escasos o nulos los avances en los estudios a nivel de empresa. Otra área con graves carencias que impacta en la desigualdad de género es la invisibilidad estadística del cuidado, las estrategias de los hogares y las demandas en cada uno de los grupos de edad y colectivos.

ENCUESTAS DE USO DEL TIEMPO REALIZADAS

Las encuestas de uso del tiempo llevadas a cabo en la región son:

1. Argentina (se aplicó en 2005 en la ciudad de Buenos Aires)
2. Bolivia (se incorporó una pregunta en la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo de la Encuesta de Hogares 2001)
3. Brasil (desde 1992 incluye preguntas en la Encuesta de Hogares por Muestreo y desde 2009 un módulo sobre uso de tiempo en la Encuesta Continua de Hogares)
4. Cuba (1985, 1997 y 2000, incluyendo baterías de preguntas sobre uso de tiempo, módulos y una encuesta específica)
5. Colombia (módulo en Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2007, 2008, 2009 y 2011, así como preguntas relativas al trabajo no remunerado en la Encuesta de Consumo Cultural de 2008)
6. Costa Rica (en 2004 se aplicó un módulo adosado a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y en 2011 una EUT específica en la gran área metropolitana)
7. Chile (en los años 2007 y 2008 se hizo una encuesta piloto en la Gran Santiago)
8. Ecuador (en 2005 adosó un módulo al Sistema Integrado de Encuesta de Hogares aplicado en Quito, Chimborazo y Esmeraldas, y en 2007 se repitió a nivel nacional)
9. El Salvador (2004-2005 como módulo de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida de 2000 y 2008)
10. Honduras (módulo en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2009)
11. México (en 1996, 1998 y 2002 la EUT se realizó la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, y en 2009 se realizó la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo)
12. República Dominicana (se aplicó a nivel nacional, 1995)
13. Nicaragua (se realizó como módulo de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida de 1996 y 1998)
14. Panamá (se hizo como parte de la Encuesta de Propósitos Múltiples de 2008)
15. Paraguay (como módulo de la Encuesta Integrada de Hogares de 2001)
16. Perú (ejecutada en diciembre de 2010)
17. Uruguay (se aplicó en la ciudad de Montevideo en 2003 y 2007 y en 2011 como módulo de la Encuesta Continua de Hogares a nivel nacional)
18. Venezuela (se realizó durante el 2011)

Marco Navarro (2012)

El Informe del Secretario General de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2012) ratifica los vacíos existentes en áreas no tradicionales al señalar: “La producción de estadísticas de género sigue centrada en los ámbitos tradicionales y se centra menos en los ámbitos nuevos. Aunque la mayoría de países producen periódicamente estadísticas de género en ámbitos como la mortalidad, la educación, la fuerza de trabajo y el desempleo, menos de la mitad elaboran regularmente estadísticas sobre los medios de comunicación o la violencia contra la mujer”.

Violencia de género

En un diagnóstico reciente realizado por CEPAL sobre la disponibilidad de datos sobre violencia contra las mujeres y las políticas públicas orientadas a erradicarlas, se señalan dos aspectos que suelen estar presentes en los distintos diagnósticos de discriminación: a) a pesar de los avances normativos, las instituciones que se crean para implementarlos son débiles, los esfuerzos están fragmentados y carecen de recursos suficientes; b) no se diseñan e implementan sistemas de información que permitan diagnósticos a partir de los cuales diseñar y monitorear políticas (Frías y Hurtado, 2010). A continuación, citamos algunas partes pertinentes del informe.

Señala el informe: “Uno de los aspectos más urgentes y deficitarios a la luz de los resultados de hoy

en materia de disminución —si no erradicación— de la violencia contra las mujeres es que no es posible medir el impacto de las medidas adoptadas, en tanto no existen, salvo excepciones, sistemas de registros unificados que orienten la respuesta estatal al permitir conocer la magnitud de la violencia contra las mujeres. Es reciente el esfuerzo por uniformar criterios para la recolección de información pero aún insuficiente para dar por cumplida la obligación jurídica que han contraído los Estados en materia de generación de información (...) Por su parte, los marcos legales adoptados en gran parte de los países del mundo, si bien han sido claves en el reconocimiento y visibilización de una problemática históricamente ocultada, también revelan en su aplicación graves deficiencias producto de la persistencia de prácticas discriminatorias hacia las mujeres por parte de los operadores de justicia, la falta de recursos, etc., todo lo cual contribuye a que la impunidad en estas materias se haga parte del mecanismo de reproducción de la violencia y de dominación de las mujeres. En síntesis, a nivel global, América Latina y el Caribe aparecen como una región que ha dado relevancia a la problemática de violencia contra las mujeres, y en particular a la necesidad de contar con niveles de información”.

CEPAL señala a su vez, niveles de información dispar: “Esto, sin embargo, debe ser matizado por las condiciones políticas, institucionales y económicas de los países que marcan un mayor o menor grado de avance para la construcción de los indicadores, de acuerdo a dichos factores. Los niveles de información que se registran son dispares. Si bien se cuenta con información cuya fuente se concentra mayoritariamente en los Estados, no es menos cierto que los enfoques sobre la violencia implementados hasta el 2007 —cuando se inicia una ola de reformas legales— no han facilitado la tarea de registro de información que requiere la construcción de los indicadores del interés de este estudio. La información ha transitado principalmente por dos vías, la de las encuestas demográficas o de población, y los registros administrativos en el ámbito judicial y de seguridad pero poca interrelación ha existido entre estos dos campos”.

Concluye, entonces, que la información se presenta fragmentada o su producción es discontinua, y que ningún país dispone de la totalidad de información para dar cuenta de manera comprensiva de la problemática de la violencia contra las mujeres. Dice el informe: “... la información es parcelada (no registra toda la información que se requiere como es el caso de los registros administrativos) o no mantiene una frecuencia que permita dialogar con las otras formas de producción de información. Ningún país de América Latina y el Caribe cuenta en la actualidad con toda la información que requieren los indicadores”.

No obstante, según el estudio, se registran avances que merecen ser destacados: “...hay importantes avances tanto a nivel internacional como en los ámbitos nacionales que exponen que la región se mueve hacia marcos y sistemas de información que den cuenta de los requerimientos de las Naciones Unidas: casos como los de México y Argentina en cuanto a marcos legislativos con inclusión de la obligación de establecer bases de datos y sistemas de análisis; o la constancia de Ecuador y del mismo México en la aplicación de sus encuestas demográficas con inclusión de módulos de violencia; el registro de la Fiscalía Nacional del Perú sobre femicidio, el Observatorio de Criminalidad y Delincuencia en Uruguay, se encuentran a mitad de camino entre la instalación de la problemática en el Estado y la transversalización de la misma. De allí que los esfuerzos por dar un marco de registro de información e indicadores aplicables a todos los países a los que se sumará próximamente el diseño de un módulo de violencia contra las mujeres a ser incorporado en encuestas de aplicación nacional —(Comisión Económica para Europa 2009)—, sean un importante insumo para esta última etapa en materia de respuesta estatal a la violencia” (Frías y Hurtado, 2010).

Además de los déficits de información, uno de los aspectos a destacar en la construcción de

indicadores a nivel MERCOSUR es la necesidad de avanzar en la homologación de aquellos que puedan estar disponibles. La definición de violencia y la forma en que se registra difiere entre países y al interior de ellos.

Adicionalmente, las formas de producción de información corren por vías paralelas y en consecuencia, al no estar articuladas, no se promueve una mirada integral sobre la problemática: “América Latina y el Caribe cuentan con registros administrativos fundamentalmente en el ámbito policial, judicial, de seguridad, salud, a veces trabajo, que dan cuenta de niveles básicos de información a partir de denuncias o de atenciones prestadas en los servicios públicos involucrados. Sin embargo esta información, dentro del mismo ámbito o sector es disímil. Principalmente en el ámbito judicial y de seguridad pública, la información se registra a partir del marco legal que establece la posibilidad de denunciar y que constituyen crímenes, delitos o faltas. Sin embargo, el que operen bajo un mismo marco conceptual y jurídico, no necesariamente implica que se puede mirar el fenómeno al menos integralmente en dicho sector. Así, por ejemplo, los registros policiales no requieren la misma información que los judiciales o que los del Ministerio Público ya sea porque agrupan las conductas en categorías que no son homologables aunque legales (delitos violentos o delitos contra las personas) o porque los tiempos de procesamiento de una y otra varían al punto tal que no hay posibilidad de integrarlos. Entre sectores, esto es por ejemplo entre salud y seguridad, entre el ámbito judicial y el de los centros de emergencia para mujeres en los países en los que los hay, no se logra identificar la existencia de protocolos de intercambio de información que pudieran ir construyendo una mirada más integral sobre el fenómeno de la violencia y por tanto quedan como dos formas de generar información paralelas” (Frías y Hurtado, 2010).

El Observatorio sobre la Igualdad de Género, de CEPAL, ya mencionado, tiene como uno de los ejes organizadores el de “Autonomía Física”. Como principal indicador utiliza la tasa de feminicidio, que es un indicador de la situación extrema de violencia.

En materia de violencia, desde un enfoque de derechos, sería importante construir indicadores de avances en el plano normativo e institucional, focalizando también el análisis en el desarrollo de sistemas de información.

En el marco del MERCOSUR se ha llevado a cabo un informe muy completo sobre disponibilidad de indicadores, que señala los déficits en materia de información, pero avanza en la sistematización del marco normativo e institucional¹³⁵. Esta puede ser una fuente de información para construir indicadores.

135 Véase http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/publicaciones/Diagnostico_Regional_Indicadores_REM_Esp.pdf

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Incorporar el enfoque de derechos en las políticas públicas lleva implícita la puesta en marcha de estrategias para el fortalecimiento de los sistemas de información. La información constituye un insumo fundamental para el conocimiento sobre el estado de goce y ejercicio de los derechos fundamentales de la población, y para el consecuente proceso de formulación, diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas.

Para el diseño de medidas orientadas a asegurar, proteger o promover el ejercicio de los derechos consagrados por las normas constitucionales e internacionales, resulta fundamental la existencia de un sistema de información estadística, cuantitativa y cualitativa, que permita identificar avances, dificultades y oportunidades existentes en relación a la población en general y en particular respecto de los distintos grupos sociales que se encuentran en una posición asimétrica en el acceso a sus derechos.

Un sistema de información bajo este enfoque se debe orientar a producir y difundir información que:

- a) contribuya a garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación, respecto de los tres niveles de obligaciones estatales: proteger, promover, garantizar;
- b) permita evaluar la pertinencia y calidad de las políticas implementadas en cada contexto social;
- c) brinde elementos para llevar a cabo una adecuada rendición de cuentas y
- d) permita promover la participación plena de la ciudadanía.

La garantía del derecho a la igualdad y no discriminación demanda, como punto de partida, la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a darle visibilidad a los grupos en situación de vulnerabilidad. Pero, a su vez, exige contar con elementos suficientes para examinar las características y resultados de las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades. Para ello, se requiere de una planificación integral de los sistemas estadísticos. Como puede observarse del diagnóstico presentado, la escasa visibilidad de los grupos que padecen situaciones de desigualdad estructural aún es un reto que deben enfrentar los países de la región. América Latina presenta fuertes heterogeneidades en y entre países, y aunque con distinta intensidad, la desigualdad es una dimensión presente en todas las estructuras sociales de la región.

Desde un enfoque de derechos, la demanda de información no se reduce a los indicadores sobre condiciones de vida. Las propuestas de indicadores de derechos del ámbito de Naciones Unidas y de la OEA acuerdan en la necesidad de contar con distintos tipos de indicadores cualitativos y cuantitativos que, enmarcados en determinado marco conceptual, permitan analizar los progresos en materia de efectivización de derechos. En esta línea de trabajo, entonces, el análisis de los progresos en el plano normativo, institucional, de diseño e implementación de las políticas públicas es central. El análisis de indicadores sobre condiciones de vida es un instrumento necesario, pero la mirada desde la garantía efectiva de los derechos excede esa dimensión.

Según señalamos, la participación es un eje central en la formulación de políticas que incorporan enfoque de derechos. La puesta en marcha de sistemas de información requiere del diseño de instancias de participación de los distintos grupos sociales en las distintas etapas (diseño de instrumentos, relevamiento, difusión y análisis). Con excepción de la información sobre los censos, en los que CELADE ha trabajado en el relevamiento de información, es escasa la disponibilidad de datos que permitan conocer cuál es el nivel de participación de la población en estas instancias.

Un sistema de información sobre discriminación debería incluir un componente que permita analizar los distintos operativos censales y de encuestas desde un enfoque de derechos. No solo interesa conocer qué datos existen, también es importante darle visibilidad a la forma en que se planifican e implementan

estos operativos. Teniendo en cuenta la debilidad de los sistemas actuales en materia de información, puede ser de interés elaborar un bloque temático que permita dar cuenta de qué manera las políticas estadísticas incorporan en su diseño las demandas de información que supone el derecho a la no discriminación.

Desde distintos organismos de Naciones Unidas, se han establecido recomendaciones para el diseño de operativos censales y de encuestas. Este es un insumo de interés para el diseño de indicadores de avance en la incorporación del enfoque de derechos en los censos y encuestas¹³⁶. Un sistema de indicadores a nivel regional, podría incorporar un módulo sobre las características de los relevamientos censales y de encuestas y su pertinencia para abordar la discriminación. De esta manera, se le brinda visibilidad a las políticas estadísticas y su rol en la lucha contra la discriminación.

En esta línea, se ha avanzado en la sistematización de la información que se produce en censos y encuestas. Sería deseable utilizar esta sistematización como un insumo para el diseño de indicadores que permitan dar cuenta de los progresos en materia de producción de información estadística sobre condiciones de vida, acceso a servicios y programas sociales, y percepciones y actitudes. Interesa conocer no solo la existencia de relevamientos, sino su cobertura geográfica y temática, su periodicidad, su nivel de difusión, etc. A lo largo del documento, se ha señalado que no es suficiente contar con datos que permitan dar cuenta de las brechas en indicadores, sino que es preciso complementarla con datos pertinentes que den cuenta sobre las condiciones de vida y demandas de los distintos grupos. Es en esta dimensión donde menos se ha avanzado.

En términos generales, podría afirmarse que existe información estadística que permite llamar la atención sobre la persistencia de la discriminación, y cómo ésta adquiere distinta intensidad en los diferentes colectivos sociales. Con excepción de la discriminación por identidad sexual, que aún tiene altos niveles de invisibilidad, en el resto de las razones prohibidas los indicadores existentes permiten llamar la atención sobre los desafíos que enfrenta la región para garantizar igualdad de oportunidades. No obstante, los avances son menores en el establecimiento de relevamientos regulares que se orienten a relevar información que permita profundizar y hacer un seguimiento de las condiciones de vida y en el acceso a servicios sociales atendiendo a las demandas específicas. En este aspecto, podemos observar cómo la discriminación estructural se refleja en el sistema estadístico. No basta conocer la evolución del proceso de envejecimiento de la población, se requiere poder analizar de qué manera las políticas públicas garantizan a las personas adultas mayores una vida en condiciones de autonomía. Como ya se ha señalado, la falta de visibilidad se traduce en círculos viciosos que incrementan la desigualdad. En esta línea, resulta importante que un sistema de información sobre el derecho a la igualdad y no discriminación permita conocer los progresos alcanzados o no en la superación de los vacíos estadísticos.

Otra área en la que se observan debilidades, se relaciona con el escaso uso de encuestas a usuarios y agentes estatales tendientes a identificar barreras culturales e institucionales que afectan el ejercicio de los derechos o la eficacia de las políticas. El fortalecimiento de las capacidades de las personas, uno de los objetivos implícitos en las políticas con enfoque de derechos, no puede llevarse a cabo sin una estrategia de producción y difusión de la información que dé cuenta de los patrones culturales e institucionales que generan actitudes y comportamientos discriminatorios y xenófobos. La discriminación, cuando es estructural, también está presente en las estructuras estatales. Por ello, es preciso el diseño de sistemas de información que incorporen de manera periódica la realización de encuestas.

136 Una síntesis de las recomendaciones realizadas por CELADE en materia de Censos de Población puede consultarse en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/45013/L3364e.pdf>. FAO presentó recomendaciones para los censos, disponibles para consulta en <http://www.fao.org/docrep/015/i2680e/i2680e00.htm>

Si bien en algunos países se observan avances, son escasos los relevamientos periódicos de percepciones, focalizadas en actitudes sobre discriminación. Con excepción de México, los países de la región no cuentan con este tipo de encuestas.

Desde un enfoque de derechos, también es preciso llamar la atención sobre los fuertes déficits existentes en el área de acceso a la justicia. Este es un aspecto crucial que determina las posibilidades de reclamo frente a situaciones discriminatorias. A la debilidad de la producción de indicadores en el ámbito judicial, se le suma la falta de un sistema integral que incluya datos de manera centralizada sobre las distintas instancias de denuncias en materia de violación de los derechos humanos. Se requiere fortalecer estas áreas, pero también es preciso tener en cuenta que un análisis del derecho de acceso a la justicia necesita contar con información proveniente de Encuestas a Hogares que incluyan de manera regular preguntas sobre victimización y acceso a la justicia. Estos módulos han sido introducidos recientemente en las encuestas de Colombia y Brasil. Una evaluación de los resultados puede permitir incidir sobre los sistemas estadísticos para lograr su incorporación de manera regular.

Uno de los grandes desafíos que enfrenta la región en materia de encuestas y relevamientos específicos, se vincula con la posibilidad de avanzar en la definición de planes plurianuales de estadísticas, que permitan dar cuenta de las distintas demandas de información y de cómo el Estado las atiende. El análisis de los planes plurianuales de estadística es otra de las áreas de interés en un sistema de indicadores sobre discriminación, pues permite monitorear de qué manera las políticas estadísticas atienden a las necesidades de los distintos grupos. De igual modo, se plantea la conveniencia de complementar la información proveniente de encuestas y relevamientos específicos con la información que surge de los registros administrativos y bases de usuarios de las distintas áreas sectoriales.

A lo largo del documento se ha señalado la existencia de sistematizaciones específicas, que en general tienden a ser atizadas de manera descriptiva. Existe un avance en la sistematización de información sobre legislación y políticas, pero en general surgen como resultado de consultorías específicas o reuniones institucionales. Esta dinámica no garantiza la continuidad y hace costosa la actualización. Un sistema de indicadores sobre discriminación debería tomar como punto de partida estos desarrollos para institucionalizarlos y de esta manera garantizar su actualización. La selección de dimensiones relevantes con enfoque de derechos puede permitir utilizar esta información de base para la construcción de indicadores de derechos.

Desde una lógica de derechos, las sistematizaciones de este tipo son un insumo importante para el análisis de las políticas, pero se requiere avanzar en la producción de indicadores que den cuenta de los progresos. Será preciso generar espacios de trabajo que permitan optimizar esfuerzos y aprovechar los procesos de producción de información en curso, generando sinergias entre las áreas que relevan información sobre normativa, institucionalidad y políticas de modo tal de poder acordar indicadores que se pueden analizar comparativamente en el tiempo. No se trata de duplicar esfuerzos, sino de complementarlos. Un examen detallado de las distintas fuentes de información para cada uno de las razones prohibidas de discriminación, permitiría establecer un piso de información sobre el estado actual de la institucionalidad y la normativa. Los relevamientos posteriores permitirán conocer y medir los progresos en esta línea. Es preciso acordar estrategias de trabajo, en un marco conceptual común, que está dado por los estándares de derechos que surgen tanto del ámbito doméstico como del internacional.

El diseño de un sistema de indicadores podría incluir, además, indicadores específicos que permitan conocer la existencia de relevamientos particulares o la existencia y características de los registros que se consideran fundamentales para contar con políticas efectivas. Ello debería sumarse a la consideración de un conjunto mínimo de indicadores cuantitativos que en la actualidad se pueden calcular, de forma tal

de darle visibilidad a la desigualdad de manera más acabada. Esta línea de trabajo representaría un paso adicional para darle visibilidad a la discriminación en el sistema estadístico nacional. En una segunda etapa, el universo de indicadores podría fortalecerse con la inclusión de indicadores de resultados o condiciones de vida, así como indicadores de proceso vinculados a las políticas que se implementan.

Desde la perspectiva de derechos, los vacíos de información son tan relevantes como los indicadores que puedan construirse. En esta dirección, es preciso trabajar en el diseño de sistemas que permitan iniciar un proceso a partir de la optimización de los datos actuales, estableciendo también claramente cuáles son las áreas más débiles o ausentes. Lo importante es dar un paso inicial, a partir del cual se puedan medir progresos. El objetivo no es apuntar a generar una base de datos única, sino promover la interrelación de las distintas fuentes de información existentes, en el marco de una estrategia de adecuación gradual y progresiva.

Por último, distintos diagnósticos señalan las debilidades de los sistemas estadísticos de la región, y demandan su fortalecimiento. Las políticas de información requieren de la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes, así como la confluencia de un conjunto de actores institucionales para potenciar los esfuerzos que se realizan para la sistematización de la información. Desde un enfoque de derechos, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de fortalecer estas áreas.

En suma, los países del MERCOSUR han avanzado en el fortalecimiento de sus sistemas de información. Si bien persisten debilidades, y desafíos para producir indicadores homogéneos en algunas áreas, los Estados cuentan con procesos de producción de información y un volumen de datos que ofrecen la posibilidad de poner en marcha sistemas de indicadores con enfoque de derechos. Teniendo en cuenta la complejidad de las áreas y políticas que suponen un sistema integral, puede ser oportuno generar distintos subsistemas de indicadores sobre áreas temáticas que permitan iniciar el proceso. No se trata de imponer sistemas de información homogéneos en cada uno de los países, sino de generar circuitos de información que permitan, de modo gradual y progresivo, construir indicadores comparables en el tiempo, contemplando las características de cada país y la forma en que cada uno organiza su sistema estadístico.

Los avances realizados en la informatización de sistemas de gestión, junto con los progresos en materia de producción de información socioeconómica, son claves para el diseño de sistemas de indicadores con enfoque de derechos. En el área de salud y educación es preciso el diseño de sistemas de información que permitan conocer las características de la oferta a nivel del efector de salud y la escuela. Resta progresar en la generación de sistemas estadísticos integrales que permitan acceder a mayor conocimiento de los distintos sectores sociales en situación de vulnerabilidad, y avanzar en la construcción de indicadores específicos en materia de cumplimiento de sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. El desarrollo actual permitiría comenzar a trabajar en la puesta en marcha de un sistema con estas características. No es tarea sencilla, pero es posible, en la medida en que logremos avanzar en la esfera política nacional y regional en estrategias de adecuación graduales y progresivas, que se apoyen en los procesos de producción de información ya en curso, y cuenten con acuerdos interinstitucionales adecuados.

BIBLIOGRAFÍA

Alméras, Diane y Calderón Magaña, Coral (coord.) (2010), *Si no se cuenta, no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.

Asociación para la Salud Integral y Ciudadanía de América Latina y el Caribe (ASICAL) (2010), Observatorio al acceso universal a la prevención, atención y tratamiento del VIH/sida e ITS para gays, bisexuales, trans y otros hombres que tienen sexo con hombres (GBTH) en América Latina y el Caribe Hispano. “Informe Resumido Latinoamérica” e “Instructivo para Observadores”.

Banco Mundial (2006), *Discapacidad y Redes de Protección Social en Países en Desarrollo*. Notas sobre Protección Social N° 6.

Cecchini, Simone (2010), “Indicadores sociales y de derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas” en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), *La medición de Derechos en las Políticas Sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (2010), *Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, CEDAW/C/GC/28.

CEPAL (2013a), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y Balance*, Primera Reunión de la Conferencia Regional de Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, 12 al 15 de agosto de 2013.

_____ (2013b), *Consenso de Montevideo Sobre Población y Desarrollo*. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

_____ (2012a), *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.

_____ (2012b), *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Santiago de Chile.

_____ (2011), *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile.

_____ (2010a), Resolución de la 649 (XXXIII), Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Trigésimo Tercer Período de sesiones, Brasilia.

_____ (2010b), *Manual de uso del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. División de Asuntos de Género. Santiago de Chile.

_____ (2009a), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Sandra Huenchuan (Edit.), Santiago de Chile.

_____ (2009b), *Informe sobre el Desarrollo de las Estadísticas Oficiales en América Latina y El Caribe*.

_____ (2008), *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Santiago de Chile.

_____ (2007), *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.

_____ (2006), *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile.

_____ (2005), *El seguimiento de los objetivos del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística*, SERIE Estudios estadísticos y prospectivos, N° 39 (autor: José L. Cervera Ferri), Santiago de Chile.

_____ (2004), *Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística*.

CEPAL/CELADE (2011), *Recomendaciones para los censos de 2010 en América Latina*, serie Manuales, N° 72 (LC/L.3364), Santiago de Chile.

_____ (2009a), *Los censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial: recomendaciones del CELADE*. Conferencia Estadística de las Américas – CEA CEPAL, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, CELADE – División de Población de la CEPAL, Banco Interamericano del Desarrollo y Fondo de Población de las Naciones Unidas.

_____ (2009b), *Urbanización en Perspectiva*, Observatorio Demográfico No. 8, Santiago de Chile.

_____ (2008), *Directrices para la elaboración de módulos sobre envejecimiento en las encuestas de hogares*. Serie Manuales N° 60, Santiago de Chile.

_____ (2005), *América Latina: Proyecciones de Población Urbana y Rural 1970-2025*. Boletín Demográfico No. 76, Santiago de Chile.

CESR (Centro por los Derechos Económicos y Sociales) (2012), *The OPERA Framework, Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights*.

CESR/ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2009), *¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, educación y la alimentación en Guatemala*.

Comisión de Estadística de Naciones Unidas (1994), *Principios fundamentales de las estadísticas oficiales*.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2011), *La Situación de las Personas Afrodescendientes en las Américas*. OEA. /Ser.L/V/II. Doc. 62.

_____ (2010), *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc 69.

_____ (2009), *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57.

_____ (2008), *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14.

Comité DESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2009), Observación General N° 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20.

_____ (1999), Observación General N° 13, *El derecho a la educación* (artículo 13 del Pacto), E/C.12/1999/10.

_____ (1990), Observación General N° 3, *La naturaleza de las obligaciones de los Estados Parte* (artículo 2, párr. 1), 12/14/1990.

Comité de los Derechos del Niño (2003a), Observación General N° 3, *VIH / SIDA y los derechos del niño*. U.N. Doc. CRC/GC/2003/3.

_____ (2003b), Observación General N° 4, *Salud y Desarrollo de los Adolescentes*. U.N. Doc. CRC/GC/2003/4.

CONSEA (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) (2010), *La Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en Brasil - Realización, Indicadores y Monitoreo desde la Constitución de 1988 hasta los días de hoy*.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (2012), *Reporte sobre la discriminación en México, Salud y Alimentación*, México D.F.

Consejo Permanente de la OEA/Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (2012), *Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes*. Estudio elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “CIDH” en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2653 (XLI-O/11): Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género]. OEA/Ser.G CP/CAJP/INF. 166/12, 23 abril 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), Opinión Consultiva OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 17 de septiembre de 2003.

Corte Suprema de Justicia de Paraguay (2013), Dirección de Derechos Humanos, “Indicadores sobre el derecho a un Juicio Justo del Poder Judicial de la República del Paraguay”, Volumen I, Indicadores Estructurales y presentación de Indicadores de Proceso y Resultado a corto plazo, Asunción.

Cortés, Rosalía y Giacometti, Claudia (2011), *Políticas de educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil*. CEPAL - Serie Políticas Sociales No. 157, Santiago de Chile.

Cortés Castellanos, Patricia (2005), *Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades*. Serie Población y Desarrollo. 61. CELADE, Santiago de Chile.

Del Popolo, Fabiana (2008), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina*. CELADE/OPS.

Duarte de Medeiros, Dulcinea (2012), “Iniciativas nacionais e no âmbito da estrutura do MERCOSUL

para a construção de sistema de indicadores em direitos humanos”, mimeo.

Durán, Ana María (2013), “Experiencia en la construcción de indicadores de derechos humanos en Bolivia”, en memoria del Seminario Internacional de Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, organizado por CEPAL/INDH, Santiago de Chile.

FAO (2012), *Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas públicas en zonas rurales de América Latina*.

FAO y Banco Mundial (2010), *Estrategia global para el mejoramiento de las estadísticas agropecuarias y rurales*.

Federación Internacional de Planificación de la Familia, Región del Hemisferio Occidental (IPPF/RHO), *Indicadores para Proyectos y Programas de Diversidad Sexual*.

FIO (Federación Iberoamericana de Ombudsman) (2011), *VII Informe sobre Derechos Humanos de la FIO sobre Personas con Discapacidad*, Trama Editorial, Madrid.

FIMI (Foro Internacional de Mujeres Indígenas) (2008), *Estado de la cuestión sobre indicadores y pueblos indígenas en América Latina*. Ponencia desarrollada en el VII Encuentro Internacional sobre Estadísticas para Políticas Públicas.

Fondo Indígena (Fondo Indígena para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe) (2004), Declaración de Brasilia, 24 de noviembre de 2004. I Reunión Intergubernamental del Fondo Indígena.

_____ (2011), *Censos de la década 2010. Avances en la visibilización de los pueblos indígenas en América Latina y el uso de la información para políticas públicas*.

Frías, Lorena y Hurtado, Victoria (2010), *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*. CEPAL - Serie Mujer y Desarrollo N° 99. Santiago de Chile.

Fukuda-Parr, Sakiko, “Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment”, *Economic Rights Working Paper Series* (2008), Working Paper 8, The Human Rights Institute, University of Connecticut.

Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2013), *Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos*, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13.

_____ (2011), *Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2.

Hopenhayn, Martín, Bello, Álvaro y Miranda, Francisca (2006), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*. Serie Política Social 118. División de Desarrollo Social de CEPAL, Santiago de Chile.

Huenchuan Sandra y Luis Rodríguez-Piñero (2010), *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas*

de protección, Documento de Proyecto, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.

Hunt, Paul (Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental), *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, A/58/427, sec. II. 10 de octubre de 2003.

IDRM (2005), *Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad 2004*. Red Internacional sobre Discapacidad/Centro para la Rehabilitación Internacional, Washington, DC.

ILGA, Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales (2012), *Homofobia de Estado. Un informe mundial sobre las leyes que criminalizan la actividad sexual con consentimiento entre personas adultas del mismo sexo*.

IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur) (2012), *La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico para la Acción*, Buenos Aires.

_____ (2011), “El principio de igualdad y no discriminación en la protección de los derechos de las personas adultas mayores. Aportes para la discusión de una Convención Internacional”, Documento de trabajo.

IPPDH y Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2013), *Acceso a derechos de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires*.

IPPDH y Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Oficina Regional de América del Sur (2012), *Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*. Buenos Aires.

IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (2007), *Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre países de América Latina y el Caribe (1970-2006)*.

Kohn R., Levav I., Caldas de Almeida J.M., Vicente B., Andrade L., Caraveo-Anduaga J.J., Saxena S., Saraceno B. (2005), “Los trastornos mentales en América Latina y el Caribe: Asunto prioritario para la salud pública” en *Rev. Panam. Salud Pública*; 18 (4/5): 229-40.

Marco Navarro, Flavia (2012), *La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas*. División de Asuntos de Género. Serie Mujer y Desarrollo 119. CEPAL, Santiago de Chile.

Martínez Pizarro, Jorge (2008), *Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades*. Notas de Población N° 88, CEPAL, Santiago de Chile.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay (2012), *Análisis de situación de salud*.

Ministros de Salud de las Américas (2007), *Agenda de Salud para las Américas 2008–2017*.

Moro, Javier y Rossi, Julieta (2013), “Los derechos en las políticas. Un marco conceptual para incorporar

el enfoque de derechos en las políticas sociales” (versión preliminar), documento de trabajo del Proyecto Avanzar en Derechos implementado por la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la asistencia técnica del IPPDH.

Moro, Javier y Rossi, Julieta (2013), “Avanzar en Derechos. Guía para incorporar el enfoque de derechos en las políticas sociales” (versión preliminar), documento de trabajo del Proyecto Avanzar en Derechos implementado por la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la asistencia técnica del IPPDH.

Murillo, Javier F. (2007), “Resultados de aprendizaje en América Latina a partir de las evaluaciones nacionales”, UNESCO/OREALC. Documento de referencia encargado para el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2008: Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?*

Naciones Unidas (2012), *Estadísticas de género*. Informe del Secretario General. E/CN.3/2013/10.

_____ (2010a), *Principios y recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*. Revisión 2, Serie M, N° 67/Rev.2. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística.

_____ (2010b), *Para cumplir la promesa: realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad hasta 2015 y después de esa fecha*. Informe del Secretario General. Sexagésimo quinto período de sesiones. A/65/173.

_____ (2010c), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*.

_____ (2008), *Principios y recomendaciones para los Censos de Población y Habitación*. Revisión 2, Serie M, N° 67/Rev.2. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística.

_____ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*.

_____ (2001), *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*. Informe del Secretario General. A/56/326.

Naciones Unidas/Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2005), *Informe sobre el cuarto período de sesiones*, 16 a 27 de mayo de 2005, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento No. 23, E/C.19/2005/9.

Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) (2013), *Construcción de indicadores de Derechos Humanos: Experiencias Regionales*. México.

_____ (2012a), *Indicadores de derechos humanos: una guía para su medida e implementación*, HR/PUB/12/5.

_____ (2012b), *Nacidos libres e iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos*, HR/PUB/12/06.

_____ (2011), *Informe sobre el uso de indicadores para determinar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, Consejo Económico y Social. E/2011/90.

_____ (2008), *Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3.

_____ (2007), *El Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Introducción a los tratados fundamentales de derechos humanos y a los órganos creados en virtud de tratados*. Folleto informativo N° 30.

_____ (2006a), *Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. UN Doc. HRI/MC/2006/7.

_____ (2006b), *Informe del Taller regional para las Américas sobre el tema “Estrategias para la inclusión de personas de ascendencia africana en los programas para reducir la pobreza, especialmente los dirigidos al logro del primer objetivo de desarrollo del Milenio”*, E/CN.4/2006/23.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2012), *Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género*. CEPAL.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2011), “Panorama sobre los sistemas de información nacionales y regionales en Sudamérica”, Informe preliminar - XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Brasilia, República Federativa de Brasil.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011a), *Igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, Informe Global Conferencia Internacional del Trabajo, Sesión n° 100, Ginebra.

_____ (2011b), *Revista Trabajo No. 72, Luchar contra la discriminación en el trabajo: Riesgo de avance*.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2005a), *IESM-OMS. Versión 2.1. Instrumento de evaluación para sistemas de salud mental*.

_____ (2005b), *Mental Health Atlas*. Ginebra.

_____ (2005c), *Atlas Child and Adolescent Mental Health Resources. Global Concerns: Implications for the Future*. Ginebra.

OMS y Banco Mundial (2011), *Informe Mundial de la Discapacidad*, Washington D.C.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2013), *WHO-AIMS: Informe de la Evaluación de los Sistemas de Salud Mental en América Latina y el Caribe utilizando el Instrumento de Evaluación para Sistemas de Salud Mental de la Organización Mundial de la Salud (WHO-AIMS)*, Washington D.C.

_____ (2012a), *Informe sobre los sistemas de salud mental en América del Sur mediante el Instrumento de Evaluación de los Sistemas de Salud Mental (IESM)* (Organización Mundial de la Salud). Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

_____ (2012b), *Salud en las Américas. Panorama regional y perfiles de país*, Washington D.C.

_____ (2011), *El derecho a la salud de los jóvenes y las identidades de género: hallazgos, tendencias y medidas estratégicas para la acción en salud pública*. Washington, D. C.

_____ (2009), *Estrategia y plan de acción sobre salud mental*. 61a. Sesión del Comité Regional Washington, D.C., EUA, del 28 de septiembre al 2 de octubre del 2009.

_____ (2007), *Situación de las Estadísticas Vitales, de Morbilidad y de Recursos y Servicios en Salud de los países de las Américas. Síntesis del Informe Regional*.

_____ (2006), *Discapacidad: lo que todos debemos saber*, Publicación científica y técnica No. 616, Washington D.C.

OPS/CEPAL (2011), *Salud de la Población Joven Indígena en América Latina, Un panorama general*, LC./R.2171, Santiago de Chile.

OPS/OMS (Organización Mundial de la Salud) (2009), *Estrategia y Plan de Acción sobre Salud Mental*, CE144/12 (Esp.), 144.a Sesión del Comité Ejecutivo.

OREALC/UNESCO (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe) (2007a), *Panorama Educativo de América Latina*, Proyecto regional de indicadores educativos. Cumbre de Las Américas.

_____ (2007b), *Consulta a países de Latinoamérica sobre necesidades educativas especiales*, Santiago de Chile.

Oyarce, Ana María y Fabiana Del Popolo (2008), *Taller binacional Enfoque étnico en las fuentes de datos en salud: experiencias en el área del pueblo Mapuche de Chile y Argentina Recomendaciones para su desarrollo futuro en el contexto de las Américas*. OPS–CELADE/CEPAL-Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) y Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

Pautassi, Laura (2010), “Igualdad y No Discriminación. Aportes del enfoque de derechos al campo de la educación”. Ponencia presentada en Seminario Internacional: Escuela, identidad y discriminación, Eje 1- Identidad, diversidad y discriminación. IIPE-UNESCO. Sede Regional Buenos Aires, Buenos Aires, 13 y 14 de octubre de 2010.

Pautassi, Laura y Laura Royo (2012), *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*. CEPAL.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, 2012.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), *Derechos de la población Afro en América Latina: desafíos para su implementación*.

Rangel, Marta B. (2012), *Inventario de la información estadística, indicadores y explotación de fuentes sobre etnia, raza y género en los países de América Latina y el Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo 114. CEPAL.

Rayén Quiroga, Pauline Stockins, Irene Azócar (2010), *Vacíos y discrepancias estadísticas en los indicadores*

ODM: *hacia una estrategia regional de conciliación estadística para América Latina y el Caribe*, CEPAL.

Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (2008), *Informe de la discriminación en Iberoamérica*.

Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (2011), *Diagnóstico Regional Indicadores en Violencia Doméstica basada en Género en El Mercosur*.

Rico, María Nieves y Marco Navarro, Flavia (2010), “Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género”, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), *La medición de Derechos en las Políticas Sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

Rodríguez Pizarro, Gabriela (2000), *Derechos humanos de los migrantes*. Informe presentado por la Relatora Especial de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos. Consejo Económico y Social. E/CN.4/2000/82.

Scagliola, Andrés y González Viñoly, Patricia (2013), “Políticas sociales con perspectiva de derechos humanos. Los indicadores de progreso en Derechos Económicos, Sociales y Culturales como instrumento” en Memoria del Seminario Internacional de Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, organizado por CEPAL/INDH, Santiago de Chile.

Schkolnik, Susana (2011), *América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas*. Notas de población N° 92. CEPAL. Santiago de Chile.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Afro XXI (2012), *Observatorio Afrodescendiente Iberoamericano Propuesta Inicial Abreviada*.

SEGIB (2008), *Informe del Seminario Poblaciones Afrodescendientes en América Latina*, Panamá. 28 y 29 de Marzo de 2008.

Stang Alva, María Fernanda (2011), *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. Serie Población y Desarrollo 103. CEPAL. CELADE/UNFPA. Santiago de Chile.

_____ (2010), “La consideración de la información en el marco jurídico, la institucionalidad y las políticas para las personas con discapacidad en América Latina”, en *Los censos de 2010 y la salud*. Informe del Seminario-Taller. Serie Seminarios y Conferencias No. 59. CEPAL/UNFPA.

Stavenhagen, Rodolfo (2007), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. A/HRC/6/15, 15 de noviembre de 2007.

_____ (2006), *Los derechos humanos y las cuestiones indígenas*, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. E/CN.4/2006/78.

Suarez Dillon Soares, Andrei (2013), “O Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos do Brasil: o que é e para que serve”, en Memoria del Seminario Internacional de Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, 12 y 13 de junio de 2013, organizado por CEPAL/INDH, Santiago de Chile.

Tebtebba Foundation (Centro Internacional para Estudios de Políticas y Educación de Pueblos Indígenas), Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Secretaría del Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas (2008), *Indicadores Relevantes para los Pueblos Indígenas: Un texto de referencia*.

Tomasevski, K. (2004), *Manual sobre la Educación basada en los Derechos: Requisitos Globales de los Derechos Humanos Hechos Simples*, Bangkok: UNESCO.

UNESCO (2008), *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*.

UNESCO/PREAL (2007), *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la Educación de Calidad para Todos*. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos, en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC), Santiago de Chile.

Unión Mundial por la Naturaleza (2006), *Indicadores de Conocimiento Tradicional de América Latina y El Caribe. Documento final*. Seminario de expertos de América Latina y el Caribe sobre indicadores pertinentes para las comunidades indígenas y locales y el convenio sobre diversidad biológica. Quito.

Universidad Nacional Autónoma de México (2008), *Los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar y desarrollo “Pacto del Pedregal”*. Informe preliminar documento de trabajo VII Sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas Organización de las Naciones Unidas.

Zapata, Daniela (2007), *Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Serie 91. CEPAL.



Acceso igualitario a derechos sociales

Indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR

El IPPDH promueve la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas como una vía para enfrentar los retos presentes en la región en pos de alcanzar igualdad étnico-racial y de género, eliminar diversas formas de violencia y lograr mayor inclusión social. Un presupuesto de este enfoque es el uso de indicadores de derechos, y la producción y disponibilidad de información adecuada, continua y de calidad para medir avances y retrocesos, y nutrir los procesos de definición de las intervenciones estatales. En este marco, este estudio visibiliza los progresos y desafíos presentes en la región en materia de generación de información para dar cuenta de las situaciones que entrañan desigualdad y discriminación en el acceso a derechos económicos, sociales y culturales. En particular, está dirigido a apoyar los esfuerzos de gobiernos y áreas estatales en la implementación de indicadores de derechos como presupuesto clave para la formulación y evaluación de las intervenciones dirigidas a enfrentar la desigualdad. Además, analiza los desarrollos existentes sobre sistemas de indicadores de derechos humanos a nivel universal e interamericano, haciendo foco en los indicadores elaborados para medir la desigualdad en el acceso a derechos sociales. El estudio brinda, por último, un panorama acerca de la disponibilidad de datos en los países del MERCOSUR en esta materia, e identifica debilidades y potencialidades para pensar el diseño y puesta en marcha de sistemas de indicadores e información con enfoque de derechos en nuestra región.