

El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: *algunos temas seleccionados*

El Consenso de Montevideo, emanado de la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en 2013, es actualmente el acuerdo intergubernamental más importante en la región en materia de población y desarrollo. De allí la relevancia de este libro, que pone a disposición un conjunto de trabajos relacionados con las diversas medidas prioritarias contenidas en ese instrumento.

La Serie Investigaciones es uno de los principales medios de difusión de las actividades de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) para orientar políticas públicas en materia de población. El presente libro de la serie, que contó con la colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), aborda algunas reflexiones en torno al Consenso de Montevideo. La introducción y los siete capítulos que lo conforman evidencian el interés de las y los autores por discutir la pertinencia y los desafíos que conllevan las nuevas agendas sobre población y desarrollo, reconociendo la transversalidad del enfoque de derechos y el imperativo de la lucha contra la desigualdad.



El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados

Jorge Martínez Pizarro
Eleonora Rojas Cabrera
María Marta Santillán Pizarro

SERIE INVESTIGACIONES / N.º 18

El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: *algunos temas seleccionados*

Jorge Martínez Pizarro / Eleonora Rojas Cabrera / María Marta Santillán Pizarro

EDITORES



SERIE INVESTIGACIONES

1. *Migrantes latinoamericanos: el estado de las investigaciones en la región*
2. *Familias iberoamericanas ayer y hoy. Una mirada interdisciplinaria*
3. *Pobreza y vulnerabilidad social. Enfoques y perspectivas*
4. *Población y salud sexual y reproductiva en América Latina*
5. *Sociedad y adulto mayor en América Latina: estudios sobre envejecimiento en la región*
6. *Población y medio ambiente en Latinoamérica y el Caribe: cuestiones recientes y desafíos para el futuro*
7. *Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y migración*
8. *Demographic transformations and inequalities in Latin America: Historical trends and recent patterns*
9. *Posibilidades para el estudio de poblaciones históricas*
10. *Colección de ensayos sobre población y derechos humanos en América Latina*
11. *Nupcialidad y familia en la América Latina actual*
12. *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes*
13. *El envejecimiento en América Latina: evidencia empírica y cuestiones metodológicas*
14. *Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes*
15. *Cairo+20: perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014*
16. *Retorno en los procesos migratorios de América Latina*
17. *Familias históricas: Interpelaciones desde perspectivas iberoamericanas a través de los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, España, Paraguay y Uruguay*

El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados

Jorge Martínez Pizarro, Eleonora Rojas Cabrera,
María Marta Santillán Pizarro
(Editores)

Serie Investigaciones N.º 18

ALAP Editor

1.^a Edición

Río de Janeiro, Brasil

2016



La Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) es una organización científica que aglutina investigadores, estudiantes y otros profesionales de veintinueve países interesados en estudios de población de América Latina y el Caribe.

ALAP es un foro privilegiado para la consolidación y difusión del conocimiento demográfico y un espacio abierto a la discusión y debate de las distintas perspectivas analíticas y posiciones regionales y nacionales sobre las temáticas actuales en materia de población.

Objetivos

- Propiciar, organizar y conducir diferentes tipos de encuentros interdisciplinarios como congresos, reuniones académicas, foros y seminarios regionales y subregionales.
- Publicar los resultados de estudios, investigaciones y eventos realizados institucionalmente o por sus asociados en acuerdo con los propósitos de la ALAP.
- Contribuir al intercambio de información, la elaboración y difusión de conocimiento y el enriquecimiento metodológico sobre la demográfica latinoamericana entre los científicos sociales de la región, los centros e instituciones académicas y de investigación, los organismos no gubernamentales y los gobiernos.
- Contribuir a que los hallazgos de la investigación sociodemográfica sean utilizados en la definición de políticas de desarrollo y en la enseñanza de las ciencias sociales.

Publicaciones de ALAP

ALAP cuenta con cuatro tipos de publicaciones regulares, todas disponibles en línea <www.alapop.org>.

1. La *Revista Latinoamericana de Población (RELAP)*.
2. La colección de libros *Serie Investigaciones*.
3. La colección de libros electrónicos *E-Investigaciones*.
4. Los anales de los Congresos de ALAP.

Las líneas editoriales de ALAP son definidas por el Comité de Publicaciones en conjunto con el Consejo de Dirección, que trabajan en el sentido de ampliar las formas de divulgación de los resultados de investigación y textos dirigidos a la enseñanza.

El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados

**Jorge Martínez Pizarro, Eleonora Rojas Cabrera,
María Marta Santillán Pizarro**
(Editores)

Serie Investigaciones N.º 18

ALAP Editor



Las opiniones expresadas en los artículos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan aquellas de las instituciones involucradas en la publicación.

The views expressed in the articles of this book are those of the authors and do not necessarily reflect those of the institutions involved in the publication.

Las opiniones expresadas son de los autores y no necesariamente reflejan
aquellas de la Asociación Latinoamericana de Población.

Primera edición, 2016, Río de Janeiro, Brasil
© 2016, Asociación Latinoamericana de Población
ISBN 978-85-62016-23-3

Esta obra se dictaminó por pares académicos y cuenta con la aprobación
del Comité Editorial de la Serie Investigaciones de ALAP para su publicación

ALAP gestión 2015-2016

Consejo Directivo

Presidente: Enrique Peláez (CIECS-CONICET, Argentina)
Secretaría General/Administrativa: Joice Melo Vieira (NEPO/UNICAMP, Brasil)
Secretaría de Finanzas: Brenda Yépez (Universidad Central, Venezuela)

Vocales y suplentes: Simone Wajman (CEDEPLAR, Brasil), Silvia Giorguli (Colegio de México, México),
Julio Ortega (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador), Marcela Cerrutti (CENEP/CONICET,
Argentina), Jafmary Feliz (ONE, República Dominicana), Paulo Saad (CEPAL, CELADE)

Comité Editorial de la Serie Investigaciones

Editores generales: Bruno Ribotta (Argentina), Tirza Aidar (Brasil), Luciana Gandini (México)
Coordinadora de Redes de Investigación: Carolina Guidotti (Uruguay/Brasil)
Editores ejecutivos del número: Jorge Martínez Pizarro (Chile), Eleonora Rojas Cabrera (Argentina),
María Marta Santillán Pizarro (Argentina)

Secretaría Administrativa de ALAP

Núcleo de Estudos da População, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP
Cidade Universitária Zeferino Vaz, Av. Albert Einstein, 1.300 - Campinas - SP
Caixa Postal: 6166 - CEP: 13081-970
<http://www.alapop.org>

Ilustración de tapa:
Violeta Martínez Courtis
Ambar Pepermans Rojas
Sofía Agustina Peralta

Producción editorial

TRILCE

Montevideo, Uruguay
trilce@trilce.com.uy / www.trilce.com.uy

PALABRAS INICIALES	
por <i>Bruno Ribotta, Luciana Gandini, Tirza Aidar y Enrique Peláez</i>	9
PRESENTACIÓN	
por <i>Pablo Salazar Canelos</i>	11
INTRODUCCIÓN	
por <i>Jorge Martínez Pizarro, Eleonora Rojas Cabrera y María Marta Santillán Pizarro</i>	15
Posibilidades de monitoreo del derecho a la salud en los primeros años de vida en Argentina. Una lectura a partir del acceso a las prestaciones y servicios comprometidos	
por <i>Eleonora Soledad Rojas Cabrera</i>	25
Entre esquecidos, invisíveis e temidos: a população carcerária no censo brasileiro de 2010	
por <i>Joice Melo Vieira</i>	45
El registro universal y oportuno de nacimientos y el derecho a la identidad en la niñez. El caso argentino	
por <i>Laura Calvelo</i>	77
El proceso de producción de estadísticas sobre derechos humanos de niños, niñas y jóvenes en Venezuela 2011-2014	
por <i>Liliana Mayanin Rivero Rivera</i>	105
Políticas de vejez en Uruguay: el tránsito hacia un paradigma de derechos	
por <i>Mariana Paredes</i>	129
Desigualdades en el uso del tiempo entre varones y mujeres. Algunas evidencias en Argentina	
por <i>María Marta Santillán Pizarro y Hugo H. Rabbia</i>	153
Entre derechos y hechos. Situación de mujeres centroamericanas en México	
por <i>Martha Luz Rojas Wiesner</i>	187
NOTICIA DE LOS AUTORES	213

Con inmensa satisfacción el Consejo de Dirección 2015-2016 de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) y el Consejo Editorial de la Serie Investigaciones presentan el libro número 18 de la Colección Serie Investigaciones de ALAP: *El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*. La publicación fue seleccionada en la convocatoria bianual de propuestas editoriales, realizada por esta asociación a principios de 2015 y fue coordinada por Jorge Martínez Pizarro, María Marta Santillán Pizarro y Eleonora Rojas Cabrera, como parte de las actividades realizadas por la Red Población y Derechos de la ALAP. Dicha Red pretende dar un espacio al desarrollo del enfoque de derechos en las investigaciones sobre población en la región, incluyendo el compromiso con la promoción y defensa de los derechos humanos.

El nuevo libro de la Serie Investigaciones de ALAP está compuesto por siete artículos de temáticas de suma relevancia para la definición e implementación de políticas de desarrollo en el área de demografía, elaborados por colegas de países de nuestra región, como Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela. Este volumen en particular articula diferentes panorámicas nacionales y regionales, así como estudios de caso, en el marco del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (2013), instrumento que establece medidas de suma importancia en ocho temas prioritarios, identificados en la agenda regional para dar seguimiento al Programa de Acción de El Cairo después de 2014.

Este nuevo número de la Serie Investigaciones corresponde al primero del año 2016, y al segundo del bienio 2015-2016, texto que será difundido oficialmente en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población - XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, que tendrá lugar en Foz do Iguaçu, en octubre de 2016. Su publicación resulta posible por el apoyo de la Oficina de Uruguay del Fondo de Población de las Naciones Unidas, que nuevamente acompaña la producción y difusión de investigaciones en el ámbito de la demografía y los estudios de población.

Felicitemos a los autores, evaluadores anónimos, asesores técnicos y coordinadores de este nuevo libro, el segundo de la Red Población y Derechos de la ALAP, por el destacado trabajo que han realizado, y que contribuye una vez más a la producción de conocimientos con la calidad y especificidad necesarias.

Bruno Ribotta, Luciana Gandini y Tirza Aidar
Editores Generales de la Serie Investigaciones

Enrique Peláez
Presidente de ALAP 2015-2016

Contribuciones en el debate en la región sobre el enfoque de derechos en el campo de la población y el desarrollo¹

El documento del Informe al secretario general de las Naciones Unidas, n.º A/69/62, del 12 de febrero de 2014, denominado Marco de medidas para el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014, reitera la importancia de la dignidad y los derechos humanos como un pilar temático y normativo de la agenda de población y desarrollo.

Al efecto recuerda que:

33. La concepción común del desarrollo, los derechos humanos y un orden mundial basado en la paz y la seguridad ha sido la base de las Naciones Unidas desde su fundación. En el artículo 1, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas (1945) se establece que uno de los principales propósitos de la Organización es «realizar la cooperación internacional en [...] el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión». En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y los dos pactos internacionales de carácter vinculante sobre los derechos humanos (1966), se enuncia una larga lista de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que los Estados A/69/62 14-00069 19/320 miembros están obligados a respetar, proteger y hacer efectivos. El sistema de protección de los derechos humanos ha evolucionado sustancialmente desde 1948 con la incorporación de numerosas convenciones internacionales y de resoluciones, declaraciones, decisiones y principios. Como complemento a las iniciativas internacionales, han surgido sistemas regionales de protección de los derechos humanos que han ido cobrando cada vez mayor envergadura y brindan protección con respecto a los derechos adaptada al contexto de cada región.

34. Aunque todos los derechos humanos son indivisibles y están interconectados, hay diversos tratados y directrices normativas que profundizan en esferas de derechos específicas. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) aclaran derechos y obligaciones específicos, enuncian los derechos de la mujer y del niño de manera más exhaustiva y proporcionan pautas sobre cómo se han de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos.

1 Las expresiones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del abajo firmante y no comprometen al Fondo de Población de las Naciones Unidas.

35. En la línea de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), celebrada un año antes, que afirmó que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están interrelacionados entre sí y son interdependientes y dedicó una sección especial de la Declaración y Programa de Acción de Viena a la igualdad de condición de la mujer, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo conjugó el desarrollo y los derechos humanos de forma irrefutable y funcional. Como se afirmó en la Declaración de Beijing de forma inequívoca: «Los derechos de la mujer son derechos humanos» (párr. 14).

36. La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo afirmó que los compromisos internacionales ampliamente reconocidos en materia de derechos humanos debían aplicarse a todos los aspectos de los programas y las políticas de población y desarrollo. Tomando como base la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, uno de los grandes avances de la Conferencia Internacional fue el reconocimiento explícito de la conexión entre los derechos humanos, la población y el desarrollo. En el Programa de Acción se afirmó que «el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales, y la persona humana es el sujeto central del desarrollo». Previendo los retos y las obligaciones relacionados con la sostenibilidad, el Programa de Acción reconoció que «el derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que se satisfagan equitativamente las necesidades ambientales, de desarrollo y demográficas de las generaciones presentes y futuras» (principio 3).

37. En el Programa de Acción se afirmó también que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y tienen todos los derechos y las libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (principio 1).

38. Además de afirmar que los derechos humanos revisten una importancia fundamental para las iniciativas de población, en el Programa de Acción se señaló que «los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos» y que esos derechos se basan en el reconocimiento del «derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos y a disponer de la información y de los medios para ello, y el derecho a alcanzar el nivel más A/69/62 20/320 14-00069 elevado de salud sexual y reproductiva», así como el «derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos» (párrafo 7.3).

39. En el Programa de Acción también se reafirmaron los derechos civiles directamente relacionados con la migración, la movilidad y la seguridad humana. Se instó a todos los países a «garantizar a todos los migrantes todos los derechos humanos básicos incluidos en la Declaración Universal de

Derechos Humanos» (principio 12) y el «derecho a buscar asilo, y disfrutar de él, en cualquier país» en caso de persecución (principio 13). También se brindaron garantías en cuanto a la movilidad al indicar que «al formular políticas de distribución de la población los gobiernos deberían velar por que los objetivos y metas de esas políticas sean compatibles [...] con los derechos humanos fundamentales» (párrafo 9.3). En lo que respecta a la seguridad humana, el Programa de Acción reafirmó que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados» (principio 2).

40. En los 19 años transcurridos desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, se han ampliado los sistemas internacional y regional de protección de los derechos humanos y se han hecho avances específicos con respecto a muchos de los objetivos de población y desarrollo fijados en el Programa de Acción. En particular, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1994, constituyó un hito importante para el empoderamiento de la mujer, la igualdad entre los géneros y los derechos humanos en todo el mundo. En la Plataforma de Acción aprobada por la Conferencia de Beijing se establecieron objetivos y medidas fundamentales con respecto a la igualdad entre los géneros en los ámbitos de la erradicación de la pobreza, la educación y la formación, la salud, la violencia contra la mujer, la participación económica de la mujer y los derechos humanos de la mujer.

Adicionalmente, en los últimos años, se ha extendido también el debate sobre las implicaciones operacionales del enfoque de derechos para el desarrollo. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el enfoque de derechos consiste en:

[...] un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos en y por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.²

2 OHCHR, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, 2006.

Aunque no existe una receta universal para el enfoque basado en los derechos humanos, los organismos de forma general han acordado un conjunto de atributos fundamentales para la instrumentación del enfoque de derechos (OHCHR, 2006):

- Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar estos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.
- Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
- En el contexto de América Latina y el Caribe, donde el principal problema a enfrentar es la inequidad en los resultados del desarrollo sostenible, el enfoque de derechos presupone un mecanismo de abordaje que además de ser coherente con el valor intrínseco de los derechos humanos, es funcional y eficiente para jerarquizar acciones que tiendan a eliminar las brechas de inequidad, de acceso universal a los servicios básicos.
- Finalmente este enfoque presupone el diseño de mecanismos de protección, pero también de restitución de los derechos conculcados, considerando además las obligaciones conjuntas de los titulares de derechos y obligaciones en el diseño de las políticas públicas.

Finalmente cabe indicar que otro aspecto fundamental del enfoque de derechos es su naturaleza progresiva e incremental. Es decir, asume los esfuerzos en curso y procura incorporar acciones de valor agregado que pueden fortalecer la acción de las políticas públicas sectoriales o generales y lograr mejorar su impacto para la consecución de sus propios objetivos, así como los objetivos establecidos en la agenda más amplia de población y desarrollo.

En este sentido, cabe indicar que la Agenda 2030 tiene sinergias con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en particular mediante el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, creado en 2016.

Pablo Salazar Canelos

Asesor UNFPA LACRO

La inclusión del enfoque de derechos en la agenda de investigación de las ciencias sociales es un asunto que aún sigue siendo relativamente novedoso, aunque en la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) se le ha dedicado atención desde hace un tiempo y en el campo de la población se detectan esfuerzos importantes con antelación a la Conferencia de El Cairo de 1994, usualmente identificada como el punto de partida de las preocupaciones. Precisamente en este contexto es que cobra relieve el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe de 2013 (en adelante, CM), que reconoce la plena validez del enfoque al aludir en sus fundamentos a los avances alcanzados y desafíos por venir en la región en cuanto a la promoción, protección y garantía de los derechos humanos. De esta manera, refuerza y actualiza los compromisos asumidos en El Cairo, planteando además, explícitamente, la importancia de incluir los temas vinculados a la población en los objetivos de desarrollo sostenible y en la agenda para el desarrollo hacia 2030.

Presentamos el segundo libro que la Red de Población y Derechos publica en la Serie Investigaciones de la ALAP. En esta oportunidad nos centramos precisamente en el CM, instrumento que constituye una carta de navegación en temas de población para los próximos años. La propuesta de la obra incorpora tanto panoramas nacionales y regionales como estudios de casos desde el enfoque de derechos. Sus temas tratan de ajustarse a las ocho cuestiones comprendidas en el instrumento, lo que es una muestra de las posibilidades y la pertinencia de los estudios. Coincidentemente, los aportes fueron realizados por ocho autoras y autores, en siete capítulos que describimos más adelante.

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013¹

El CM nace en el contexto de la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe celebrada en Montevideo en 2013. En diversos círculos de opinión se reconoce que el CM es actualmente el acuerdo intergubernamental más importante en la región en materia de población y desarrollo. Sus preceptos y espíritu recogen los intereses de las sociedades de América Latina y el Caribe en la amplia materia que acoge. Sus implicancias para la investigación son evidentes, mientras que sus derivaciones para la acción serán evaluadas con el transcurrir de los años, proceso en el cual se acompañará de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible aprobados en 2015 en las Naciones Unidas.

La conferencia citada, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno de Uruguay con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), fue una de las reuniones intergubernamentales más grandes de los últimos años en la región, congregando a los países miembros de la CEPAL, a 24 organismos regionales e internacionales y a 260 organizaciones no gubernamentales, con una audiencia total que superó las 800 personas.

El encuentro comenzó a ser planificado inmediatamente a la reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL, celebrada en Quito en 2012, ocasión en la que los países decidieron constituir esta conferencia y acordaron su primera sesión en Uruguay en agosto de 2013. El tema central que se planteó fue, concretamente, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, después de 2014 (Programa de Acción de El Cairo 1994), trayendo el objetivo de examinar sus progresos en América Latina y el Caribe en los últimos 20 años e identificar las medidas fundamentales para reforzar su implementación, poniendo énfasis en los asuntos regionales emergentes en materia de población y desarrollo.

El CM es un acuerdo relevante y pertinente. Destacado por la amplitud y riqueza de sus medidas prioritarias así como por su carácter reconocidamente visionario y progresista, que considera a la sociedad civil como activo protagonista, el CM ha logrado un reconocimiento en el escenario internacional como un texto que distingue

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013) *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* [en línea] Disponible en <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf>, [acceso 12 de agosto de 2016].

a la región por sus posiciones compartidas, sirviendo como referencia para las restantes regiones. Logró posicionarse desde su origen como un instrumento que concita una adhesión general por su legitimidad y fortaleza, muy adecuada a la realidad de la región.

Desde un punto de vista general, cabe formularse varias interrogantes. ¿Qué relevancia tiene esta conferencia para la región? ¿Qué aspectos distintivos contiene el CM adoptado en ella? ¿Cómo serán capaces los países de asumir estos compromisos? ¿Será posible realizar un seguimiento para los próximos años y cómo ejecutarlo? ¿Cómo se relacionará con la agenda 2030 de desarrollo?

La agenda del Consenso de Montevideo: 120 medidas prioritarias

La Conferencia Regional incluye ocho temas para ser priorizados y reforzados en la agenda regional en población y desarrollo a contar de 2014, para hacer frente a los nuevos retos derivados de las transformaciones en curso, de orden global y, sobre todo, regional.

De esta forma, los temas del CM son los siguientes:

1. Derechos, necesidades y demandas de las y los niños, adolescentes y jóvenes.
2. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos.
3. Brechas en el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva.
4. Igualdad de género.
5. La migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes.
6. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad ambiental.
7. Pueblos indígenas: pluriculturalidad y derechos.
8. Afrodescendientes: derechos y combate a la discriminación racial.

El CM incluye más de 120 medidas sobre los ocho temas identificados como prioritarios para dar una forma de seguimiento al Programa de Acción de El Cairo 1994. No se trata de un plan de acción, porque no contiene metas ni asigna temporalidades, entre otras cuestiones.

El CM refleja una singular postura común entre los países, de cara a los asuntos involucrados en los ocho temas prioritarios. Esta visión compartida fue el resultado de largas deliberaciones que, como era de esperar, contaban con el respaldo pleno de algunas delegaciones y con recurrentes observaciones de otras tantas.

Se acordó un aspecto crucial que constituye el punto de partida de su implementación, esto es, que la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos es el marco general que debe guiar la profundización de las políticas públicas y acciones necesarias para erradicar la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Es en este ámbito en que tiene cabida la imperiosa utilización de un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género e intercultural en el tratamiento de los asuntos de población y desarrollo, lo que da sentido al propósito de garantizar un patrón de producción y consumo sostenible, evitando el agravamiento de los cambios climáticos indeseados, entre otras medidas.

El enfoque adoptado por el CM realiza la construcción de agendas futuras apropiadas, legítimas y que se ocupen de las personas, al mismo tiempo que rescaten la consecución de la igualdad como imperativo de desarrollo. Se ocupa de la lucha contra la discriminación, la violencia y la xenofobia como problemáticas que se están instalando con fuerza en numerosos ámbitos. En tal sentido, la defensa de los derechos humanos, las discusiones sobre los instrumentos internacionales, las normativas y políticas nacionales, y los acuerdos bilaterales, subregionales y regionales en materia de derechos de las personas resultan fundamentales y no son, bajo ningún pretexto, temas polémicos para eludir.

¿Qué persiguen los ocho temas?

1. En el primer tema prioritario, *derechos, necesidades y demandas de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes*, los países acordaron garantizar a todos estos grupos las oportunidades para tener una vida libre de pobreza y de violencia, sin ningún tipo de discriminación. También se acordó invertir más en juventud, especialmente en educación pública, así como implementar programas de salud sexual y reproductiva integrales y dar prioridad a la prevención del embarazo adolescente y eliminar el aborto inseguro, entre otras.
2. Sobre el segundo, *envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos*, los delegados pactaron formular políticas con enfoque de género que aseguren un envejecimiento de calidad, además de incorporar a las personas mayores como foco prioritario de los programas públicos y ampliar los sistemas de protección y seguridad social.

3. El tercero se relaciona con el *acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva*. Se contempla promover políticas que aseguren que las personas puedan ejercer sus derechos sexuales y tomar decisiones al respecto de manera libre y responsable, con respeto a su orientación sexual, sin coerción, discriminación ni violencia. Asimismo los países se comprometen a revisar las legislaciones, normas y prácticas que restringen el acceso a los servicios de salud reproductiva, y garantizar su acceso universal. En el mismo sentido, acordaron asegurar la existencia de servicios seguros y de calidad de aborto para las mujeres que cursan embarazos no deseados en los casos en que el aborto es legal, e instar a los Estados a avanzar en la modificación de leyes y políticas públicas sobre la interrupción voluntaria del embarazo para salvaguardar la vida y la salud de mujeres y adolescentes.
4. En el cuarto tema prioritario, sobre *igualdad de género*, los delegados acordaron, entre otras medidas, cumplir con el compromiso de incrementar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación de las políticas en todos los ámbitos del poder público, hacer efectivas las acciones preventivas que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, y garantizar la corresponsabilidad del Estado, el sector privado, la comunidad, las familias, las mujeres y hombres en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, integrándolo en los sistemas de protección social.
5. Sobre *la migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes*, se acordó garantizar la plena inclusión de todos los asuntos relacionados con este asunto en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo pos-2015, brindar asistencia y protección a las personas migrantes, respetando cabalmente sus derechos, y promover la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que incluyan a los trabajadores migrantes.
6. En el sexto punto, vinculado a *la desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad ambiental*, los representantes acordaron construir territorios más articulados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes de gestión urbana con una visión centrada en las personas, y planificar el desarrollo territorial con perspectiva de derechos humanos y de género.
7. Sobre el séptimo —*pueblos indígenas, interculturalidad y derechos*— se acordó respetar las disposiciones de la Declaración de

las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como las del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), exhortando a los países a ratificarlo. Asimismo, se insta a garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y a prestar especial atención a su movilidad y desplazamientos forzados y desarrollar políticas que permitan el consentimiento libre e informado en los asuntos que les afecten.

8. Con relación a los *afrodescendientes, derechos y combate al racismo y la discriminación racial*, los países concertaron en aplicar las disposiciones de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001 y abordar las desigualdades de género, raza y generacionales, especialmente la discriminación que sufren las mujeres y jóvenes de este grupo poblacional.

La importancia de su operatividad y la Guía operacional

Uno de los aspectos importantes del CM es la capacidad de implementación del instrumento, para lo cual se planteó, desde un comienzo, la necesidad de avanzar en formulaciones operativas de sus medidas. En tal sentido, en los intercambios con los gobiernos se perfiló una estrategia que evaluase los alcances de cara a la segunda conferencia de octubre de 2015 en México.² Con este propósito se elabora la Guía operacional del Consenso que recoge las observaciones realizadas con el objetivo de fortalecer la aplicación de las medidas adoptadas. En concreto, se apostó por un instrumento que ofrezca a los países orientaciones claras y específicas para hacer seguimiento del CM, así como los medios para monitorear dicha implementación de modo de asegurar su expresión operativa.³

La Guía es un documento técnico que busca identificar qué acciones serían posibles de diseñar, cuáles metas serían factibles de alcanzar y en qué horizonte temporal. Como el CM está basado en los ejes de los derechos humanos y la reducción de la desigualdad, su utilidad es manifiesta y le distingue en la escala global. Esta Guía

2 El informe y las observaciones realizadas durante la Segunda Conferencia sobre Población y Desarrollo, celebrada en México en octubre de 2015 pueden revisarse en: <http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/c1600276_informe_crpd_2.pdf>, [acceso 12 de agosto de 2016].

3 <<http://crpd.cepal.org/es/documentos/guia-operacional-para-la-implementacion-y-el-seguimiento-del-consenso-de-montevideo-sobre>>, [acceso 12 de agosto de 2016].

es un instrumento que proporciona a los países de América Latina y el Caribe orientaciones específicas para lograr el cumplimiento de las medidas prioritarias del CM. La Guía constituye la contribución de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe a la Segunda Reunión de la Conferencia Regional.

La elaboración de la Guía es una actividad central de la Conferencia, pues está destinada a promover la concreción operativa del CM y la ejecución y seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014 en la región. Es importante destacar que, en consonancia con el principio general 3 del mismo CM, cada país tiene el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Programa de Acción de El Cairo, en el CM y, consecuentemente, en su Guía operacional, de conformidad con sus leyes nacionales y con sus prioridades de desarrollo, y de forma compatible con los derechos humanos internacionales, universalmente acordados.

La aprobación de la Guía durante la Segunda Conferencia de 2015 ha sido un respaldo al CM y ratifica su vigencia tal cual se suscribió en 2013.

Los alcances del Consenso de Montevideo

En suma, volviendo a las interrogantes planteadas, es claro, por un lado, que al posicionar a la igualdad y a los derechos como ejes transversales, la agenda se encamina en la senda de las propuestas dominantes y deseables sobre el desarrollo hacia el 2030. También debemos reconocer que esta agenda no podrá ser realizada solamente por los gobiernos, y para ello se hace indispensable fortalecer las alianzas efectivas entre actores claves, a nivel regional, nacional y local, con la importante y valiosa participación de la sociedad civil y, por supuesto, de los investigadores.

De otro lado, la suscripción del acuerdo significa para cada país un compromiso, cualesquiera sea el gobierno de turno, que es exigible y allí se presenta un espacio inédito para la movilización de recursos. Esto es especialmente válido por los considerandos que anteceden a las medidas prioritarias en cada tema, algunos de los cuales emanan de obligaciones contraídas con antelación.

Estructura del libro

En el primer capítulo, Eleonora Rojas Cabrera analiza las posibilidades de la información oficial para monitorear el acceso a los servicios y prestaciones comprometidos por Argentina en favor de efectivizar el derecho a la salud de los niños menores de 5 años. La autora evalúa la implementación de un conjunto de indicadores que se desprenden de diferentes tratados y conferencias internacionales en el marco de los derechos humanos, centrándose en los requisitos de periodicidad, desagregación y rendición de cuentas. Entre los resultados, destaca las dificultades para dar seguimiento a los compromisos asumidos, aun cuando se evidencian esfuerzos progresivos para superarlas, conforme a los requerimientos establecidos por la comunidad internacional.

A continuación, Joice Melo Vieira describe el perfil sociodemográfico de la población carcelaria de Brasil según el Censo de 2010, relevamiento que, por primera vez, incorpora a los residentes privados de libertad. En tal sentido, explora, a partir de diferentes características (sexo, edad, color de piel, nivel educativo, condición de ocupación y religión), si la pertenencia a determinados grupos sociales conlleva un mayor riesgo de experimentar encarcelamiento. Por constituir el encarcelamiento un fenómeno afectado por la estructura etaria, utiliza algunas técnicas de descomposición para dimensionar el efecto de esta última y el de la intensidad del fenómeno en sí mismo asociado al grupo social.

Laura Calvelo relaciona el registro de nacimientos en países de América Latina y el Caribe con el derecho a la identidad en la niñez. Específicamente, la autora plantea algunas barreras de accesibilidad en la región y estrategias para asegurar el registro universal y oportuno de nacimientos y, luego, presenta estadísticas del período 2000-2013 para el caso argentino que muestran el mejoramiento en la cobertura a partir de la gratuidad del documento de identidad del recién nacido y de la remoción de barreras jurídicas al registro tardío. Finalmente, esboza los desafíos pendientes tanto en materia de cobertura universal como de la persistencia de una significativa heterogeneidad subnacional en los niveles de registro.

Liliana Rivero sistematiza experiencias realizadas en los últimos años por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y diversas instituciones del Estado y organizaciones internacionales, para generar información estadística en Venezuela, en el marco del Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes. La autora destaca la importancia de lograr un mayor compromiso en aquellas personas

designadas a participar en el proceso de construcción de estadísticas, así como de tomar en consideración el factor «político» como elemento relevante en el quehacer estadístico. Asimismo, afirma que a los efectos de examinar los progresos en las políticas públicas, se requieren «datos estadísticos confiables, desagregados por sexo, edad, condición migratoria, raza, etnia, variables culturales y ubicación geográfica», tal como emana del CM.

Mariana Paredes, por su parte, resalta la experiencia uruguaya en el contexto de los avances regionales en relación con la emergencia del enfoque de derechos en la instrumentación de políticas de vejez. Realiza un repaso del cambio de paradigma en lo concerniente a dichas políticas en Uruguay, uno de los países más envejecidos de América Latina. Plantea cómo estos cambios, que atraviesan dimensiones normativas, institucionales y programáticas, transforman las iniciativas y la acción en los temas de vejez y envejecimiento y logran incorporar a las personas mayores como sujetos de derecho en las políticas públicas.

María Marta Santillán Pizarro y Hugo Rabbia analizan las diferencias entre varones y mujeres en el tiempo dedicado al trabajo productivo y reproductivo en Argentina a partir de la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo de 2013. Los autores subrayan las marcadas desigualdades que evidencian la persistencia de un patrón de división sociosexual del trabajo, en consonancia con lo señalado por los antecedentes del área. En particular, muestran que las mujeres, además de participar de menos horas de trabajo remunerado, realizan sistemáticamente más horas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los varones, específicamente si pertenecen a hogares con menores niveles de ingresos y con niños o adolescentes de hasta 15 años.

Por último, Martha Luz Rojas Wiesner propone identificar avances en lo que refiere a la protección de los derechos de las personas migrantes. A partir del examen del informe elaborado por México para la Conferencia Regional de Población y Desarrollo de 2015 y documentos académicos y de la sociedad civil, la autora se centra en las mujeres centroamericanas en México, según dos modalidades migratorias (de destino y en tránsito) para abordar algunos de los problemas de negación o falta de protección de derechos. Concluye que los avances son opacados por el enfoque de securitización que prevalece.

Agradecimientos

Los editores de esta obra deseamos expresar nuestro agradecimiento a las autoras y autores de los capítulos que componen el libro, quienes trabajaron con especial dedicación en la preparación de diversas versiones de sus trabajos, así como por haber compartido sus experiencias y hallazgos de investigación. De igual forma, queremos agradecer a los dictaminadores anónimos, pues sus comentarios y sugerencias permitieron enriquecer el contenido de los capítulos y de la obra en su conjunto. Finalmente, expresamos nuestro reconocimiento a la directiva de ALAP 2015-2016, por el apoyo y compromiso brindados para la culminación de este libro, así como al UNFPA por su decisiva contribución financiera y técnica.

*Jorge Martínez Pizarro
Eleonora Rojas Cabrera
María Marta Santillán Pizarro*

Posibilidades de monitoreo del derecho a la salud en los primeros años de vida en Argentina. Una lectura a partir del acceso a las prestaciones y servicios comprometidos

Eleonora Soledad Rojas Cabrera¹

Resumen

Este trabajo analiza las posibilidades de monitorear los servicios y prestaciones comprometidos por Argentina para efectivizar el derecho a la salud de los niños menores de 5 años, a partir de la adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Cumbre del Milenio (2000) y la Sesión Especial en Favor de la Infancia (2002).

Mediante el análisis de los planes de acción de las conferencias explicitadas y de sistemas de información validados nacional e internacionalmente, se identifican indicadores alusivos al tema, cuyas posibilidades de cálculo a nivel oficial se evalúan de acuerdo a los requisitos de periodicidad, desagregación y rendición de cuentas.

Los resultados acusan serias dificultades para dar seguimiento a los compromisos asumidos. Sin embargo, también evidencian esfuerzos progresivos para superarlas, conforme a los requerimientos establecidos por la comunidad internacional.

Palabras clave: niñez, derechos humanos, monitoreo del acceso a los servicios de salud, Argentina.

Abstract

Possibilities for monitoring the right to health in early childhood in Argentina. An analysis based on access to statutory benefits and services

This paper analyzes the possibilities of monitoring services and benefits committed by Argentina for realizing the under five years old children's right to health, since it has adhered to the Convention on the Rights of the Child (1989), the International Conference on Population and Development (1994), the Millennium Summit (2000) and the United Nations Special Session on Children (2002).

By analyzing action plans of conferences mentioned and information systems validated at national and international levels, we firstly identified indicators related to the subject. Then, we evaluate the possibilities of calculating them officially according to the requirements of regularity, disaggregation and accountability.

The results show serious difficulties to comply commitments. However, they also reveal progressive efforts to overcome them, following international requirements.

Keywords: childhood. Human Rights, monitoring the access to health care, Argentina.

1 Investigadora Asistente del CIECS (CONICET y UNC), <eleonorarojascabrera@gmail.com>.

Introducción

La salud de los niños constituye un derecho esencial contemplado en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989, cuyo texto compromete a los Estados a garantizar su ejercicio de manera progresiva y con igualdad de oportunidades. Al respecto, se establece:

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios (CDN, artículo 24.1).

Posteriormente, diversas conferencias internacionales reafirman este enunciado y refuerzan sus intenciones al plantear objetivos y metas dirigidos a concretarlas. Entre ellas: a) la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994, a partir de la cual surgen dos programas de acción específicos de alcance regional: el programa asociado a la propia conferencia, y el Plan de Acción Regional Latinoamericano y de el Caribe sobre Población y Desarrollo (PAR) que, confeccionado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1996, conforma una adaptación del primero al contexto local; b) la Cumbre del Milenio de 2000, encuentro que da origen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y la Sesión Especial en Favor de la Infancia de 2002, cuyo plan de acción se denomina Un Mundo Apropiado para los Niños (UMAN).

Lograr avances en el ejercicio del derecho a la salud de los niños supone, entre otras cuestiones, que estos accedan a los servicios y prestaciones que los Estados se comprometen a brindar a tal efecto, mediante su adhesión a la CDN y a las posteriores conferencias. Además, implica que dichos Estados produzcan la información necesaria para el monitoreo de tales compromisos².

Esta información debe, al menos, contar con periodicidad suficiente (para evaluar tendencias); admitir la desagregación por sectores sociales, geográficos y culturales (para identificar aquellos más desventajados en el acceso a las prestaciones); y respetar el principio de *rendición de cuentas*³. El cumplimiento de este último permite a las

2 En el caso de la CDN, tal obligación se desprende de lo establecido en el artículo 44.

3 Los tratados y conferencias que reconocen a los derechos humanos comparten un conjunto de principios comunes, sintetizados en el denominado Enfoque Basado en Derechos Humanos. Además del principio de rendición de cuentas (técnicamente, rendición de cuentas y transparencia), ligado a la publicación y difusión de la información, integran tal conjunto los principios: *los sujetos son titulares de derechos; la consideración prioritaria de los derechos humanos; la universalidad e indivisibilidad de*

personas conocer su situación con relación al ejercicio de sus derechos y, en caso de corresponder, exigir a los Estados que generen las condiciones adecuadas para su efectivización⁴.

Habida cuenta que Argentina adhiere a la CDN y las conferencias referidas, se propone investigar las posibilidades que ofrece la información producida en el ámbito oficial para el seguimiento del acceso a los servicios y prestaciones comprometidos en el caso de los niños que transitan los primeros años de vida (es decir, los comprendidos entre 0 y 4 años de edad). En otras palabras, se intenta dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Permiten los datos disponibles conocer la dinámica del acceso a las prestaciones comprometidas? ¿Es posible identificar la medida en que dichas prestaciones llegan a todos los niños? ¿Se respeta el principio de rendición de cuentas?

Datos y métodos

A partir de la lectura sistemática de los planes de acción de las conferencias explicitadas, se intenta, en primer lugar, clasificar a las prestaciones y los servicios sanitarios comprometidos para los primeros años de vida de acuerdo a la temática a la que aluden. Al respecto, cabe realizar dos aclaraciones: a) en el caso de aquellas prestaciones incluidas en los ODM, se considera la adaptación de los objetivos y metas que se realiza a nivel nacional (Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, CCPS, 2012a); b) dada la pérdida de vigencia en la actualidad, se desestiman los compromisos ligados a objetivos y metas cuyo plazo de concreción se estipula para años anteriores a 2001.

Una vez identificadas las áreas temáticas de interés, se procede a la búsqueda y selección de indicadores relacionados con ellas validados en los ámbitos internacional y nacional para el monitoreo de problemáticas vinculadas, conjuntamente, a la salud y niñez. Esta actividad incluye la revisión de indicadores contemplados:

- en el ámbito internacional: a) el Banco de datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia⁵, cuyas estadísticas de salud se

los derechos humanos; el empoderamiento y la participación de los sujetos de derecho; el avance y no retrocesión; y la igualdad y no discriminación. Para más información, consultar: Naciones Unidas (2003), Nyamu-Musembi y Cornwall (2004) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH, 2006).

4 Debido a que la CDN es un instrumento internacional jurídicamente vinculante, el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la misma puede ser exigido por vía judicial (CEPAL, 2013 y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF por sus siglas en inglés, sin fecha).

5 Disponible en: <<http://data.unicef.org/>>, (acceso 28 de septiembre de 2015).

basan en lineamientos establecidos en el seno de la Organización Mundial de la Salud (OMS); y b) la lista propuesta por la OMS para evaluar las prácticas de la alimentación en los primeros años de vida (OMS, 2009);

- en el ámbito nacional: a) la guía elaborada en el ámbito del CCPS (2012b) para dar seguimiento a la versión local de los ODM; y b) el Sistema Integrado de Indicadores Sociales y Económicos sobre la Niñez y la Adolescencia en la Argentina (SIISENA)⁶, elaborado de conjunto por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el UNICEF.

Posteriormente, se evalúa la posibilidad de generar los indicadores seleccionados mediante el análisis de los cuestionarios y los resultados asociados a las siguientes fuentes oficiales de información confeccionadas a escala nacional:

- censos poblacionales: CP01 y CP10 correspondientes, respectivamente, a los años 2001 y 2010;
- encuestas a hogares: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Encuesta Ampliada de Hogares Urbanos (EAHU);
- encuestas a poblaciones específicas: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2001; Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDI) 2002/2003; Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004/2005; Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) 2004/2005; Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECovNA) 2011/2012⁷; Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) 2004 y 2006; Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva (ENSSyR) 2013;
- estadísticas vitales (EEVV): Se consideran únicamente los registros de nacimientos sistematizados por la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), dependiente del Ministerio de Salud de la Nación y
- otros registros confeccionados por instituciones que también dependen del Ministerio de Salud de la Nación. A saber, los pertenecientes al Programa Nacional de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles (ProNaCEI), a la Dirección de Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual (DSETS), al Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) Dr. Emilio Coni y al Programa Nacional de Chagas (PNCH).

6 Disponible en: <<http://www.indec.gov.ar/>>, [acceso 14 de mayo de 2014].

7 Esta encuesta configura la versión local de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS, por sus siglas en inglés) aplicada en otros países, por lo que sus resultados admiten comparaciones directas entre sí.

En el caso de los indicadores planteados a nivel internacional cuyo cálculo no es posible efectuar localmente (dada la inexistencia de los datos necesarios a tal efecto), se propone un indicador aproximado a partir de la información disponible.

Finalmente, se abordan las características de las fuentes de información en función de los interrogantes formulados en la introducción. En consonancia con estos últimos, esta tarea apunta a identificar la medida en que dichas fuentes cumplen con los requisitos de cobertura, periodicidad, desagregación y rendición de cuentas.

Resultados

La aplicación del primer paso metodológico permite identificar las áreas temáticas que ocupan un lugar central en los planes de acción referidos. Dichas áreas, convenientemente detalladas en el cuadro 1, reflejan las intenciones tanto de la comunidad internacional como del Estado argentino por conseguir que todos los niños: a) accedan a las prestaciones y servicios sanitarios comprometidos desde la concepción en el seno materno (vinculados a la atención prenatal); b) gocen de los servicios de inmunización; c) reciban una nutrición adecuada; d) se beneficien con los servicios de agua potable y saneamiento; y e) sean alcanzados por las medidas de prevención y tratamiento del VIH/sida (abordada desde la vía de transmisión madre-hijo), el Chagas y la tuberculosis.

Otros intereses guardan relación con la atención de la salud de ciertos grupos poblacionales considerados especialmente vulnerables en el ejercicio de sus derechos: los niños indígenas, los niños con discapacidad en general y, entre estos últimos, aquellos que evidencian trastornos de tipo mental (cuadro 1).

En consonancia con estas intenciones, todos los planes de acción comparten la preocupación por las desigualdades vigentes en detrimento de determinados sectores geográficos, sociales, étnicos y culturales⁸. De manera que establecen objetivos y metas dirigidos a aminorarlas (cuadro 1).

8 Esta cuestión se vincula con el principio de igualdad y no discriminación aludido en la nota 2, que postula el ejercicio de los derechos con igualdad de oportunidades y con independencia del origen étnico/racial, la condición social o el lugar de residencia. En el caso de la CDN, este principio está contenido en el artículo 2.

Cuadro 1. Argentina: áreas temáticas prioritarias y compromisos vinculados con el acceso a prestaciones y servicios para la salud en los primeros años de vida

<i>Área temática prioritaria</i>	<i>Compromiso asociado</i>			
	<i>Programa de Acción de la CIPD (1994)</i>	<i>PAR (1996)</i>	<i>Adaptación local de los ODM (2000)</i>	<i>UMAN (2002)</i>
Atención prenatal, en el parto y al recién nacido	Apartado 8.17		Objetivo 6*	Apartado 37
Inmunización			Objetivo 5*	
Lactancia materna	Apartados 8.15, 8.17 y 8.18			
Nutrición			Objetivo 1	
Acceso a agua potable y saneamiento	Apartado 8.17		Objetivo 8*	Apartado 36
VIH/sida			Objetivo 7*	Apartado 46
Chagas				
Tuberculosis				
Acceso desigual a los servicios de salud	Apartado 8.17	Apartado 66	Objetivos 1 y 5*	Apartado 37
Niños con discapacidad				
Niños indígenas				
Niños con trastornos mentales				

Fuente: elaboración propia a partir de los enunciados contenidos en el Plan de Acción de la CIPD (1994), el PAR (1996), la adaptación argentina de los ODM (2000) y el Plan de Acción UMAN (2002).

* Debido a la incorporación de un noveno ODM a nivel local, los objetivos 5, 6, 7 y 8 se corresponden, respectivamente, con los objetivos 4, 5, 6 y 7 fijados en el ámbito internacional.

Por su parte, en el cuadro 2 se presenta un conjunto de indicadores tentativos para el monitoreo del acceso a las prestaciones y servicios comprometidos, definidos a partir de las propuestas contenidas en los sistemas de información de referencia y organizados según las áreas detalladas.

Aunque gran parte de los indicadores debe su origen a los sistemas de información internacionales contemplados (es decir, el Banco de datos del UNICEF y la lista de indicadores específicos de la OMS para evaluar las prácticas alimentarias en la primera infancia), tres de ellos encuentran sustento en las propuestas locales. Concretamente: la *proporción de provincias endémicas que certificaron la interrupción de la transmisión vectorial de la infección por Trypanosoma cruzi (enfermedad de Chagas)*, la *proporción de niños con discapacidad que disponen de certificado que la acredita* (indicador que, si se desagrega según el tipo de discapacidad, también da cuenta de la situación de los niños que padecen discapacidad mental) y la *proporción de niños*

indígenas atendidos por personal médico especializado. Mientras que el primero de estos indicadores proviene de la lista elaborada por el CCPS para el monitoreo de los ODM en el país, los restantes pertenecen al SIISENA (cuadro 2).

Si bien la información disponible en Argentina habilita calcular, de manera directa, la mayor parte de los indicadores tal y como son definidos en los sistemas de información considerados, merecen destacarse algunas limitaciones que imposibilitan generarlos en su totalidad así como posibles soluciones tendientes a superarlas. Entre ellas, el hecho de que en el país no se indague, hasta el momento, si los niños reciben cuidado posnatal dentro de los dos días siguientes al nacimiento, motivo que impide el cálculo del indicador asociado. Al respecto, la *proporción de partos atendidos en establecimientos de salud* podría constituir un *proxy* de dicho indicador, ya que se supone que los niños nacidos en tales locaciones se benefician con este tipo de servicios.

En el mismo sentido, se encuentran las dificultades existentes para calcular, por separado, los indicadores *cobertura de vacunación contra la difteria/el tétanos/la tos convulsiva* y *cobertura de vacunación contra la Haemophilis influenzae tipo B* incluidos en el Banco de datos del UNICEF. Ellas se deben a que el calendario de vacunación oficial del país considera a la *vacuna cuádruple*, la cual cubre, simultáneamente, las cuatro patologías detalladas (Ministerio de Salud-Presidencia de la Nación, 2015). Por lo tanto, ambos indicadores podrían ser sustituidos por la *proporción de niños de 1 año con vacuna cuádruple*.

Otro impedimento se relaciona con el indicador de recepción de dosis suplementarias de vitamina A entre los 6 y 59 meses de edad. Dado que, hasta ahora, no se releva la información requerida para su cálculo, este podría ser reemplazado por la proporción de niños entre esas edades que consumen a diario la dosis recomendada de la vitamina a partir de la composición de los alimentos ingeridos en un período de referencia.

Al margen de estos impedimentos, debe resaltarse la ausencia de indicadores de acceso a prestaciones relacionadas con la detección y el tratamiento de la tuberculosis en la primera infancia en los sistemas de información analizados. Debido a que esta patología es considerada prioritaria en el país, se propone incorporar a la lista un indicador utilizado para el monitoreo local de los ODM, aunque adaptado a la población de 0-4 años. Concretamente: la *proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con Tratamiento Abreviado Estrictamente Supervisado (TAES)*.

En razón de los comentarios efectuados, el cuadro 2 incluye, además, la definición de los indicadores que es factible aplicar en el país

de acuerdo a las posibilidades efectivas de las fuentes de información consultadas. A excepción de los indicadores que dan cuenta de la proporción de población con acceso a los servicios de agua potable y saneamiento (cuyo valor puede ser obtenido con información proveniente de casi todas las fuentes), la mayoría puede generarse a partir de los resultados de la ECV, la ECoVNA, la ENSSyR y la ENNyS, con énfasis en esta última (cuadro 2).

Cabe agregar que si bien ciertas fuentes proveen datos que habilitarían calcular algunos de los indicadores planteados en el cuadro 2, no permiten obtenerlos exactamente del modo en que se los propone⁹. Por tal motivo, se asume directamente que la información disponible en el país no permite generar tales indicadores.

9 A modo de ejemplo, la ENSSyR 2013 incorpora preguntas que indagan, entre las mujeres madres, la cantidad de controles médicos recibidos durante el embarazo correspondiente al último hijo nacido vivo. En ese caso, mientras que las posibles respuestas incluyen «menos de cinco controles» y «cinco o más controles», el indicador incluido en el cuadro 2 considera al menos cuatro controles en el período prenatal. Ocurre lo mismo con algunas preguntas relativas a la alimentación de los lactantes incluidas en dicho relevamiento, las cuales, al no poder vincularse a la edad exacta de los niños (puesto que solo se consulta el año del nacimiento), impiden el cálculo de los indicadores asociados.

Cuadro 2. Argentina: indicadores para monitorear el acceso a las prestaciones y servicios comprometidos para la salud en los primeros años de vida según área temática prioritaria a la que refieren, sistema de información origen, definición de acuerdo a este último, definición aplicable en el país y fuentes de información que permitan su cálculo

Área temática prioritaria	Indicador (sistema de información origen)	Definición según sistema de información origen	Definición aplicable en el país (fuentes de información que permite/h calcular el indicador)
<i>Atención prenatal, al nacimiento y al recién nacido</i>	Atención prenatal (al menos una vez) (A)	Proporción de mujeres de 15-49 años atendidas al menos una vez durante el embarazo por personal de salud capacitado (médico/a, enfermero/a o partero/a)	Proporción de mujeres de 15-49 años atendidas al menos una vez durante el embarazo por personal de salud capacitado (médico/a, enfermero/a o partero/a) y por razones relacionadas con el mismo (5, 8, 9, 11)
	Atención prenatal (al menos cuatro veces) (A)	Atención prenatal (al menos cuatro veces) (A)	Proporción de mujeres de 15-49 años atendidas al menos cuatro veces durante el embarazo por razones relacionadas con el mismo (cualquier proveedor) (9)
	Atención especializada al nacimiento (A)	Atención especializada al nacimiento (A)	Proporción de partos atendidos por personal de salud capacitado (médico/a, enfermero/a o partero/a) (12)
<i>Atención prenatal - inmunización</i>	Atención al recién nacido (A)	Atención al recién nacido (A)	Proporción de partos atendidos establecidos de recibirlos cuidados posnatal dentro de los dos días posteriores al nacimiento (5, 8, 12)
	Protección contra el tétanos neonatal (A)	Protección contra el tétanos neonatal (A)	Proporción de mujeres de 15-49 años madres que recibieron dos dosis de vacuna antitetánica antes del nacimiento de sus hijos (8, 9)
<i>Controles pediátricos</i>	Controles pediátricos (A)	Controles pediátricos (A)	Proporción de niños que se realizaron al menos un control pediátrico en los últimos seis meses (8, 9)
	Cobertura de vacunación contra el sarampión (A y C)	Cobertura de vacunación contra el sarampión (A y C)	Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión (5, 8, 13)
<i>Inmunización</i>	Cobertura de vacunación contra la difteria/el tétanos/la tos convulsiva (A)	Cobertura de vacunación contra la difteria/el tétanos/la tos convulsiva (A)	Proporción de niños de 1 año que recibieron tres dosis de vacuna contra la difteria / el tétanos / la tos convulsiva
	Cobertura de vacunación contra la <i>Haemophilis influenzae</i> tipo B (A)	Cobertura de vacunación contra la <i>Haemophilis influenzae</i> tipo B (A)	Proporción de niños de 1 año que recibieron tres dosis de vacuna la <i>Haemophilis influenzae</i>
	Lactancia materna exclusiva antes de los 6 meses (A)	Lactancia materna exclusiva antes de los 6 meses (A)	Proporción de niños de 1 año vacunados con vacuna cuádruple (5, 8, 13)
<i>Nutrición - lactancia materna</i>	Inicio temprano de la lactancia materna (A)	Inicio temprano de la lactancia materna (A)	Proporción de lactantes de 0-5 meses de edad alimentados exclusivamente con leche materna (5, 9, 11)
	Lactancia materna exclusiva antes de los 6 meses (A)	Lactancia materna exclusiva antes de los 6 meses (A)	Proporción de niños nacidos durante los últimos 24 meses que fueron amamantados dentro del plazo de una hora de su nacimiento (9)
<i>Nutrición - alimentos complementarios a la lactancia materna</i>	Lactancia materna continua al año de vida (A)	Lactancia materna continua al año de vida (A)	Proporción de lactantes de 0-5 meses de edad alimentados exclusivamente con leche materna (5, 9, 11)
	Introducción de alimentos sólidos, semisólidos o suaves (A)	Introducción de alimentos sólidos, semisólidos o suaves (A)	Proporción de lactantes de 6-8 meses de edad que reciben alimentos sólidos, semisólidos o suaves (5, 8, 9, 11)

Cuadro 2. (conclusión)

<i>Área temática prioritaria</i>	<i>Indicador (sistema de información origen)</i>	<i>Definición según sistema de información origen</i>	<i>Definición aplicable en el país (fuente/s de información que permite/n calcular el indicador)</i>
<i>Agua potable y saneamiento</i>	Agua de red segura (A y C)	Proporción de población con acceso a agua de red segura (1-5, 8-11)	Proporción de población con acceso a desagües cloacales (1-5, 8-11)
	Saneamiento (A y C)	Proporción de mujeres de 15-49 años madres que recibieron asesoramiento sobre el VIH durante el cuidado prenatal (9)	
<i>VIH/sida</i>	Asesoramiento para la prevención de la transmisión del VIH de madre a hijo (A)	Proporción de mujeres de 15-49 años madres a quienes se les hizo la prueba para detectar VIH durante el cuidado prenatal (9, 11)	Proporción de casos de tuberculosis de detectados y curados con TAES (0-4 años) (15)
	Test para la prevención de la transmisión del VIH de madre a hijo (A)		
<i>Tuberculosis</i>	Detección y tratamiento de tuberculosis		
<i>Chagas</i>	Certificación de la interrupción de la transmisión vectorial de la enfermedad de Chagas (C)	Proporción de provincias endémicas que certificaron la interrupción de la transmisión vectorial de la infección por <i>Trypanosoma cruzi</i> (enfermedad de Chagas) (16)	
<i>Niños con discapacidad</i>	Certificado de discapacidad (D)	Proporción de niños con discapacidad que disponen de certificado de discapacidad (0-4 años) (6)	Proporción de niños con discapacidad que disponen de certificado de discapacidad (0-4 años) (6)
<i>Niños indígenas</i>	Atención de la salud (D)	Proporción de niños indígenas atendidos por personal médico especializado	Proporción de niños indígenas atendidos por personal médico especializado (0-4 años) (7)

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del UNICEF, OMS (2009), CCPS (2012b) y SISENA y fuentes de información consultadas.

Referencias: (A) Banco de datos del UNICEF; (B) Lista de la OMS para evaluar prácticas alimentarias en la primera infancia; (C) Adaptación local ODM; (D) SISENA; 1) CP01; 2) CP10; 3) EPH; 4) EAHU; 5) ECV 2001; 6) ENDI 2002/2003; 7) ECVI 2004/2005; 8) ENNS 2004/2005; 9) ECoVNA 2011/2012; 10) EANNA 2004 y 2006; 11) ENSSyR 2013; 12) EEVV (Registros de nacimientos de la DEIS); 13) Registros del ProNaCEI; 14) Registros de la DSETS; 15) Registros del PNCH.

De manera complementaria, el cuadro 3 sintetiza las principales características de cada fuente en términos del universo, la cobertura, el método de relevamiento y la periodicidad. Adicionalmente, revela las posibilidades de desagregación de los datos en grupos poblacionales definidos a partir del área geográfica (en sus diferentes niveles), la zona de residencia (urbana/rural), el nivel educativo (como indicador del nivel socioeconómico), el nivel de ingresos, la condición de pobreza (medida en función de la condición de necesidades básicas insatisfechas y el índice de privación material de los hogares)¹⁰, la pertenencia/no pertenencia a un pueblo indígena (inferida mediante la pertenencia propiamente dicha o la condición de descendiente) y la presencia/ausencia de discapacidad.

A excepción de los censos de población, las encuestas de hogares (EPH, EAHU) y los registros continuos, los demás relevamientos se corresponden, en general, con una edición única. Ello impide conocer la dinámica de los indicadores que estos últimos permiten construir, fundamentalmente en el caso de la ECV, la ECoVNA, la ENSSyR y la ENNyS, todas ellas con notable capacidad para «alimentar» al listado de indicadores propuestos (cuadro 3).

A esta limitación debe agregarse las dificultades propias de la cobertura por muestreo de la mayoría de las fuentes analizadas. Entre ellas, las menores posibilidades de conocer, con precisión, la situación de todos los sectores contemplados y los consecuentes problemas para identificar aquellos más desventajados en el ejercicio de sus derechos (cuadro 3).

Más grave aún es lo que sucede con algunas fuentes que proporcionan información específica acerca de minorías especialmente vulnerables, como la ECPI y la ECPI. Si bien estas incorporan desagregaciones al interior de las poblaciones consideradas (personas con discapacidad y pertenecientes/descendientes a/de pueblos indígenas, respectivamente), no relevan datos acerca del resto de la población, hecho que impide realizar comparaciones entre quienes las integran o no (cuadro 3).

10 Las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de privación material de los hogares (IPMH) constituyen dos medidas que se utilizan para cuantificar la pobreza. En tanto la primera es propuesta por la CEPAL a los países de la región en la década de los setenta y su aplicación se realiza con adaptaciones locales; la segunda es diseñada por el INDEC para mapear la pobreza a partir de resultados censales y se calcula por primera vez con los resultados provenientes del CP01. Para más información, se sugiere consultar INDEC (2000) e INDEC (sin fecha).

Cuadro 3. Argentina: principales características de las fuentes de información consultadas

<i>Fuente</i>	<i>Universo</i>	<i>Unidad de observación</i>	<i>Método de relevamiento</i>	<i>Periodicidad</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Desagregaciones admitidas</i>
CP01	Toda la población y viviendas	Individuos, hogares y viviendas	Cédula censal	Diez años desde el censo anterior (1991)	Todo el territorio nacional	1 (región, provincia, departamento y localidad; en algunos casos: municipio); 2-3, 5
CP10	Toda la población y viviendas	Individuos, hogares y viviendas	Cédula básica y ampliada (viviendas particulares) y cédula ampliada (viviendas colectivas)	Nueve años desde el censo anterior (2001)	Todo el territorio nacional	1 (región, provincia, departamento, municipio y localidad); 2, 3, 5, 8, 9
EPH	Muestra	Individuos, hogares y viviendas	Cuestionarios de vivienda, hogar y persona	Anual (1974-1983), Bidual (1984-2002), Trimestral (2003 en adelante)	Incorporación progresiva de aglomerados urbanos hasta llegar a un total de 31 a partir del tercer trimestre de 2006 (incluye capitales de provincia y aglomerados urbanos de 100.000 y más habitantes)	1 (región y aglomerado), 3-5
EAHU	Muestra	Individuos, hogares y viviendas	Cuestionarios de vivienda, hogar y persona	Anual (a partir del tercer trimestre de 2010)	Población urbana en hogares particulares	1 (región; provincia; aglomerado), 3-5
ECV	Muestra	Individuos, hogares y viviendas	6 cuestionarios: vivienda, hogar y población (desagregada en primera infancia (0-4 años), niños (5-14 años), jóvenes (15-24 años) y adultos (25 y más años))	Prevista originalmente como quinquenal (dos ediciones, considerando EDS 1997 como precursora). Luego del año 2001, no vuelve a realizarse	Localidades de 5000 y más habitantes	1 (región, algunas provincias, grandes aglomerados), 3-5
ENDI	Muestra	Individuos con discapacidad y hogares con al menos una persona con discapacidad	Cuestionarios de hogar y persona	Edición única (2002/2003)	Localidades de 5000 y más habitantes	1 (región, algunas provincias), 9
ECPI	Muestra	Individuos y hogares pertenecientes o descendientes de pueblos indígenas	Cuestionarios de hogar y persona	Edición única (2004/2005)	Hogares independientes para cada pueblo indígena	1 (región muestral), 2-3, 7
ENN)yS	Muestra	Individuos y hogares	5 cuestionarios: hogar y población (desagregada en niños de 6 a 23 meses; niños de 2 a 5 años; mujeres de 10-49 años y embarazadas)	Edición única (2004/2005)	Localidades de 5000 y más habitantes	1 (región, provincia (algunas variables), 3-5

Cuadro 3. (conclusión)

<i>Fuente</i>	<i>Universo</i>	<i>Unidad de observación</i>	<i>Método de relevamiento</i>	<i>Periodicidad</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Desagregaciones admitidas</i>
ENSSyR	Muestra	Individuos en edad reproductiva y hogares con al menos un individuo en edad reproductiva	3 cuestionarios: vivienda y hogar; individual mujeres de 14-49 años; individual varones de 14-59 años	Edición única (2013)	Localidades de 2000 y más habitantes	1 (región), 3-5
EEVV	Hechos vitales	Nacimientos	Informe Estadístico del Nacido Vivo	Registro continuo	Todo el territorio nacional	1 (región, provincia y departamento), 3
ProNaCEI	Toda la población	Individuos	Registro de dosis aplicadas	Registro continuo (trimestral y anual acumulado)	Todo el territorio nacional	Ninguna (datos consolidados solo a nivel nacional)
DSETS	Toda la población	Individuos	Registro de personas con VIH/sida	Registro continuo (publicación anual)	Todo el territorio nacional	1 (provincia)
INER	Toda la población	Individuos con tuberculosis	Registro de personas con tuberculosis	Registro continuo (publicación anual)	Todo el territorio nacional	1 (provincia)
PNCH	Toda las provincias	Provincias	Certificación de la interrupción vectorial	Bianual	Todo el territorio nacional	1 (provincia)

Fuente: elaboración propia a partir de Ribotta *et al.* (2014) y fuentes de información consultadas.

Referencias: 1) Geográfica; 2) Zona de residencia; 3) Nivel educativo del respondiente al relevamiento, de la madre del niño o del jefe de hogar; 4) Nivel de ingresos del hogar; 5) Condición de pobreza; 6) Condición indígena/no indígena; 7) Pueblo indígena; 8) Presencia/ausencia de discapacidad; 9) Tipo de discapacidad.

Finalmente, el cuadro 4 resume las posibilidades *reales* de calcular, en Argentina, los indicadores propuestos según los requisitos de periodicidad, desagregación y rendición de cuentas.

Con relación al primero de ellos, se destaca que es posible obtener solamente una medición para gran parte de los indicadores considerados. Ello impide la evaluación de progresos y el diagnóstico de desafíos en términos de su comportamiento en el tiempo (cuadro 4).

A su vez, si bien las desagregaciones resultan factibles en casi todos los casos, estas se limitan predominantemente a la componente geográfica. De manera que no es posible identificar a la totalidad de los sectores más desventajados (cuadro 4).

Por todo lo expuesto, y a partir de considerar que el requisito de publicación se respeta casi siempre, se concluye que el monitoreo de los compromisos analizados se puede llevar a cabo *parcialmente* a partir de 8 de los 26 indicadores planteados (cuadro 4).

Cuadro 4. Argentina: posibilidades de monitoreo del derecho a la salud en los primeros años de vida desde la perspectiva del acceso a prestaciones y servicios comprometidos según requisitos de periodicidad, desagregación y rendición de cuentas de los indicadores propuestos a tal fin

<i>Indicador</i>	<i>Periodicidad</i>	<i>Desagregación</i>	<i>Transparencia y rendición de cuentas</i>	<i>¿Es posible monitorear el compromiso asociado?</i>
Proporción de mujeres de 15-49 años atendidas al menos una vez durante el embarazo por personal de salud capacitado (médico/a, enfermero/a o partero/a) y por razones relacionadas con el mismo	No	Sí (1, 3-5)	Sí	No
Proporción de mujeres de 15-49 años atendidas al menos cuatro veces durante el embarazo por razones relacionadas con este (cualquier proveedor)	No	Sí (1, 3-5)	Sí	No
Proporción de partos atendidos por personal de salud capacitado (médico/a, enfermero/a o partero/a)	Sí	Sí (1, 3)	Sí	Sí, parcialmente (desagregaciones 1 y 3)
Proporción de partos atendidos establecimientos de salud	Sí	Sí (1, 3-5)	Sí	Sí, parcialmente (desagregaciones 1 y 3)
Proporción de mujeres de 15-49 años madres que recibieron dos dosis de vacuna antitetánica antes del nacimiento de sus hijos	No	Sí (1, 3-5)	Sí	No
Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión	Sí	Sí (1, 3-5)	Sí	Sí, parcialmente (desagregación 1)
Proporción de niños de 1 año vacunados con vacuna cuádruple	Sí	Sí (1, 3-5)	Sí	Sí, parcialmente (solo total nacional consolidado)
Proporción de niños nacidos durante los últimos 24 meses que fueron amamantados dentro del plazo de una hora de su nacimiento	No	Sí (1, 3-5)	Sí	No
Proporción de lactantes de 0-5 meses de edad alimentados exclusivamente con leche materna	No	Sí (1, 3-5)	Sí	No
Proporción de niños de 12-15 meses de edad que son amamantados	No	Sí (1, 3-5)	Sí	No
Proporción de lactantes de 6-8 meses de edad que reciben alimentos sólidos, semisólidos o suaves	No	Sí (1, 3-5)	Sí	No
Proporción de hogares que consumen sal enriquecida con yodo	No	Sí (1, 3-5)	Sí	No
Proporción de niños de 6-59 meses que consumen, al menos, la dosis diaria recomendada de vitamina A	No	Sí (1, 3-5)	No	No
Proporción de niños de 6-23 meses de edad que reciben alimentos de 4 o más grupos alimentarios	No	Sí (1, 3-5)	No	No

Cuadro 4. (conclusión)

Indicador	Periodicidad	Desagregación	Transparencia y rendición de cuentas	¿Es posible monitorear el compromiso asociado?
Proporción de niños amamantados y no amamantados de 6-23 meses de edad que recibieron alimentos sólidos, semisólidos o suaves (pero que también incluyeron leche para los niños no amamantados) el número mínimo de veces o más	No	Sí (1, 3-5)	No	No
Proporción de niños de 6-23 meses de edad que reciben una dieta mínima aceptable (aparte de la leche materna)	No	Sí (1, 3-5)	No	No
Proporción de niños de 6-23 meses de edad que reciben alimentos ricos en hierro o alimentos especialmente diseñados para lactantes y niños pequeños, fortificados con hierro o que sean fortificados en el hogar	No	Sí (1, 3-5)	No	No
Proporción de población con acceso a agua de red segura	Sí	Sí (1-5, 7)	Sí	Sí, parcialmente (desagregaciones 1-5)
Proporción de población con acceso a desagües cloacales	Sí	Sí (1-5, 7)	Sí	Sí, parcialmente (desagregaciones 1-5)
Proporción de mujeres de 15-49 años madres que recibieron asesoramiento sobre el VIH durante el cuidado prenatal	No	Sí (1, 3,5)	Sí	No
Proporción de mujeres de 15-49 años madres a quienes se le hizo la prueba para detectar VIH durante el cuidado prenatal	No	Sí (1, 3,5)	Sí	No
Proporción de niños que se realizaron al menos un control pediátrico en los últimos seis meses	No	Sí (1, 3,5)	Sí	No
Proporción de casos de tuberculosis de detectados y curados con TAES (0-4 años)	Sí	Sí (1)	Sí	Sí, parcialmente (desagregación 1)
Proporción de provincias endémicas que certificaron la interrupción de la transmisión vectorial de la infección por <i>Trypanosoma cruzi</i> (enfermedad de Chagas)	Sí	Sí (1)	Sí	Sí, parcialmente (desagregación 1)
Proporción de niños con discapacidad que disponen de certificado de discapacidad (0-4 años)	No	Sí (1, 9)	Sí	No
Proporción de niños indígenas atendidos por personal médico especializado (0-4 años)	No	Sí (1, 2, 7)	Sí	No

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de datos del UNICEF, OMS (2009), CCPS (2012b), SIISENA y fuentes de información consultadas.

Referencias: 1) Geográfica; 2) Zona de residencia; 3) Nivel educativo del respondiente al relevamiento, de la madre del niño o del jefe de hogar; 4) Nivel de ingresos del hogar; 5) Condición de pobreza; 6) Condición indígena/no indígena; 7) Pueblo indígena; 8) Presencia/ausencia de discapacidad; 9) Tipo de discapacidad.

Conclusiones

Este trabajo deja en evidencia las (serias) dificultades del sistema de información oficial de Argentina para dar seguimiento al derecho a la salud en la primera infancia desde la perspectiva del acceso a las prestaciones y servicios comprometidos. Concretamente, las posibilidades de monitoreo de las fuentes analizadas (definidas a partir del cumplimiento simultáneo de los requisitos de periodicidad, desagregación y publicación) se reducen al cálculo de solo 8 de los 26 de los indicadores propuestos a tal fin.

Estas posibilidades se ven doblemente afectadas si se tiene en cuenta la capacidad de desglose de los datos, limitada, generalmente, a la componente geográfica a nivel de áreas mayores (regiones, provincias y, en algunos casos, departamentos). De manera que existen impedimentos para identificar a los sectores más postergados en el ejercicio de sus derechos conforme a las restantes desagregaciones (económica, social, étnica y cultural), incluida la escala local.

Las limitaciones referidas podrían ser explicadas a partir de los procesos de segmentación y fragmentación del sistema de salud que han tenido lugar en el país, con consecuencias negativas múltiples para los sistemas de información susceptibles de dar cuenta del funcionamiento de este. Entre ellas, las asociadas a la cobertura de los datos recabados (Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2007; Red Métrica de Salud-Organización Mundial de la Salud-Organización Mundial de la Salud, HMN-WHO por sus siglas en inglés, 2011).

Con relación a las EEVV y los demás registros continuos del Ministerio de Salud de la Nación (que son las fuentes que permiten generar, en su mayoría, a los 8 indicadores referidos), Argentina presenta niveles de cobertura comparativamente elevados respecto de los otros países americanos¹¹. Sin embargo, al igual que estos últimos, adolece de problemas de subregistro diferencial, especialmente en los grupos más vulnerables de la población (rurales, marginados urbanos e indígenas), lo que dificulta la visualización de la desigualdad intersectorial (Giusti, 2009).

Estos impedimentos también se manifiestan al considerar la ENNyS 2004/2005, la ECoVNA 2011/2012 y la ENSSyR 2013. Si bien se trata de encuestas que proveen información previamente inexistente en el país, se corresponden con relevamientos llevados a cabo una sola vez (cuestión que impide conocer la dinámica de los indicadores cuyo

11 Alrededor del año 2005, este nivel es superior al 90%, por lo que sitúa al país en condiciones similares a las de Chile y Uruguay, levemente inferiores a las de Estados Unidos y Cuba y por encima de Brasil (80%), Paraguay y Bolivia (en ambos casos, apenas mayor al 50%) (Giusti, 2009).

cálculo permiten) al tiempo que adolecen de limitaciones en función de su diseño: los errores de representatividad de la muestra constituida en cada caso; la imposibilidad de desagregar los resultados en áreas geográficas menores (municipios, localidades, barrios, entre otros); y la omisión de grupos poblacionales especialmente contemplados en los compromisos asumidos (indígenas y discapacitados).

Otras consecuencias atribuidas a las fallas de la organización del sistema de salud se relacionan con la falta de completitud y exactitud de los datos recabados, las limitaciones de alcance, precisión y oportunidad de estos (en ocasiones, la fecha de publicación de los resultados difiere considerablemente del relevamiento), los problemas de repetición y desperdicio propios de la existencia subsistemas paralelos (distintas fuentes habilitan calcular exactamente los mismos indicadores pero sin posibilidad de ser comparados entre sí) y el uso de métodos ineficientes de relevamiento (OPS, 2007; HMN-WHO, 2011). Configura un ejemplo de estos últimos la modalidad de completar por escrito las historias clínicas (aún vigente en numerosas instituciones públicas de salud), cuya aplicación propicia el extravío de los casos e impide, en consecuencia, evaluar el acceso a los servicios que dichas instituciones ofrecen.

No menos importante resultan los efectos que imprimen en la calidad de la información la falta de capacidad, profesionalidad y hasta motivación de los recursos humanos dispuestos para su recopilación, procesamiento y publicación (OPS, 2007; HMN-WHO, 2011).

La solución a todas estas fallas exige la vinculación y articulación de las distintas áreas involucradas y el posterior despliegue de distintas acciones: la debida capacitación del personal asignado; el establecimiento de relaciones entre los subsistemas de salud público y privado (a fin de recuperar la información producida en el ámbito de este último, usualmente no disponible a nivel estatal); la digitalización de los registros en soporte papel; la conformación de bases de datos integradas; la réplica periódica de los operativos ejecutados una sola vez (con el propósito de explotar todo el potencial de los indicadores cuya generación habilitan); la incorporación y unificación de las desagregaciones faltantes; el diseño de instrumentos eficaces para captar la información aún no disponible en el país; la difusión de la totalidad de los resultados obtenidos conforme a un cronograma establecido con anticipación, entre otras.

Fortalecidos de esta manera, los datos disponibles permitirían no solo analizar la situación del país frente al cumplimiento de las obligaciones contraídas sino que, a su vez, conformarían un instrumento eficaz para la toma de decisiones y la evaluación de los resultados derivados de ellas.

Bibliografía

- CCPS (2012a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2012*, Proyecto PNUD/ARG/04/046, Buenos Aires, CCPS, Presidencia de la Nación Argentina.
- (2012b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Metadatos argentina. Versión revisada 2011. Definición, cálculo y análisis de indicadores*, Proyecto PNUD/ARG/04/046, Buenos Aires, CCPS, Presidencia de la Nación Argentina.
- CEPAL (2013), *Tipología de instrumentos internacionales*, Tercera Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, 30 y 31 de octubre de 2013, LC/L.3719, Lima, CEPAL.
- (1996), *Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo*, CIPD, CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- Giusti, A. (2009), *El fortalecimiento de los sistemas de información en salud*, Reunión Internacional Género y Salud: Indicadores y Análisis, Quito, 14-16 de octubre de 2009, Quito, OPS.
- HMN-WHO (2011). *Country health information systems: a review of the current situation and trends*, Ginebra, WHO.
- INDEC (2000), *Las Necesidades Básicas Insatisfechas: sus deficiencias técnicas y su impacto la definición de políticas sociales*, Taller 5: La medición de la pobreza. Métodos y aplicaciones, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe, 6-8 junio, México, disponible en: <www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER5/10.pdf>, [acceso 10 de octubre de 2015].
- *El índice de privación material de los hogares (IPMH). Nota metodológica*, disponible en: <www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/7/sesd-metod-ipmh.pdf>, [acceso 17 de septiembre de 2015].
- Ministerio de Salud-Presidencia de la Nación (Argentina) (2015), *Calendario nacional de vacunación 2015*, disponible en: <<http://www.msal.gov.ar/index.php/programas-y-planos/184-calendario-nacional-de-vacunacion-2015>>, [acceso 22 de septiembre de 2015].
- Ministerio de Desarrollo Social-Presidencia de la Nación (Argentina) y UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) (2013), *Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia. Principales resultados, 2011/2012*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social-Presidencia de la Nación (Argentina) y UNICEF.
- Naciones Unidas (2003), *El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: Hacia una comprensión colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas* (pp. 5), Documento de trabajo, disponible en: <www.ops.org.bo/textocompleto/ley31747.pdf>, [acceso 9 de septiembre de 2015].
- (2002), *Un mundo apropiado para los niños*, Documento final de la Sesión Especial en Favor de la Infancia de 2002.
- (2000), *Declaración del Milenio*, Cumbre del Milenio, 6 a 8 de septiembre de 2000, Asamblea General de Naciones Unidas.
- (1995), *Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, 5 al 13 de septiembre de 1994, El Cairo, Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas.
- (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*, 20 de noviembre de 1989, Asamblea General de Naciones Unidas.
- Nyamu-Musembi, C. y Cornwall, A. (2004), *What is the «rights-based approach» all about? Perspectives from international development agencies*, Brighton, Institute of Development Studies, Working Paper 234.

- OACDH (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, OACDH, Naciones Unidas.
- OMS (2009), *Indicadores para evaluar las prácticas de alimentación del lactante y del niño pequeño: Conclusiones de la reunión de consenso llevada a cabo del 6 al 8 de noviembre de 2007 en Washington, D. C. Parte 1. Definiciones*, Ginebra, OMS.
- OPS (2007), *Capacidades en salud pública en América Latina y el Caribe: evaluación y fortalecimiento*, Washington, D. C., OPS.
- Ribotta, B., Santillán Pizarro, M., Paredes, M. y Peláez, E. (2014), «Adultos mayores y monitoreo de derechos. Alcances y limitaciones de las fuentes de información en Argentina y Uruguay», en *Población y Salud en Mesoamérica*, San José, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, vol. 11, n.º 2, art. 4, enero-junio.
- UNICEF (s./f.), *Convención sobre los Derechos del Niño, Utilización de la Convención y los Protocolos en favor de la infancia*, disponible en: < www.unicef.org/spanish/crc/index_using.html >, [acceso 19 de octubre de 2015].

Entre esquecidos, invisíveis e temidos: a população carcerária no censo brasileiro de 2010

Joice Melo Vieira¹

Eduquem as crianças e não será necessário castigar os homens.
Pitágoras

Resumo

O objetivo deste trabalho é descrever o perfil sociodemográfico da população carcerária no Brasil de acordo com os dados censitários de 2010, que permitiu conhecer, pela primeira vez, o contingente de residentes em penitenciárias, presídios e casas de detenção. No perfil sociodemográfico são consideradas características como idade, sexo, cor, nível educacional alcançado, condição de ocupação e religião. Foram construídas taxas de encarceramento segundo cor, escolaridade e adesão à religião, com o intuito de explorar se a pertença a determinados grupos sociais representava maior risco de vivenciar a experiência do encarceramento. Como este é um fenômeno fortemente influenciado pela estrutura etária, foi necessário recorrer à padronização das taxas para tornar possível a comparação. Adicionalmente, aplicou-se uma técnica de decomposição da diferença entre duas taxas para dimensionar o efeito da estrutura etária e o quanto o fenômeno do encarceramento está propriamente associado a determinados grupos sociais.

Palavras-chave: encarceramento; estrutura etária; cor; educação.

Abstract

Forgotten, invisible and feared: the prison population according to the Brazilian census of 2010

The objective of this study is to describe the sociodemographic profile of the prison population in Brazil according to the census data of 2010. For the first time it is considered characteristics such as age, sex, color, achieved educational level, occupation status and religion. Incarceration rates were calculated according color, education level and adherence to religion in order to explore whether belonging to certain social groups represent a greater risk to incarceration experience. Incarceration is a phenomenon strongly influenced by age structure, so it has been necessary to standardize the rates to make possible the comparison. Additionally, it is applied a technique of decomposition of difference between two rates to gauge the effect of the age structure and the phenomenon of the intensity of incarceration properly associated with certain social groups.

Keywords: incarceration; age structure; color; education.

1 Professora do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População «Elza Berquó» (Nepo), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), <jmvieira@nepo.unicamp.br>.

Introdução

São poucos os dados estatísticos com representatividade nacional que permitem o estudo da população carcerária no Brasil. Ferramentas como o Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen)², ligado ao Ministério da Justiça, representam um avanço importante em termos de geração de dados públicos e transparência. Contudo, a unidade de análise do InfoPen é constituída até o momento pelas unidades prisionais. Todas as informações sobre a população que se encontra sob o poder do aparato policial e judicial são coletadas nesse sistema na forma de dados agregados. O levantamento de dados individuais sobre esse segmento populacional ainda se resume a poucas iniciativas.

Recentemente, em virtude da relevância social do tema, foram feitos esforços para mudar esse quadro. Como exemplo pode-se citar o censo realizado em 2011 junto aos hospitais de custódia —áreas destinadas a infratores que sofrem de patologias psiquiátricas (Diniz, 2013); ou o «Estudio comparativo de la población carcelaria» de 2013, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), levado a cabo em diversos países latino-americanos, dentre eles o Brasil.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também se mostrou mais sensível ao tema ao possibilitar a contabilização das pessoas encarceradas no censo de 2010. Desde o censo de 1950, o IBGE identifica os chamados domicílios coletivos em contraposição aos domicílios particulares. O domicílio particular é aquele construído para servir exclusivamente como habitação, nos quais vive uma ou mais pessoas, sendo que «o relacionamento entre seus ocupantes é ditado por laços de parentesco, casamento ou união conjugal, adoção, dependência doméstica ou por normas de convivência» (IBGE, 2009: 57). Já o domicílio coletivo «é uma instituição ou estabelecimento onde a relação entre as pessoas que nele se encontravam, moradoras ou não, (...) era restrita a normas de subordinação administrativa» (IBGE, 2009: 49). Enquadram-se na categoria de domicílios coletivos os orfanatos, os asilos e as penitenciárias; bem como os cortiços, os hotéis e as pensões.

Em 2010, pela primeira vez um censo brasileiro possibilitou a identificação do contingente de pessoas que vivem em diferentes tipos de

2 Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen), disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal/levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>. Dados desagregados por unidade da Federação: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>>.

instituições ao inserir a variável «tipo de domicílio» no questionário básico. O tipo de domicílio distingue «asilos, orfanatos e similares» e «penitenciária, presídio ou casa de detenção» dentre outras categorias de domicílios coletivos.

Explorando essa informação nova, este estudo tem como objetivo delinear o perfil sociodemográfico da população institucionalizada no Brasil em 2010 por motivo de privação de liberdade. São construídas taxas de encarceramento³ segundo cor, nível educacional e religião. É realizada a padronização direta dessas mesmas taxas de encarceramento, a fim de controlar o efeito da estrutura etária e observar quais são os subgrupos populacionais de fato mais propensos a ir para a prisão. Adicionalmente é aplicada uma técnica de decomposição da diferença entre duas taxas. Tal técnica tem o propósito de mensurar o quanto a diferença entre taxas de encarceramento existente entre certos grupos populacionais se deve à estrutura etária, e o quanto se deve às diferenças nas taxas específicas dos subgrupos considerados, ou seja, ao maior risco associado a determinado grupo social (Kitagawa, 1955).

A estrutura etária da população brasileira tem passado por profundas mudanças como consequência do processo já avançado em que se encontra a transição demográfica no país. Porém, a passagem de elevadas taxas para baixas taxas de mortalidade e fecundidade, que caracteriza a transição demográfica, não ocorreu ao mesmo tempo e no mesmo ritmo em todos os grupos sociais (Brito *et al.*, 2008a). Por conseguinte, a estrutura etária dos grupos nos quais a transição demográfica é mais recente é mais rejuvenescida do que nos segmentos sociais pioneiros (Brito *et al.*, 2008b). Sendo os níveis mais altos de violência muitas vezes associados aos jovens (Fox, 1996; Brezina e Agnew, 2013), uma população com mais adultos jovens do que adultos maduros e velhos poderia apresentar níveis mais altos de encarceramento em razão apenas de sua composição etária. Portanto, torna-se pertinente controlar o efeito da estrutura etária sobre a taxa de encarceramento por meio da padronização; e mesmo quantificar qual a participação da estrutura etária nas diferenças observadas entre duas taxas.

3 A rigor, tanto na epidemiologia como na demografia, taxa se refere ao número de eventos ocorridos durante um ano dividido pela população no meio do período. A literatura sobre segurança pública define a taxa de encarceramento como o número de presos por cem mil habitantes no final do ano calendário ou no meio do ano calendário, a depender do país. Embora o indicador assim definido esteja considerando o total de indivíduos em privação de liberdade em determinado momento, e não eventos (quantas prisões ocorreram ao longo de um ano calendário), optamos por conservar a nomenclatura usualmente empregada por outros autores que trabalham com o tema, como Wakefield e Wildeman (2014) entre outros.

Além desta introdução, este artigo é composto por outros cinco tópicos. O primeiro tópico recupera a trajetória recente de ascensão do encarceramento no Brasil. O segundo tópico é dedicado à discussão de aspectos metodológicos. Procura-se evidenciar as potencialidades e os limites do censo demográfico comparando suas informações com aquelas disponíveis no InfoPen. Explicitam-se os critérios utilizados no tratamento dos dados censitários de 2010, o tipo de padronização de taxas aplicado e a forma de cálculo da decomposição da diferença entre duas taxas. O quarto tópico apresenta os resultados obtidos a partir da análise descritiva e das técnicas demográficas supramencionadas. Por fim, o quinto e último tópico é dedicado às considerações finais.

A evolução do encarceramento no Brasil: notas sobre os dados disponíveis

De acordo com o International Centre for Prison Studies (ICPS), o Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo em números absolutos, sendo as três primeiras posições ocupadas respectivamente por Estados Unidos, China e Rússia. Considerando que se trata do quinto país mais populoso do planeta, esse dado pode não despertar atenção especial à primeira vista.

Contudo, entre 2000 e 2010, o número de pessoas sob o poder da justiça sofreu intenso crescimento, passando de cerca de 233 mil detentos para mais de 495 mil segundo o Ministério da Justiça. Com uma população carcerária de quase quinhentas mil pessoas em 2010, o sistema prisional já apresentava um déficit de duzentas mil vagas naquele ano de acordo com o Instituto Avante Brasil (2014).

Entre 2000 e 2010, a população carcerária cresceu bem acima da média da população brasileira. Enquanto a população nacional registrou um crescimento médio anual de 1,2%, a população carcerária aumentou em um ritmo médio de 7,9% ao ano.

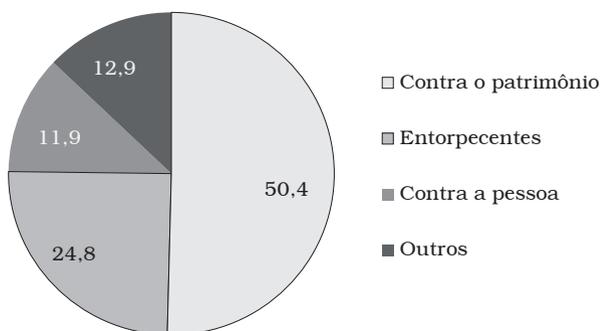
Na população que se encontrava detida em 2010 (gráfico 1), os principais motivos que levaram à privação de liberdade foram os crimes contra o patrimônio (50,4%), seguidos pelos crimes relacionados ao narcotráfico —como a manipulação, refino e especialmente o tráfico de entorpecentes (24,8%).

Estudos nacionais e internacionais atestam a forte associação entre o uso de substâncias ilícitas e o envolvimento em atividades criminosas (Miller e Gold, 1994; Guimarães *et al.*, 2008). De acordo com Carlini (2006), com base em pesquisa domiciliar sobre uso de drogas psicotrópicas, 2,9% da população brasileira de 12-65 anos fez uso de

cocaína alguma vez na vida e outros 0,7% consome ou já consumiu crack.

O crack, um derivado da pasta de coca, é hoje um sério problema de saúde pública. Introduzido no país no final dos anos 1980, ele se propagou nos anos 1990 (Raupp e Adorno, 2011), seguindo o mesmo percurso da cocaína. Notabilizou-se como uma droga barata, o que facilitou a difusão do seu consumo inicialmente entre os mais pobres, entre os jovens e moradores de rua, especialmente por sua propriedade de eliminar a fome. Por outro lado, aumenta a sede e gera rapidamente um quadro de consumo compulsivo.

Gráfico 1. Distribuição percentual dos presos segundo tipo de crime. Brasil, 2010



Fonte: InfoPen, dezembro de 2010. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.

Na atualidade, o crack encontra usuários em todas as camadas sociais. A necessidade de doses constantes faz o usuário recorrer a quaisquer meios, mesmo que ilícitos, para garantir o acesso à droga: traficar, prostituir-se, roubar e mesmo matar para obter dinheiro que sustente o vício (Branco *et al.*, 2012). Sob o efeito do crack é comum o relaxamento da censura moral e o aumento do ímpeto de transgressão. O afastamento de familiares e amigos é comum em razão do comportamento antissocial e violento que os usuários costumam apresentar. Resultados de pesquisa realizada por Ferreira Filho *et al.* (2003) junto a dependentes químicos em tratamento em hospitais públicos e particulares da cidade de São Paulo indicam que entre os usuários de cocaína 45,8% já haviam sido presos. Entre usuários de crack esse percentual subia para 62,3%.

De acordo com levantamento realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013) junto a internos do sis-

tema prisional paulista, 38,3% dos detentos admitiam haver consumido drogas antes de cometer o delito que os levou ao cárcere. Dentre eles, metade relatou ter consumido cocaína ou crack. Entre as mulheres presas, o porte e tráfico de drogas foram as principais razões pelas quais a maioria delas foi incriminada (66%).

Os achados da investigação promovida pelo PNUD (2013) revelaram outros aspectos marcantes sobre o perfil da população carcerária: 23,2% nunca haviam conhecido o pai ou a mãe; 27,8% saíram de casa antes de completar 15 anos; a idade média ao começar a trabalhar foi de 13,9 anos; 54,8% começaram a trabalhar antes dos 15 anos de idade; 60,6% tinham uma escolaridade inferior a 9 anos de estudo, e 47,4% eram reincidentes.

As pesquisas que buscam traçar o perfil da população carcerária frequentemente reportam tratar-se de um contingente majoritariamente jovem, negro e de baixa escolaridade (Neri, 2004; Depen/Ministério da Justiça, 2014). Segundo a Secretaria Nacional de Juventude (2014), esse é o mesmo perfil que se mostra propenso a engrossar as taxas de homicídio. Diante disso, inspirado em Araújo Junior e Shikida (2011) que estudaram a relação entre a composição etária e as taxas de homicídio para o Brasil no período 1996-2007, o presente trabalho investiga a relação entre a composição etária e as taxas de encarceramento em 2010, mensurando as diferenças entre negros e brancos; população com escolaridade igual ou superior ao ensino médio completo *versus* população com ensino médio incompleto ou menos e população que declara professar alguma religião *versus* a população sem religião.

Metodologia

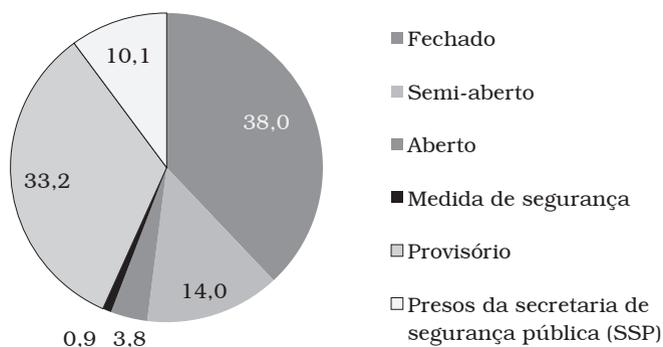
A fonte de dados utilizada neste estudo é o censo demográfico de 2010, a partir do qual foram contabilizadas 308.743 pessoas de 18+ anos residindo em penitenciárias, presídios ou casas de detenção na data de referência do levantamento: 31 de julho⁴. Esse número

4 Foram encontrados cerca de 4,8 mil casos de menores de 18 anos declarados como residentes de penitenciárias, presídios ou casas de detenção no censo demográfico de 2010. Não se pode atribuir isso necessariamente a um erro na fonte de dados. De acordo com a legislação brasileira a maioridade ocorre aos 18 anos. Entretanto, entre os 12 e os 17 anos os adolescentes podem ser punidos com privação de liberdade em instituições específicas para sua idade em cumprimento de medidas socioeducativas. Também pode ocorrer a situação em que mulheres deem à luz enquanto estão presas. Nesses casos, as mulheres podem ficar com o filho até que seja designado um tutor ou guardião. Como são situações peculiares que mereceriam outra abordagem, optamos por não considerar tais casos neste estudo.

é substancialmente inferior ao disponibilizado pelo InfoPen com referência ao mês de dezembro do mesmo ano: 496.251 pessoas. Ou seja, a população carcerária captada pelo censo corresponde a 62,2% daquela registrada pelo InfoPen.

Três fatores podem explicar a discrepância dos números, para além do fato de não adotarem exatamente o mesmo marco temporal: 1) nem todas as pessoas inseridas no sistema penitenciário estão em instalações concebidas para essa finalidade, uma vez que a superlotação e a demora em definir o tratamento que será dado a determinado caso pode levar o suspeito a permanecer sob custódia em delegacias, por exemplo; 2) indivíduos que cumprem pena em regime aberto podem ser contabilizados como moradores de sua residência habitual —no regime aberto o apenado pode trabalhar, dormir na instituição penal de segurança mínima, ou na sua própria casa, desde que compareça periodicamente em juízo para acompanhamento; 3) pessoas que se encontram detidas sem sentença definitiva declarada (presos provisórios) e que estão ausentes do seu domicílio habitual a menos de doze meses em relação à data de referência do censo demográfico de 2010 são consideradas moradoras de seu domicílio habitual, e não da instituição penal.

Gráfico 2. Distribuição da população inserida no sistema penitenciário. Brasil, 2010



Fonte: InfoPen, dezembro de 2010. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.

De fato, o número de presos provisórios e que, portanto, permanecem por tempo indeterminado nessa condição gera uma situação ambígua, já que, a depender do tempo de afastamento do domicílio de residência habitual, ainda podem ser contabilizados como moradores dele em vez de moradores da instituição penal.

A elevada proporção de presos provisórios (gráfico 2) à espera de um desfecho que culmine na liberação ou na condenação é um dos temas mais sensíveis e importantes no debate sobre o sistema prisional brasileiro. De acordo com a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada de Pacto de San José da Costa Rica (1969), artigo 7º:

Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

Embora datado de 1969, o Pacto de San José só entrou em vigor em 1978 e foi ratificado pelo Brasil apenas em 1992. Transcorridas mais de duas décadas desde a ratificação, a proporção de presos provisórios permanece bastante elevada. Esse fato evidencia a lentidão do sistema judicial.

Além da subnumeração da população inserida no sistema prisional nacional no censo demográfico em relação à contabilização fornecida pelo InfoPen pelas razões apontadas acima, deve-se salientar que os recenseadores receberam a recomendação de, sempre que possível, procurar obter a informação diretamente do próprio indivíduo que se encontrava recolhido em instituições. Contudo, por motivo de segurança, quando necessário, os recenseadores podiam recorrer ao auxílio dos administradores das instituições penais e utilizar registros administrativos para preencher o formulário de domicílio coletivo. Situação similar ocorria em orfanatos e asilos, quando por vezes os internos se encontravam incapacitados de responder ao recenseador. Dito isso, no censo demográfico de 2010, em apenas 43,7% dos casos foi o próprio preso quem prestou informações sobre si.

Apontadas as limitações dos dados aqui utilizados, esclarece-se a seguir a forma de cálculo das taxas de encarceramento (TE):

$$TE = d_{18+} / N_{18+}$$

Onde d_{18+} é o número de presos de 18+ anos de um grupo social e N_{18+} é a população de 18+ anos pertencente a esse grupo social. Restringe-se o denominador à população de 18+ anos porque a maioria penal é atingida aos 18 anos no Brasil. Desse modo, 18 anos é a idade mínima para o ingresso no sistema carcerário.

As taxas específicas de encarceramento (TEE) são calculadas para grupos etários quinquenais:

$${}^5_5 TEE_x = {}^5_5 d_x / {}^5_5 N_x$$

Seja d_x o número de presos de um grupo social com idades entre x e $x+5$. Já N_x corresponde à população desse grupo social com idade entre x e $x+5$.

As taxas de encarceramento foram calculadas segundo:

- Cor: brancos e negros (pretos e pardos considerados indistintamente)⁵
- Nível educacional: ensino médio incompleto ou menos e ensino médio completo ou mais
- Religião: pessoas com religião e pessoas sem religião (ateus, agnósticos e sem religião).

Para eliminar o efeito da composição etária e tornar as taxas de encarceramento calculadas para as categorias das variáveis acima mencionadas de fato comparáveis, foi aplicada a padronização direta (Carvalho, Sawyer e Rodrigues, 1998). A pergunta fundamental a que a padronização vem responder nesse caso é: se a estrutura etária de dois grupos humanos fosse a mesma, haveria alguma diferença na taxa de encarceramento? Logo:

$$TE^A = \sum P_x^A * t_x^A$$

Onde, TE^A é a taxa de encarceramento da população A; P_x^A é a proporção da população A no grupo etário x e t_x^A é a taxa específica de encarceramento no grupo etário x da população A.

$$TE^B = \sum P_x^B * t_x^B$$

Onde, TE^B é a taxa bruta de encarceramento da população B; P_x^B é a proporção da população B no grupo etário x e t_x^B é a taxa específica de encarceramento no grupo etário x da população B.

Se escolhermos como referência ou «população tipo» B, consideraremos sua composição etária e teremos:

$$TE_{pd}^A = \sum P_x^B * t_x^A$$

TE_{pd}^A é a taxa padronizada, representa a taxa de encarceramento que a população A apresentaria se tivesse a composição etária de B. Dessa forma, TE_{pd}^A é comparável à TE^B . Será maior, menor ou de magnitude similar a TE^B unicamente em função da intensidade de suas taxas específicas, pois o efeito da estrutura etária estará neutralizado.

5 O quesito cor contempla cinco categorias no censo brasileiro: branco, preto, pardo, amarelo (associada aos asiáticos) e indígena. Pardo é a cor que designa a mescla de brancos e pretos, brancos e indígenas ou pretos e indígenas. Qualquer tonalidade de pele entre o branco e o preto é considerada parda. Tanto o movimento negro quanto as políticas de ação afirmativa consideram pardos e pretos como negros.

Na sequência aplicase o procedimento de decomposição da diferença entre duas taxas (Kitagawa, 1955; Araújo Junior e Shikida, 2011):

$TE^A - TE^B =$ Efeito da composição etária + efeito das taxas específicas

O cálculo da parte da diferença entre as duas taxas que se deve ao efeito da composição etária é dado por:

$$\text{Efeito composição} = \sum [({}_5\text{TEE}_x^A + {}_5\text{TEE}_x^B)/2] * [({}_5d_x^A / {}_5N_x^A) - ({}_5d_x^B / {}_5N_x^B)]$$

Onde, ${}_5\text{TEE}_x^A$ é a taxa específica de encarceramento no grupo etário x a x+5 da população A; ${}_5\text{TEE}_x^B$ é a taxa específica de encarceramento no grupo etário x a x+5 da população B; ${}_5d_x^A$ é o número de presos com idades entre x e x+5 da população A; ${}_5N_x^A$ é o número de indivíduos da população A com idades de x a x+5; ${}_5d_x^B$ é o número de presos com idades entre x e x+5 da população B; e ${}_5N_x^B$ é o número de indivíduos da população B com idades de x a x+5.

Já o cálculo da parte da diferença entre as duas taxas que se deve propriamente às taxas específicas, ao efeito da intensidade do fenômeno em um grupo, é descrito como:

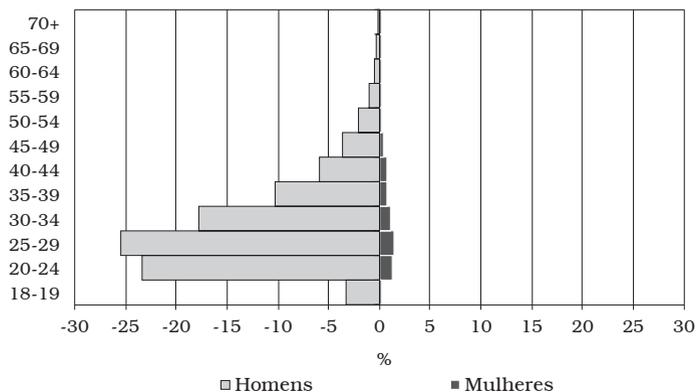
$$\text{Efeito das taxas específicas} = \sum \{ [({}_5d_x^A / {}_5N_x^A) + ({}_5d_x^B / {}_5N_x^B)] / 2 \} * ({}_5\text{TEE}_x^A - {}_5\text{TEE}_x^B)$$

Quando os efeitos da composição etária e das taxas específicas têm o mesmo sinal, ambos são positivos ou negativos, eles podem ser transformados em uma proporção da diferença: x% da diferença se deve à estrutura etária e y% é em função das taxas específicas propriamente. Porém, se os efeitos atuam em sentidos contrários, um é positivo e outro negativo, o componente da diferença que apresenta maior valor absoluto anula o impacto daquele que apresenta menor valor absoluto.

O perfil da população carcerária brasileira em 2010

A pirâmide etária da população carcerária brasileira (Gráfico 3), atesta o quão jovem e masculino é esse grupo. Entre os presos brasileiros, o censo revela que 93,9% são homens. Considerando indivíduos de ambos os sexos, 54,9% têm entre 18 e 29 anos; 76,5% têm 35 anos no máximo.

Gráfico 3. Pirâmide etária da população carcerária. Brasil, 2010



Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

Tabela 1. Razão de sexo da população encarcerada e taxas específicas de encarceramento por grupo etário quinquenal (por 100 mil habitantes). Brasil, 2010

Idade	Taxas específicas de encarceramento (por 100 mil hab.)		Razão de sexo (nº de homens/nº de mulheres)
	Homens	Mulheres	
18-19	302,7	17,7	17,3
20-24	833,9	43,8	19,1
25-29	932,0	48,4	18,8
30-34	711,4	43,4	15,8
35-39	470,6	34,3	13,0
40-44	286,5	31,1	8,7
45-49	198,2	16,6	11,1
50-54	137,8	13,7	9,2
55-59	85,5	5,9	13,1
60-64	58,1	3,6	14,0
65-69	33,0	2,3	12,3
70+	11,8	0,7	11,5

Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

A taxa específica de institucionalização por idade (tabela 1) é mais elevada no grupo 25-29 anos tanto entre os homens quanto entre as mulheres. Nesse grupo etário, são 932 presos do sexo masculino para cada cem mil habitantes e são 48,4 presas do sexo feminino para cada cem mil jovens. Entre os homens brasileiros apenas a par-

tir dos 55 anos as taxas específicas de encarceramento ficam abaixo de 100 por cem mil habitantes. Já entre as mulheres, em nenhum grupo etário atinge-se a marca de 50 presas por cem mil habitantes. O desequilíbrio na razão de sexo na população privada de liberdade é maior nos grupos mais jovens, atingindo o ápice na faixa dos 20-29 anos, quando há cerca de 19 homens para cada mulher encarcerada. O desequilíbrio é menos acentuado aos 40-44 anos, quando se registram 8,7 homens encarcerados para cada mulher na mesma situação.

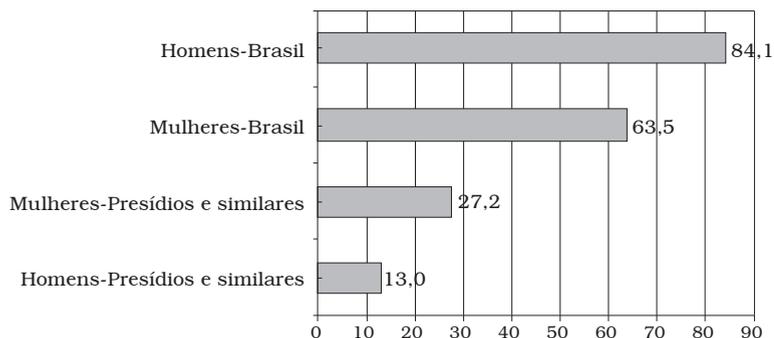
Quanto à cor, a população negra está sobrerrepresentada no sistema prisional. Na população brasileira de 18+ anos, a composição por cor é de 49% de brancos, 41,3% de pardos e 8,1% de pretos. Entre os privados de liberdade (18+ anos) a distribuição é distinta: 37,6% são brancos, 45,1% são pardos e 13,8% são pretos. As proporções não somam 100% porque neste estudo não consideramos os indígenas e amarelos (pessoas com ascendência asiática).

No que diz respeito à escolaridade, o nível educacional da população carcerária é muito baixo: 71% não completaram o ensino fundamental ou sequer receberam algum tipo de instrução escolar formal; ao passo que apenas 0,4% possui ensino superior completo. A título de comparação, na população nacional de 18+ anos 10% tinham títulos universitários em 2010.

Embora existam programas específicos que procuram levar instrução formal à população reclusa, o impacto deles ainda é visivelmente limitado. Apenas 6,3% dos homens presos estudavam no momento em que o censo foi realizado. Entre as mulheres presas o percentual subia para 10%.

A participação em atividade econômica entre aqueles em idade ativa (18-59 anos) também é muito baixa na população carcerária. Nesse sentido, 13% dos homens e 27,2% das mulheres desempenhavam algum trabalho produtivo.

Gráfico 4 . População economicamente ativa de 18-59 anos (%). Brasil, 2010



Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

Quanto ao estado conjugal, 57% dos homens presos e 71% das mulheres presas já coabitaram com cônjuge ou companheiro(a), embora o estado civil de 83,6% dos presos e de 74,8% das presas seja «solteiro(a)». Isso ocorre por conta da alta prevalência de uniões consensuais no Brasil, especialmente nas camadas sociais menos privilegiadas e entre os jovens, como é o caso do grupo em questão.

Dentre as mulheres privadas de liberdade, 54% não tinham filhos, 11,8% eram mães de filhos únicos, 12,4% tinham dois filhos, 21,8% tinham 3 ou mais filhos. Considerando exclusivamente o último filho nascido vivo, 86,1% deles eram menores de idade (tinham menos de 18 anos) no momento do censo.

Ressalta-se que o elevado percentual de solteiros e de mulheres sem filhos precisa ser relativizado uma vez que se trata de uma população majoritariamente jovem.

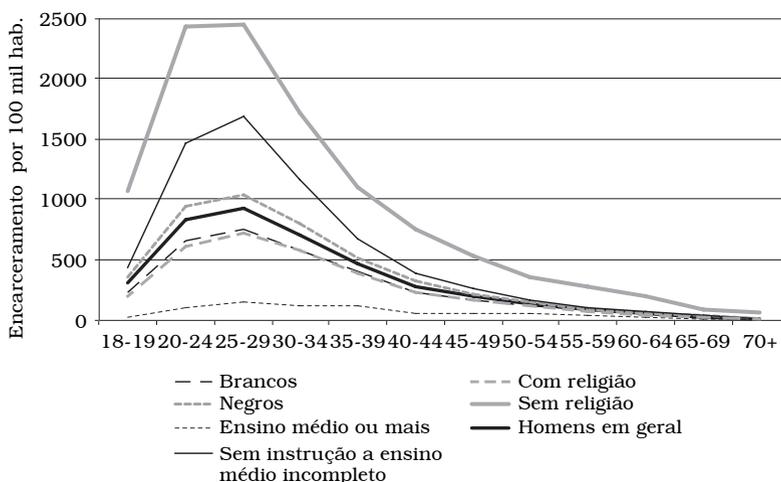
No que diz respeito à religião, entre os presos de ambos os sexos 42% são católicos; 14,7% são protestantes ou evangélicos; 30,4% são sem religião, agnósticos ou ateus; 1,3% espíritas e 11,6% compartilham outras crenças. Essa distribuição é bastante diferente daquela encontrada para a população brasileira de 18+ anos, na qual 65% são católicos; 22,2%, protestantes ou evangélicos; 8% declaram-se sem religião, agnósticos ou ateus; 2,3% são espíritas e 2,5% professam outras crenças.

Em síntese o perfil mais comum entre os presos pode ser descrito como sendo o de um homem, jovem, negro, de baixa escolaridade, que não exerce atividade econômica no cárcere, solteiro (ao menos do ponto de vista legal) e católico, embora muitos também sejam identificados como sem religião, agnósticos ou ateus.

Padronização e decomposição da taxa de encarceramento no Brasil segundo cor, educação e religião: a estrutura etária importa?

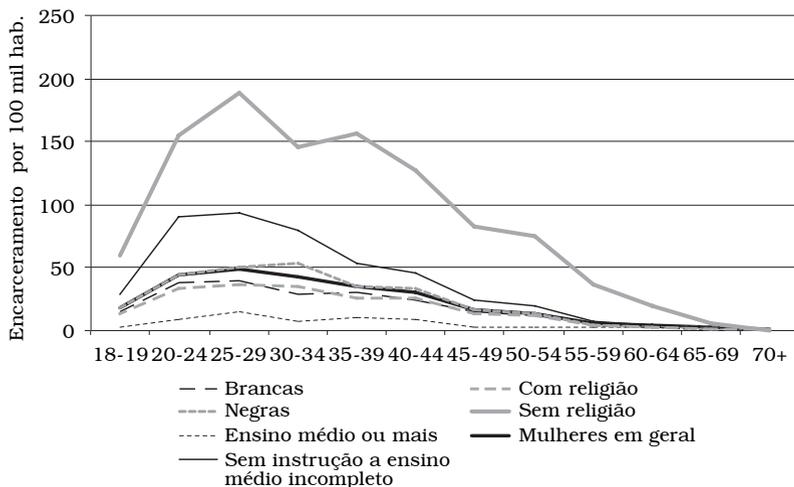
A partir da análise descritiva empreendida no tópico anterior, é visível que o fato de a população carcerária ser extremamente jovem produz um viés importante em relação a quase tudo o que se pode afirmar em relação a ela. Por conseguinte, para comparar as taxas de encarceramento segundo cor, nível educacional e religião é necessário recorrer à padronização. Adicionalmente, realizamos a decomposição da diferença entre taxas para compreender o quão importante a estrutura etária se revela para explicar a diferença existente entre as taxas de encarceramento entre brancos e negros, pessoas com alta e baixa escolaridade, e entre pessoas com e sem religião.

Gráfico 5. Taxas específicas de encarceramento masculino por grupo etário quinquenal considerando cor, nível educacional e adesão à religião. Brasil, 2010



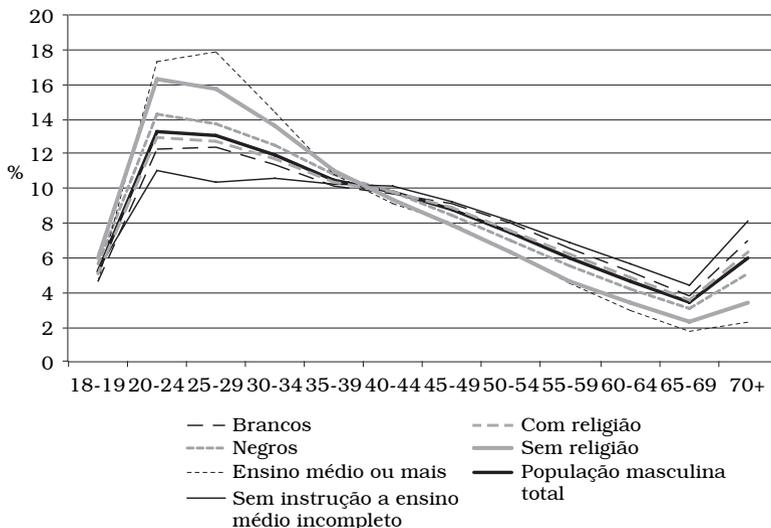
Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

Gráfico 6. Taxas específicas de encarceramento feminino por grupo etário quinquenal considerando cor, nível educacional e adesão à religião. Brasil, 2010



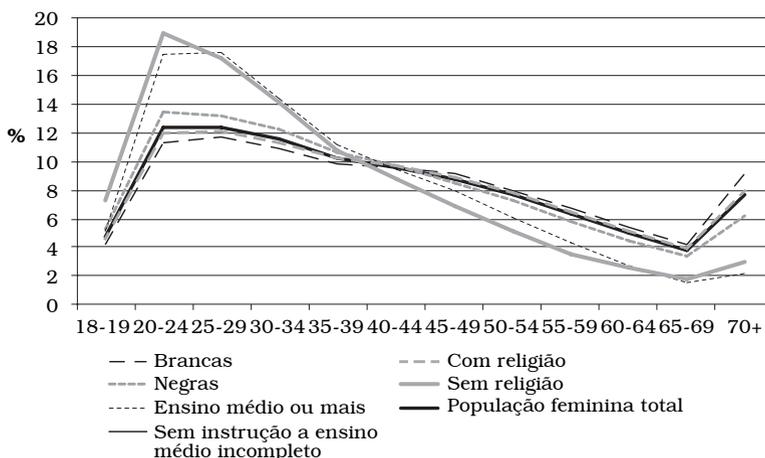
Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

Gráfico 7. Proporção de homens segundo cor, nível educacional e religião por grupo etário quinquenal. Brasil, 2010



Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

Gráfico 8. Proporção de mulheres segundo cor, nível educacional e religião por grupo etário quinquenal. Brasil, 2010



Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

Os gráficos 5 e 6 indicam que tanto para os homens como para as mulheres as taxas específicas de encarceramento por grupo etário quinquenal são mais elevadas entre as pessoas sem religião, com escolaridade mais baixa (sem instrução a ensino médio incompleto) e entre os negros. Esses três grupos apresentam taxas específicas de encarceramento superiores àquelas encontradas para a população total de mesmo sexo e idade. Também para ambos os sexos, verifica-se que clivagens segundo adesão a uma religião e escolaridade parecem gerar maior diferenciação nas taxas específicas de encarceramento do que a cor, especialmente entre os jovens.

Já os gráficos 7 e 8 atestam que no cenário brasileiro, independente do sexo, os subgrupos populacionais declarados sem religião, com escolaridade alta (ensino médio completo ou mais) e negro (pretos e pardos considerados em conjunto) possuem uma estrutura etária mais rejuvenescida do que aqueles com religião, baixa escolaridade e brancos. Esses elementos apenas reforçam a necessidade de compreender melhor o efeito da estrutura etária e o efeito das taxas específicas no delineamento das diferenças na taxa de encarceramento entre subgrupos populacionais.

O encarceramento segundo a cor

Na tabela 2 é apresentado o resultado da padronização das taxas de encarceramento por cor. Em 2010 a taxa de encarceramento observada entre os homens brancos foi de 350,9 presos por cem mil habitantes e entre os negros de 522,1 presos por cem mil. Portanto, os dados observados indicam que há 171,2 presos por cem mil habitantes a mais entre os negros se comparados aos brancos. Contudo, essa diferença está influenciada claramente pela estrutura etária, uma vez que, se a população negra tivesse a mesma estrutura etária da população branca, sua taxa de encarceramento se reduziria de 522,1 para 478,3 presos por cem mil. Logo, como as taxas observadas indicam que a taxa de encarceramento dos homens negros é aproximadamente 49% maior do que aquela dos brancos, se os negros tivessem a mesma estrutura etária dos brancos, a diferença diminuiria e eles apresentariam uma taxa 36% maior do que a dos brancos.

Tabela 2. Resultados da padronização direta da taxa de encarceramento (TE) segundo sexo e cor (por 100 mil hab.). Brasil, 2010

<i>Sexo e TE</i>	<i>Cor</i>	
	<i>Branca</i>	<i>Negra</i>
<i>Homens</i>		
TE não padronizada	350,9	522,1
TE padronizada:		
- Padrão população branca	350,9	478,3
- Padrão população negra	381,7	522,1
<i>Mulheres</i>		
TE não padronizada	21,1	30,2
TE padronizada:		
- Padrão população branca	21,1	27,6
- Padrão população negra	23,0	30,2

Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

A decomposição da diferença das taxas de encarceramento observadas entre homens negros e brancos (apêndice A, quadro A.1) permite afirmar que o efeito das taxas específicas é maior do que o efeito da estrutura etária: 21,8% da diferença observada se devem ao efeito da estrutura etária e 78,2% à influência das taxas específicas. Ou seja, a estrutura etária sozinha faz com que os negros apresentem 37,3 presos por cem mil habitantes a mais do que os brancos. Já o efeito das taxas específicas faz com que se somem a estes, outros 133,9 presos por cem

mil habitantes a mais entre os negros. Os dois fatores em conjunto fazem com que a taxa de encarceramento dos negros supere a dos brancos em 171,2 presos por cem mil habitantes.

Para as mulheres, a diferença entre as taxas de encarceramento observadas se comporta de forma similar à dos homens, embora o nível de encarceramento seja muito menor na população feminina. Antes de se realizar a padronização, a taxa de encarceramento das mulheres negras era cerca de 43% maior do que a taxa de encarceramento das mulheres brancas. No entanto, como vimos as brancas possuem uma estrutura etária mais envelhecida, portanto, se as mulheres negras tivessem a mesma estrutura etária das brancas, sua taxa de encarceramento se reduziria de 30,2 presas por cem mil para 27,6 presas por cem mil. Desse modo, quando se controla o efeito da estrutura etária, a taxa de encarceramento das negras deixa de ser 43% maior do que a das brancas para ser cerca de 30% maior.

Antes da padronização, as negras apresentam uma taxa de encarceramento que supera a das brancas em 9,1 presas por cem mil habitantes. O cálculo da decomposição da diferença entre taxas (apêndice A, quadro A.2) revela que 24,7% dessa diferença se devem ao efeito da estrutura etária e 75,3% ao efeito das taxas específicas.

Entre os homens e entre as mulheres o efeito da estrutura etária sobre o diferencial entre as taxas de encarceramento é real. Todavia, a maior parte da diferença nas taxas de encarceramento entre negros e brancos ainda se deve ao fato de o risco de encarceramento estar mais fortemente associado aos negros.

O encarceramento segundo escolaridade

A taxa de encarceramento dos homens mais escolarizados é muito inferior àquela dos menos escolarizados (tabela 3), mesmo quando se controla o efeito da estrutura etária.

A taxa de encarceramento observada entre os homens com ensino médio completo ou mais era de 92,8 presos por cem mil em 2010. Já entre os homens sem instrução ou com escolaridade igual ou inferior ao ensino médio incompleto era de 646,1 presos por cem mil habitantes. Quando se realiza a padronização, a diferença entre as taxas padronizadas é ainda maior do que entre as taxas observadas, tamanha a importância do efeito das taxas específicas de encarceramento segundo o nível educacional.

Se homens com escolaridade inferior ao ensino médio tivessem a mesma estrutura etária daqueles que superaram este nível de ensino, sua taxa de encarceramento saltaria de 646,1 para 894,7 presos por

cem mil habitantes. Baixa escolaridade e estrutura etária rejuvenescida claramente impulsionariam o encarceramento.

Tabela 3. Resultados da padronização direta da taxa de encarceramento (TE) segundo sexo e escolaridade (por 100 mil hab.) Brasil, 2010

<i>Sexo e TE</i>	<i>Escolaridade</i>	
	<i>Ensino médio completo ou mais</i>	<i>Sem instrução a médio incompleto</i>
<i>Homens</i>		
TE não padronizada	92,8	646,1
TE padronizada:		
- Padrão população com ensino médio completo ou mais	92,8	894,7
- Padrão população sem instrução a ensino médio incompleto	74,6	646,1
<i>Mulheres</i>		
TE não padronizada	7,8	39,9
TE padronizada:		
- Padrão população com ensino médio completo ou mais	7,8	59,1
- Padrão população sem instrução a ensino médio incompleto	5,8	39,9

Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

A decomposição da diferença entre as taxas de encarceramento segundo o nível educacional (apêndice B, quadro B.1) revela que em 2010 a taxa observada de encarceramento dos homens menos escolarizados supera a dos mais escolarizados em 553,3 presos por cem mil. O efeito da estrutura etária mais envelhecida entre os menos escolarizados deveria contribuir para reduzir a diferença entre as taxas (-133,4 presos por cem mil). Contudo, o efeito das taxas específicas (+686,7) anula o efeito da estrutura etária, fazendo com que os menos escolarizados apresentem enquanto grupo uma taxa de encarceramento bem maior do que os mais escolarizados.

Entre as mulheres, a taxa de encarceramento observada para o grupo que possui ensino médio completo ou mais é de 7,8 presas por cem mil habitantes. Entre as menos escolarizadas a taxa observada é de 39,9 por cem mil. Quando se controla o efeito da estrutura etária utilizando-se como referência a estrutura etária das mais escolarizadas que é substancialmente mais jovem, a taxa de encarceramento das menos escolarizadas aumenta para 59,1 presas por cem mil habitantes.

A diferença observada entre as taxas de encarceramento das menos escolarizadas e das mais escolarizadas se deve majoritariamente ao efeito das taxas específicas (apêndice B, quadro B.2). O efeito da

estrutura etária mais envelhecida entre as menos escolarizadas deveria reduzir a diferença entre os dois grupos em -10,6 presas por cem mil. Entretanto, por influência das taxas específicas, a taxa de encarceramento das menos escolarizadas deveria superar a das mais escolarizadas em 42,7 presas por cem mil. Logo, o efeito das taxas específicas neutraliza o efeito da estrutura etária e faz com que a taxa observada de encarceramento entre as menos escolarizadas supere aquela das mais escolarizadas em 32,1 presas por cem mil.

Quer seja entre os homens quer entre as mulheres, se dependesse estritamente da estrutura etária, os menos escolarizados deveriam apresentar taxas de encarceramento mais baixas do que os mais escolarizados. Porém, a maior escolaridade é um poderoso fator de proteção no que diz respeito ao encarceramento. Para ambos os sexos, uma alta escolaridade pode compensar os riscos inerentes à pouca idade e reduzir fortemente a taxa de encarceramento.

O encarceramento segundo religião

Os dados apresentados na tabela 4 mostram que para ambos os sexos as taxas de encarceramento dos declarados adeptos de alguma religião são bem mais baixas do que aquelas dos registrados sem religião, mesmo quando se controla o efeito da estrutura etária por meio da padronização de taxas.

Tabela 4. Resultados da padronização direta da taxa de encarceramento (TE) segundo sexo e religião (por 100 mil hab.). Brasil, 2010

<i>Sexo e TE</i>	<i>Religião</i>	
	<i>Tem religião</i>	<i>Não tem religião</i>
<i>Homens</i>		
TE não padronizada	346,0	1360,7
TE padronizada:		
- Padrão população que tem religião	346,0	1178,6
- Padrão população que não tem religião	397,6	1360,7
<i>Mulheres</i>		
TE não padronizada	20,8	127,1
TE padronizada:		
- Padrão população que tem religião	20,8	107,7
- Padrão população que não tem religião	25,4	127,1

Fonte: elaboração própria, IBGE, Censo demográfico 2010.

Entre os homens, a diferença entre a taxa de encarceramento observada entre os sem religião e os com religião é de 1014,7 presos por cem mil. O efeito da estrutura etária contribui com 11,5% dessa diferença, enquanto o efeito das taxas específicas responde por 88,5% da diferença (Apêndice C, Quadro C.1).

Entre as mulheres, a diferença entre as taxas de encarceramento observadas entre os dois grupos é muito menor: 106,3 presas por cem mil, com a estrutura etária respondendo por 11,3% da diferença entre as taxas e o efeito das taxas específicas por 88,7% (Apêndice C, Quadro C.2). Ou seja, a estrutura etária explica muito pouco a diferença na taxa de encarceramento entre pessoas com e sem religião.

Considerações finais

Este estudo reforça os achados de pesquisas anteriores que apontam a população carcerária brasileira como majoritariamente masculina, jovem, negra e de baixa escolaridade.

O início da vida adulta parece particularmente crítico para os homens, já que essa é a fase em que há maior risco de privação de liberdade derivada da inserção em instituição penal. Uma vez que o encarceramento é um fenômeno claramente associado à idade, faz-se necessário recorrer à padronização das taxas de encarceramento para validar a comparação entre diferentes segmentos sociais que apresentam estruturas etárias distintas.

A padronização das taxas de encarceramento revelou que, mesmo após controlar o efeito da estrutura etária, pessoas de ambos os sexos que não são adeptas a nenhuma religião, são mais propensas a passar pela experiência do encarceramento do que aquelas que professam alguma religião. De maneira similar, mantendo os efeitos da estrutura etária sob controle, os negros possuem mais chance de vivenciar o encarceramento ao longo da vida do que os brancos. Do mesmo modo indivíduos que possuem escolaridade igual ou inferior ao ensino médio incompleto enfrentam mais risco de serem punidos com a privação de liberdade do que aqueles que superaram o ensino médio, independente do sexo.

Sobretudo os diferenciais encontrados entre brancos e negros, bem como entre a população mais e menos escolarizada permitem lançar ao menos três hipóteses sobre o que pode permitir distinções tão pronunciadas. Uma primeira hipótese explicativa pode considerar que por um lado negros e pessoas de menor nível de escolaridade encontram maiores barreiras para ter acesso não só a oportunidades de

ascensão social em geral, como de integração ao mercado de trabalho formal especificamente. Isso resulta em um quadro previsível de marginalização. Desigualdades históricas e defasagens cumulativas na trajetória de vida dos sujeitos podem fornecer um corpo explicativo que leve à melhor compreensão destas diferenças. No entanto para isso, ainda é necessário desenvolver pesquisas mais amplas e profundas nessa área.

Uma segunda linha explicativa poderia ponderar que em parte o menor risco de encarceramento a que estão sujeitos os brancos e mais escolarizados também pode ser efeito do capital social e econômico de que dispõem. Tais capitais podem-lhes permitir tratamento diferenciado perante a justiça, por contarem dentre outras coisas com a defesa de advogados mais bem preparados.

Uma terceira hipótese explicativa poderia considerar que um nível educacional mais elevado também livra o indivíduo de incorrer em determinados tipos de crimes motivados pelo emprego da violência física, particularmente em situações em que os embates poderiam ser conduzidos por meio de recurso à verbalização ou à busca do cumprimento de direitos previstos junto às autoridades competentes.

Pode-se também conjecturar que os diferenciais encontrados entre aqueles que professam e os que não professam uma religião, podem estar relacionados à interiorização de padrões morais e noções de justiça que todas as religiões abordam em alguma medida. Contudo, considerando que as informações aqui analisadas não foram prestadas pelos próprios presos em grande parte dos casos, permanece em aberto a necessidade de melhor apreender a força da relação entre padrões religiosos interiorizados e menores chances de envolvimento com atividades ilícitas. Consequentemente, estudos futuros podem testar a hipótese de que ter religião funciona como fator de proteção frente ao risco de ter problemas com a lei.

É digno de nota que a maioria das pessoas que se encontram reclusas não estudam e nem desempenham atividade produtiva na instituição em que vivem. Esse dado é preocupante, sobretudo, quando se percebe o quão baixo é o nível educacional desse segmento populacional. Certamente a reinserção social se torna mais distante se as desvantagens educacionais não são vencidas.

A escolaridade muito aquém do nível esperado pelo mercado de trabalho torna a população carcerária um grupo pouco competitivo. Esse ponto, aliado à própria condenação, certamente diminui as chances de serem absorvidos no mercado de trabalho formal. Torna-se um desafio desenvolver programas de educação de jovens e adultos especificamente direcionados para a população inserida no sistema

prisional. Não se trata de defender exclusivamente uma formação voltada para o trabalho e uma futura geração de renda por meio de atividades econômicas lícitas. Do ponto de vista de facilitar um cenário mais favorável à segurança pública, é necessário também resgatar a educação como direito humano fundamental e como instrumento de humanização.

Por fim, este trabalho representa um primeiro esforço de utilização dos dados censitários de 2010 para tratar a questão da população carcerária no Brasil. Porém, ao longo de todo o texto esteve patente o quão urgente se faz a produção de dados de melhor qualidade e em maior quantidade abordando o presente tema. A produção e o acesso a dados mais precisos que recuperem a trajetória desses indivíduos —tanto anterior quanto posterior ao encarceramento— é o melhor caminho para encontrar evidências capazes de pautar políticas de segurança mais eficientes, bem como programas de recuperação e reinserção social mais eficazes.

Bibliografia

- Araújo Junior, A. F. e Shikida, C. Djissey (2011), «Decomposição das taxas de homicídios no Brasil e seus estados: a “demografia” é de fato importante?», em *Economia & Tecnologia*, Curitiba, Centro de Pesquisas Econômicas (CEPEC); Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE); Universidade Federal do Paraná (UFPR), Ano 07, vol. 24, janeiro/março, pp. 87-99.
- Branco, F. Matos Fernandes Castelo, *et al.* (2012), «Compulsão, criminalidade, destruição e perdas: o significado do crack para os usuários», em *Enfermagem em Foco*, Brasília, Conselho Federal de Enfermagem, vol. 3, n.º 4, pp. 174-177.
- Brezina, T. e Agnew, R. (2013), «General strain and urban youth violence», em Cullen, Francis e Wilcox, Pamela (eds.), *The Oxford handbook of criminological theory*, New York, Oxford University Press.
- Brito, F. *et al.* (2008a), «A transição demográfica no contexto dos desequilíbrios regionais», em A. C. Galvão e F. Brito (superv.), *População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*, Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- (2008b), «Crescimento demográfico e mudanças na estrutura etária: as especificidades da transição demográfica no Brasil», em A. C. Galvão e F. Brito (superv.), *População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*, Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Carlini, E. L. de Araújo *et al.* (2006), *II Levantamento Domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil*, estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país, 2005, São Paulo, Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas, Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).
- Carvalho, J. A. Magno; Sawyer, D. Oya e do Nascimento Rodrigues, R. (1998), *Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia*, São Paulo, ABEP.
- DEPEN/Ministério da Justiça (2014), *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*, InfoPen, Brasília, Ministério da Justiça, junho.
- Diniz, D. (2013), *A custódia e o tratamento psiquiátrico no Brasil: censo 2011*, Brasília, Letras Livres/Editora da Universidade de Brasília.
- Ferreira Filho, O. F. *et al.* (2003), «Perfil sociodemográfico e de padrões de uso entre dependentes de cocaína hospitalizados», em *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, Universidade de São Paulo, vol. 37, n.º 6, pp. 751-759.
- Fox, J. A. (1996), *Trends in juvenile violence: A report to the United States Attorney General on current and future rates of juvenile offending*, Washington: Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- Guimarães, C. F. *et al.* (2008), «Perfil do usuário de crack e fatores relacionados à criminalidade em unidade de internação para desintoxicação no Hospital Psiquiátrico São Pedro de Porto Alegre (RS)», em *Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul*, vol. 30, n.º 2, pp. 101-108.
- Instituto Avante Brasil (2014), *Levantamento do Sistema Penitenciário Brasileiro em 2012*, em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/>>. Último acesso: 18 de janeiro de 2016.
- IBGE (2009), *Manual do Recenseador*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Kitagawa, E. (1955), «Components of a Difference Between Two Rates», em *Journal of the American Statistical Association*, vol. 50, n.º 272, pp. 1168-1194.

- Miller, N. e Gold, M. (1994), «Criminal activity and crack addiction», em *International journal of the addictions*, vol. 29, n.º 8, pp. 1069-1078.
- Neri, M. (2004), «Retratos do cárcere», em *Revista Conjuntura Econômica*, vol. 58, n.º 8, pp. 70-71.
- PNUD (2013), *Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, PNUD.
- Raupp, L. e Adorno, R. de Camargo Ferreira (2011), «Circuitos de uso de crack na região central da cidade de São Paulo (SP, Brasil)», em *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 16, n.º 5, pp. 2613-2622.
- San José (1969), «Pacto de San José da Costa Rica», em *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*.
- Secretaria Nacional da Juventude (2014), *Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil*, Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República.
- Wakefield, S. e Wildeman, Ch. (2014), *Children of the prison boom: Mass incarceration and the future of American inequality*, New York, Oxford University Press

Apêndice A

Quadro A.1. Decomposição da diferença entre as taxas de encarceramento de homens negros e brancos. Brasil, 2010

Grupo etário	brancos (T; N)		negros (t; n)		brancos		negros		Efeito da estrutura etária $\frac{((t+T)/2) * (n/N) - (n/N) * (t+T)}{n - (Nt/N)}$	Efeito das taxas específicas $\frac{((n/n) * (N/N) - (n/N) * (t-T))}{N}$
	presos	pop 18+	presos	pop 18+	distribuição (Nt/N)	taxa esp. (Ti)	distribuição (nt/n)	taxa esp. (ti)		
18-19	3334	1433685	6540	1851314	0,0462571	0,0023255	0,0563443	0,0035326	0,0000295	0,0000619
20-24	24905	3799194	44437	4698067	0,1225791	0,0065553	0,1429845	0,0094586	0,0001634	0,0003855
25-29	29239	3842537	46793	4491021	0,1239776	0,0076093	0,1366831	0,0104192	0,0001145	0,0003662
30-34	20619	3518664	32417	4086615	0,1135280	0,0058599	0,1243751	0,0079325	0,0000748	0,0002465
35-39	12707	3127266	18246	3545625	0,1008997	0,0040633	0,1079102	0,0051461	0,0000323	0,0001130
40-44	7125	2998640	10344	3237053	0,0967496	0,0023761	0,0985189	0,0031955	0,0000049	0,0000800
45-49	4791	2838205	6179	2779562	0,0915733	0,0016880	0,0845953	0,0022230	-0,0000136	0,0000471
50-54	2847	2463934	3609	2296341	0,0794976	0,0011555	0,0698886	0,0015716	-0,0000131	0,0000311
55-59	1676	2038335	1627	1817111	0,0657659	0,0008222	0,0553033	0,0008954	-0,0000090	0,0000044
60-64	920	1605744	768	1377039	0,0518085	0,0005729	0,0419098	0,0005577	-0,0000056	-0,0000007
65-69	366	1176708	357	1009418	0,0379659	0,0003110	0,0307214	0,0003537	-0,0000024	0,0000015
70+	213	2150900	236	1668008	0,0693977	0,0000990	0,0507654	0,0001415	-0,0000022	0,0000026
somatória	108742	30993812	171553	32857174	1		1		0,0003735	0,0013392
Taxa bruta					0,0052212					
dif. (t-T)					0,0017127					0,0017127
% da diferença									21,8	78,2

Fonte: elaboração própria.

Quadro A.2. Decomposição da diferença entre as taxas de encarceramento de mulheres negras e brancas. Brasil, 2010

Grupo etário	brancas (T; N)		negras (t; n)		brancas		negras		Efeito da estrutura etária	Efeito das taxas específicas
	presas	pop 18+	presas	pop 18+	distribuição (Ni/N)	taxa esp. (Ti)	distribuição (mi/n)	taxa esp. (ti)	$\frac{((t_i+T_i)/2)^*(mi/n)-(Ni/N)}{n-(Ni/N)}$	$\frac{((mi/n)+(Ni/N))/2^*(t_i-T_i)}{n}$
18-19	229	1474424	313	1769377	0,0422762	0,0001553	0,0525831	0,0001769	0,0000017	0,0000010
20-24	1495	3946886	2021	4515694	0,1131692	0,0003788	0,1341994	0,0004476	0,0000087	0,0000085
25-29	1588	4068017	2252	4427332	0,1166424	0,0003904	0,1315734	0,0005087	0,0000067	0,0000147
30-34	1104	3793897	2186	4098386	0,1087825	0,0002910	0,1217977	0,0005334	0,0000054	0,0000279
35-39	1052	3440211	1269	3567105	0,0986413	0,0003058	0,1060088	0,0003558	0,0000024	0,0000051
40-44	821	3335589	1106	3253360	0,0956415	0,0002461	0,0966848	0,0003400	0,0000003	0,0000090
45-49	469	3176748	492	2877422	0,0910870	0,0001476	0,0855125	0,0001710	-0,0000009	0,0000021
50-54	339	2785878	348	2448011	0,0798796	0,0001217	0,0727511	0,0001422	-0,0000009	0,0000016
55-59	133	2334664	81	1971319	0,0669419	0,0000570	0,0585845	0,0000411	-0,0000004	-0,0000010
60-64	89	1892389	38	1519303	0,0542605	0,0000470	0,0451513	0,0000250	-0,0000003	-0,0000011
65-69	34	1447155	25	1133473	0,0414943	0,0000235	0,0336851	0,0000221	-0,0000002	-0,0000001
70+	21	3180114	19	2068354	0,0911835	0,0000066	0,0614683	0,0000092	-0,0000002	0,0000002
somatória	7374	34875972	10150	33649136	1		1		0,0000222	0,0000680
Taxa bruta dif. (t-T)		0,0002114		0,0003016						
% da diferença				0,0000902					24,7	75,3

Fonte: elaboração própria.

Quadro B.2. Decomposição da diferença entre as taxas de encarceramento de mulheres sem instrução ou que alcançaram no máximo ensino médio incompleto e mulheres com escolaridade igual ou superior ao ensino médio completo. Brasil, 2010

Grupo etário	Ensino médio completo ou mais (T; N)		Sem instrução a médio incompleto (t; n)		Ensino médio completo ou mais (Ni; N)		Sem instrução a médio incompleto (ni; n)		Efeito da estrutura etária	Efeito das taxas específicas
	presas	pop 18+	presas	pop 18+	distribuição (Ni; N)	taxa esp. (Ti)	distribuição (ni; n)	taxa esp. (ti)		
18-19	49	1429047	535	1815231	0,0511395	0,0000343	0,0438216	0,0002947	-0,0000012	0,0000124
20-24	442	4870592	3321	3675667	0,1742979	0,0000907	0,0887344	0,0009035	-0,0000425	0,0001069
25-29	701	4917356	3445	3682283	0,1759714	0,0001426	0,0888941	0,0009356	-0,0000469	0,0001050
30-34	280	4029911	3183	3962110	0,1442135	0,0000695	0,0956494	0,0008034	-0,0000212	0,0000880
35-39	317	3103820	2124	3992398	0,1110726	0,0001021	0,0963806	0,0005320	-0,0000047	0,0000446
40-44	228	2615954	1855	4053705	0,0936139	0,0000872	0,0978606	0,0004576	0,0000012	0,0000355
45-49	60	2223560	958	3903749	0,0795718	0,0000270	0,0942406	0,0002454	0,0000020	0,0000190
50-54	40	1715874	685	3582386	0,0614039	0,0000233	0,0864825	0,0001912	0,0000027	0,0000124
55-59	40	1208414	216	3158071	0,0432440	0,0000331	0,0762391	0,0000684	0,0000017	0,0000021
60-64	17	764856	110	2701223	0,0273710	0,0000222	0,0652103	0,0000407	0,0000012	0,0000009
65-69	0	433682	60	2191656	0,0155196	0,0000000	0,0529089	0,0000274	0,0000005	0,0000009
70+	11	631002	29	4704760	0,0225809	0,0000174	0,1135778	0,0000062	0,0000011	-0,0000008
somatória	2185	27944068	16521	4142324	1	1	1	1	-0,0001062	0,0004269
Taxa bruta		0,0000782		0,0000399						
dif. (t-T)				0,0000321						0,00003206
% da diferença									-33,1	133,1

Fonte: elaboração própria.

Apêndice C

Quadro C.1. Decomposição da diferença entre as taxas de encarceramento de homens sem religião e com religião. Brasil, 2010

Grupo etário	Tem religião (T; N)		Sem religião (t; n)		Tem religião		Sem religião		Efeito da estrutura etária	Efeito das taxas específicas
	presos	pop 18+	presos	pop 18+	distribuição (Nt/N)	taxa esp. (Tt)	distribuição (nt/n)	taxa esp. (tt)		
<i>i</i>										
18-19	5976	2940752	4112	386643	0,0505496	0,0020321	0,0593234	0,0106351	0,0000556	0,0004726
20-24	46120	7543285	25828	1063817	0,1296642	0,0061140	0,1632237	0,0242786	0,0005100	0,0026601
25-29	53684	7408058	25157	1029218	0,1273397	0,0072467	0,1579151	0,0244428	0,0004845	0,0024526
30-34	39622	6814367	15282	887092	0,1171345	0,0058145	0,1361084	0,0172271	0,0002186	0,0014451
35-39	23952	6035745	7891	718571	0,1037505	0,0039684	0,11102518	0,0109815	0,0000486	0,0007504
40-44	13462	5698336	4643	611610	0,0979507	0,0023624	0,0938406	0,0075914	-0,0000205	0,0005014
45-49	8535	5172718	2748	512346	0,0889157	0,0016500	0,0786103	0,0053636	-0,0000361	0,0003111
50-54	5189	4406149	1459	413757	0,0757388	0,0011777	0,0634836	0,0035262	-0,0000288	0,0001635
55-59	2511	3606560	836	302042	0,0619944	0,0006962	0,0463429	0,0027678	-0,0000271	0,0001122
60-64	1310	2809896	452	220132	0,0483003	0,0004662	0,0337753	0,0020533	-0,0000183	0,0000651
65-69	603	2072247	131	150611	0,0356206	0,0002910	0,0231086	0,0008698	-0,0000073	0,0000170
70+	314	3667447	144	221703	0,0630410	0,0000856	0,0340164	0,0006495	-0,0000107	0,0000274
somatória	201278	58175560	88683	6517542	1		1		0,0011684	0,0089785
Taxa bruta		0,0034598		0,0136068						
dif. (t-T)				0,0101470						0,0101470
% da diferença									11,5	88,5

Fonte: elaboração própria.

Quadro C.2. Decomposição da diferença entre as taxas de encarceramento de mulheres sem religião e com religião. Brasil, 2010

Grupo etário	Tem religião (T; N)		Sem religião (t; n)		Tem religião		Sem religião		Efeito da estrutura etária	Efeito das taxas específicas
	presas	pop 18+	presas	pop 18+	distribuição (Ni/N)	taxa esp. (Ti)	distribuição (ni/n)	taxa esp. (ti)		
18-19	407	3001340	176	294924	0,0457799	0,0001356	0,0732303	0,0005968	0,0000101	0,0000274
20-24	2592	7839093	1181	763124	0,1195708	0,0003307	0,1894854	0,0015476	0,0000657	0,0001881
25-29	2882	7940229	1307	694127	0,1211135	0,0003630	0,1723533	0,0018829	0,0000575	0,0002230
30-34	2651	7449175	832	567959	0,1136234	0,0003559	0,1410255	0,0014649	0,0000249	0,0001412
35-39	1759	6680510	681	433107	0,1018988	0,0002633	0,1075414	0,0015724	0,0000052	0,0001371
40-44	1634	6331004	448	351042	0,0965677	0,0002581	0,0871645	0,0012762	-0,0000072	0,0000935
45-49	790	5859571	228	277825	0,0893769	0,0001348	0,0689846	0,0008207	-0,0000097	0,0000543
50-54	569	5096996	157	207533	0,0777452	0,0001116	0,0515309	0,0007565	-0,0000114	0,0000417
55-59	205	4226868	51	142142	0,0644730	0,0000485	0,0352942	0,0003588	-0,0000059	0,0000155
60-64	106	3365358	20	102551	0,0513323	0,0000315	0,0254636	0,0001950	-0,0000029	0,0000063
65-69	21	2556288	39	69760	0,0389914	0,0000082	0,0173216	0,0005591	-0,0000061	0,0000155
70+	40	5213810	0	123256	0,0795270	0,0000077	0,0306047	0,0000000	-0,0000002	-0,0000004
somatória	13656	65560242	5120	4027350	1		1		0,0001198	0,0009432
Taxa bruta dif. (t-T)		0,0002083		0,0012713						
% da diferença				0,0010630					11,3	88,7

Fonte: elaboração própria.

El registro universal y oportuno de nacimientos y el derecho a la identidad en la niñez. El caso argentino

Laura Calvelo¹

Resumen

El artículo se refiere al registro de nacimientos en países de América Latina y el Caribe, planteando su relación con el derecho a la identidad en la niñez. Se sostiene que pese a los avances en el mejoramiento de la cobertura del registro, subsisten barreras de accesibilidad particularmente focalizadas en las poblaciones vulnerables. Se plantea la existencia de acuerdos en torno de la gratuidad del registro como mecanismo de aseguramiento del registro universal y oportuno de nacimientos. Y se presentan evidencias estadísticas del período 2000-2013 del caso argentino que muestran el mejoramiento en la cobertura a partir de la gratuidad del documento de identidad del recién nacido y de la remoción de barreras jurídicas al registro tardío. Asimismo se plantean los desafíos pendientes tanto en materia de cobertura universal como de la persistencia de significativas heterogeneidades subnacionales en los niveles de registración.

Palabras clave: derechos en la niñez, registro de nacimientos, mejoramiento de estadísticas vitales.

Abstract

Universal and timely birth registration and children's right to identity. The Argentine case

This article refers to the registration of births in Latin America and the Caribbean, considering its relationship with the right to identity in childhood. It is argued that despite progress in improving registration coverage, accessibility barriers remains particularly focused on vulnerable populations. The existence of agreements is raised around the free registration as a mechanism for ensuring universal and opportune birth registration. And it shows statistical evidences for the period 2000-2013 for the Argentine case that shows the improvement in coverage from the gratuitousness of the Identification Document of the newborn and the removal of legal barriers to the late registration. Also presents remaining challenges about both universal coverage and persistence of significant heterogeneity in subnational levels of newborns registration.

Keywords: childhood rights, births registration, improving of vital statistics.

1 Coordinadora técnica de la Dirección nacional de Población (Registro Nacional de las Personas, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, República Argentina) y docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). <lauracalvelo@gmail.com>.

Introducción

El registro legal del nacimiento está directamente vinculado al goce del derecho a la identidad, a la protección económica y social, a la escolarización en la infancia y a la atención de la salud. Debe ser universal, asegurando cobertura a todos los niños y niñas nacidos en territorio nacional, y oportuno, ocurriendo al momento del nacimiento o en el plazo legalmente previsto para su inscripción, con independencia del origen étnico, religioso, socioeconómico y geográfico de los padres, así como de su estatus migratorio o nacionalidad.

El mejoramiento del registro de nacimientos es un compromiso interinstitucional que presenta aspectos técnicos y sociales. Los aspectos técnicos incluyen aquellos requerimientos necesarios para garantizar una gestión registral exitosa, como la modernización del registro civil, la inversión en su infraestructura y la adecuación del marco normativo. Pero al mismo tiempo se presentan aspectos sociales decisivos, como el compromiso de la sociedad con la inscripción legal en tanto valor en sí mismo, con la inclusión de los niños de los grupos vulnerables y con el respeto de la diversidad cultural.

Existe abundante conocimiento acerca de los niveles del subregistro de nacimientos en los países de América Latina y el Caribe. La situación es heterogénea entre países y al interior de ellos, pero en la última década se han producido importantes avances en el mejoramiento de la cobertura así como consensos en la identificación de las barreras que actúan obstaculizando su progreso y en las acciones recomendadas para suprimir el subregistro. Sin embargo, subsisten brechas de acceso a la registración en su mayor parte focalizadas en los recién nacidos pertenecientes a grupos vulnerables, lo que hace sentir sus efectos en niveles diferenciales de escolarización e inmunización durante la primera infancia de los niños y niñas con y sin documento de identidad.

Argentina forma parte del grupo de países de la región donde la cobertura del registro de nacimientos es más elevada. Los estudios coinciden en señalar que hasta el primer quinquenio del siglo XXI se ubicaba junto con Chile, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela en un nivel de subregistro de 10% o menos, y durante largo tiempo la omisión de nacimientos se estudió en el país para conocer su nivel e identificar las variables que definían los perfiles sociodemográficos asociados a la ocurrencia de nacimientos no registrados. Sin embargo, han sido los cambios en el marco normativo los que durante la última década explican la mayor parte del mejoramiento observado en el subregistro.

Este artículo presenta el problema del registro de nacimientos como un tema de derechos en la infancia. Pretende mostrar el caso argentino como un ejemplo de aplicación de la gratuidad del documento de identidad al nacimiento y de la facilitación administrativa de la inscripción de recién nacidos como mecanismos eficaces en la reducción del subregistro, al mismo tiempo que se orienta a describir los disímiles grados de avance obtenidos a nivel subnacional. Las evidencias ofrecidas provienen de las estadísticas vitales oficiales relativas al registro de nacimientos entre los años 2000 y 2013, así como de otros estudios referidos a los procesos de registro e identificación de recién nacidos.

El registro de los recién nacidos en perspectiva de derechos

La inscripción del nacimiento conforme a las disposiciones legales vigentes en cada país constituye el reconocimiento público de la existencia del niño y es esencial para volver efectivos todos sus derechos. En su artículo 7 la Convención de los Derechos del Niño establece que:

[...] el niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho, desde que nace, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

El registro del nacimiento compromete la identidad individual al proveer la constancia legal de la asignación de un nombre y una filiación. Al mismo tiempo indica una pertenencia nacional conforme al predominio del principio del *ius soli*, *ius sanguinis*, o una combinación de ellos. En los países donde la nacionalidad emana del *ius soli*, la simple registración da al niño derecho a la nacionalidad del país de nacimiento. Mucho más compleja es la situación en los países con predominio del *ius sanguinis*, donde el niño no obtiene automáticamente la ciudadanía del país de nacimiento si ninguno de los padres es ciudadano de dicho Estado. Cuando prevalece la nacionalidad por el *ius sanguinis* es particularmente compleja la situación de los recién nacidos con ambos progenitores no pertenecientes a la nacionalidad del país de ocurrencia, y más complejo aún, con ambos progenitores pertenecientes a países que fundan la nacionalidad en el *ius solis*, caso en el cual el niño puede permanecer apátrida.

La falta del registro del nacimiento hace sentir sus consecuencias cuando el niño alcanza la edad de escolarización obligatoria y aparecen barreras de acceso a la escuela por no tener un documento de

identidad, lo mismo que sucede en algunos países con la atención de la salud. La falta de identidad legal constituye un obstáculo para el cumplimiento del plan de inmunización en la primera infancia y para la oportuna atención de la salud. Extensivamente, la falta de registro afecta el cumplimiento del derecho a recibir atención jurídica y a ser protegido contra la explotación y los malos tratos, a percibir subsidios estatales y a la participación social.

El registro de los nacimientos es también de enorme importancia para el avance en el desarrollo social, ya que los gobiernos necesitan disponer de información confiable y oportuna para el cálculo de indicadores de seguimiento. En tal sentido para su conocimiento se requiere de un sistema de estadísticas vitales y de registro civil que funcione correctamente, reflejando en forma íntegra el volumen de nacimientos ocurridos así como las características de los recién nacidos y sus madres. Ese registro debería ser obligatorio, universal, permanente y continuo, asegurando además la confidencialidad y protección de los datos personales.

Los fines de un sistema de tales características son de dos tipos: legal y estadístico. En sentido legal se trata de poner en vigencia las disposiciones jurídicas en torno de la existencia de la persona. Y en sentido estadístico de recoger, transmitir, acopiar y difundir datos de manera eficiente, garantizando su integridad y la calidad de sus registros (Naciones Unidas, 2003). En conjunto, un sistema de registro civil es central para asegurar las condiciones necesarias a la protección de los derechos humanos y constituye un fundamento legal del funcionamiento social.

A pesar de los progresos realizados en los países de la región subsisten niveles de subregistro de nacimientos que demuestran la persistencia de barreras que actúan en múltiples dimensiones (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2002). En lo político, la falta de voluntad para reconocer a la registración su valor como derecho humano, o la decisión deliberada de mantener la exclusión social de determinados grupos definidos étnica, cultural o políticamente. En lo administrativo, el debilitamiento de los mecanismos burocráticos implicados en la gestión de la registración, como la falta de inversión en infraestructura, la desjerarquización de la carrera del registrador civil, y la falta de incentivos y de capacitación de los recursos humanos. En lo legislativo, la ausencia de una normativa adecuada o la presencia de disposiciones registrales contradictorias o incompatibles con otras políticas vigentes. En lo económico la aplicación de aranceles en el trámite de registración constituye la principal barrera desde el punto de vista de la población, pero también puede serlo la escasa

o nula inversión del Estado en la creación, mantenimiento y modernización de la estructura del registro civil. Las barreras de accesibilidad geográfica son particularmente cruciales en el caso de oficinas del registro alejadas de las poblaciones rurales, pequeñas o dispersas. Por último debe destacarse la importancia de la dimensión cultural entre las disposiciones que facilitan u obstaculizan la registración, ya que existen prácticas arraigadas culturalmente que no siempre son proclives a la registración inmediata del nacimiento (como en el caso de algunos pueblos indígenas), frente a las cuales las disposiciones de la registración deberían ser respetuosas para asegurar la inscripción sin avasallamientos.

Las barreras para el registro suelen presentarse multidimensionalmente, es decir, actuar en más de un nivel. Sus efectos son más severos para la registración de los recién nacidos pertenecientes a grupos marginados socialmente (progenitores pertenecientes a pueblos indígenas, migrantes, refugiados y desplazados, madres solteras) o residentes en áreas alejadas de los centros urbanos con presencia intensa de oficinas del registro civil (como puede ser el caso de las madres campesinas).

Durante la última década, la extensión de programas de transferencias condicionadas como mecanismos centrales de las políticas de inclusión social —que exigen la acreditación de identidad para percibir beneficios— y la existencia de una numerosa población no registrada en países de la región a inicios del siglo XXI, junto con la labor de los organismos internacionales especializados, han llevado a incluir en la agenda pública la temática del registro universal y oportuno desde una perspectiva de derechos.

En el marco de las Primera y Segunda Conferencias Regionales de América Latina y el Caribe sobre Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, celebradas en Paraguay 2007 y Panamá 2011, los Estados de la región coincidieron en que los niños y niñas no registrados no cuentan con acta de nacimiento y carecen de toda identidad legal, viéndose cercenado su acceso efectivo al cumplimiento de derechos directamente ligados a la supervivencia, el desarrollo y la protección (UNICEF-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011). También reconocieron que el acta de nacimiento sigue siendo uno de los principales requisitos para poder acceder a la escuela u obtener reconocimiento legal de los estudios, para acceder a servicios básicos de salud y seguridad social, y que en la adultez se transforma en requisito para ejercer los derechos políticos, a participar en elecciones democráticas, y laborales, a gozar de un puesto de trabajo formal. De tal modo establecieron que la carencia de registro y acta de nacimiento constituye un grave factor de exclusión y discriminación.

Los conceptos de universalidad y oportunidad se encuentran entre los principios rectores más antiguos de las recomendaciones internacionales para el registro continuo y los sistemas de estadísticas vitales y de registro civil (Naciones Unidas, 2003). Sin embargo hasta la actualidad las exigencias de la universalidad y la oportunidad han sido retomadas por los Estados a nivel político como parte del enfoque de derechos en los temas de población y desarrollo en América Latina y el Caribe.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el UNICEF han llevado a cabo estudios para estimar niveles de omisión de nacimientos a nivel nacional y regional, concluyendo que los factores decisivos en el registro y su calidad incluyen el compromiso de cada sociedad en la inscripción legal como valor en sí mismo, la vigencia de una normativa legislativa eficaz, la inversión en infraestructura para asegurar procesos logísticos exitosos de registro, y el esfuerzo por vencer las barreras que las familias enfrentan para la inscripción (UNICEF, 2002; UNICEF-CEPAL, 2011).

El registro de nacimientos en América Latina

El estudio de la cobertura y la calidad de las estadísticas vitales —particularmente en lo relativo al registro y la omisión de nacimientos— renueva su importancia en el escenario actual en que los progresos en la cobertura del registro se acompañan del incremento o la persistencia de brechas de acceso y disparidades a nivel subnacional o local.²

Según datos recientes, la tasa promedio de niños de entre 0 y 4 años cuyo nacimiento no está registrado ascendía a un 9% en América Latina y el Caribe en 2011 (UNICEF-CEPAL, 2011). Si bien la cifra representa una notable mejora respecto del 18% estimado una década atrás, sigue siendo significativa la cantidad de personas de todas las edades que carecen de identidad legal.

Los progresos en el desarrollo social se acompañan del incremento en los niveles de registro legal de recién nacidos. De acuerdo con Na-

2 El estudio del subregistro y la omisión de nacimientos es una especialidad en sí misma, cuyo alcance excede los objetivos del presente artículo. Téngase presente que la organización de los sistemas de estadísticas vitales y de registro civil presentan variantes nacionales. En algunos países el registro civil y las estadísticas vitales ofrecen estimaciones coincidentes. En otros, las estadísticas vitales se basan en certificados de valor legal expedidos por el sector salud, y difieren del registro civil que tiene lugar posteriormente viéndose afectado por el registro tardío. Las precisiones del caso argentino desarrollado en este artículo pueden consultarse más adelante, en el apartado El registro de nacimientos en Argentina.

ciones Unidas, se considera relativamente completo el registro de los nacimientos cuando se registra al menos el 90% de los recién nacidos, situación en que hacia 1997 se encontraba el 52% de las naciones (CEPAL, 2014). Se estima que en 2003 en los países industrializados los nacimientos no registrados constituían el 2% de los recién nacidos, en los países en desarrollo eran el 40%, y en los países menos desarrollados el 70%, en tanto que en los países de América Latina y el Caribe no se registraba el 15% de los nacimientos. Sin embargo una significativa cantidad de países latinoamericanos no registraba más del 20% de los recién nacidos o no estaba en condiciones de reportar estimaciones de la omisión, demostrando el funcionamiento deficiente de los sistemas de estadísticas vitales.

Las estimaciones del subregistro de nacimientos realizadas hasta el primer quinquenio del siglo XXI señalaban que en los países de América Latina y el Caribe la cobertura del registro de nacimientos era superior al de defunciones (Bay y Orellana, 2007). La situación de los países encontraba a Bolivia y Haití sin información; Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú con información fragmentada; Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y República Dominicana con porcentajes de subregistro relativamente altos (entre 20 y 30%); y Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela con buena cobertura (subregistro de 10% o menos).³

La omisión de la cobertura afecta selectivamente a ciertos grupos sociales, en particular a los más vulnerables. Las personas refugiadas y desplazadas se encuentran expuestas a recibir trato discriminatorio en los lugares de destino incluyendo dificultades para registrar el nacimiento de sus hijos. En algunos países las mujeres no casadas o que fueron víctimas de violaciones también enfrentan obstáculos para registrar a sus niños, porque no pueden utilizar o no conocen el nombre del padre del recién nacido. Los niños no registrados tienen riesgos más elevados de ser objeto de adopciones ilegales y tráfico, sufrir explotación sexual y otros abusos (UNICEF, 2002).

En los países de América Latina y el Caribe la cobertura de las estadísticas vitales no ha sido constante en el tiempo y presenta diferenciales importantes entre países y a nivel subnacional. A escala nacional las diferencias de cobertura se dan especialmente entre divisiones político-administrativas menores, pero el registro también

3 Las cifras provienen de la comparación de los nacimientos estimados por las proyecciones de población y los registrados en las estadísticas vitales. Con dicha metodología México presentó estimaciones incoherentes del subregistro de nacimientos (Bay y Orellana, 2007).

puede ser diferencial según características de la población como sexo, edad, nivel educativo y lugar de residencia, entre otras.⁴

Los sistemas de registro civil en la región presentan una gran variedad tanto desde el punto de vista institucional como en su forma de administración. Se rigen por regímenes jurídicos diferentes y su funcionamiento se apoya en estructuras completamente centralizadas o en su total descentralización. Los niveles de modernización e incorporación tecnológica también son heterogéneos, y actualmente coexiste una intensa tecnificación de los procesos registrales junto con los antiguos registros que utilizan dos libros gemelos labrados manualmente.

En algunos países como Chile, Costa Rica o Nicaragua el registro es centralizado y se encuentra a cargo del gobierno nacional. Otros países, como Argentina, Brasil o México, presentan sistemas totalmente descentralizados en los que las estructuras de nivel subnacional se encuentran a cargo de la tarea registral. Sin embargo la mayor parte de los países utiliza para el registro algún tipo de estructuras híbridas (UNICEF, 2002). Si bien la descentralización presenta ventajas, como una mayor capacidad territorial y ausencia de administraciones macrocefálicas nacionales, para funcionar eficazmente requiere de equidad en la distribución de las transferencias económicas y de no alimentar disparidades entre regiones. Por otra parte, la descentralización requiere un sistema de comunicación eficaz entre las autoridades nacionales y subnacionales para garantizar el funcionamiento del sistema cumpliendo al mismo tiempo y en forma oportuna con sus objetivos tanto legales como estadísticos.

Estudios recientes realizados con información proveniente de Encuestas Demográficas y de Salud (DHS) y de encuestas nacionales de condiciones de vida demuestran que el subregistro de nacimientos se asocia con insuficiencias en la escolarización y en la inmunización infantil. Un informe realizado con información de Bolivia, Brasil, Guatemala, Perú y República Dominicana aporta evidencias acerca de una brecha significativa en las tasas de matriculación y los años de escolaridad aprobados por niños con y sin certificado de nacimiento,

4 Varios países han experimentado mejoras notables en la cobertura de las estadísticas vitales en los últimos años (como México, pasando de una cobertura oportuna del registro de nacimientos del 79% en 1999 al 93% en 2009), a pesar de lo cual subsisten significativas disparidades subnacionales. Uruguay, que junto con Argentina mostró históricamente niveles de cobertura de nacimientos y defunciones altos o muy altos, alcanzó la cobertura universal en 2010 (99,9%), como resultado de la implementación del sistema electrónico de registro de nacidos vivos. Incluso en los países desarrollados con sistemas estadísticos altamente tecnificados, la cobertura difícilmente alcanza al 100% de los eventos.

diferencias que aumentan junto con la edad de los niños. Incluso la carencia de certificado de nacimiento incrementa la probabilidad de no permanecer en la escuela a partir de determinadas edades (Brito, Corbacho y Osorio, 2013).

La falta de identidad legal disminuye también el acceso a los servicios de inmunización en los menores de 5 años. Entre los menores de un año eso implica insuficiente inmunización contra la tuberculosis, la difteria, la tos ferina, el tétano, la poliomielitis y el sarampión. Según estimaciones con datos de Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana, existe una brecha significativa entre los niños con y sin certificado de nacimiento con respecto al número de vacunas recibidas. A medida que el niño crece la brecha se mantiene constante, y en el grupo de niños con certificado, el porcentaje de vacunación siempre es alto para cada una de las ocho vacunas consideradas, en comparación con los niños sin certificado (Brito, Corbacho y Osorio, 2013).

Tanto los resultados de investigaciones como los acuerdos alcanzados a nivel regional en materia de registro y derecho a la identidad coinciden en señalar una serie de recomendaciones para cumplir con la meta del registro universal y oportuno de nacimientos. Entre ellas se destacan:⁵

- la gratuidad del registro del nacimiento, no cobrándose tarifas oficiales ni extraoficiales por la inscripción del nacimiento ya sea oportuna o tardía;
- la adecuación de las leyes específicas que rigen la registración civil;
- la coordinación interinstitucional, para asegurar la articulación entre registros civiles y programas sociales, evitando obstáculos a la percepción de beneficios;
- la eliminación de las barreras de discriminación racial, étnica y de todo tipo, incluyendo la inscripción legal de los niños con independencia del estatus migratorio de los progenitores, pertenencia a pueblos indígenas, afrodescendientes, desplazados, personas con discapacidades, pobres, madres solteras, población en penitenciarías y personas transgénero, promoviendo la búsqueda de soluciones concertadas para el registro universal y sostenible;
- la eliminación de las barreras al registro universal y oportuno, y de condicionamientos burocráticos, judicialización de procesos,

5 Las recomendaciones reúnen los ejes comunes de las conclusiones y recomendaciones de las I y II Conferencias Regionales de América Latina y el Caribe sobre Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, así como de las recomendaciones de UNICEF (2002) y UNICEF-CEPAL (2011).

indicándose el acortamiento de los trámites para la corrección de errores registrales, y la supresión de costos directos e indirectos para la conclusión de la inscripción;

- la producción de estadísticas confiables para el monitoreo, la sensibilización y la promoción del registro universal y sostenible;
- y la capacitación del personal afectado a las tareas registrales en el enfoque de derechos humanos e interculturalidad.

El registro de nacimientos en Argentina

El registro de los nacimientos en Argentina depende de un sistema descentralizado de registro civil. El registro civil en el nivel provincial se encuentra a cargo de la inscripción de los nacimientos, y es de competencia de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En tanto, el Estado nacional tiene a su cargo la identificación de las personas: acción que se materializa por medio de la emisión del documento nacional de identidad (DNI) por parte del Registro Nacional de las Personas (RENAPER) a partir de la asignación de un número de matrícula única (número de DNI). Este modelo organizativo implica que para garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la identidad, ambos sistemas están comprometidos en la instrumentación eficaz de sus gestiones, de manera tal de garantizar la registración para luego proceder a la emisión del DNI en tiempo y forma por parte del RENAPER.

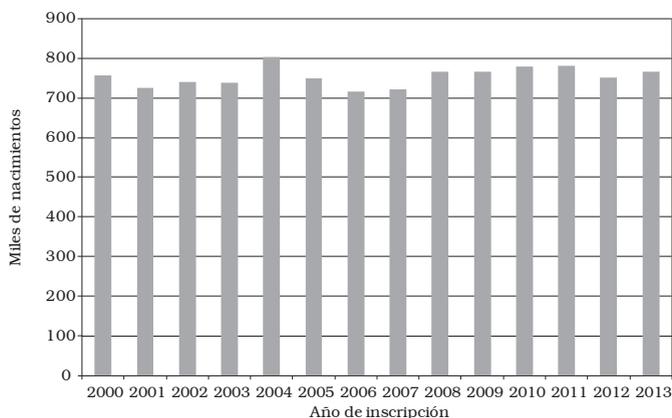
En forma integrada con la registración civil funciona un sistema de información estadística, reflejando la ocurrencia de los nacimientos como parte del Sistema de Estadísticas Vitales y de Registro Civil. Su funcionamiento también es descentralizado y se encuentra a nivel provincial a cargo de las unidades de Estadísticas Vitales y de Salud, y a nivel nacional a cargo de la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación, por delegación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (DEIS, Serie 5).

En Argentina el volumen de nacimientos que cada año se inscribe en el registro civil ronda actualmente los 760.000 (gráfico 1). A nivel subnacional la distribución de los nacimientos es sumamente desigual, siendo la Provincia de Buenos Aires donde se concentra la mayor parte de los recién nacidos inscriptos de cada año: alrededor de 260.000, el 34% del total⁶ (el gráfico 2 presenta datos de 2000 y

6 Casi el 70% de los nacimientos que cada año se inscriben en la Provincia de Buenos Aires corresponde a los partidos del Gran Buenos Aires.

2013). La CABA, Córdoba y Santa Fe le siguen en importancia con un volumen anual entre 50.000 y 80.000 nacimientos registrados. De 20.000 a 50.000 nacimientos se registran en Mendoza, Tucumán, Salta, Misiones, Chaco y Entre Ríos. De 10.000 a 20.000 nacimientos se registran en Corrientes, Santiago del Estero, San Juan, Jujuy, Formosa, Río Negro, Neuquén y Chubut. Y menos de 10.000 nacimientos anuales se registran en San Luis, Catamarca, La Rioja, Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego. Aproximadamente el 98,7% de los partos que tienen lugar en el país son institucionales, y ocurren en establecimientos hospitalarios o centros de salud, lo que favorece enormemente las posibilidades de su cobertura.⁷

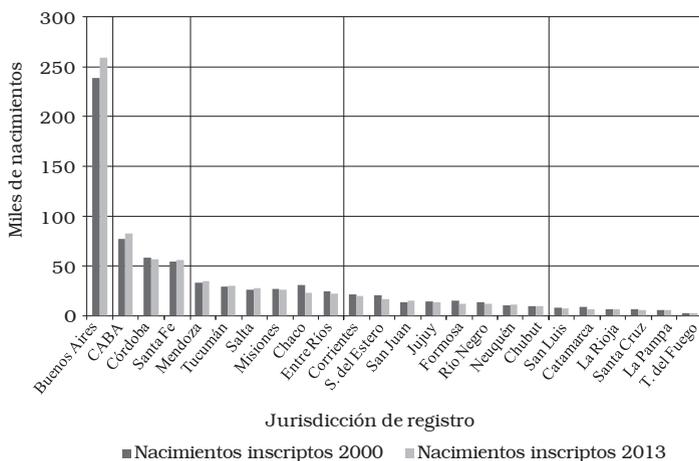
Gráfico 1. Nacimientos inscriptos (en miles) según año de inscripción. Argentina, 2000-2013



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

7 En países con elevada incidencia del parto domiciliario, la inscripción legal de los nacimientos es más compleja, y más difícil de asegurar el contacto con el sistema institucional de inscripción.

Gráfico 2. Nacimientos inscriptos (en miles)
según jurisdicción de registro. Argentina, 2000 y 2013



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

Según el conocimiento disponible, en Argentina el subregistro de recién nacidos afecta en forma selectiva a los niños de los hogares más vulnerables, en los que se combinan la inserción informal de los padres en el mercado de trabajo, la desprotección social y las condiciones de vida precarias (Calvelo, 2015). Los antecedentes disponibles señalan que a principios del siglo XXI era observable la asociación entre mortalidad de menores de 1 año y frecuencia de omisión de registro de nacimientos, ya que los niños sin registrar presentaban niveles más altos de mortalidad, y que de cada 2 niños cuya defunción no había sido registrada, había un niño cuyo nacimiento no había sido registrado; en tanto que los niños sin inscripción pertenecían a familias pobres con acceso limitado al cuidado médico en el marco de peores condiciones de vida y mayores tasas de mortalidad (DEIS-OPS, 2008).

La inscripción de los recién nacidos está vinculada al otorgamiento del documento nacional de identidad (DNI), y por lo tanto la omisión del registro de nacimientos se asocia con el incumplimiento del derecho a la identidad del niño, lo que a su vez tiene impacto a nivel estadístico. Al igual que con los demás hechos vitales, la inscripción de los nacimientos forma parte del sistema de Registro Civil cuya misión es el reconocimiento legal de la existencia de las personas y el registro de los acontecimientos vitales considerados definitorios desde el nacimiento hasta la muerte.

La omisión del registro de los hechos vitales afecta el cumplimiento de los derechos de las personas y ocasiona fallas en el sistema estadístico de información sociodemográfica y de salud. Por un lado, al constituir el acto de reconocimiento legal de la existencia del niño, la inscripción es requisito para la efectivización de sus derechos. Por otro, la omisión estadística distorsiona el conocimiento del flujo vegetativo, afectando negativamente el cálculo de indicadores para el direccionamiento de las acciones del sistema sanitario, las políticas sociales y los programas específicos de salud. En tal sentido la focalización de las políticas sociales requiere que puedan ser identificados los sectores sociales y poblacionales que más necesidades presentan.

En el país se dispone de estudios que abordaron el problema de la inscripción con fines principalmente sanitarios y sociodemográficos dada la incidencia de la omisión de nacimientos en las proyecciones de población y en las estimaciones de indicadores sensibles del sistema de salud y la gestión pública, tales como la tasa de mortalidad infantil (Alvarez y Calvelo, 1998).

Una investigación referida al registro de nacimientos entre 2001 y 2003 realizada por la DEIS del Ministerio de Salud de la Nación con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), estimó en 6% la omisión del registro de nacimientos al cabo de un año de ocurrencia y en 3% luego de cinco años (DEIS- OPS, 2008). Entre sus hallazgos se observó que existían importantes diferencias entre jurisdicciones debido a la prevalencia de disímiles condiciones de vida y de atención de la salud de la población. Se encontró también que las omisiones en el registro de nacimientos podían estar acompañadas por omisiones de defunciones infantiles, con significativas implicancias sobre las tasas de natalidad y mortalidad infantil. Una de las principales conclusiones del estudio fue que el arancelamiento de los trámites y el cobro de multas para las inscripciones fuera de término podían desestimular la inscripción de los recién nacidos.

Posteriormente se realizó otro estudio con el objetivo de estimar la cobertura del registro estadístico y legal de nacidos vivos y de defunciones infantiles e identificar los potenciales inconvenientes durante el proceso de registración (DEIS-UNICEF, 2013). Realizado en 2011 en seis maternidades y hospitales de la CABA, Conurbano Bonaerense y Gran Rosario, el estudio aplicó el pareo de fuentes de datos (registros hospitalarios, registros civiles y documentación estadística), e incluyó entrevistas en los establecimientos de salud, registros civiles y oficinas provinciales de estadística. Entre sus resultados se destaca que la Ley 26.413 del año 2008, base para el avance en materia de derecho a la identidad, enfrentaba aún dificultades presupuestarias, operativas

y administrativas de implementación. Sin embargo, el estudio señaló que aun en el marco de condiciones de vida desfavorables, la disponibilidad y organización del sistema de salud pública, la accesibilidad del registro civil, la gratuidad del primer DNI y el nuevo marco jurídico, posibilitaban buenos resultados en materia de cobertura legal y estadística de nacimientos. Otro hallazgo relevante fue que a pesar de la buena cobertura en el registro de nacimientos, se detectaron debilidades en las instituciones involucradas en el registro administrativo, médico y estadístico, que generan déficits en la información producida por el sistema de estadísticas vitales y de registro civil.

Por su parte, una encuesta realizada entre 2011 y 2012 sobre una muestra probabilística a nivel nacional de 23.000 hogares (la Encuesta sobre Condiciones de Vida, Niñez y Adolescencia), incluyó indicadores sobre registración de niños y niñas. En la región Gran Buenos Aires se encontró que el 97,5% de los niños y niñas entre 0 y 4 años de edad tenía DNI o lo había tramitado alguna vez; un 2,3% no tenía DNI pero sí acta de nacimiento; y un 0,2% no había tramitado el DNI ni tenía acta o partida de nacimiento (Ministerio de Desarrollo Social, 2012). La información daba cuenta de un área geográfica con niveles altos de niños de 0 a 4 años con DNI, pero con un número significativo de niños registrados con acta de nacimiento sin DNI, lo que constituye un problema de cumplimiento del derecho a la identidad en la infancia.

Cambios en el marco normativo para el registro de nacimientos

La legislación que rige y promueve la inscripción de los nacimientos en Argentina, incluidas las normativas sobre tecnología y gestión de datos, confidencialidad y protección de la información, incluye una serie de instrumentos jurídicos. A partir de la reforma constitucional de 1994 se incorporó la Convención sobre los Derechos del Niño asumiendo el compromiso de respetar el derecho a la identidad y adoptando la reglamentación necesaria para hacerlo cumplir. Sin embargo, a principios del siglo XXI distintas evidencias indicaban que el subregistro de nacimientos obedecía en gran medida a las dificultades de algunos progenitores para pagar el arancel del DNI al nacimiento. El Decreto 262 del 25 de junio de 2003 derogó el pago de dicho arancel para todos los nacimientos ocurridos en el país por el término de un año. El Decreto 832 del 24 de junio de 2004 prorrogó la vigencia de la derogación por un año más y el Decreto 819 del 24 de junio de 2005 lo hizo por otro.

Finalmente la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes sancionada en 2005, Decreto Reglamentario 415/2006, estableció la gratuidad del DNI al nacer a todos los niños, niñas y adolescentes nacidos en territorio nacional en forma permanente. Con relación al derecho a la identidad, en su artículo 11 establece que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia. Asimismo establece que los organismos del Estado deben facilitar y colaborar en la búsqueda, localización u obtención de información de los padres u otros familiares de las niñas, niños y adolescentes facilitándoles el encuentro o el reencuentro familiar.

Además el Estado debe garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre, conforme al procedimiento previsto en la Ley 24.540 sancionada en 1995. Ante la falta de documento que acredite la identidad de la madre o del padre, el Estado debe arbitrar los medios necesarios para la obtención de la identificación obligatoria. Debe facilitar también la adopción de medidas específicas para la inscripción gratuita en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, de todos aquellos adolescentes y madres que no hayan sido inscriptos oportunamente. Por último, en el artículo 13 referido al Derecho a la Documentación, se establece que las niñas, niños, adolescentes y madres indocumentados tienen derecho a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la normativa vigente y en los términos que establece el procedimiento previsto en la Ley 24.540.

Por su parte, la sanción en 2008 de la Ley 26.413 del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas modificó el sistema de constatación e inscripción de los nacimientos. Por un lado, dispuso un nuevo formulario de certificado médico con garantía de inviolabilidad y seguridad, calcos papiloscópicos de la madre y del recién nacido. Al mismo tiempo determinó que la denuncia del nacimiento corresponde a las autoridades del establecimiento asistencial de ocurrencia del parto o al profesional médico interviniente. Finalmente instituyó que los nacimientos ocurridos fuera del circuito sanitario y sin intervención médica tienen un procedimiento de excepción para ser inscriptos mediante una serie de elementos probatorios que exceden el de los testigos, incorporando la necesaria intervención del ministerio públi-

co para el resguardo de la identidad del menor, y estableciendo que en caso de no concurrir los progenitores la inscripción se realiza de oficio (Dirección General de Población (DNP), 2014).

La ley indica también que corresponde al Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas proporcionar los datos necesarios para que se elaboren las estadísticas vitales, correspondientes a nacimientos y defunciones, defunciones de niños menores de un año, defunciones fetales, matrimonios, divorcios, filiaciones y adopciones. En lo que respecta a nacimientos, los artículos 27 a 40 dejan constancia de cómo debe efectuarse la inscripción y de los plazos previstos para hacerlo.

Los decretos 90/2009, 92/2010, 278/2011, 294/2012 y 339/2013 se han destinado a erradicar la indocumentación en niñas y niños entre 0 y 12 años, estableciendo que pueden regularizar su situación mediante un trámite administrativo evitando la vía judicial. La gratuidad del DNI 0 año junto con esta medida han contribuido a reducir la indocumentación al nacimiento en Argentina, que mayoritariamente afecta a los recién nacidos cuyos padres pertenecen a los sectores más vulnerables de la población.

Por último, la Resolución 3459/2011 del Registro Nacional de las Personas establece la entrada en vigencia de la emisión del DNI denominado «Cero (0) Año» a partir del primer día hábil de 2012, realizada mediante el uso de tecnología digital para la captura de los datos filiatorios y biométricos, fotografía e impresiones dactilares del niño, y de la firma del padre, madre o representante legal. A partir de esa fecha la expedición del DNI se efectúa en formato tarjeta para los menores de 16 años de edad, nacionales o extranjeros. Esta medida tiende a asegurar la individualización unívoca de los menores de 16 años desde su nacimiento, brindando mayor seguridad para evitar delitos de sustitución de identidad en los niños.

El mejoramiento de la cobertura del registro de nacimientos

El mejoramiento de la cobertura del registro de nacimientos depende en gran medida de la situación de partida del subregistro, estimándose que los países con subregistro inferior al 20% deberían estar en condiciones de reducirlo en plazos relativamente breves (Bay y Orellana, 2007). En tanto, mientras mayores sean las barreras para la cobertura universal, más difícil sería su progreso en el corto plazo, dado el carácter estructural de sus causas que operan a nivel del desarrollo social y del funcionamiento del aparato estatal.

En Argentina el subregistro de nacimientos inició a comienzos del siglo XXI en niveles inferiores al 10%, pero con tendencia al agrava-

miento de sus efectos en los sectores sociales más vulnerables y en el marco de una profunda crisis económica y social.⁸ Tal como indican los antecedentes mencionados, desde entonces el subregistro ha venido reduciéndose.

A medida que la cobertura aumenta, se observa el mejoramiento de la oportunidad de las inscripciones de recién nacidos. En ese contexto, disminuye la inscripción de nacimientos más allá del período legalmente establecido, fenómeno que se conoce como inscripción tardía. En tal sentido puede decirse que la proporción de nacimientos inscriptos tardíamente (o proporción de inscripciones tardías) constituye un indicador de la cobertura de nacimientos y que su seguimiento en el tiempo permite conocer la evolución de la cobertura en lo concerniente a su oportunidad.

El estudio de la cobertura del registro de nacimientos requiere del conocimiento de la fecha de ocurrencia del parto. Sin embargo la contabilidad que llevan los sistemas de registro tanto legal como estadístico depende de que se informe la ocurrencia del nacimiento, lo que corresponde al concepto de fecha de inscripción. La fecha de ocurrencia y la fecha de inscripción son dos conceptos diferentes y suelen corresponder a distintos momentos en el tiempo, incluso con años de diferencia entre sí. Para el estudio sociodemográfico y a los fines del conocimiento de la cobertura se requiere conocer la fecha de ocurrencia. En el plan de tabulados de difusión regular de las estadísticas de nacimientos que llevan adelante las oficinas de estadística de salud o los institutos nacionales de estadística, la fecha de ocurrencia aparece como año de ocurrencia del nacimiento.

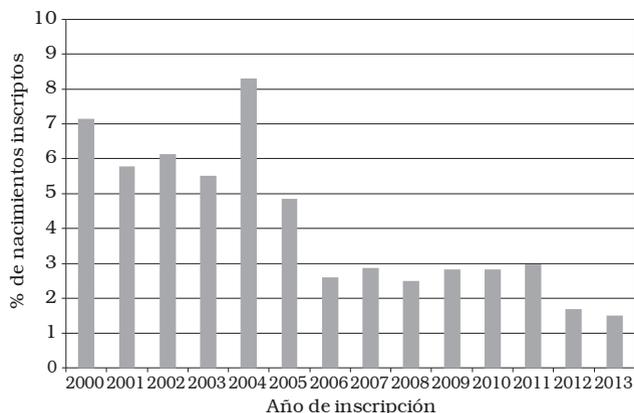
En países donde la compilación de estadísticas de nacimientos se realiza anualmente y donde se difunden los nacimientos por año de inscripción y año de ocurrencia, la proporción de inscripciones tardías puede calcularse como proporción de nacimientos inscriptos en el año x ocurridos en el año, anteaño o más tardíamente, respecto del total de nacimientos inscriptos en el año x .⁹

8 Argentina atravesó un período de severa crisis económica, política y social entre finales de la década del noventa y comienzos del siglo XXI, que en la literatura suele referirse como «crisis 2001». El período crítico abarca los años 2000-2002 y representó el desenlace de las políticas de ajuste estructural de los años noventa.

9 Esta aproximación, de valor estadístico antes que registral, debe considerarse aceptable al trabajar con datos compilados y publicados anualmente. Siempre que sea posible será recomendable a los fines de una mayor precisión, la estimación de la inscripción tardía calculando la fecha exacta a partir de la cual una inscripción entra en período tardío de acuerdo a los plazos legales establecidos en cada país. A tales fines será imprescindible contar con las bases de microdatos de los nacidos vivos de cada año bajo análisis. Y en dicho caso en primer lugar debería evaluarse la integridad de la fecha de ocurrencia y de la fecha de inscripción.

El gráfico 3 presenta la proporción de inscripciones tardías en Argentina por año de inscripción a lo largo de la serie histórica 2000-2013. La información básica utilizada son los nacimientos por año de inscripción y de ocurrencia provenientes de las estadísticas vitales que recopila y difunde en forma anual la DEIS del Ministerio de Salud.

Gráfico 3. Porcentaje de nacimientos inscriptos tardíamente según año de inscripción. Argentina, 2000-2013



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

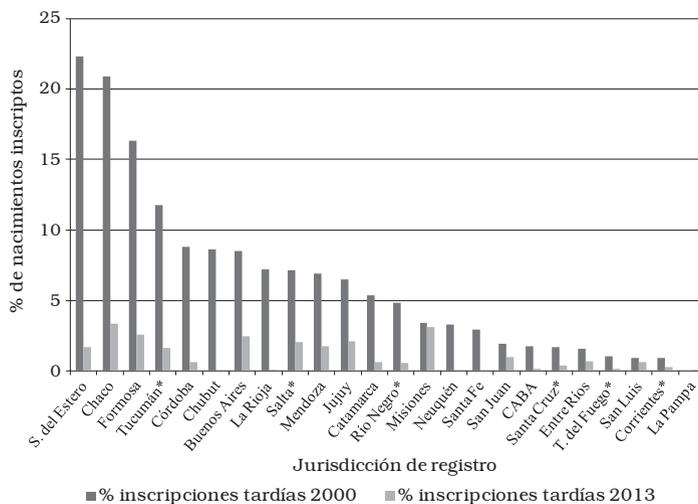
La disminución de las inscripciones tardías a lo largo de la serie refleja el mejoramiento de la cobertura del registro de nacimientos. En particular su disminución después de 2004 evidencia el impacto positivo de los cambios en el marco normativo anteriormente señalados: en el año 2003 el Decreto 262 de derogación del arancelamiento del DNI de recién nacidos; en 2004 y 2005 los decretos 832 y 819 que prorrogaron la derogación por un año más respectivamente; y desde 2005 la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que instituyó en forma permanente la gratuidad del DNI al nacer para todos los niños, niñas y adolescentes nacidos en territorio nacional. En el mismo sentido actuaron los decretos 90/2009, 92/2010, 278/2011, 294/2012 y 339/2013 al facilitar el otorgamiento del documento de identidad a los niños y niñas indocumentados de 0 a 12 años por medio de un trámite administrativo que reemplazó la prolongada, compleja y gravosa vía judicial.

El análisis de la tendencia de disminución de las inscripciones tardías entre 2000 y 2013 a nivel nacional es ilustrativo del mejoramiento

to general del nivel de cobertura de los nacimientos, pero proviene de la agregación de disímiles situaciones de partida en la cobertura a nivel provincial y de diferentes intensidades de reducción del subregistro alcanzado individualmente por las jurisdicciones en el período analizado.

El gráfico 4 presenta la proporción de inscripciones tardías en 2000 y en 2013 según jurisdicción de registro (provincias y CABA). El análisis de nivel subnacional muestra por un lado la generalizada reducción del nivel de la inscripción tardía,¹⁰ pero también la existencia de significativas diferencias de niveles entre jurisdicciones.

Gráfico 4. Porcentaje de nacimientos inscriptos tardíamente según jurisdicción de registro. Argentina, 2000 y 2013



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

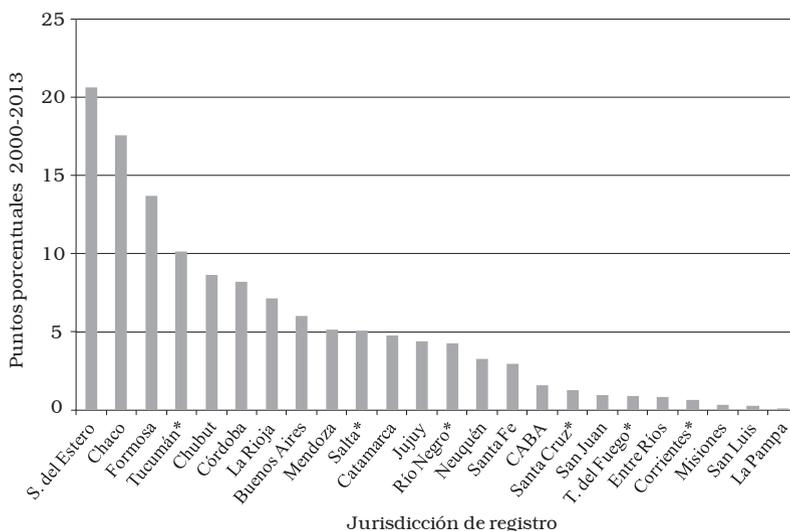
* Se utilizó valor 2001 en lugar de 2000, respetando análisis de coherencia de la serie histórica provincial.

La intensidad de las reducciones alcanzadas en términos de diferencias porcentuales entre la proporción de inscripciones tardías 2000 y 2013 puede observarse en el gráfico 5. Habiendo sido las jurisdicciones con mayor incidencia de la inscripción tardía, Santiago

10 Contrariamente se destaca el caso de la provincia de Misiones que habiendo partido de un nivel medio de inscripción tardía, prácticamente no lo modifica al final del período.

del Estero, Chaco, Formosa y Tucumán aparecen con sus mayores disminuciones (entre 10 y 21 puntos porcentuales).

Gráfico 5. Diferencia porcentual entre la proporción de nacimientos inscriptos tardíamente en 2000 y en 2013 según jurisdicción de registro. Argentina, 2000 y 2013

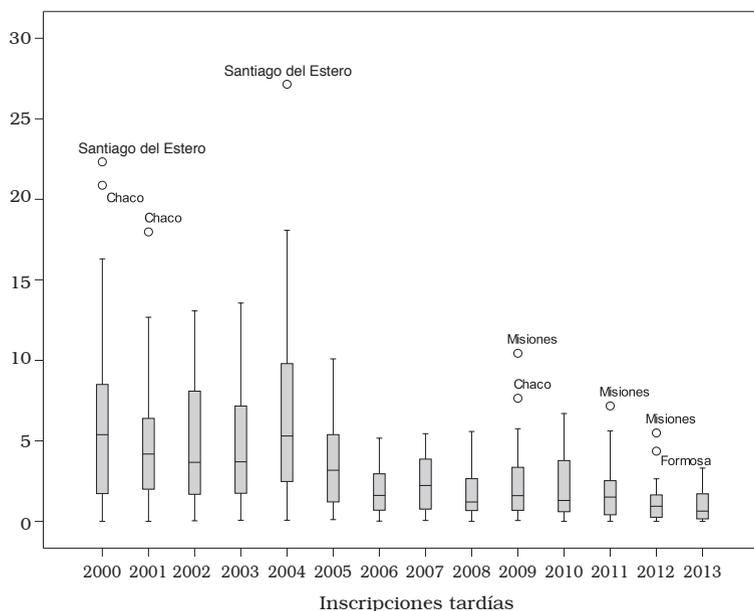


Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

* Se utilizó valor 2001 en lugar de 2000, respetando análisis de coherencia de la serie histórica provincial.

A lo largo del tiempo, las distribuciones provinciales del porcentaje de inscripciones tardías han disminuido en su nivel y han acortado su rango de distribución (gráfico 6). La representación gráfica ofrece una buena visualización de las distribuciones provinciales del porcentaje de inscripciones tardías de cada año de la serie histórica analizada facilitando su comparación. Las líneas oscuras indican el valor de la mediana de la distribución de cada año. La longitud de la caja expresa el rango dentro del cual se concentra la mitad central de las provincias. Las longitudes de las colas superior e inferior de cada distribución representan los valores extremos máximo y mínimo del rango registrado. Y aparecen señaladas con un círculo aquellas provincias con valores extremos que se distancian del 95% central de la distribución, situación en que se encuentran Santiago del Estero, Chaco, Misiones y Formosa.

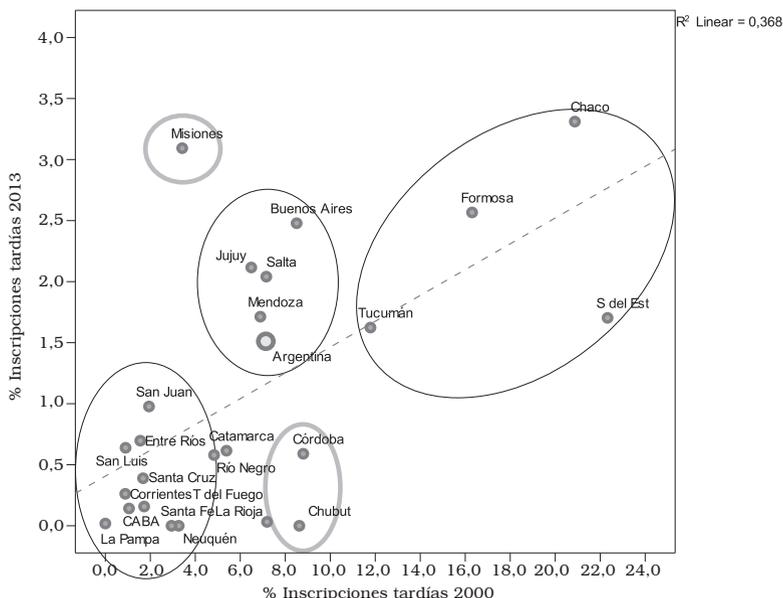
Gráfico 6. Representación de las distribuciones provinciales del porcentaje de inscripciones tardías. Argentina, 2000-2013



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

El análisis del nivel inicial y final de la inscripción tardía por provincia que se adjunta en el gráfico 7 permite advertir la existencia de distintos grupos de jurisdicciones según el nivel inicial y final de la proporción de inscripciones tardías. Por un lado, un grupo reducido de provincias destacadas por niveles extremos al inicio (Santiago del Estero, Chaco, Formosa y Tucumán); por otro, un conjunto amplio de provincias con niveles intermedios y bajos al comienzo y al final del período (Neuquén, Santa Fe, San Juan, CABA, Santa Cruz, Entre Ríos, Tierra del Fuego, San Luis, Corrientes). Y provincias que se diferencian: Córdoba y Chubut, con niveles altos al comienzo y muy bajo al final; y Misiones que prácticamente no ha variado la incidencia de inscripciones tardías en 2000 y 2013.

Gráfico 7. Jurisdicciones según porcentaje de inscripciones tardías. Argentina, 2000 y 2013



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

La evaluación realizada permite constatar la importancia del nivel inicial de la inscripción tardía en la determinación de los umbrales de mejoramiento alcanzado.¹¹

Si bien la mayor parte de las jurisdicciones analizadas en el período 2000-2013 presentaba inscripciones tardías de nivel inicial menor al 20%,¹² en términos relativos han sido las jurisdicciones con niveles más altos las que más intensamente han mejorado la cobertura.

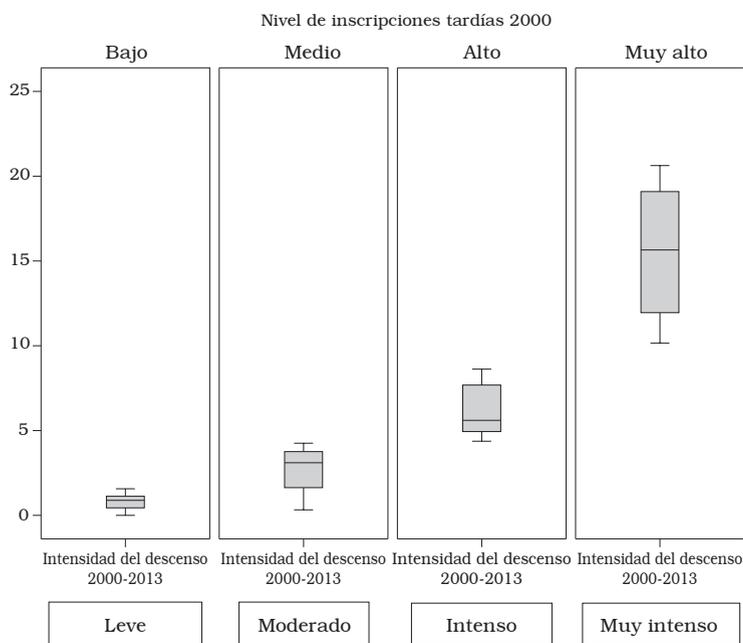
11 Durante el estudio se analizaron otras variables en la interpretación de los niveles de mejoramiento del registro de nacimientos, tales como el desarrollo social alcanzado por las jurisdicciones y el volumen de nacimientos registrados. Sin embargo en el caso argentino no parecen ser predictivas por sí mismas de los niveles de mejoramiento, sino en todo caso cuando se hacen intervenir características organizativas de la estructura del registro civil a nivel jurisdiccional. El desarrollo social puede estar relacionado con la prevalencia de los niveles extremos de inicio (apareciendo el menor desarrollo asociado a la prevalencia de mayor inscripción tardía, y el mayor desarrollo a una inscripción tardía baja). En tanto que la organización y el funcionamiento del registro civil puede ser más explicativo de las dificultades de mejoramiento de la cobertura de nacimientos.

12 Salvo Santiago del Estero con 22% y Chaco con 21%.

Aquellas jurisdicciones con niveles bajos de partida han sido en términos relativos menos sensibles al mejoramiento de la cobertura de registro principalmente centrado en la adecuación del marco normativo para el registro de nacimientos, tal como se describió en el apartado anterior. En ese sentido debe decirse que, tal como lo señalaban los antecedentes (Bay y Orellana, 2007), este estudio demuestra que en la determinación de las facilidades de mejoramiento de la cobertura del registro de nacimientos, la situación de partida del subregistro implica distintos umbrales de reducibilidad y de períodos de tiempo requeridos para ello.

A partir de estas observaciones se han clasificado las jurisdicciones de acuerdo al nivel de las inscripciones tardías en el momento de partida y a la intensidad de su reducción en el período analizado (2000-2013), resultados que se presentan gráficamente en el gráfico 8 y en forma detallada en la tabla 1.

Gráfico 8. Distribuciones provinciales según nivel de la inscripción tardía en 2000 e intensidad del descenso de la inscripción tardía en el período 2000-2013. Argentina, 2000-2013



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

Tabla 1. Clasificación de jurisdicciones según nivel de las inscripciones tardías en 2000 e intensidad del descenso de la inscripción tardía entre 2000 y 2013. Argentina, 2000-2013

<i>Nivel de las inscripciones tardías 2000*</i>	<i>Intensidad del descenso 2000-2013**</i>			
	Leve	Moderado	Intenso	Muy intenso
Bajo	San Juan, CABA, Santa Cruz, Entre Ríos, Tierra del Fuego, San Luis, Corrientes, La Pampa			
Medio	Misiones	Río Negro, Neuquén, Santa Fe		
Alto	Jujuy, Catamarca		Córdoba, Chubut, Buenos Aires, La Rioja, Salta, Mendoza	
Muy alto				Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Tucumán

Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

* % inscripciones tardías 2000. Bajo (de 0,1 a 2,5%); Medio (de 2,6 a 5,0%); Alto (de 5,1 a 10,0%); y Muy alto (mayor al 10%). ** Diferencia porcentual % inscripciones tardías 2000 (-) % inscripciones tardías 2013. Leve (de 0,1 a 2,5 puntos porcentuales); Moderado (de 2,6 a 5,0 puntos porcentuales); Intenso (de 5,1 a 10,0 puntos porcentuales); y Muy intenso (mayor a 10 puntos porcentuales).

En Argentina la inscripción de los recién nacidos constituye un acto complejo de registración e identificación compuesto por tres instancias: la certificación de la identidad del recién nacido en el acto mismo del nacimiento, estableciéndose un nombre y apellido a partir de la expedición del Certificado Médico de Nacimiento por parte del profesional interviniente; el reconocimiento de dicha identidad por parte del Estado a través de la confección del Acta de Nacimiento, cuya expedición es competencia del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas a nivel provincial; y la emisión del DNI, responsabilidad del Estado nacional, elemento material de acreditación de identidad que reconoce la nacionalidad y es indispensable para el efectivo ejercicio de todos los derechos en la infancia, para la percepción de servicios sociales, de salud y de educación, y que posteriormente en la juventud habilita al ejercicio de los derechos democráticos.

Para su óptimo funcionamiento, el sistema de registro de los nacimientos e identificación de recién nacidos debe ser conocido por la población de manera tal de asegurar la universalidad de su cobertura en forma oportuna, es decir informando el nacimiento al momento de

ocurrencia tanto para su registro legal como estadístico. Los progenitores deben concurrir a una Oficina Digital del Registro Civil llevando al recién nacido y presentando la copia certificada del Acta de Nacimiento con la oblea de la matrícula asignada (número de DNI), donde se toma el trámite de manera gratuita. Este sistema permite contar con información continua, universal, permanente y obligatoria sobre la ocurrencia de los nacimientos en todo el territorio nacional actualizando la base de datos poblacionales en tiempo y forma.

Resultados de un relevamiento realizado en delegaciones del Registro Civil y Capacidad de las Personas de la Provincia de Buenos Aires mostraron que el panorama actual de la tramitación es favorable, y que presenta especificidades a nivel de las delegaciones del Registro Civil, principalmente debidas a la organización y logística interna que no siempre permiten la simultaneidad de la registración del nacimiento y la identificación del recién nacido (DNP, 2014)¹³. En las delegaciones relevadas, el trámite mayoritariamente realizado fue el registro del nacimiento junto con la obtención del primer DNI, alcanzando el 62% de los trámites captados: distribución que depende del tipo de trámites que estén en condiciones de tomar las delegaciones en el momento considerado. En tanto, el 30% de los trámites correspondió solamente a inscripciones de nacimientos, derivándose la identificación de los recién nacidos a otras delegaciones del Registro Civil con toma de trámite digital. Es decir que todas las delegaciones estaban en condiciones de registrar el nacimiento, pero no todas lo estaban para la toma de trámites de identificación para la emisión del DNI con tecnología digital.

El estudio permitió observar también que aproximadamente el 10% de los progenitores tuvo algún problema durante la inscripción de algunos de todos los hijos nacidos vivos tenidos (no solamente de aquel nacimiento que se encontraba inscribiendo al momento de la encuesta). Entre los problemas señalados se mencionaron fallas en la documentación requerida (como el Certificado Médico de Nacimiento) y falta de documentación obligatoria para la inscripción. Aproximadamente un 35% de los progenitores encuestados desconocía la gratuidad del DNI 0 año, hallazgo que debería ser tenido en cuenta para

13 Se trató de la Encuesta sobre Registro e Identificación de Recién Nacidos (ERIN), realizada entre mayo y julio de 2014 en delegaciones del Registro Civil de La Plata, Florencio Varela, Quilmes, San Justo, José C. Paz y San Isidro por la Dirección Nacional de Población del RENAPER (DNP, 2014). Fueron encuestados los progenitores de trescientos recién nacidos al momento de su inscripción. La encuesta apuntó al conocimiento de los procesos de registro e identificación de recién nacidos y los períodos de tiempo transcurrido entre el nacimiento y la tramitación, tomando en cuenta el conocimiento de la población al realizar el trámite y los elementos facilitadores u obstáculos para realizarlo.

sustentar acciones de difusión con vistas a continuar facilitando la inscripción de los recién nacidos.

En conjunto puede decirse que en el mejoramiento del registro de nacimientos es clave la adecuación del marco normativo, principalmente asegurando la gratuidad del registro y la identificación. Por otra parte para seguir avanzando en la reducción del subregistro aun cuando este es bajo, debe plantearse una activa difusión hacia la población al mismo tiempo que fortalecerse la coordinación entre los establecimientos de salud donde tienen lugar los nacimientos, los registros civiles que se ocupan de su registro y los mecanismos de la identificación de los recién nacidos por parte del Estado nacional.

Conclusiones

El cumplimiento del derecho a la identidad en la niñez requiere del registro universal y oportuno de los nacimientos por medio de procedimientos accesibles para los padres, eficaces en sentido registral, y respetuosos de la diversidad cultural. En la medida en que los sistemas de registro e identificación de recién nacidos sean capaces de cumplir con esos requerimientos, se asegurará una premisa de la inclusión social desde el nacimiento.

En la región latinoamericana la cobertura del registro de nacimientos es elevada, si se toma en comparación su nivel en otras regiones del mundo donde el subregistro sigue siendo una práctica muy extendida. Incluso ha venido mejorando en las últimas décadas en el marco de una serie de consensos entre los países alrededor del registro universal y oportuno como claves para la inclusión y la equidad.

El progreso en la cobertura del registro depende de una serie de factores que deben actuar concurrentemente para sustentarlo en el tiempo y que incluyen aspectos técnicos, como la adecuación del marco normativo y la modernización del registro civil, y sociales, como el reconocimiento de la importancia del registro, la comunicación a la población y una práctica registral no avasalladora de la diversidad cultural. El avance en la cobertura es rápido al comienzo y más lento y complejo a medida que se alcanzan niveles bajos de subregistro. Allí es donde se hacen evidentes los efectos de las barreras de accesibilidad focalizadas en grupos sociales específicos y donde aparecen las temáticas de la vulnerabilidad y la exclusión explicando la persistencia de brechas de acceso.

En ese marco la gratuidad del registro de los nacimientos es un mecanismo clave en el aseguramiento de la cobertura universal y oportuna. La evolución de la cobertura de nacimientos en Argentina en los últimos quince años así parece demostrarlo. Sin embargo la gratuidad por sí misma no basta. Es necesario que se acompañe del facilitamiento de la tramitación, por medio de la desjudicialización de la inscripción fuera de término, o inscripción tardía.

Aun así la reducción del subregistro y el aseguramiento del derecho a la identidad desde el nacimiento avanzan disparmente a nivel subnacional y local. En ese sentido aparece la organización del sistema de registro civil explicando diferencias y particularidades en el registro. El caso argentino puede ejemplificar la complejidad de las estructuras descentralizadas de registro civil que deben articularse en diferentes niveles de funcionamiento, satisfaciendo múltiples requerimientos de modernización y financiamiento.

Los cambios en el marco normativo incluyendo la eliminación de aranceles del DNI al nacimiento, la eliminación de la vía judicial para la inscripción de nacimientos fuera de término, el mejoramiento del sistema de constatación e inscripción de nacimientos con el nuevo formulario de certificado médico, y la incorporación de tecnología digital en la expedición del DNI 0 año, demuestran haber alcanzado un impacto positivo en la recuperación de la cobertura del registro y su oportunidad después de 2004. Los resultados presentados en este artículo apuntan en ese sentido y en la necesidad de profundizar los diagnósticos continuando la evaluación de los progresos a lo largo del tiempo y a nivel nacional, jurisdiccional y local.

Bibliografía

- Alvarez, G. y Calvelo, L. (1998), *Estimación indirecta de la cobertura de nacimientos por jurisdicción y sexo. Argentina 1986-1990*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), mimeo.
- Bay, G. y Orellana, H. (2007), «La calidad de las estadísticas vitales en la América Latina». Taller de expertos en el uso de estadísticas vitales: alcances y limitaciones, Santiago de Chile, 13 y 14 de diciembre de 2007.
- Brito, S.; Corbacho, A. y Osorio, R. (2013), *El registro de nacimientos. La llave para la inclusión social en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calvelo, L. (2015), «El derecho a la identidad en la niñez. El registro de recién nacidos en Argentina», ponencia presentada en las XIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA), Salta, Argentina, 16 al 18 de septiembre de 2015.
- CEPAL (2014), *Los datos demográficos. Alcances, limitaciones y métodos de evaluación*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, Serie Manuales n.º 82.
- DEIS-OPS (2008), *Omisión de registro de nacimiento y muertes infantiles. Magnitud, desigualdades y causas*, Buenos Aires, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud.
- DEIS-UNICEF (2013), *El derecho al registro universal y oportuno de niñas y adolescentes. Avances y desafíos para la normativa legal y las estadísticas vitales*, Buenos Aires, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud y UNICEF.
- DNP (2014), *Registro e identificación de recién nacidos*, Buenos Aires, Registro Nacional de las Personas, Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población n.º 10.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012), *Encuesta sobre condiciones de vida, niñez y adolescencia. Principales resultados*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF.
- Naciones Unidas (2003), *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Nueva York, Naciones Unidas, Revisión 2.
- UNICEF (2002), *Birth registration: Right from the start*, Florencia, Italia, UNICEF, Innocenti Digest n.º 9.
- y CEPAL (2011), *El derecho a la identidad: Los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNICEF, boletín *Desafíos*, n.º 13.

El proceso de producción de estadísticas sobre derechos humanos de niños, niñas y jóvenes en Venezuela 2011-2014

Liliana Mayanin Rivero Rivera¹

Resumen

El artículo presenta una sistematización de experiencias sobre las actividades desarrolladas durante 2011-2014 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), diversas instituciones del Estado y organizaciones internacionales, para generar información estadística, en el marco del Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (SENNAJ). El documento se divide en tres partes: 1. El proceso de la sistematización; 2. Recuperación del proceso vivido y, 3. Lecciones aprendidas. La sistematización nos enseñó que en todo proceso de generación de estadísticas es necesario lograr un mayor compromiso en aquellas personas designadas a participar en este, que es importante tomar en consideración el factor «político» como elemento relevante en el quehacer estadístico y, que a los efectos de examinar los progresos en las políticas públicas, se requieren «datos estadísticos confiables, desagregados por sexo, edad, condición migratoria, raza, etnia, variables culturales y ubicación geográfica», tal como emana del Consenso de Montevideo.

Palabras clave: sistematización, INE, subcomité.

Abstract

Producing statistics on human rights in childhood and youth in Venezuela, 2011-2014

The article presents a systematization of experiences on the activities conducted during 2011-2014 by the National Statistics Institute and various state institutions and international organizations, to generate statistical information in the Subcommittee on Statistics of Children, Adolescents and Youth. The document is divided into three parts: 1. The process of systematization, 2. Recovery of the process experienced and 3. Lessons learned. The Systematization taught us that at the beginning of any process of generation of statistics is necessary to achieve a greater commitment to those designated to participate in it, and is important to the «political» factor as a relevant element in the statistical work and, that for the purpose of considering the progress in public policy, is important «reliable statistical data, disaggregated by sex, age, immigration status, race, ethnicity, geographical location and cultural variables» as emanating from Montevideo Consensus.

Keywords: systematization, INE, subcommittee.

1 Directora de Análisis e Investigación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela y Profesora-Investigadora de la Escuela de Bioanálisis, Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela, <lrivero@defensoria.gob.ve>.

Introducción

El reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y las obligaciones asumidas por el Estado, derivadas de los instrumentos internacionales en esta materia, han significado retos fundamentales en la dinámica de muchas instituciones y organizaciones del país, lo cual ha promovido el inicio de procesos de mejora en los registros administrativos y, en consecuencia, de la información estadística que se genera.

La sistematización de las actividades más importantes desarrolladas por el INE en conjunto con diversas instituciones del Estado y organizaciones internacionales en el marco del SENNAJ, es lo que muestra este documento que se divide en tres partes.

La primera comprende el proceso de la sistematización: punto de partida, objetivo, objeto y eje de la sistematización. La segunda parte reconstruye de forma ordenada y resumida los acontecimientos que giraron en torno al SENNAJ y, la tercera, considera las lecciones aprendidas o conclusiones que podrán servir de referencia para el trabajo en otras instituciones u organizaciones del Estado, para generar procesos estadísticos acordes con la realidad nacional y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El proceso de la sistematización

Punto de partida

El presente documento abarca solo la experiencia vivida por uno de los miembros participantes en el SENNAJ, como representante de la Defensoría del Pueblo (DdP) y, a partir de la reconstrucción ordenada de lo que sucedió y su organización, se compartirán las enseñanzas obtenidas durante su desarrollo.

Objetivo y objeto de la sistematización

El objetivo de la sistematización es evidenciar la importancia de tomar en consideración los aspectos normativos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, así como los aspectos de la planificación nacional, a efectos de generar estadísticas no solo conformes con la realidad vigente, sino también para mirar en qué medida, aquello que se ha propuesto ejecutar se ha cumplido a cabalidad o si necesita reajustarse para alcanzarlo.

En tal sentido, se muestra la sistematización de la experiencia del SENNAJ dirigido por el INE, recogiendo información de las acciones

ejecutadas durante 2011-2014, para luego analizarlas y extraer lecciones valiosas para la generación de información estadística sobre derechos humanos de una población específica.

Eje de la sistematización

Los aspectos centrales de la experiencia sistematizada corresponden a las actividades desarrolladas por un equipo multidisciplinario e interinstitucional de profesionales como miembros activos del SENNAJ, a partir de los objetivos y logros alcanzados por este durante su período de funcionamiento.

Recuperación del proceso vivido

Metodología para la organización y clasificación de la información

Según Oscar Jara:

[...] la sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo (Jara, 1994: 22).

En este sentido, aprender de nuestras prácticas y experiencias, implica no solo mirar atrás lo que hicimos, sino también mirar hacia el futuro para rectificar el camino recorrido y para ejercer mejores acciones en cada uno de los procesos que deseamos emprender luego.

Para lograr dicha perspicacia, se requiere seguir algunos pasos importantes. Y estos fueron los que seguí para la recuperación del proceso que vivimos. En principio, era necesario organizar toda la información disponible. Para ello, tomamos en consideración las minutas o escritos levantados por cada reunión realizada desde abril 2011 hasta diciembre 2014, así como también los documentos formales del SENNAJ, presentaciones del INE y el Acta del Subcomité donde se delimitan los objetivos, funciones, órganos integrantes, participación y coordinación de sus miembros.

Adicionalmente, clasificamos la información de acuerdo con el objetivo de la sistematización, esto es, minutas y documentos que permitían visualizar la importancia del marco legal nacional e internacional en el proceso de formulación de información estadística, e identificamos las fases que para el equipo eran importantes referir: 1. etapa de conformación del SENNAJ, 2. etapa de organización del trabajo y, 3. etapa de resultados.

Etapa de conformación del Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

¿Cómo iniciar la sistematización de la experiencia? En realidad, cada comienzo es, si se quiere, un tanto complejo por describir. Sin embargo, este proceso comenzó cuando la Institución Nacional de Derechos Humanos de la República Bolivariana de Venezuela², recibió una comunicación, en enero de 2011, donde se le convocaba a formar parte del SENNAJ. En esa época, ya la gestión de la entonces DdP llevaba dos años. En vista de las competencias de la institución y revisadas las fortalezas de sus dependencias, la máxima autoridad remitió dicha comunicación a la Dirección de Análisis e Investigación en Derechos Humanos, dependencia a cargo de la información estadística de la DdP. En tal sentido, la directora designó a dos personas para que representaran a la institución en este subcomité, un especialista en estadísticas sociales y una especialista en derechos de niños, niñas y adolescentes.

Pero, ¿cómo nace dicho subcomité? Con el objeto de fortalecer el Sistema Estadístico Nacional (SEN)³, el INE configuró una serie de Comités de Estadística Central, Estatal y Municipal que tienen como finalidad la generación y uso de la estadística como herramienta de sustento a las políticas, planes y proyectos del país y tienen como misión «lograr la concertación, coordinación, cooperación, integración, armonización y homogeneización de las estadísticas en sus respectivos ámbitos» (INE, 2011: 4).

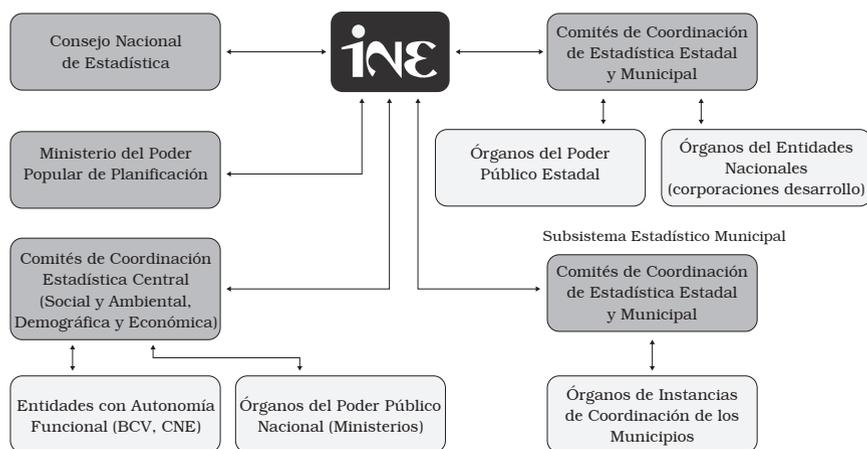
Todo ello, bajo el entorno jurídico establecido por la Ley de la Función Pública Estadística (LFPE)⁴, donde se establece como potestad del Estado, «producir información y metainformación estadística, prestar el servicio de suministrarla y promover su uso» (artículo 1, LFPE). En concordancia, «corresponde al Instituto Nacional de Estadística, en coordinación con los órganos del SEN determinar la actividad estadística que sea de interés público» (artículo 5, LFPE). Así, se formaron Comités en tres áreas: 1. Social y Ambiental, 2. Demográfica y, 3. Geográfica. Los comités ejercen sus funciones a través de grupos de

-
- 2 La Defensoría del Pueblo es la institución nacional de derechos humanos de Venezuela. Fue creada bajo la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999, y tiene como competencia la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos, así como con su obligación legal de fomentar la aplicación de los tratados, pactos y convenciones relativos a los derechos humanos.
 - 3 El SEN es el espacio donde productores y usuarios de información estadística, articulados y bajo la rectoría técnica del Instituto Nacional de Estadística, producen y mejoran la calidad y oportunidad de las estadísticas.
 - 4 *Gaceta Oficial* n.º 37.327, 9 de noviembre de 2001.

trabajo y participación llamados subcomités, los cuales actúan en materias específicas del sector.

En este caso, el Comité de Estadísticas Sociales y Ambientales ejerce sus funciones en el sector Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, a través del SENNAJ. ¿Con qué fines? Los subcomités de estadísticas tienen dentro de sus propósitos guiar a los diferentes órganos e instituciones del Estado en la concreción de estadísticas que se contemplarán en el Plan Estadístico Nacional (PEN). Este último constituye un instrumento de gestión para orientar la producción estadística y las operaciones estadísticas nacionales. Es un instrumento para sistematizar, integrar y resumir los temas y las prioridades para un período determinado y, de esta manera, orientar las acciones y la toma de decisiones de los órganos y entes del SEN.

Figura 1. Composición del Sistema Estadístico Nacional. Venezuela, 2016



Fuente: INE. Sistema Estadístico Nacional, en <<http://www.ine.gov.ve/documentos/SEN/menuSEN/menu.php>>, [acceso 9 de junio de 2016].

Desde la puesta en marcha del PEN en 2009, se han desarrollado diversas actividades en el seno de los subcomités. Es menester del presente trabajo sistematizar las actividades desarrolladas por el SENNAJ.

El SENNAJ fue reinstalado formalmente⁵ el 1 de abril de 2011 donde el INE⁶, el Despacho de la Presidencia, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Poder Popular para la Educación, el Ministerio del Poder Popular para el Deporte (MINDEPORTE), el Ministerio del Poder Popular de Planificación (MINPLAN), el Instituto Nacional Autónomo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (IDENNA), el Instituto Nacional para el Poder Popular de la Juventud (INPPJ) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés), fueron los organismos e instituciones fundadores que firmaron⁷ el compromiso de avanzar en el logro de los siguientes objetivos:

1. identificar las necesidades de información en materia de estadísticas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes;
2. promover las estadísticas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el Plan Estadístico Nacional, y
3. posibilitar la articulación y cooperación de oficinas estadísticas públicas y de particulares para actualizar, integrar, armonizar, homogeneizar y hacer seguimiento a las estadísticas del sector de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (Minuta del Acto de Instalación del SENNAJ, 01/04/2011).

En el acto de instalación, la representante del INE (gerente de Estadísticas Sociales) resaltó la importancia del SENNAJ, tomando en cuenta el basamento legal que le sustenta, en específico, la LFPE y mencionó la importancia del área como tema transversal para el resto de los subcomités. También dio a conocer a los participantes el formato a seguir para la presentación que cada miembro del subcomité debía llevar a cabo en la próxima reunión.

Por su parte, la coordinadora de Estadísticas Educativas del INE,

[...] expuso los antecedentes del SENNAJ y resaltó la inclusión de la población juvenil al subcomité, ya que con ello se esta[ría] cubriendo uno de los segmentos poblacionales más importantes del país, que va de los 0 a los 30 años de edad. Como parte del marco legal que justifica la reactivación del Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, se hizo hincapié en una serie de artículos de la Ley de la Función Pública de Estadística, específicamente los artículos 31, 33, 34 y 42, y el artículo 78 de la Constitución Bolivariana de Venezuela,

5 El subcomité había funcionado desde 2003, año de su instalación, pero sin mayores avances.

6 Del Instituto Nacional de Estadística, estuvieron presentes varios representantes de las divisiones de: Normalización, Formulación y Estadísticas Sociales.

7 Durante el acto de instalación del SENNAJ, asistieron un total de 34 personas, según consta en la Lista de Asistencia del evento (01/04/2011).

el Plan de la Nación [2007-2013], la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA), así como la Ley para el Poder Popular de la Juventud (LOPJ) (Minuta del Acto de Instalación del SENNAJ, 01/04/2011).

De igual forma, se mencionaron los objetivos, funciones y miembros permanentes del subcomité, así como la estrategia de trabajo a seguir, el tiempo aproximado y los productos deseados, entre los que se resaltaron: la obtención de indicadores en materia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes disponibles en Venezuela, la creación de un documento diagnóstico de necesidades de información estadística en la materia, así como de un documento de memoria anual del subcomité.

Finalmente, se dio a conocer a los participantes «el formato a seguir para la presentación que cada miembro del subcomité debe llevar a cabo en la próxima reunión» (Minuta del Acto de instalación del SENNAJ, 01/04/2011).

Etapas de organización del trabajo del Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

El documento de conformación del SENNAJ estableció la organización del trabajo durante 2011 y los años siguientes. Sin embargo, algunos sucesos desarrollados en las primeras reuniones del subcomité dieron un rumbo distinto a este.

En principio, el INE organizó una serie de actividades que iniciaron el 15 de abril de 2011 con la presentación por parte de todos los miembros del SENNAJ de la misión, visión y objetivos, organigrama y la descripción de las operaciones estadísticas de las organizaciones e instituciones a los cuales representaban. Estas presentaciones se extendieron hasta el 13 de mayo. El 29 de abril se establecieron los principales acuerdos para la consecución de los objetivos del subcomité. Todo ello con la finalidad de:

Producir información y metainformación estadística, prestar el servicio de suministrarla y promover su uso (artículo 1 LFPE) en materia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en pro de una toma de decisiones por parte de los organismos del Estado, eficaz y eficiente hacia la formulación y ejecución de sus políticas públicas (Minuta de la reunión del SENNAJ, 29/04/2011).

Dichas reuniones fueron importantes para que las instituciones se dieran a conocer y, a la vez, manifestaran su responsabilidad por realizar un trabajo conjunto en materia de estadísticas sociales. También sirvieron para que los miembros del UNICEF expresaran su intención de participar en el SENNAJ como actor externo que, en vez de generar

estadísticas en materia de niños, niñas y adolescentes, requería de esta información de los diferentes órganos que componen el subcomité, para evaluar las políticas del Estado en este sentido, así como fortalecer sus acciones conjuntas con el Estado derivadas de los Programas País⁸.

Luego de la presentación institucional, el 13 de mayo se llevó a cabo una reunión para presentar y discutir la propuesta de áreas temáticas a trabajar en el SENNAJ. Allí, la discusión se tornó compleja, debido a los diferentes puntos de vista sobre el tema. Así, se postularon dos propuestas; la primera planteaba desarrollar la dinámica de trabajo del subcomité por medio de áreas temáticas categorizadas de forma intersectorial; y la segunda, desarrollar esta dinámica a través del análisis por áreas temáticas, pero enmarcadas en las categorías de derecho⁹ estipuladas en la LOPNNA¹⁰.

Entre las observaciones realizadas por los miembros del SENNAJ durante la discusión, se encontraban:

1. las migraciones: estas son un tema que debe ser abordado en el subcomité desde una perspectiva central, ya que entre las necesidades de información estadística del INPPJ, se encuentra la necesidad de conocer la situación de los jóvenes venezolanos que emigran, así como la de los jóvenes inmigrantes (INPPJ);

2. las áreas temáticas deben ser tratadas desde las categorías de derecho, evitando el parcelamiento que desde una perspectiva intersectorial pueda darse de los temas, pues al enfocar las áreas temáticas por categorías de derecho se potenciará la integración de cada uno de los temas que desde el subcomité se detecten (UNICEF);

3. el grupo de edad juvenil, de 18 a 30 años, inicialmente no está incluido en dichas categorías de derechos. Se sugiere ampliar las categorías de derechos de niños, niñas y adolescentes, a máximas de derechos humanos (DdP). Dicha sugerencia fue aceptada por los participantes del subcomité.

En tal sentido se acordó que:

El IDENNA, el INPPJ y la DdP mantendrían comunicación para trabajar en una propuesta de áreas temáticas enmarcadas en categorías de de-

8 Venezuela ha firmado diversos convenios con el UNICEF y, en consecuencia, ha ejecutado acciones en pro de la infancia venezolana, establecidas en el Programa País. Las actividades del SENNAJ también formaron parte del Programa País de la República Bolivariana de Venezuela con la UNICEF en el período 2009-2014.

9 Las categorías están en consonancia con la Convención de los Derechos del Niño: derechos a la supervivencia, al desarrollo, a la participación y a la protección.

10 Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. *Gaceta Oficial* 5.266, 2 de octubre de 1998. Entró en vigencia el 1 de abril de 2000. Fue reformada en 2007, según *Gaceta Oficial* n.º 5.859, 10 de diciembre de 2007, denominándose Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

recho constitucionales, que abarquen a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes por igual (Minuta de la reunión SENNAJ 13/05/2011).

El trabajo se realizó bajo los acuerdos establecidos en pocos días, y se discutió en reunión extraordinaria el día 25 de mayo. Representantes de la DdP llevaron a cabo la presentación de la propuesta. Cada uno de los derechos se desagregó en las garantías enmarcadas en la CRBV, así como en clasificaciones legales, específicamente en artículos estipulados en la LOPNNA y en la LOPJ.

La mayoría de los miembros presentes en la discusión de la propuesta estuvo de acuerdo con el trabajo realizado. Sin embargo, los representantes del INE manifestaron su preocupación por la pérdida del enfoque establecido en la propuesta metodológica del INE. La gerente general de Estadísticas Sociales del INE hizo hincapié en la obligación del subcomité de generar productos concretos. En este sentido, tomó como referencia el plan propuesto para 2011, el cual seguía como objetivo:

Localizar la información estadística disponible en el área, y a partir de ello trabajar en la producción de aquella información que se requiera. En función de ese inventario inicial se sabrá en lo que se debe trabajar, y como consecuencia conocer sobre qué indicadores hacer seguimiento (Minuta de la reunión del SENNAJ 25/05/2011).

A partir de esa discusión, el trabajo realizado se pospuso, pero se difundió a todos los participantes del SENNAJ. Además, se acordó que el INE llevaría a cabo la presentación del plan de trabajo y la propuesta metodológica para los participantes del subcomité, en una reunión extraordinaria posterior.

La reunión se llevaría a cabo el 8 de junio. El INE, a través de la Gerencia de Estadísticas Sociales, realizó la presentación de su Propuesta metodológica para la creación y reactivación de los subcomités de coordinación estadística, donde se definió la etapa de organización del SENNAJ, la cual seguiría los siguientes aspectos: Capacitación estadística, Plan de trabajo: Presentación del SEN, la LFPE, el PEN y el Inventario de Operaciones Estadísticas (IOE)¹¹, Definición de áreas temáticas o conformación de mesas técnicas, Revisión, actualización e incorporación de las OE en el IOE, Inducción de llenado de la ficha técnica del indicador, Organización y documentación de los indicadores por fuente consultada, Diagnóstico de Necesidades de Información

11 El IOE es el repertorio de las operaciones estadísticas (OE) llevadas a cabo por los órganos del SEN, registradas y publicadas por el INE, en el cual se reflejan los principales aspectos metodológicos utilizados para la obtención de las OE y la información estadística que estas generan. Fuente: INE, en <<http://www.ine.gov.ve>>.

Estadística (DNIE), Elaboración del documento técnico del DNIE, Discusión del DNIE, Plan de seguimiento y evaluación y Plenaria o cierre de las actividades planteadas.

De esta manera, se abrió paso a una distribución más adecuada del trabajo y, durante el mes de junio, el INE llevó a cabo el Taller sobre Pautas para la Elaboración de Cuadros Estadísticos a ser incluidos en el IOE, y se presentó el Manual de llenado del Instrumento para el Inventario de Operaciones Estadísticas de Interés Público, a fin de que cada institución iniciara su familiarización con el trabajo que debía acometer más adelante respecto a su producción estadística y a la presentación de sus resultados en cuadros y gráficos estadísticos.

Entretanto, algunas instituciones como la Fundación Niño Simón, se incorporaban al trabajo del SENNAJ, y se iban analizando y concretando los 10 objetivos que debía asumir el subcomité. Estos se terminaron de discutir en reunión extraordinaria el 20 de julio, y se detallan a continuación:

1. Discutir y proponer el Plan de Acción y los proyectos de estadísticas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y elaborar las recomendaciones y propuestas para la inclusión de ellos en el Plan Estadístico Nacional (PEN).
2. Definir, en función del diagnóstico situacional de la producción de información estadística del sector niños, niñas, adolescentes y jóvenes, el número de mesas técnicas requerido por el subcomité.
3. Diagnosticar y evaluar la producción de estadísticas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no se generen o se hayan dejado de generar.
4. Proponer y evaluar indicadores en materia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en las diferentes áreas de trabajo del subcomité, así como discutir y proponer métodos, procedimientos y técnicas para su incorporación.
5. Establecer mecanismos que permitan la articulación de este subcomité con los organismos productores y usuarios de estadísticas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como establecer los canales de interrelación entre estos actores.
6. Propiciar investigaciones orientadas a satisfacer la necesidad de información estadística de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como el mejoramiento estadístico en el área.
7. Programar, coordinar y supervisar la elaboración y difusión de estimaciones, indicadores, y proyecciones sociales para determinar la situación, cambios y tendencias de los asuntos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en Venezuela.

8. Velar por la comparabilidad de las estadísticas nacionales de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el ámbito nacional e internacional.
9. Establecer una programación anual para el desarrollo de la normalización y estandarización de las estadísticas.
10. Cualesquiera otras funciones estadísticas que le sean encomendadas (Acta del SENNAJ, 20/07/2011).

Etapa de resultados del SENNAJ

Durante la segunda mitad de 2011 los miembros del subcomité avanzaron en la consecución de sus tres primeros objetivos. Se retomó la propuesta de áreas temáticas, logrando establecer una matriz de necesidades estadísticas definida por los requerimientos de cada institución u órgano participante, los principios y preceptos de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y la legislación nacional vigente en materia de infancia y juventud.

La matriz se dividió en diversos elementos para cada población: 1. tres columnas con la clasificación de derechos humanos; esto es: derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y derechos ambientales, entre otros; 2. una columna donde se identificaba el artículo de la CRBV que da garantía a cada derecho; 3. una columna con el derecho según su clasificación de acuerdo con la LOPNNA, para el caso de los niños, niñas y adolescentes; y, 4. una columna con la clasificación respecto a lo previsto en la LOPJ. El cuadro 1 expone un ejemplo del trabajo realizado por el subcomité.

Cuadro 1. Matriz de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Venezuela, 2011

<i>Derechos Humanos</i>		<i>Garantía CRBV</i>	<i>Clasificación por LOPNNA</i>	<i>Clasificación por LPPJ</i>	
Derechos civiles y políticos	Derechos civiles	1. A la vida	Capítulo III	Supervivencia. Art. 15	Art. 4
		2. A la integridad personal	De los Derechos Civiles. Arts. 43-61	Protección. Arts. 32, 32-A, 33, 34, 51	Art. 4
	Derechos políticos	1. Derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (directamente o a través de sus representantes)	Capítulo IV De los Derechos Políticos y del Referendo Popular. Arts. 62-70	Participación. Arts. 80 y 81	Arts. 9, 11, 14

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos emanados del SENNAJ durante el trabajo realizado en 2011.

Para esta tarea, la representante del IDENNA formuló la necesidad de establecer conceptos y demás información pertinente sobre derechos humanos y su clasificación, a fin de compartirse entre todos los miembros del SENNAJ, y así tener una clara visión del trabajo a realizar. De manera que se realizó un documento con información referida a los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y se configuró un listado o inventario de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela que también sirvió de base para las siguientes actividades del SENNAJ.

Posteriormente, entre septiembre y noviembre, las instituciones y organizaciones presentaron su documento de DNE y se abrió, por parte del INE, el proceso de revisión de la información, a fin de compilarla, revisar su contenido y concretar la publicación del diagnóstico.

Así, el 2011 culminó con una reunión de cierre de actividades celebrada el 16 de diciembre, donde se presentó la publicación del SENNAJ del año. El documento fue incorporado a la página web del INE.

El SENNAJ avanza

En 2012 el SENNAJ inició sus actividades el 20 de enero, retomando el trabajo anterior y cumpliendo con lo establecido en sus objetivos tercero y cuarto. En principio, se conformó una nueva visión de la matriz de derechos, en donde se distinguió: 1. una columna con la clasificación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes; esto es: derechos a la supervivencia, desarrollo, a la participación y a la protección, vinculándolos con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y derechos ambientales, entre otros; 2. una columna con los instrumentos revisados (legislación nacional, planes e instrumentos internacionales de derechos humanos); 3. una columna con cada uno de los derechos según su categoría de clasificación respecto a la Convención de Derechos del Niño y la LOPNNA; 4. una columna con indicadores sugeridos o propuestos.

Para la población de jóvenes se empleó la misma división, pero tomando en consideración para la primera columna, los derechos consagrados por la CRBV y el ámbito internacional (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como de grupos específicos: mujeres, población sexodiversa, discapacidad, entre otros).

Cuadro 2. Matriz de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Algunos indicadores propuestos. Venezuela, 2012

<i>Categoría de Derechos</i>	<i>Instrumentos revisados</i>	<i>Derecho Específico</i>	<i>Indicadores propuestos</i>
Civiles y políticos	CRBV, LOPNNA, LPPJ	Derecho a la participación	Total de adolescentes y jóvenes (12 a 30 años), según edad, sexo, orientación sexual y etnia que participan en Consejos Comunales (niveles: local, regional y nacional).
Derechos sociales y de las familias	CRBV, LOPNNA, LPPJ	Derecho a la salud	Personal médico y profesional capacitado y bien remunerado en el área de niños, niñas, adolescentes y jóvenes según edad, sexo y especialidad.
Derechos económicos	CRBV, LOPNNA, LPPJ	Derecho al ejercicio libre de la actividad económica	Total de jóvenes de 18 a 30 años ocupados según tipo de actividad económica: empresarios, cuenta propia, profesionales o técnicos, no profesionales ni técnicos.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos emanados del SENNAJ durante el trabajo realizado en 2012.

Dicho esfuerzo fue la sistematización de una de las propuestas surgidas como iniciativa de los representantes de la DdP y el IDENNA, en la que se establecían algunas ideas para definir indicadores específicos en materia de la población de interés del subcomité.

Cuadro 3. Propuesta de indicadores realizada por el IDENNA y la DdP ante el SENNAJ. Venezuela, 2012

<i>Variable</i>	<i>Indicador</i>	<i>Variable desagregada</i>
Calidad educativa	Matrícula en el área de formación para el primer empleo o el emprendimiento juvenil	Desagregar tomando en cuenta: Grupo etario (15 a 19 años; 20 a 24 años; 25 a 29 años y 30 años de edad). Edades simples.
	Número de aulas disponibles en formación laboral	
	Número de aulas disponibles para formación multiétnica	
Embarazo adolescente	Tasa de embarazo adolescentes (menos de 19 años de edad)	Entidad federal, municipios y parroquias.
	Porcentaje de mujeres entre 20 y 24 años de edad que fueron madres adolescentes	Pertenencia a pueblo y comunidad indígena, afrodescendiente, discapacidad, grupos sexo-género diversos.
Empleo juvenil	Tasa de desempleo juvenil (15-30 años de edad)	Pobre/no pobre
	Relación entre tasa de desempleo juvenil masculina y tasa de desempleo juvenil femenina	Zonas urbanas y rurales Mujeres/hombres

Fuente: IDENNA-DdP. Documento de la propuesta (2012).

Además de ello, durante el segundo semestre de 2012, se generaron las fichas técnicas de indicadores (FTI)¹² de las instituciones participantes en el subcomité (a excepción de UNICEF), las cuales se publicaron en el IOE que lleva a cabo el INE desde la vigencia del Plan Estadístico Nacional.

Dentro de este proceso, se desarrollaron varios sucesos que son de importancia destacar. Entre los últimos meses de 2011 y por todo 2012, el subcomité sufrió varios cambios debido a las transformaciones a lo interno de algunas instituciones y organismos del Estado venezolano (fusiones, separaciones, nacimiento de otros órganos, etcétera). En consecuencia, algunos actores que venían interviniendo en el SENNAJ fueron sustituidos y otros, simplemente, ya no asistieron. Así, se vio desprovisto de los representantes del INPPJ, eje fundamental en materia de juventud. Situación que permitió que la defensora delegada en el Área de Juventud de la DdP, asumiera un rol importante en el subcomité, ya que a partir de su intervención, se iniciaron diversos análisis y se aportaron nuevos indicadores a la lista que se había establecido en un principio. No obstante, esta intervención fue corta, debido a la remoción del cargo en la institución defensorial.

Durante dicho período y a la luz del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (PDES, 2007-2013), además de las observaciones realizadas a Venezuela con ocasión al examen periódico universal (EPU), el SENNAJ también realizó una propuesta de indicadores tomando en cuenta los lineamientos, objetivos y estrategias del plan y los dos grandes bloques de derechos humanos: derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales. Dicha propuesta denominada *Indicadores para el Monitoreo de los Derechos Humanos en Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes* contiene un total de 164 indicadores, y se incorporó al documento *Compilación de los Avances y Resultados de las Mesas Técnicas de los Subcomités de Estadísticas Sociales 2012*, disponible en la página web del INE¹³.

12 Estas son las fichas que dan a conocer los indicadores producidos por cada institución: Nombre del indicador, Importancia/Justificación del indicador, Presentación del indicador, Fuentes utilizadas, Definiciones de conceptos involucrados en la construcción del indicador, Variables del Indicador, Cobertura, Metodología de cálculo, Fórmula, Software utilizado, Periodicidad de divulgación, Período de Referencia, Resultados (cuadro o tabla), Observaciones. Estas fichas se remiten al INE cada año y son publicadas en el Documento Inventario de Operaciones Estadísticas que edita dicho instituto. Disponibles en: <http://www.ine.gov.ve/documentos/SEN/menuSEN/Sen/cuerpo/SenPag_Cuer03_03_02.html>.

13 INE, *Compilación de los Avances y Resultados de las Mesas Técnicas de los Subcomités de Estadísticas Sociales 2012*. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/documentos/SEN/menuSEN/Sen/cuerpo/SenPag_Cuer_03_03_03.html#>.

El proceso llevado a cabo para la definición de este documento fue bastante arduo, ya que cada miembro del subcomité debió, además de proponer algunos indicadores, revisar el listado completo y realizar las observaciones pertinentes a cada indicador. Para ese entonces, los miembros del SENNAJ habían pasado de 34 personas a solo 10. De igual manera, el documento fue analizado por diferentes dependencias del INE, que tuvieron que hallar la mejor forma de presentar estos indicadores.

Inicio y desarrollo de las mesas técnicas de trabajo

Las actividades del SENNAJ en 2013 comenzaron el 25 de enero con la presentación, por parte del INE, de la propuesta de proyectos o actividades para ese año. El objetivo de dichos proyectos fue generar productos por área temática que sirvieran de insumo para el fortalecimiento del SEN y, en función de los objetivos del SENNAJ (tercero, quinto y sexto, específicamente), se estableció una matriz que reflejaba el nombre de la posible mesa técnica, nombre del proyecto que desarrollaría, su finalidad, justificación, objetivos y actividades, así como también, las instituciones y organizaciones participantes.

Luego de la discusión de esta propuesta, la dinámica del subcomité abrió paso a dos mesas técnicas, a saber: 1. Registros administrativos y 2. Divulgación. En la primera mesa fue incorporada la DdP junto con el IDENNA y la Fundación Niño Simón. Esta mesa tuvo como finalidad:

Apoyar a las y los participantes del Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en el fortalecimiento de las fichas técnicas de indicadores que se realizan/actualizan anualmente en dicho espacio, a través de la generación de una propuesta de mejoras al instructivo que se ha venido utilizando para esta actividad (INE-SENNAJ, 2013a).

Y su objetivo fue:

Elaborar una propuesta de mejoras al instructivo de llenado de las Fichas Técnicas de Indicadores utilizado en los Subcomités de Estadísticas Sociales, de manera que el proceso de revisión/corrección que se realiza sobre cada una de ellas, pueda ser minimizado y se optimice el tiempo de actualización del Documento de Indicadores Disponibles en los Subcomités de Estadísticas Sociales (INE-SENNAJ, 2013a).

La segunda mesa técnica surge para recopilar, discutir y estandarizar temas que requieren del diseño de estrategias relacionadas con la difusión de información estadística referente a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, abarcando desde la definición del medio más idóneo para dar a conocer un producto hasta el arte final, como es la

divulgación de la información de los temas especiales tratados, por ejemplo: desagregación por grupos etarios o por sexo. Esto busca, entre otras cosas, generar un marco de acción o patrón para los productores de estadística que permitan la estandarización en la divulgación de información (INE-SENNAJ, 2013b). El objetivo principal de esta Mesa fue «orientar a los productores de información estadística oficial en la generación, uso y difusión de estadísticas sobre niños, niñas, adolescentes y jóvenes que contemplen la perspectiva de etapas del desarrollo por grupos etarios» (INE-SENNAJ, 2013b).

Teniendo presente cada una de estas tareas, en reunión celebrada el 8 de febrero, se discutieron los términos de referencia de las mesas técnicas. Estos se conciben como los lineamientos a seguir por cada mesa: marco legal que la sustenta, finalidad, organización del trabajo, coordinación, proyecto o producto a generar, instituciones miembro, funciones del grupo responsable del proyecto y su plan de trabajo de acuerdo con un cronograma establecido para el primer semestre del año.

Los participantes de la Mesa de Registros Administrativos determinaron como prioridad ejecutar las siguientes actividades: 1. Diseño de un Instructivo de llenado de las FTI ampliado y mejorado y, 2. Diseño del Taller para el llenado de las FTI. Esta última actividad se planteó con el objeto de capacitar a los miembros del subcomité sobre el llenado de las FTI, a partir del desarrollo del concepto de operación estadística. El taller fue diseñado por el personal de la DdP con apoyo de la representación del IDENNA, y se acordó en la última reunión del subcomité para ese año, que se realizaría junto con el Taller Construcción de Cuadros y Gráficos Estadísticos, teniendo como sede las instalaciones de la DdP.

El proceso de diseño del taller, aunado a la redefinición del instructivo de llenado de las FTI, se llevó a cabo entre los meses de febrero y mayo. Y ya para el 7 de junio, se tenían listos los documentos y presentaciones en formato PowerPoint, que se emplearían el día del taller. En definitiva, se presentaron las mejoras y ampliaciones realizadas al instructivo y se complementó con un ejemplo sobre el recorrido de la institución defensorial para el levantamiento de sus operaciones estadísticas.

El taller se realizó el 10 de julio con la participación de 16 personas, todas representantes de las instituciones y organizaciones miembros del SENNAJ y de otros subcomités del área de estadísticas sociales. El taller brindó información valiosa para sus participantes, quienes reconocieron la labor realizada y las diferentes dificultades que afrontaban al momento de definir las FTI de sus instituciones.

Terminada esta fase, el INE estableció el cronograma de actividades a cumplir durante el segundo semestre de 2013, siendo el trabajo de diseño y revisión de las FTI de cada institución lo que sería prioritario para dicho período.

En la reunión de cierre de año de los subcomités de Estadística, se dieron a conocer los resultados obtenidos en 2013 por cada una de las mesas técnicas instaladas, las cuales sumaron ocho en total. Respecto al SENNAJ, se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 4. Resultados del SENNAJ. Venezuela, 2013

Subcomité	Resultados	
	Mesa/Proyecto	Producto/Avance
SENNAJ	Generación de material informativo sobre producción y difusión de estadísticas por etapas de desarrollo	1. Propuesta de lineamiento para desagregación por etapas del desarrollo 2. Propuesta de desagregación por etapas del desarrollo
	Producción de metainformación de indicadores disponibles	1. Taller: Construcción de metainformación y presentación de indicadores.

Fuente: INE. Resultados de los Subcomités de Estadística (2013).

Además, se elaboró el Documento de Indicadores Disponibles¹⁴, el cual cuenta con un total de 146 indicadores respecto a las instituciones y organismos del Estado que participaron en los subcomités. El SENNAJ estableció un total de 39 indicadores disponibles para 2013. También se elaboró el Diagnóstico de Necesidades de Información Estadística¹⁵. Respecto a este documento es importante mencionar que a partir de 2013 se tomó la determinación de realizar el diagnóstico situacional del sector cada tres años, como lo dicta el Reglamento Interno del INE en su artículo 204. Se levantaron 147 necesidades de información estadística, de las cuales se puede mencionar lo siguiente:

14 Es una compilación de las fichas técnicas y metodológicas (metainformación) de los indicadores que producen las instituciones participantes en los subcomités. La importancia de este documento radica en la difusión de la metodología de cálculo, importancia y definiciones de interés sobre cada indicador, así como algunos aspectos clave sobre su interpretación y posibles notas técnicas. Se ha realizado en los años 2011, 2012 y 2013. Fuente: INE, en: <<http://www.ine.gov.ve>>.

15 Este producto es una compilación de los informes de resultados o avances de las mesas técnicas que funcionan en los diversos subcomités y que han surgido dada la necesidad de satisfacer las necesidades de información estadística que no tienen respuesta en operaciones estadísticas ya existentes y que pasan a ser proyectos estadísticos. En tales mesas técnicas participan diversas instituciones con inherencia en el tema a tratar, ya sea que formen parte o no de los subcomités (INE, en: <<http://www.ine.gov.ve>>).

Cuadro 5. Diagnóstico de Necesidades Estadísticas del SENNAJ. Venezuela, 2013

<i>Tipo de Necesidad</i>	<i>Operaciones estadísticas</i>	<i>%</i>
Total	147	100
Necesidades de información estadística que pueden ser satisfechas con operaciones estadísticas existentes	137	93
Necesidades de información estadística que requieren nuevas operaciones estadísticas	10	7

Fuente: INE. Diagnóstico de Necesidades Estadísticas del SENNAJ (2013).

Finalmente, se realizó la *Compilación de Avances y Resultados de las Mesas Técnicas*. Es un documento que se elaboró por primera vez en 2012 para manejo interno del INE, pero dado el valor de su contenido y las ventajas de socializarlo, se incluyó como producto de libre divulgación en 2013. Contiene aspectos tales como: justificación del proyecto, objetivos, metodología empleada, productos generados, formatos, formularios, cuestionarios, documentos propuestos como anexos.

El cierre de un proceso

En la presentación de inicio del período 2014 del subcomité realizada en abril se mencionó la propuesta de proyectos o actividades a ejecutar por los miembros del subcomité y sus respectivas mesas técnicas. Dentro de los principales retos estaba iniciar un documento de Indicadores para el Seguimiento de Políticas Públicas en las áreas de Educación Intercultural, Protección a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, Sistema de Responsabilidad Penal del Adolescente y Violencia Juvenil. Sin embargo, estas actividades fueron postpuestas para ser ejecutadas 2015¹⁶.

En tal sentido, se desarrolló como principal actividad en 2014, la generación de material informativo sobre Producción y Difusión de Estadísticas por Ciclo de Vida. Ello, debido a la demanda de los actores miembros del SENNAJ respecto a la formulación de lineamientos o sugerencias que unificaran los diferentes criterios sobre la mejor manera para orientar la separación de los grupos de edad de la población infantil y juvenil —cuando se necesite resaltar este enfoque— así como la recolección, organización, procesamiento de información que preceden a la divulgación (INE, 2014: 4).

16 Durante 2015, el SENNAJ no ejecutó actividad alguna, debido a que muchos de los representantes del INE, órgano rector en materia de estadísticas del país, cesaron en sus cargos.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2011, la población venezolana entre 0 y 30 años de edad representaba el 56,4% de la población total del país con una paridad importante entre ambos sexos. Sin embargo, abordar este grupo poblacional de manera general hacía invisibles las posibles problemáticas y necesidades de este.

La actividad formaba parte del compromiso asumido por los actores de la Mesa Técnica de Divulgación. En tal sentido, el INE y los demás miembros del SENNAJ, con la misión de definir directrices para el seguimiento de las políticas públicas —y en este caso particular, políticas públicas sociales relacionadas con los derechos humanos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes— llevaron a cabo una serie de reuniones (cada 15 días, entre los meses de mayo y julio) a los fines de discutir la forma más eficiente de «generar un marco de acción o patrón para los productores de estadística que permitan la estandarización en la divulgación de información en este ámbito» (INE, 2014: 4).

La tarea fue del todo compleja debido a la diversidad de criterios respecto a las definiciones de estas poblaciones desde el punto de vista de la legislación nacional vigente, además de las diferentes formas de presentar los indicadores en cuanto a la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de las instituciones y organismos miembros del SENNAJ.

De manera que, para lograr tal fin, se adelantó por parte del INE la revisión bibliográfica sobre las diversas clasificaciones de grupos etarios en América Latina y el Caribe, las representantes del IDENNA y la DdP realizaron la identificación del marco legal que distingue a los grupos etarios en Venezuela y, de parte de todo el equipo del SENNAJ, se efectuó la búsqueda de la mejor forma de presentar indicadores en materia de derechos humanos de esta población y por grupos etarios o ciclo de vida.

La misión entonces comprendía realizar una propuesta de grupos etarios que permitiera la visibilización de diferencias entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para finalmente, promover en el SEN una clasificación de grupos etarios que fuera útil para la visibilización de las diferencias entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Cada miembro realizó la tarea encomendada y acordada. Las propuestas se llevaron a la mesa por cada miembro y se discutieron en varias reuniones.

El 18 de julio ya se tenía un documento con la compilación de los aportes realizados por cada equipo de trabajo, el cual sería revisado y evaluado por el SENNAJ en conjunto. Incorporadas las observaciones y realizados los cambios necesarios para la publicación, el 29 de agosto de 2014 el SENNAJ contaba con el documento Generación de

Material Informativo sobre Producción y Difusión de Estadísticas por Ciclo de Vida, el cual fue presentado ante el Comité de Estadísticas Sociales y Ambientales en pleno, durante la última sesión de trabajo, llevada a cabo el 11 de diciembre de 2014.

A partir de estos lineamientos, que pretenden:

[...] orientar a los productores de información estadística oficial en la realización de sus operaciones estadísticas vinculadas con la temática de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que contemplen la perspectiva de ciclo de vida por grupos etarios,

todos los órganos del Estado deberán generar información estadística que considere el ciclo de vida de esta población específica, además de definir sus políticas públicas tomando en consideración dichos criterios.

Aporte del SENNAJ en la producción de información estadística en Venezuela

La labor realizada por el SENNAJ y las necesidades definidas en los demás subcomités del área de Estadísticas Sociales y Ambientales abrió paso a la conformación por parte del Estado, a través del INE y el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE), con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del proyecto Diseño e implementación del Sistema Nacional de Seguimiento a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República Bolivariana de Venezuela, que tiene como finalidad:

Establecer un Sistema Nacional de Seguimiento a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República Bolivariana de Venezuela que cuenta con normas, procedimientos, mecanismos, capacidades y soporte tecnológico y garantiza el flujo de la información necesaria y de manera oportuna para la elaboración de informes y su seguimiento (PNUD, 2014: 5).

El proyecto busca establecer indicadores que posibiliten y hagan expedita la sistematización de información sobre los resultados de las políticas públicas sociales del país en toda su población. Todo ello, debido a que los comités de derechos humanos y demás órganos de tratado han exigido a Venezuela dicha información en cada una de sus observaciones, en ocasión a la presentación de sus informes de derechos humanos. En la actualidad, el proyecto se encuentra en fase de implementación y se espera que sea un avance de mayor impacto en el quehacer del Estado venezolano.

Lecciones aprendidas

Etapas de conformación y organización

Volverse en el tiempo para mirar los pasos que se han recorrido y ver cómo se ha hecho el camino pocas veces es tarea cotidiana de los ejecutores de políticas públicas en nuestros países, a pesar de que siempre se precisa información clara y concreta sobre sus acciones y sobre la repercusión e impacto en la población a la cual se dirigen. Sin embargo, la memoria histórica es una de las fuentes a la que debemos recurrir si queremos observar el pasado para caminar el presente y el futuro. La información estadística y los cambios en el tiempo de los indicadores en materia de derechos humanos caben dentro de esa memoria histórica.

Al observar los pasos que el equipo del INE recorrió en la tarea de llevar a buen término las actividades del SENNAJ nos damos cuenta de que a pesar de la planificación previa sobre los requisitos a cumplir por cada comité y subcomité instalados, los intereses de sus miembros pudieron, en algún momento, desviar el sentido de lo que debía hacerse a inicios del SENNAJ.

De igual modo, la alta rotación o ausencia de uno o varios de sus miembros ocasionaron, en cierto sentido, una recarga de trabajo en los demás compañeros y compañeras y la consecuente «puesta al día» de las personas que se iban incorporando al subcomité durante su período de funcionamiento.

Esto nos ha enseñado que al inicio de todo proceso de conformación es necesario lograr un mayor compromiso en aquellas personas designadas por las instituciones y organizaciones, a fin de que al ser removidas o cambiadas de sus cargos tengan a bien relatar a sus sucesores, de manera oral o escrita, la experiencia vivida, las responsabilidades asumidas y los aportes que ha generado en el lugar donde le correspondió representar a la institución u organización de procedencia.

También nos invita a reflexionar sobre la dinámica de las instituciones y organizaciones del Estado, así como también sobre su planificación, misión, visión, objetivos y demás información relacionada con el sentir y el quehacer que deseamos establecer, con la finalidad de afinar la mirada e invitar a aquellas que, en realidad, puedan asumir y trabajar en las actividades propuestas por el ente convocante.

Dicha apreciación también se puede extender al órgano rector en materia de estadísticas de Venezuela, el INE, ya que a pesar de haber liderado un proceso altamente significativo durante cuatro años

consecutivos, en el diseño de estrategias para generar información estadística sobre derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, olvidó establecer mecanismos que pudieran dar seguimiento al trabajo realizado. Una vez que el personal del INE a cargo del funcionamiento del SENNAJ, egresó de la institución, el SENNAJ cesó sus actividades. Por lo que, desde diciembre de 2014, los proyectos que se tenían previsto ejecutar en los años siguientes a la fecha siguen sin ejecutarse.

Etapas de resultados

El proceso de sistematización también nos mostró la importancia de abordar, de manera exhaustiva, los aspectos normativos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, así como los aspectos de la planificación nacional, a efectos de generar estadísticas acordes no solo con la realidad vigente, sino también para mirar en qué medida, aquello que se ha propuesto se ha cumplido a cabalidad, o por el contrario, si es necesario realizar ajustes para alcanzarlo.

La experiencia nos ha servido para dejar constancia de una ardua labor y de su importancia para la planificación y la gestión públicas nacionales. Además, lo que ha hecho el INE como órgano rector en materia de producción y divulgación estadística del país servirá para realizar propuestas (nuevos proyectos y actividades a ejecutar) en los próximos períodos que vayan en consonancia con una mejor manera de ver la evolución de nuestros procesos y resultados. Todo ello posibilitará la reflexión hacia la conformación de nuevos proyectos y actividades en este sentido.

En definitiva, se puede observar que gran parte de los compromisos adquiridos desde el SENNAJ se acometieron de manera sencilla, pero con mucho trabajo y que ameritó una planificación flexible y acorde a la dinámica institucional y política del país. Queda de parte de sus integrantes seguir promoviendo la importancia de generar más y mejores estadísticas en materia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Pero eso requiere un mayor empeño conjunto.

Mirando hacia el Consenso de Montevideo

Finalmente, y teniendo presente el trabajo realizado por el INE en conjunción con un equipo multidisciplinario de diversas instituciones y organizaciones del Estado e internacionales, habría que preguntarse, ¿de qué sirven estos avances de Venezuela, de cara al Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013)?

Podemos decir que el hecho de que Venezuela haya marcado una pequeña, pero valiosa senda en la formulación de información esta-

dística, especialmente dedicadas a mirar los derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y que en la actualidad se encuentre desarrollando un proyecto dirigido a ello, es altamente significativo, toda vez que le permite mirar desde una base, lo que puede hacer en adelante.

Sin embargo, el compromiso de las instituciones y organismos del Estado es perentorio si se quiere observar y medir los avances, efectos e impactos de las políticas y acciones a favor de este grupo poblacional tan vulnerable. De igual forma, la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de dichas acciones han de ser planificadas desde la revisión de la normativa nacional vigente y los instrumentos internacionales de derechos humanos. El Estado, en su conjunto, debe asumir seriamente una gestión y planificación asertivas y flexibles, en aras de proteger los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes bajo su jurisdicción. Además, y a los efectos de examinar sus progresos, debe contar con «datos estadísticos confiables, desagregados por sexo, edad, condición migratoria, raza, etnia, variables culturales y ubicación geográfica», tal como emana del Consenso de Montevideo.

Bibliografía

- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2016), «Sistema Estadístico Nacional», disponible en: <<http://www.ine.gov.ve/documentos/SEN/menuSEN/menu.php>> [acceso 9 de junio de 2016].
- (2014), *Generación de material informativo sobre producción y difusión de estadísticas por ciclo de vida*, Caracas, INE-SENNAJ, Mesa Técnica de Divulgación.
- (2011), *Fortalecimiento institucional de la estadística pública en Venezuela, en el marco del Plan Estadístico Nacional*, Caracas, INE.
- (2013), *Resultados de los subcomités de Estadística*, Caracas, INE.
- Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (SENNAJ) (2013a), *Términos de Referencia de la Mesa Técnica de Registros Divulgación*, Caracas, INE-Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, Mesa Técnica de Divulgación.
- (2013b), *Términos de Referencia de la Mesa Técnica de Registros Administrativos*, Caracas, INE-Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, Mesa Técnica de Registros Administrativos.
- Jara, O. (1994), *Para sistematizar experiencias*, San José de Costa Rica-Costa Rica, Ediciones Alforja.
- Ministerio del Poder Popular para Planificación (2007), *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación*, Caracas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), *Diseño e implementación del Sistema Nacional de Seguimiento a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por la República Bolivariana de Venezuela. Documento de Proyecto*, Caracas, PNUD.

Documentos oficiales no publicados

Documentos del Subcomité de Estadística de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (SENNAJ).

1. Minuta del Acto de instalación del SENNAJ, 01 de abril de 2011.
2. Minuta de la reunión del SENNAJ, 29 de abril de 2011.
3. Minuta de la reunión del SENNAJ, 13 de mayo de 2011.
4. Minuta de la reunión SENNAJ, 25 de mayo de 2011.
5. Acta del SENNAJ, 20 de julio de 2011.
6. Documento de la propuesta IDENNA-DdP, 2012.

Políticas de vejez en Uruguay: el tránsito hacia un paradigma de derechos

Mariana Paredes¹

Resumen

Uruguay se ubica actualmente como uno de los países más envejecidos de América Latina, pero será alcanzado en las próximas décadas por los restantes países del Cono Sur que verán acelerado su proceso de envejecimiento poblacional. En el país, las políticas sociales dirigidas a las personas mayores son de larga data y las primeras iniciativas se remontan a más de un siglo atrás. Sin embargo en los últimos años hemos asistido a un cambio de paradigma en lo que a políticas de vejez refiere que atraviesa dimensiones normativas, institucionales y programáticas transformando las iniciativas y la acción en los temas de vejez y envejecimiento. Este paradigma incorpora a las personas mayores como sujetos de derecho en las políticas públicas. Este artículo se propone hacer un repaso de estos cambios y ubicarlo en el contexto de los avances regionales en relación con la emergencia del enfoque de derechos en la instrumentación de políticas de vejez.

Palabras clave: políticas de vejez, Uruguay, derechos.

Abstract

Policies on ageing in Uruguay: the transition towards a rights-based paradigm

Nowadays Uruguay is one of the oldest countries in Latin America but will be achieved in the coming decades for the remaining countries of the Southern Cone that will see accelerated process of population aging. In the country, social policies targeting older people are long-standing and the first initiatives date back more than a century ago. But in recent years we have witnessed a paradigm shift that refers to old age policies; institutional and programmatic dimensions that transforming initiatives and actions on issues of old age and aging. This paradigm incorporates old people as subjects of rights in public policy. This article intends to make a review of these changes and contextualize this at a regional progress towards the emergence of the rights approach in implementing policies on aging.

Keywords: aging policies, Uruguay, rights.

1 Programa de Población y Centro Interdisciplinario de Envejecimiento, Universidad de la República, Uruguay, <mariana.paredes@cienciassociales.edu.uy>.

Introducción

En el mes de junio del 2015 se adopta en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Este evento constituye un hito a nivel internacional en relación con los avances hacia los derechos de las personas mayores en el mundo y en la región en particular. Incorpora a las personas mayores como sujetos de derecho reconociendo garantías y responsabilidades.

El reconocimiento de derechos de esta población específica cobra fuerza a principios de este siglo —marcado por la realización de la Segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento en Madrid en el año 2002— y está vinculado al envejecimiento demográfico progresivo que han atravesado la mayoría de las regiones del mundo y que se encuentra ocurriendo en el continente latinoamericano. Se estima que para mediados de este siglo en América Latina una de cada cuatro personas tendrá más de 60 años lo cual supone un crecimiento sustantivo de esta población y por lo tanto genera desafíos para la sociedad y para las políticas públicas.

Uruguay se ubica actualmente como uno de los países más envejecidos de América Latina, pero será alcanzado en las próximas décadas por los restantes países del Cono Sur que verán acelerado su proceso de envejecimiento poblacional. En el país, las políticas sociales dirigidas a las personas mayores son de larga data y las primeras iniciativas se remontan a más de un siglo atrás. Sin embargo en los últimos años hemos asistido a un cambio de paradigma en lo que a políticas de vejez refiere, que atraviesa dimensiones normativas, institucionales y programáticas transformando las iniciativas y la acción en los temas de vejez y envejecimiento. Este artículo se propone hacer un repaso de estos cambios y ubicarlo en el contexto de los avances regionales en relación con la emergencia del enfoque de derechos en la instrumentación de políticas de vejez.

El contexto internacional y regional

En el año 1982 empieza a emerger en la agenda internacional la temática de la vejez y el envejecimiento. En ese año se realiza en Viena la primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento constituyéndose en el primer instrumento internacional que contiene una base sobre políticas y programas de envejecimiento. Allí se establece que la «formulación y ejecución de políticas relativas al envejecimiento son un

derecho soberano y un deber de cada Estado» (Plan de Viena, 1982: 9) y establece también el marco de la cooperación internacional para desarrollarlo. También se reconoce un enfoque integral y coordinado en materia de políticas y de investigación sobre envejecimiento abordando de manera interconectada las esferas de salud, económica y social de la problemática de la vejez. Se recomiendan en este plan líneas de acción en materia de salud y nutrición, protección de consumidores ancianos, vivienda y medio ambiente, familia, bienestar social, seguridad de ingreso y empleo y educación.

Veinte años después se realiza en Madrid la Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento donde se comienza a establecer un cambio de paradigma en la definición de políticas públicas de envejecimiento basado en los derechos humanos. Allí se plantean como ejes centrales la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas de edad y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores así como de sus derechos civiles y políticos y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación.

La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, es esencial para la creación de una sociedad incluyente para todas las edades, en que las personas de edad participen plenamente y sin discriminación y en condiciones de igualdad. La lucha contra la discriminación por motivos de edad y la promoción de la dignidad de las personas de edad es fundamental para asegurar el respeto que esas personas merecen. La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales es importante para lograr una sociedad para todas las edades. Para ello, la relación mutua entre las generaciones debe cultivarse, acentuarse y alentarse mediante un diálogo amplio y eficaz (Plan de Acción de Madrid, Naciones Unidas, 2002: 9).

Las recomendaciones en materia de políticas para la acción se dividen en tres áreas prioritarias: personas de edad y desarrollo, el fomento de la salud y el bienestar, y la creación de entornos físicos y sociales propicios y favorables. Estas orientaciones prioritarias tienen por objeto guiar la formulación y aplicación de políticas hacia el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de edad.

Este Plan de Acción de Madrid se ha operativizado a nivel regional a través de conferencias realizadas para su implementación y seguimiento en Santiago de Chile (2003), Brasilia (2007) y San José de Costa Rica (2012).

La estrategia regional plantea como primer objetivo del área relacionada con las personas de edad y el desarrollo «promover los dere-

chos humanos de las personas mayores», y recomienda la elaboración de legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos, de conformidad con los estándares internacionales y la normativa aceptada por los Estados al respecto (Huenchuán, 2013; CEPAL, 2004).

Recomienda acciones en materia de seguridad económica (empleo, crédito y pensiones), participación, salud y bienestar (acceso universal, regulación de servicios de largo plazo), formación de recursos humanos en geriatría y gerontología, seguimiento del estado de salud de las personas mayores y también en materia de entornos (accesibilidad, sistemas de apoyo social, no discriminación en la vejez).

La Conferencia de Brasilia recomienda acciones complementarias para la acción en materia de seguridad económica (acceso al empleo en la vejez y aumento de cobertura de seguridad social); delinea temáticas específicas en el área de salud y bienestar (personas de edad con VIH, personas con discapacidad) y promueve en el área de entornos la accesibilidad del espacio público y de las viviendas, el fomento de la educación, la erradicación de la discriminación y el reconocimiento del aporte de las personas mayores al cuidado.

En la Conferencia de San José se adopta la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe y se convierte en el primer instrumento que aborda la temática de la vejez desde un enfoque de derechos humanos (Huenchuán, 2013). Esta carta defiende los principios de dignidad, integridad y autonomía e incorpora el derecho al trabajo, la salud, la vivienda, la educación, la participación, la seguridad social, el cuidado y el acceso a la justicia.

El enfoque de derechos implica un cambio paradigmático en la construcción de políticas públicas para la vejez y promueve a las personas mayores como sujetos de derecho, con garantías y responsabilidades. Se sale así de la antigua concepción de personas beneficiarias bajo el marco de políticas asistencialistas para una etapa de la vida visualizada como de carencias físicas, económicas y sociales (Huenchuán, 2011).

Desde este enfoque, la elaboración de políticas y normativas para la vejez cambia radicalmente ya que parte de la existencia de sujetos de derecho que obligan al Estado y al resto de la sociedad. Las personas mayores pasan a ser el sujeto central con garantías en el marco del régimen universal de protección de derechos humanos como marco conceptual.

Sin embargo, el reconocimiento de los derechos de las personas mayores en el marco de instrumentos jurídicos no ha sido un camino fácil y de amplio reconocimiento. La discusión se ha centrado básicamente en si este grupo específico no está ya reconocido en la

Declaración Universal de los Derechos Humanos y si se requiere un instrumento jurídico específico que impongan obligaciones a los Estados para su cumplimiento (Huenchuán, 2013).

Los avances más recientes para proteger los derechos humanos de las personas mayores en el marco de Naciones Unidas y de la OEA han derivado en tres iniciativas (Huenchuán, 2013):

1. La creación de un grupo de trabajo abierto en el marco de Naciones Unidas desde el año 2011.
2. La creación de un grupo de trabajo sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores en el marco de la OEA a partir del 2011.
3. La creación de la figura del experto independiente del disfrute de los derechos humanos de todas las personas de edad desde el año 2013.

Las tres iniciativas han estado encaminadas a la protección de derechos de las personas mayores y a la elaboración de un instrumento jurídico internacional para promover los derechos y la dignidad de las personas de edad y han sido lideradas por los países de América Latina y el Caribe. Es a través de este camino que se llega en el mes de junio del año 2015 a la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en el marco de la OEA. Este se constituye en el primer instrumento vinculante de derechos humanos para personas mayores a nivel mundial. Este documento fue firmado por cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay y se encuentra actualmente en proceso de ratificación. Esta convención representa un nuevo marco de trabajo con impactos a nivel normativo y político para la definición de políticas públicas dirigidas a las personas mayores. Tiene como antecedente el Plan de Acción de Madrid y las conferencias regionales y constituye un cambio de paradigma para la comprensión de las problemáticas de vejez y envejecimiento desde un punto de vista jurídico, normativo, legal y político.

Esta convención mantiene como principios generales la promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo, dignidad, independencia y autonomía de las personas mayores, derecho a la participación e integración social, al bienestar y el cuidado, a la seguridad física, económica y social, buen trato y atención preferencial, protección judicial efectiva. Esto teniendo en cuenta que el goce de los derechos de las personas mayores requiere un enfoque diferencial en el respeto de las diversidades culturales, la equidad de género y el enfoque del curso de vida para la integración social.

Los derechos que establece la convención son los siguientes: igualdad y no discriminación por edad, vida y dignidad en la vejez, independencia y autonomía, participación e integración comunitaria, seguridad y vida sin violencia, no sometimiento a tortura ni a penas o tratos crueles o degradantes, brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud, derechos de las personas mayores en cuidados de largo plazo, libertad personal, libertad de expresión, opinión y acceso a la información, nacionalidad y libertad de circulación, privacidad e intimidad, seguridad social, trabajo, salud, educación, cultura, recreación y esparcimiento, vivienda, medio ambiente sano, accesibilidad y movilidad personal, derechos políticos, de reunión y de asociación, situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, igual reconocimiento como persona ante la ley, igualdad y no discriminación por edad.

El proceso para llegar a esta convención no ha sido fácil y mantiene resistencias importantes a nivel internacional. La mayoría proviene de la propia concepción de vejez, de los prejuicios vinculados a la negación de esta etapa de la vida y del reconocimiento de este grupo como sujeto de derechos específicos como se han acatado en el campo de la infancia, el género y la discapacidad.

Uruguay y Argentina están en proceso de ratificar esta convención. Además de ser dos de los países más envejecidos del continente, ambos han transitado en los últimos años por un viraje en lo que a políticas de vejez refiere bajo la adopción de un nuevo enfoque de derechos humanos. Repasaremos a continuación este proceso en Uruguay.

Las políticas de vejez en Uruguay

La tradición de políticas sociales en Uruguay se enraiza en la consolidación del Estado social de principios del siglo XX. En esa época Uruguay no era un país envejecido ni mucho menos; recién estaba iniciando el proceso de transición demográfica y era un país claramente joven, con tasas de fecundidad y mortalidad altas y grandes contingentes de inmigrantes que poblaron en sucesivas oleadas el Uruguay. En ese momento las políticas sociales en materia de vejez eran prácticamente inexistentes tanto como la proporción de personas en estas edades.

Desde una perspectiva de largo plazo, se pueden visualizar tres momentos históricos articuladores entre las políticas de vejez y los programas que existieron en la oferta pública del país. Las etapas se pueden dividir cronológicamente de la siguiente manera atendiendo

al cambio de enfoque de las políticas: una primera etapa comienza a fines del siglo XIX, iniciando las políticas tradicionales en previsión social que sentarían la base del modelo de protección social del Uruguay; la segunda etapa se extiende entre la segunda mitad de la década de los ochenta y finaliza alrededor de la primera mitad de la década de los noventa y se caracteriza por una ampliación de prestaciones sociales; la última etapa se inicia en 1995 abordando sectores particularmente desprotegidos por las políticas sociales y por tanto más vulnerables (Tejera, 2009).

La evolución de las políticas sociales de vejez a lo largo del siglo XX en Uruguay se puede resumir de la siguiente manera:

Cuadro 1. Evolución de las políticas de vejez en Uruguay en el siglo XX

<i>Etapas</i>	<i>Características</i>	<i>Acciones concretas</i>
Primera etapa: primera mitad del siglo XX	Políticas tradicionales en previsión social: base del modelo de protección social	Políticas universales. Jubilación y pensión por vejez. Seguridad social.
Segunda etapa: segunda mitad de la década de los ochenta y noventa	Reapertura democrática: extensión y recuperación de lo existente	Extensión de la cobertura y la ampliación del sistema de pasividades. Programas de vivienda para pasivos y turismo social.
Tercera etapa: 1995-2005	Políticas de inclusión focalizadas a personas adultas mayores en mayor situación de vulnerabilidad	Pobreza. Transferencias económicas.

Fuente: elaboración propia a partir de Tejera (2009)

Lo más destacado en la primera etapa, que abarca hasta finales de la dictadura, es la proliferación de las políticas básicas universales de previsión social: la jubilación y la pensión por vejez. De hecho, desde el siglo XIX las políticas que afectaban directamente a la población adulta mayor tuvieron un perfil predominante referido a la seguridad social.

La segunda etapa dura una década: la posterior a la dictadura. Se caracteriza por la extensión de la cobertura y la ampliación de temas abordados por la política pública dentro del marco de cobertura del sistema de pasividades. Las innovaciones más destacadas son los programas de vivienda para pasivos y turismo social. En esta etapa, la población exclusiva de las políticas de vejez son las personas que estuvieron integradas al mercado de trabajo formal y componen luego el sector llamado *pasivos*. Se pasa de tener 380.722 jubilaciones en 1986 a 426.879 diez años después². Asimismo se entregan 6448

2 Datos extraídos de <www.ine.gub.uy> a partir de fuentes del Banco de Previsión Social (BPS) y Cajas de Jubilaciones.

viviendas entre 1990 y 2015 y se amplían los programas de turismo social en varios puntos del país³.

La tercera etapa se inicia en el primer año del segundo gobierno de Sanguinetti (1995) y se extiende otra década. De una manera arbitraria y general se comienza a trabajar en políticas de inclusión dirigidas a personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad importante. Esto se efectivizó en acciones focalizadas hacia adultos mayores en situación de pobreza extrema, como aquellas en situación de calle y la ampliación de la cobertura de programas de transferencia económica a personas mayores que viven en hogares de carencias críticas y no tienen recursos económicos.⁴

A partir del año 2005 se puede considerar que entramos en una nueva etapa en el país. En este año asume por primera vez el gobierno la fuerza política Encuentro Progresista-Frente Amplio⁵ en un contexto de extrema crisis económica producida en el año 2002 en la región. El desarrollo de las políticas sociales adquiere nueva envergadura con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y se centra en este período en los sectores más sumergidos por efecto de la crisis.

Si bien históricamente, algunas instituciones han centralizado la acción política en materia de vejez en el país, actualmente existen varias instituciones que operan en esta temática de vejez, articulando, dirigiendo, diseñando o ejecutando políticas públicas. Tres organismos tienen presencia a nivel nacional: el Banco de Previsión Social (BPS) o Instituto de Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el ya mencionado Mides. Este último es de reciente creación en tanto las otras dos instituciones llevan más de medio siglo de historia en el país. Otras instituciones que han tenido injerencias

3 Datos extraídos de <<http://www.bps.gub.uy/3493/vivienda.html>>. No especifica datos anuales.

4 Los hogares de carencias críticas refieren a una combinación de línea de pobreza (equivalente a los ingresos del hogar inferiores a la canasta básica de alimentos) y necesidades básicas insatisfechas (equivalente a infraestructura del hogar y acceso a servicios como saneamiento, electricidad, etc.). En el año 2001 el porcentaje de personas mayores pobres por línea de pobreza alcanzaba a 8,6% pero a partir de este año —y en virtud de la crisis económica que afectó al país en el año 2002— la cifra supera 18% hasta el año 2005 a partir del cual comienza a descender (INE, 2006).

5 En Uruguay existen dos partidos denominados «tradicionales» de alta raigambre histórica cuya génesis data desde fines del siglo XIX: el partido Nacional o Blanco y el partido Colorado. Este último es el que ha gobernado la mayor parte de las veces el país. La coalición frenteamplista se funda en 1971 previo a la dictadura militar (1973-1985) que proscribió toda actividad política. Desde la reapertura democrática hasta el año 2005 gobierna el partido Colorado con excepción del período 1990-1995 en que asume el partido Nacional.

parciales en los temas relativos al adulto mayor son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) desde su Dirección de Derechos Humanos y el Ministerio del Interior (MI) (Carbajal *et al.*, 2010).

Por otra parte a nivel local, es decir desde la acción departamental⁶, las intendencias municipales de los 19 departamentos del país tienen en general áreas específicas de políticas sociales en donde suele incluirse la temática del adulto mayor, algunas más desarrolladas que otras.

Uno de los desafíos principales que aborda el nuevo gobierno que asume en 2005 es el de la coordinación interinstitucional de las políticas públicas y su enfoque integral justamente para articular iniciativas hasta ahora dispersas y focalizadas.

En este contexto se comienzan a delinear acciones en relación con el envejecimiento y la vejez siguiendo cuatro líneas de desarrollo (Uruguay Social, 2009):

- prestaciones clásicas (jubilaciones y pensiones, tratados en el capítulo correspondiente a seguridad social);
- ampliación del conjunto de prestaciones ligadas a la seguridad social, facilitando a los jubilados y pensionistas el acceso a bienes y servicios generales (con programas como el de vivienda o turismo, dirigidos a los beneficiarios de jubilaciones y pensiones);
- tratamiento focalizado de personas en situaciones críticas o de vulnerabilidad social;
- promoción de actividades de integración intra e intergeneracionales que apuntan a problemas específicos de la población mayor (como la falta de vínculos derivada de la disgregación de los núcleos familiares), y promoción de una cultura de derechos de los adultos mayores hacia la propia población mayor y hacia su entorno.

Varias iniciativas son tomadas desde esta perspectiva interinstitucional con la intención de ampliar el conjunto de prestaciones vinculadas a la seguridad social extendiendo la cobertura en pensiones de vejez para personas con necesidades críticas y focalizando algunas necesidades de salud concretas (operaciones de ojos y de prótesis), así como el mejoramiento de la calidad de atención en el centro geriátrico estatal denominado Luis Piñeyro del Campo.

En abril del 2008 se desarrolla el Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio. Este fue diseñado, planificado e instrumentado por el Mides, desde el Área de las Personas

6 La unidad administrativa que divide al país son los departamentos. Existen 19 departamentos gobernados localmente por las denominadas intendencias. En el contexto de estos gobiernos locales existen secretarías o secciones dedicadas a las personas mayores en algunos casos.

Adultas Mayores de la Dirección Nacional de Políticas Sociales. En el marco del debate se instalaron una serie de mesas de trabajo en todo el país con participación de organismos estatales y diferentes organizaciones de la sociedad civil. Este debate tuvo como objetivo reflexionar sobre la situación en materia de recursos y provisión de servicios y asumir un proyecto en materia de políticas sociales orientado hacia los cambios que se plantearan para los próximos 20 años en Uruguay respecto al envejecimiento.

Paralelamente, el país empieza a participar más activamente en instancias regionales e internacionales de acción en relación con el envejecimiento. Ello implica la coordinación de acciones siguiendo las agendas de las reuniones realizadas en el marco del Plan de Acción de Madrid del 2002.

La creación del Instituto Nacional del Adulto Mayor y la participación de la sociedad civil

Sobre fines del año 2009 se aprueba la creación del Instituto Nacional del Adulto Mayor (INAM) (Ley 18.617) con las siguientes competencias:

- la promoción integral de los adultos mayores, entendiéndose por tales todas las personas que en el momento de alcanzar la edad de sesenta y cinco años, tengan residencia permanente y fehacientemente demostrable en el país, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía, según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 17.796, del 9 de agosto de 2004;
- la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas nacionales relativas al adulto mayor, promoviendo programas y actividades que logren su desarrollo pleno e integración social y económica;
- la coordinación y coejecución con los organismos estatales y privados de la aplicación efectiva de las políticas de salud integral, educación, capacitación, recreación, apoyo e integración social;
- el asesoramiento a los organismos del Estado sobre los derechos de los adultos mayores establecidos en la Plataforma de Acción de la Convención de Población y Desarrollo de 1994, ratificada por nuestro país, cuyo ejercicio debe incorporarse en las acciones y programas dirigidos a esta población;
- la realización de convenios con los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera;
- la elaboración de un Plan Nacional de Promoción que encare orgánicamente las necesidades del adulto mayor en todos los planos de

la vida individual y colectiva para el cumplimiento de sus derechos como persona y sujeto social.

A su vez, en la misma ley se establece un órgano denominado Consejo Consultivo integrado por las instituciones con injerencia en las políticas de vejez y también por la academia y por organizaciones de la sociedad civil. Este organismo tiene las funciones de dar cumplimiento a las competencias asignadas al INAM.

La participación de la sociedad civil organizada es, desde la perspectiva del instituto, un eje central de funcionamiento. Desde el año 2008 las organizaciones de la sociedad civil son convocadas por el Mides para desarrollar una serie de acciones en distintos organismos de acción nacional como el Parlamento y de acción regional como el Mercosur. La misma creación del INAM es considerada un logro por parte de las propias personas mayores que son nucleadas en la Red Nacional de Adultos Mayores (REDAM). En 2010 se organiza el Primer Encuentro Nacional de Personas Mayores con delegados provenientes de todos los departamentos del país del cual surge una plataforma con base en tres ejes de trabajo: educación, derechos humanos y seguridad social.

La REDAM está integrada por organizaciones de la sociedad civil de características heterogéneas que van desde clubes de abuelos hasta asociaciones de jubilados pasando por hogares de ancianos y universidad para la tercera edad (Uni-3). Según un relevamiento realizado por el BPS en el año 2011 existían 490 organizaciones de personas mayores integradas por más de 4000 personas (BPS, 2012). La REDAM está integrada por unas 100 organizaciones de personas mayores y funciona como un espacio de trabajo conjunto donde cada organización mantiene sus propias características pero toman posición en la red como colectivo empoderado para reclamar sus derechos.

La estrecha colaboración entre el INAM y la REDAM ha constituido una característica desde los inicios, y pauta la incorporación de un nuevo paradigma de participación en las políticas públicas desde un enfoque de derechos.

Balance y evaluación del período 2005-2009

Este primer período en las políticas de vejez se construye como una etapa de génesis en las nuevas formas de hacer política para este colectivo. Desde el Mides se evalúa como un período en el que se ha podido avanzar en la coordinación interinstitucional de las políticas y en una comprensión más integral respecto al envejecimiento (Uru-

guay Social, 2009). Se han definido temas prioritarios de intervención a largo plazo a partir de las metas propuestas en el Plan de Acción de Madrid y de las conferencias regionales que se han realizado para adecuar estas metas en el contexto de América Latina y el Caribe. Se refuerzan las áreas de salud y políticas sociales intentando promover una visión respecto al envejecimiento más integradora y equitativa. Sin embargo se reconoce que es necesario avanzar en la creación de una infraestructura que permita el apoyo de los miembros de las familias de las personas mayores y el desarrollo de alternativas comunitarias para las prestaciones institucionales y la promoción de programas intergeneracionales.

En una investigación realizada en el marco de la Universidad de la República (Udelar) (Paredes *et al.*, 2012) se realizaron entrevistas a los ejecutores de políticas para evaluar este período de gobierno en relación con la temática de la vejez y las distintas actuaciones en los diferentes organismos con injerencia en la temática

En relación con la actuación del BPS los resultados encontrados revelan que, si bien la institución se dedica en un primer lugar al tema de la seguridad social y la cobertura de jubilaciones y pensiones, se ha ido extendiendo la cobertura a una amplia gama de líneas de acción que se vinculan con temas variados como vivienda y fortalecimiento de la sociedad civil, programas de turismo social y actividades culturales e intergeneracionales.

El MSP por su parte se ha focalizado en este período en la fiscalización de las residencias de larga estadía, situación que afecta en gran manera a los ejecutores de políticas que trabajan en contextos donde la vulnerabilidad afecta muchas veces el ejercicio de derechos de la población. Actualmente esta situación ha cambiado dado que, desde 2014, ha pasado a ejecutarse bajo la órbita del Mides. Desde los ejecutores de políticas entrevistados en el marco del MSP se ha mencionado los obstáculos vinculados a la coordinación de políticas en las distintas regiones del país y al centralismo que opera desde Montevideo, la capital.

También surge este tema entre las personas entrevistadas del Mides señalando problemas para llevar a cabo las políticas y los programas respetando la realidad local de cada departamento. Sin embargo, los esfuerzos llevados a cabo por la articulación interinstitucional parecen haber logrado un avance en tanto habilita el diálogo y la puesta en común de esfuerzos parciales en camino hacia la articulación intersectorial de las políticas de vejez.

A nivel de políticas locales en este período de gobierno se han encontrado realidades heterogéneas, algunas con mayor desarrollo y an-

tigüedad en el trabajo con adultos mayores y otras de reciente incorporación al tema. Hay elementos comunes que refieren a la necesidad de mayor coordinación con organismos de alcance nacional. El papel de las intendencias en los ámbitos locales es muy sustantivo dado que es la autoridad pública más inmediata y reconocida como tal por la población del departamento en general y por la comunidad de adultos mayores en particular. Es en estas instancias donde es conveniente articular las acciones a nivel político en tanto la sociedad civil parece estar bastante incorporada en su accionar y donde se logra una mayor injerencia local.

En resumen, en este período de gobierno podemos encontrar en el país un primer avance en relación con la incorporación del paradigma de derechos humanos en la concepción de las políticas públicas. Pero a su vez este convive con iniciativas consolidadas de larga data basadas en el paradigma de corte asistencialista. En el marco del intento de integrar políticas públicas ambos paradigmas conviven y muchas iniciativas aparecen desarticuladas. Sin embargo se ha iniciado el camino de la articulación intersectorial y la incorporación de la sociedad civil en la definición y monitoreo de políticas públicas en materia de vejez a partir de la creación del INAM.

Al mismo tiempo que conviven paradigmas diferentes en relación con las políticas públicas también encontramos diferencias vinculadas al propio proceso de envejecer y a la situación de la vejez. La percepción del envejecimiento y la vejez por parte de los ejecutores de políticas en este terreno transita desde modelos más asistencialistas (vinculados a un concepto de vejez pasiva, deteriorada, y angustiante, como situación que hay que paliar) hacia otra visión que incorpora la imagen de un envejecimiento activo, saludable y no ajeno a la vida social. Desde algunos organismos se visualizan las principales problemáticas de la vejez en tanto prioritarias en materia social: los ingresos, la vivienda, la salud. Desde otros actores políticos también se ve una intención de ubicar la política social desde un enfoque de derechos y de empoderamiento de las personas mayores. Esto implica superar varias barreras que obstaculizan la integración y varios prejuicios que se incorporan como frenos para la autonomía de las personas mayores (Paredes *et al.*, 2012).

En el ámbito de la política pública en Uruguay, dos elementos figuran como obstáculo para derribar el paradigma de vejez vigente:

1. la concepción de que la política pública para el adulto mayor es un «gasto» y nunca una inversión;
2. la política para el adulto mayor es asistencialista, parcial y no integral.

Estos elementos contribuyen a la configuración de la visión de un adulto mayor pasivo, estático y dependiente. Y se yuxtaponen a la necesidad de que la vejez se comprenda como una etapa de la vida específica, con sus requerimientos, ventajas y limitaciones, para contribuir a la comprensión de sus características de una manera holística y no parcial.

La creación del Instituto Nacional del Adulto Mayor y el Plan Nacional de Vejez y Envejecimiento 2013-2015

La creación del Instituto nacional del Adulto Mayor (Inmayores) data de noviembre del 2011 y por ley comenzó a trabajar desde enero del 2012.⁷ En el Consejo Consultivo de este instituto, como dijimos anteriormente, participan tres representantes nacionales de organizaciones de la sociedad civil nucleadas en la REDAM. Su principal tarea en el último período de gobierno fue la puesta en marcha del Plan Nacional de Vejez que delinea acciones para el período 2013-2015 que contemplan los derechos, las políticas y las demandas de los adultos mayores uruguayos.

Algunos ejes analíticos son prioritarios en el arranque de este plan. Estos atraviesan la ejecución de políticas públicas desde algunas perspectivas claves: la centralidad de los derechos humanos, la equidad de género y la integración del sistema de protección social. Las líneas prioritarias de acción se plantean en torno a la inclusión social, la educación, la vivienda y la salud.

El enfoque de derechos humanos entiende a las personas adultas mayores como sujetos de derechos y no como sujetos de necesidades, incorporando los propósitos y desafíos definidos en distintas instancias a nivel internacional: Segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento, Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002, conferencias intergubernamentales sobre Envejecimiento (Santiago, 2003; Brasilia, 2007 y Costa Rica, 2012), la Recomendación 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 2009 (CEDAW) y la Observación General 6, en el marco de Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, Naciones Unidas, 2009.

7 Si bien la Ley 18.617 establece las siglas INAM para el instituto, quienes lo integran lo denominan también Inmayores (debido a que refiere a personas mayores y no al «adulto mayor» en sí mismo). Por este motivo, se lo conoce indistintamente de ambas maneras.

El Plan de Vejez

El Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (PNEV) tiene 22 líneas estratégicas, cada una con sus objetivos y acciones específicas. Dos primeras líneas refieren a la consolidación institucional y de marcos normativos para la protección de derechos de las personas mayores. Luego el plan se divide en tres áreas que guardan coherencia con las prioritarias en las agendas internacionales y regionales: desarrollo económico y social, salud y bienestar y entornos físicos y sociales propicios y favorables a las personas mayores.

Cuadro 2. Líneas Estratégicas 1 y 2 del Plan Nacional de Vejez de Uruguay

Línea Estratégica 1	Consolidación y fortalecimiento del Instituto Nacional del Adulto Mayor - INMAYORES.
Línea Estratégica 2	Marcos normativos de protección de derechos de las personas mayores

Fuente: elaboración propia a partir del PNEV, Uruguay, 2012

Estas primeras líneas estratégicas tienen como objetivo fortalecer con recursos técnicos especializados en todo el país al Inmayores así como promover los marcos normativos de protección de derechos tanto en instancias gubernamentales nacionales como a nivel internacional.

En relación con el desarrollo social y económico se plantean cuatro ejes: participación social, educación, investigación y pobreza.

Cuadro 3. Líneas estratégicas en el área de Desarrollo social y económico de las personas mayores contenidas en el Plan Nacional de Vejez de Uruguay

Línea Estratégica 3	Participación social de las personas mayores organizadas en el diseño y monitoreo de las políticas públicas destinadas a este grupo de población.
Línea Estratégica 4	La educación para toda la vida.
Línea Estratégica 5	Investigación en materia de envejecimiento en Uruguay.
Línea Estratégica 6	El envejecimiento en el abordaje de las situaciones de pobreza.

Fuente: elaboración propia a partir del PNEV, Uruguay, 2012

En relación con la participación los objetivos se dirigen a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil a nivel local y nacional y a fomentar el trabajo en red así como la comunicación con el Estado promoviendo la colaboración conjunta.

En relación con la educación los objetivos se vinculan a ampliar la oferta educativa promoviendo la inclusión e información de las personas mayores así como generar intercambios educativos intergeneracionales.

A través de la investigación se promueve el estímulo de distintos aportes de la investigación como insumo para las políticas públicas y apoyar la investigación específica sobre demencias, identidades de género y orientaciones sexuales diversas.

Finalmente, la problemática de las situaciones de pobreza en el envejecimiento se pretende abordar a través de la discusión integral de la pobreza extrema y la calidad de atención de las personas mayores en los refugios.

En el marco de los temas de salud y bienestar el abordaje es bastante amplio y va desde las políticas sanitarias hasta el sistema de cuidados promoviendo los hábitos saludables, la formación de los recursos humanos de la salud y los datos sobre salud existentes.

Cuadro 4. Líneas estrategias en el área de Salud y bienestar de las personas mayores contenidas en el Plan Nacional de Vejez de Uruguay

Línea Estratégica 7	Políticas sanitarias sobre envejecimiento y vejez.
Línea Estratégica 8	Participación de las personas mayores en las políticas de salud.
Línea Estratégica 9	Formación de recursos humanos de la salud.
Línea Estratégica 10	Salud de personas mayores en situación de mayor vulnerabilidad.
Línea Estratégica 11	Derecho a la no discriminación en el acceso a la salud.
Línea Estratégica 12	Sistema de datos de salud sobre las personas mayores.
Línea Estratégica 13	Deportes, actividad física y recreación.
Línea Estratégica 14	Sistema Nacional de Cuidados

Fuente: elaboración propia a partir del PNEV, Uruguay, 2012

Los objetivos para cumplir estas líneas son amplios y variados y se proponen llevar a cabo desde varios aspectos. En lo que refiere a políticas sanitarias se parte de un primer objetivo que consiste en definir prioridades en temas de vejez y envejecimiento en las cuales se trabaje en coordinación con el MSP para producir metas asistenciales en los prestadores de salud. También existen objetivos vinculados a la formación de recursos humanos desde las perspectivas de la gerontología, la geriatría y los derechos, la sensibilización de los profesionales de la salud con la temática del envejecimiento y la vejez —eliminando prejuicios y estereotipos de las personas mayores en el ámbito asistencial— así como la revisión de protocolos de diagnóstico y tratamiento de patologías geriátricas. Se delinearán también objetivos puntuales vinculados a la prevención del suicidio como política de salud mental, la comprensión de la dimensión sexual y la promoción de estilos de vida y hábitos saludables, todos desde la perspectiva longitudinal del ciclo de vida y desde la promoción del

derecho a la información sobre diagnósticos y tratamientos de los usuarios del sistema de salud. Para esto existe una línea estratégica específica sobre la participación de las personas mayores en las políticas de salud estimulando la promoción de derechos, asegurando la no discriminación por edad en el acceso al sistema sanitario en todo el país. Se plantea asimismo la sistematización de datos sobre salud de las personas mayores que permita dar seguimiento y monitoreo y producir insumos para las políticas sanitarias.

La promoción de hábitos saludables constituye además de un objetivo específico dentro de las líneas estratégicas también una línea específica para promover el deporte, la actividad física y la recreación. Estas líneas están planteadas en coordinación con el Ministerio de Deporte y la intendencia de Montevideo.

Finalmente cabe destacar el desarrollo de la línea estratégica respecto al Sistema Nacional de Cuidados (SNC). El SNC es una política delineada en el gobierno pasado y prioritaria en la agenda política del nuevo gobierno asumido en marzo del 2015⁸ con la finalidad de producir un cambio en las relaciones entre el Estado, la familia, la sociedad civil y el mercado respecto a la responsabilidad y las formas de provisión de los cuidados a las personas en situación de dependencia.

En el marco del Plan de Vejez en materia de sistema de cuidados se plantean varios objetivos específicos: a) garantizar los derechos y promover la autonomía de las personas mayores a través de la mejora de la calidad de los servicios de cuidado en los centros de larga estadía; b) generar experiencias innovadoras en el apoyo a la mejora de gestión en la mismas instituciones; c) conocer la demanda de cuidados de la población adulta mayor tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo; d) impulsar la profesionalización de cuidadores que realizan tareas de cuidados; e) evaluar la situación de dependencia de la población adulta mayor y por último; f) elaborar un marco normativo referido al SNC. Estos objetivos se plantean llevar a cabo a través de acciones diversas en coordinación con el MSP, el BPS, la Udelar y la sociedad civil nucleada en un Grupo de Trabajo sobre Cuidados. Entre ellas se destacan varias vinculadas a los servicios de cuidados en los centros de larga estadía destacando mecanismos de articulación, fiscalización y sistematización de información.

8 El Sistema de Cuidados (SNC) tiene por objetivos a la primera infancia, las personas con discapacidad y en el caso de las personas mayores a las que superan los 80 años según la situación de dependencia en la que se encuentren.

El área de Entornos propicios y favorables es la que alude a temas más diversos en las agendas de políticas públicas internacionales y regionales. Al referirse a Entornos físicos y sociales abarca temáticas que van desde la infraestructura urbana y las condiciones de la vivienda de las personas mayores hasta las redes de apoyo sociales, la discriminación y el abuso y maltrato. En el Plan Nacional de Vejez de Uruguay se definen siete líneas estratégicas con rangos de amplitud temática variados.

Cuadro 5. Líneas estrategias en el área de Entornos físicos y sociales propicios y favorables a las personas mayores contenidas en el Plan Nacional de Vejez de Uruguay

Línea Estratégica 15	Accesibilidad a la cultura, a los entornos físicos, a la información, a la comunicación, al deporte y a la recreación para todas las generaciones.
Línea Estratégica 16	Refacción y mantenimiento de viviendas.
Línea Estratégica 17	Derecho a la información en derechos.
Línea Estratégica 18	Temas de envejecimiento y vejez en la agenda pública.
Línea Estratégica 19	Imagen social sobre las personas mayores y el envejecimiento.
Línea Estratégica 20	Políticas de vinculación de envejecimiento y género.
Línea Estratégica 21	Monitoreo y evaluación de políticas en materia de envejecimiento.
Línea Estratégica 22	Situaciones de abuso y maltrato.

Fuente: elaboración propia a partir del PNEV, Uruguay, 2012

En materia de entornos físicos se visualizan iniciativas vinculadas a la accesibilidad en las ciudades coordinadas con los gobiernos locales —en particular la intendencia de Montevideo— así como en temas de vivienda la refacción para su adecuación específica a las personas mayores, otorgando líneas de crédito para los sectores medios y bajos. Esta iniciativa se plantea en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Con relación a los entornos sociales las líneas estratégicas se vinculan con la promoción de la temática de la vejez y el envejecimiento en distintos ámbitos de la sociedad civil así como en las instituciones gubernamentales incorporando la perspectiva de género y curso de vida también desde una óptica intergeneracional.

Las situaciones de abuso y maltrato son abordadas desde la necesidad de detección, sistematización y abordaje judicial de las personas víctimas de estas situaciones diseñando un protocolo de intervención así como sensibilizando en este tema en la opinión pública.

Finalmente cabe mencionar que se prevé el monitoreo de políticas de vejez generando procesos continuos y sistemáticos de participación en la evaluación de políticas y creando instancias de consulta integradas por la sociedad civil a nivel nacional, departamental y local.

Como se ha podido visualizar el primer Plan Nacional de Vejez con el que cuenta Uruguay y acotado al bienio 2013-2015 es bastante ambicioso y abarcativo. Contiene líneas estrategias en las áreas prioritarias definidas en el Plan de Acción de Madrid y en las sugerencias provenientes de las conferencias realizadas para adaptar este plan a la región latinoamericana. Tiene un marco básico de protección de derechos de las personas mayores pero incorpora además la propia participación de la sociedad civil en su elaboración y en la evaluación y monitoreo de políticas públicas de vejez. También varias de las acciones se promueven en relación con otros organismos estatales, con el ámbito académico, con los gobiernos locales y con la sociedad civil lo cual refleja el inicio del camino de la intersectorialidad y la integridad en la definición de políticas públicas.

Sin embargo no se cuenta aún con instrumentos de evaluación de cumplimiento de este plan ni con insumos para evaluar y valorar su ejecución que todavía está en marcha.⁹ No se cuenta tampoco con especificaciones acerca de la asignación presupuestal que ha recibido para su ejecución. En esta línea será necesario desarrollar nuevas investigaciones en el futuro cercano¹⁰.

Leyes y normativas aprobadas en relación con las personas mayores

Repasaremos, para terminar, el panorama de leyes y normativas aprobadas en Uruguay en lo que refiere a los temas de vejez y envejecimiento en los últimos diez años.

9 Al momento de la confección del presente trabajo el plan estaba en marcha.

10 En el marco del recientemente aprobado Centro Interdisciplinario de Envejecimiento en la Universidad de la República se desarrolla el Observatorio de Envejecimiento y Vejez una de cuyas áreas es la identificación, monitoreo y seguimiento de políticas públicas. En este contexto se están relevando insumos para una nueva evaluación.

Cuadro 6. Normativas aprobadas en el período 2005-2015 en Uruguay en relación con las personas mayores

<i>N.º de ley</i>	<i>Contenido</i>	<i>Año</i>
17.066	Regulación de servicios de larga estadía	1998
17.866	Creación del Mides	2005
Decreto 159/006	Carné del Adulto Mayor	2006
18.241	Asistencia a la vejez	2007
18.095	Prima por edad para jubilados de bajos ingresos	2007
18.395	Flexibilización de causales jubilatorias y cómputo ficto para madres	2008
18.340	Administración de viviendas para jubilados y pensionistas	2008
18.617	Creación del INAM	2009
Decreto 265/014	Reglamentación del Art. 298 de la Ley 19.149. Cambio de regulación, habilitación y fiscalización. Residencias de larga estadía. Mides	2014

Fuente: elaboración propia.

La ley de regulación de servicios de larga estadía, aprobada en 1998, establece una serie de requisitos y regulación de estos establecimientos bajo la órbita del MSP, la fiscalización de ellos y las sanciones en el caso de infracción. Esta ley es la que, a través del decreto 265, cambiará la regulación de estos servicios transfiriendo al Mides:

[...] las competencias de regulación, habilitación y fiscalización de los establecimientos que ofrezcan en forma permanente o transitoria servicios de cuidados a adultos mayores con dependencia o autoválidos, que la Ley 17.066, del 24 de diciembre de 1998 y sus normas reglamentarias le atribuyen al «Ministerio de Salud Pública» exceptuándose aquellas competencias y rectoría en materia de salud sobre los referidos establecimientos. El Poder Ejecutivo reglamentará esta norma garantizando estándares de atención de calidad, regulaciones, así como prestaciones sanitarias integrales (artículo 298 de la Ley 19.149).

La Ley 18.241 extiende el beneficio de la pensión a la vejez —que hasta entonces se otorgaba a partir de los 70 años— a las personas de entre 65 y 70 años que se encuentran en indigencia o extrema pobreza.

La Ley 18.095 establece una prima por edad a las personas que ya perciben una jubilación y que tienen bajos ingresos (menor a tres bases de prestaciones y contribuciones)¹¹.

La Ley 18.395 flexibiliza las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios. Se exigen los requisitos de 60 años de edad y un

¹¹ Valor que se establece para sustituir el salario mínimo nacional y que actualmente se ubica en 100 dólares aproximadamente. Se utiliza para establecer bases de aportes, niveles de ingresos o toques de prestaciones sociales.

mínimo de 30 años de servicios pero si estos no fueron cumplidos se establece una escala a partir de los 65 años reduciéndose progresivamente las exigencias de años de servicio. Establece también un cómputo de un año adicional por hijo para las madres hasta un tope de cinco años.

La Ley 18.340 establece la formulación y evaluación de las políticas de soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas bajo la órbita del BPS en coordinación con el MVOTMA.

Las leyes 17.866 y 18.617 refieren a la creación e institucionalización del Mides y el Instituto de las Personas Mayores. Cabe mencionar que en la ley de creación del Instituto de las Personas Mayores se establece la derogación de la Ley 17.796 que fijaba la Promoción Integral de los Derechos de las Personas Mayores dado que se reconocen y se amplía la perspectiva de derechos bajo la nueva institucionalidad de la creación del INAM.

Como podemos observar las normativas en Uruguay inician un reconocimiento de los derechos de las personas mayores al mismo tiempo que generan la institucionalidad para la construcción de las políticas públicas con la intención de avanzar hacia la intersectorialidad e integralidad de ellas. Sin embargo, las leyes aprobadas específicamente refieren a temas de jubilación, regulación de servicios de larga estadía y políticas de vivienda, por cierto bastante parciales en el espectro del reconocimiento de derechos de las personas mayores.

A modo de conclusión

La vejez es una construcción social y por lo tanto no es un concepto estático ni fijo de manera universal sino que varía en las sociedades, en tiempos históricos y espacios específicos. El alargamiento de la vida al que asistimos en los albores del siglo XXI —inédito hasta entonces en la historia de la humanidad— impone nuevos límites a la noción de la duración de la vida. Cambia por tanto, desde una perspectiva longitudinal, lo que conceptualmente entendemos por final y adquiere nuevas dimensiones la idea de temporalidad en la vida de cada quien. Si pensamos que entre los 60 y los 80 años se vive la misma cantidad de tiempo que entre los 20 y los 40 podemos dimensionar la vejez como una etapa de vida tan o más larga como la de la juventud. La transición a la vejez suele estar marcada y construida socialmente por hitos como el abuelazgo y la jubilación que adquieren perspectivas diferenciales si se trata de varones o mujeres, de países desarrollados o en desarrollo, de áreas urbanas o rurales.

Lo que no puede negarse es que estamos frente a dimensiones demográficamente inéditas de la proporción de personas mayores en el planeta y que la heterogeneidad de esta población varía también en su interior; no es lo mismo una persona de 65 años que una de 85. La construcción de esta etapa de la vida seguirá variando acorde a contextos sociales, económicos y culturales diversos. Lo que no puede dejar de reconocerse es que estas personas constituyen un grupo específico de población con necesidades propias que no necesariamente están contempladas en el marco de la universalidad de los derechos humanos. Sin embargo, la discusión con relación a la protección de derechos de personas mayores a través de un instrumento específico enfrenta varios obstáculos.

Este reconocimiento implica una nueva concepción de la vejez, que emerge sobre fines del siglo pasado, y que reconoce la dimensión política y ciudadana de las personas mayores. Esto se corresponde con la emergencia de un nuevo paradigma de envejecimiento que se aleja de anteriores concepciones vinculadas a la pasividad, el asistencialismo y la marginación social. Como señala Huenchuán (2013):

El modelo social que se implementó en las décadas de 1960 y 1970 para atender a las personas mayores no siempre facilitó su constitución como sujetos valorados, diferenciados y autónomos. Muy por el contrario, frente a la falta de un modelo de intervención definido para trabajar con ellas que se distinguiera del biomédico, las prácticas gerontológicas se construyeron a partir de retazos de formas de trabajo adaptadas de las necesidades y expectativas de otros grupos sociales, principalmente los niños y los jóvenes. De este modo, las intervenciones con frecuencia infantilizaron a las personas de edad en vez de empoderarlas... Como corolario, las personas mayores no tuvieron o no tienen otra alternativa que ocultar lo que las hace diferentes del resto: la edad de la vejez. La forma de rehuirla es negando cualquier rasgo propio de ella y disimulando las evidencias externas (Huenchuán, 2013: 19).

La vejez resulta en este contexto negada y por tanto no asumida en las distintas esferas sociales. Esto provoca muchas veces la llegada a la vejez como un camino repleto de temores. Impide por tanto la visualización de esta etapa como una apertura a nuevas oportunidades y desafíos del curso de vida. La falta de dimensión longitudinal provoca también el enfrentamiento entre generaciones y dificulta que los mismos jóvenes se asuman como los viejos del futuro.

La situación empieza a cambiar a comienzos de este siglo con las diversas iniciativas que se traducen a nivel de acciones políticas y de la sociedad civil. El recorrido que se ha trazado así lo demuestra y —si bien queda camino por recorrer— son varios los avances registrados

en la materia. La aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en el marco de la OEA constituye un mojón en este recorrido.

En Uruguay las políticas de vejez tienen raigambre histórica que data de principios del siglo XX donde se genera en el país una amplia matriz de protección social. Existen instituciones de larga data en Uruguay que han diseñado y ejecutado las políticas de vejez como el BPS y el MSP y otras de creación más reciente como el Mides. Las políticas de vejez en Uruguay se han ejecutado de manera sectorial y poco integral y muchas veces bajo un paradigma asistencialista, dominado por las ciencias médicas, y que concibe a la persona mayor como carente asociando a la vejez con la pasividad, el deterioro y el aislamiento. Aun cuando persisten estas nociones en muchos ejecutores de políticas públicas en Uruguay (Carbajal *et al.*, 2010) también asistimos a nuevas concepciones vinculadas al reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derecho, activas y participativas en la vida ciudadana.

En los últimos años —y acompañando un proceso internacional y regional— se reconocen en Uruguay los avances hacia la incorporación de este nuevo paradigma en la formulación de las políticas públicas creando una nueva institucionalidad y un plan de vejez por primera vez en el país. Si bien la descripción de las iniciativas es extensa y ambiciosa a través de todas las líneas estratégicas hay que reconocer que en la descripción de estas políticas se visualiza una concepción de personas mayores como sujetos de derecho en varios ámbitos de la vida. Estos avances —aun cuando deben vencer varias resistencias y recorrer un largo camino— se van imponiendo en la comprensión de una nueva forma de entender la vejez y de un necesario marco de reconocimiento de los derechos en esta etapa de la vida.

Bibliografía

- BPS (2012), Relevamiento a Organizaciones de Personas Mayores y de Personas con Discapacidad del Registro Nacional de Institución BPS Asesoría General en Seguridad Social, BPS, Montevideo, disponible en: <[http://www.bps.gub.uy/bps/file/6196/1/relevamiento a organizaciones de mayores y personas con discapacidad del registro de instituciones del bps.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/6196/1/relevamiento_a_organizaciones_de_mayores_y_personas_con_discapacidad_del_registro_de_instituciones_del_bps.pdf)>.
- Carbajal, M. *et al.* (2010), «El envejecimiento y la vejez desde la perspectiva de los actores políticos», en *Envejecimiento, género y políticas públicas*, Montevideo, Observatorio de Envejecimiento y Vejez/NIEVE/UNFPA.
- CEPAL (2004), Informe de la Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. LC/L.2079, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Huenchuán, S. (2011), *Los derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación*, Santiago de Chile, CELADE, CEPAL, Naciones Unidas.
- (2013), *Perspectivas globales sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores. 2007-2013*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- INE (2006), *Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y resultados*, disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Informe+Linea+de+Pobreza+2006+Final.pdf/a8ac8606-d2e1-4cfd-b038-26c46bfb-9de8>>, [acceso 6 de setiembre 2015].
- Naciones Unidas (2012), *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*.
- (2011), *Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, Brasilia, 4 al 6 de diciembre de 2007.
- (2004), *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Santiago de Chile, 2003.
- (2002), *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Madrid, 8 al 12 de abril.
- (1982), *Informe de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Viena, 26 de julio a 6 de agosto de 1982 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.82.I.16).
- Paredes, M. *et al.* (2012), «Políticas públicas de vejez en Uruguay: un balance de la primera década del siglo XXI», en *La sociedad uruguaya frente al envejecimiento de su población*, Montevideo, Biblioteca Plural CSIC, Universidad de la República.
- Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez* (2012), Montevideo, Mides.
- Tejera, R. (2009), «Políticas de adulto mayor: períodos expansivos y ejes de desarrollo», en *Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento. Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio*, Montevideo, Mides-INMAYORES.
- Uruguay Social (2009), *De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del Gobierno nacional. 2005-2009*, Montevideo, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Mides.

Desigualdades en el uso del tiempo entre varones y mujeres. Algunas evidencias en Argentina¹

María Marta Santillán Pizarro²

Hugo H. Rabbia³

Resumen

El artículo analiza las diferencias entre varones y mujeres en el tiempo dedicado al trabajo productivo y reproductivo y cómo se presentan condicionadas por factores sociodemográficos. Se utilizan datos de la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (TNRyUT), realizada en Argentina en 2013 como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU). Como podrá observarse, los datos presentan un panorama donde las desigualdades de usos del tiempo entre varones y mujeres de Argentina son marcadas y reflejan la persistencia de un patrón de división sociosexual del trabajo, en consonancia con lo señalado por los antecedentes del área. Las mujeres realizan sistemáticamente más horas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los varones, en particular si corresponden a hogares con menores niveles de ingresos y con niños o adolescentes de hasta 15 años. A su vez, estas mujeres participan de menos horas de trabajo remunerado.

Palabras clave: trabajo doméstico no remunerado, uso del tiempo, economía del cuidado, desigualdades de género.

Abstract

Gender inequalities in time use. Evidence from Argentina

The article analyzes the differences between men and women in the time devoted to productive and reproductive work and how those differences are conditioned by socio-demographic factors. The data came from the First Survey on Time Use and Unpaid Work, held in Argentina in 2013 as a module of the Annual Survey of Urban Households. As can be seen, the data trace a picture of marked inequalities of time's uses between men and women in Argentina, reflecting the persistence of a pattern of socio-sexual division of labor, in line with those reported by previous studies on the field. Women consistently perform more hours of unpaid housework and care works than men do, particularly if they correspond to households with lower levels of income and with children or adolescents up to 15 years. At the same time, those women participate in fewer hours of paid work.

Keywords: unpaid housework, time use, care economy, gender inequalities.

-
- 1 Los autores agradecen a los evaluadores anónimos y a Valeria Esquivel del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD) por los comentarios enriquecedores.
 - 2 Investigadora Adjunta del CIECS (CONICET y UNC) y docente e investigadora de la Universidad Católica de Córdoba (UNC) (Unidad Asociada al CONICET), <mm_santillan@yahoo.com.ar>.
 - 3 Becario posdoctoral del CONICET con sede en Universidad Católica de Córdoba (Unidad Asociada al CONICET), <hrabbia@gmail.com>.

Introducción

A lo largo del último siglo las luchas por la igualdad económica, social y política entre varones y mujeres han ganado espacios relevantes en las agendas sociales y políticas, incluyendo las agendas internacionales de desarrollo. Para la consecución del desarrollo humano sostenible en las sociedades contemporáneas se requiere necesariamente la eliminación de las desigualdades políticas, económicas, culturales y sociales entre varones y mujeres. Dicho consenso subyace a los debates en torno a la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pos-2015: lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas continúa siendo un objetivo pendiente de nuestras sociedades.

La experiencia de las mujeres en el plano laboral, al menos en las sociedades occidentales, ha mejorado notablemente a lo largo del último medio siglo. Sin embargo, ya en 1989, Hochschild señaló que las sociedades industrializadas atravesaban una «revolución estancada», dado que el aumento considerable de la igualdad entre los géneros en la participación del mercado de trabajo remunerado no se veía reflejado necesariamente en una mayor igualdad en la distribución de las tareas domésticas entre varones y mujeres.

La compleja articulación entre trabajo y familia o entre trabajo productivo y reproductivo ha adquirido mayor relevancia en la región a lo largo de los últimos años. En 2010, por primera vez en la historia, más de la mitad de las mujeres latinoamericanas en edad de trabajar se encontraban incluidas en la fuerza laboral (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013; Gómez, Miller y Saad, 2013). Entre 2002 y 2012, la brecha de participación laboral entre varones y mujeres se había reducido en la mayoría de los países de la región: «en 2002, la tasa de participación femenina, como promedio ponderado, equivalía al 63% de la masculina, mientras que en 2012 esta proporción ascendía al 67%» (CEPAL, 2014: 176). Solo en Argentina, si bien persisten diferencias relevantes respecto de los varones, la tasa de actividad de las mujeres se incrementó en diez puntos entre 1990 y 2006, un período signado por la crisis social, política y económica que estalló en diciembre de 2001 (Castillo, Esquivel, Rojo, Tumini y Yoguel, 2008).

De todos modos, la mayor participación de las mujeres latinoamericanas en el mercado de trabajo remunerado no ha implicado el desmantelamiento de la división sexual del trabajo. Aún persisten injustificadas diferencias de ingresos entre varones y mujeres (CEPAL *et al.*, 2013). A la vez, se han identificado diversos fenómenos de segregación ocupacional horizontal y vertical (Charles y Grusky, 2004;

Faur y Zamberlin, 2008) y dificultades por acceder a trabajos remunerados decentes, especialmente en las mujeres más pobres y con menor nivel educativo (Abramo, 2004; Weller, 2009). También resulta más difícil a las mujeres permanecer en el mercado de trabajo remunerado: en Argentina, por ejemplo, se ha señalado un retroceso de la tasa de participación laboral femenina en 2012-2013 en comparación con la registrada en 2004 (IDESA, 2015).

A estas problemáticas se les suma la desigual distribución de las cargas de trabajo doméstico y de cuidado, donde las diferencias entre varones y mujeres resultan frecuentemente muy marcadas. La «doble jornada» que enfrentan las mujeres con trabajo remunerado —tal lo planteado por Hochschild (1989)— adquiere mayor significación en un contexto de cambios sociodemográficos y de políticas públicas muchas veces insensibles donde las responsabilidades de cuidados al interior de los hogares se ven acrecentadas. Así lo reconoce el documento final de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, denominado Consenso de Montevideo, firmado en 2013.

Este acuerdo identifica a «la división sexual del trabajo, la pobreza en todas sus manifestaciones y el acceso desigual a los recursos» (CEPAL, 2013: 17) como obstáculos para la promoción y desarrollo de los derechos de las mujeres. Insiste en «la persistente desigualdad de género en la distribución del trabajo doméstico no remunerado y de cuidado» y el «escaso reconocimiento y valoración social del rol de las mujeres en estas tareas», en un contexto donde «la dinámica demográfica tendrá efectos sobre las necesidades de cuidado» (CEPAL, 2013: 17).

Los y las especialistas, retomando lo ya postulado por la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, realizan un llamado a desarrollar y fortalecer políticas y servicios universales de cuidado y a impulsar legislaciones y políticas públicas que garanticen la igualdad laboral, pero también han enfatizado la necesidad de:

considerar la *medición de la economía del cuidado a través de encuestas especializadas* y la formulación de cuentas satélites del trabajo no remunerado y su incorporación en el sistema de cuentas nacionales (CEPAL, 2013: 19; énfasis propio).

Es así que la economía del cuidado y el trabajo doméstico no remunerado requieren mayores profundizaciones para dar cuenta de los modos en que las desigualdades de género se desplazan o permanecen, a la vez que permean en la estructura de las relaciones sociales. En este contexto, el presente trabajo es un intento por dotar de evidencias a dichas discusiones, a la vez que respondemos tam-

bién a la convocatoria realizada por el Consenso de Montevideo de profundizar en este campo de mediciones. Para ello, se analizan los datos provistos por la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (TNRyUT), relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina en 2013. Se busca identificar si existen diferencias significativas en el uso del tiempo entre varones y mujeres, y si ellas son condicionadas por otros factores, como la educación, la condición de actividad, presencia de niños y niñas en el hogar, entre otros. Como podrá observarse, los datos presentan un panorama donde las desigualdades de usos del tiempo entre varones y mujeres de Argentina son marcadas y reflejan la persistencia de un patrón de división sociosexual del trabajo, en consonancia con lo señalado por los antecedentes del área.

Del trabajo no remunerado a la economía del cuidado

Para entender la conceptualización de *economía del cuidado* es necesario abordar la de trabajo. El trabajo, como todas las relaciones sociales, constituye un concepto dinámico que ha ido transformándose con el paso del tiempo y que representa diversas cuestiones en diferentes culturas. No obstante, el trabajo en las sociedades capitalistas ha sido asociado predominantemente con aquellas actividades que representan un esfuerzo que se realiza a cambio de un salario, esto es, con el trabajo remunerado. Esta noción, heredada de la economía neoclásica del siglo XIX, ha implicado una desigual valoración social y económica de las actividades realizadas durante mucho tiempo por varones y mujeres.

Los varones han sido más usualmente identificados con el ámbito de trabajos remunerados considerados *productivos*, mientras que las tareas de servicios domésticos y de cuidado, es decir, aquellas tareas asociadas a la *reproducción*, se han entendido como típicamente femeninas. Mientras el mercado ha sido el lugar de referencia del trabajo productivo, el trabajo reproductivo ha estado asociado más con el hogar, con la esfera de lo privado, y con las actividades necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo (Batthyány, 2010; Esquivel, 2012).

La definición de trabajo reproductivo no difiere sustancialmente de la de trabajo doméstico: ambos conceptos incluyen a aquellas tareas que persiguen la satisfacción de necesidades básicas del hogar, como ser vestimenta, salud, alimentación o limpieza (Benería, 1979, en Esquivel, 2012). Se trata en definitiva de todas aquellas actividades que permiten a las personas alcanzar un mínimo de bienestar y poder desarrollarse.

Como bien ilustra el título de un libro editado por Rosa Aguirre (2009), estas actividades constituyen las *bases invisibles del bienestar social*, puesto que han permanecido invisibilizadas en términos sociales y económicos. Esto implica que el trabajo doméstico no remunerado constituye una *transferencia gratuita* de servicios que realizan los hogares al mercado (Esquivel, 2012: 145), siendo que los productos y beneficios directos de estos trabajos permanecen en los mismos hogares que los producen.

Por lo general, se identifican tres tipos de trabajos no remunerados:

1. el trabajo doméstico, no mercantilizado, que desarrollan los integrantes de un hogar, sea dentro del mismo (cocinar, limpiar, planchar, lavar la ropa, cuidar mascotas y plantas, entre otros) o fuera del mismo (compra de bienes y servicios, gestiones o trámites administrativos y desplazamientos para realizarlos);
2. el trabajo de cuidados familiares, abocado a la satisfacción de las necesidades de dependientes (niños y niñas, personas mayores, enfermas crónicas o en situación de discapacidad) dentro del hogar o desarrollado de forma no remunerada fuera del hogar, y
3. el trabajo voluntario o al servicio de la comunidad, sea por cuestiones de altruismo o motivos filantrópicos, realizado en asociaciones de la sociedad civil, laicas o religiosas, o por la necesidad social de intervenir activamente en espacios de subsistencia, como ser los comedores u *ollas populares* (Aguirre, 2009: 33-37; Esquivel, 2013: 6).

En estos últimos casos, el trabajo voluntario no remunerado presenta límites difusos con el trabajo de subsistencia, que también ha sido considerado como otro de sus tipos, y que ha sido asociado a las poblaciones rurales pero cada vez más evidenciado en los contextos de pobreza urbana (Aguirre, 2009; Villamizar García-Herreros, 2011).

En 1995, la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing enfatizó la necesidad de «hacer visible en toda su extensión el trabajo de la mujer y todas sus contribuciones a la economía nacional, incluso en el sector no remunerado y en el hogar» (Naciones Unidas, 1995: 26). Para ello se propuso avanzar en mediciones periódicas de usos del tiempo como una manera de generar información estadística pertinente sobre el impacto y valor del trabajo doméstico no remunerado. En este sentido, el énfasis consecuente en la puesta en marcha de estas recomendaciones ha sido el de contribuir al reconocimiento y la visibilidad del trabajo no remunerado, especialmente en los países emergentes (Esquivel, 2011).

En nuestra región, el documento de la X Conferencia Regional sobre la Mujer, conocido como Consenso de Quito (2007), repitió estas recomendaciones. La apuesta política del consenso ha sido

promover «igualar las condiciones y los derechos laborales del trabajo doméstico al de los demás trabajos remunerados, de conformidad con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo» (CEPAL, 2007: 3).

El documento fruto de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2010, llamado Consenso de Brasilia, constituye un antecedente del diagnóstico de situación que señaláramos para el caso del Consenso de Montevideo: los cambios demográficos, en particular aquellos asociados con el envejecimiento de la población, generan nuevos interrogantes en torno a la desigual distribución por géneros de las tareas domésticas no remuneradas, en particular, aquellas asociadas al cuidado. Dicho consenso ha impulsado una responsabilidad compartida entre la sociedad como un todo, el Estado y el sector privado en el abordaje de la problemática de los cuidados, aunque la propia noción de cuidados se aboca más específicamente a la atención de las personas dependientes, lo cual a veces puede diferir del trabajo no remunerado (Esquivel, 2011).

El cuidado es un concepto complejo puesto que sus usos remiten a la traducción del término anglosajón *care*, que supone a la vez cuidado, atención y responsabilidad. Se trata de un concepto relacional que remite a los trabajos de cuidados de personas que se *necesitan* realizar, y a los que más habitualmente se abocan las mujeres, sea por sentimientos de autorresponsabilidad, obligación social o expresión de afecto, pero también porque el mercado y las políticas públicas no generan los suficientes incentivos en una dirección contraria. Constituyen un derecho universal tanto de quien lo requiere como respecto de quien lo brinda, consagrado en diversos documentos internacionales (Pautassi, 2013) y, por lo tanto, responsabilidad pública. A pesar de esto, el aumento progresivo en el nivel y la calidad de los servicios de cuidado sigue considerándose principalmente una responsabilidad de cada hogar (Ganem, Giustiniani y Peinado, 2013). Las necesidades de cuidados son cumplidas con amplias dificultades por las familias, en particular, por las mujeres, «cuando no pueden ser cubiertas a través de servicios proporcionados por el mercado o provistos por el Estado» (Aguirre y Batthyány, 2007: 20).

Asimismo, el hecho de que no sean remunerados no implica necesariamente que los trabajos de cuidados no tengan costos, ya que requieren la inversión de diversos recursos, en especial, tiempo y esfuerzo.

Encuestas de uso del tiempo en Argentina

Las encuestas sobre uso del tiempo (EUT), que cuantifican el tiempo demandado en cada una de las actividades diarias, constituyen un instrumento pertinente:

para hacer visible el trabajo no remunerado realizado, en su mayor parte, por mujeres, y para el cálculo y valoración del trabajo doméstico y de cuidado, mostrando su contribución al desarrollo económico y al bienestar social (Villamizar García-Herreros, 2011: 12).

Existen diversas metodologías e instrumentos en torno a la medición del uso del tiempo. En la región se ha medido tanto a través de cuestionarios administrados o autoadministrados, presenciales o telefónicos, como a partir de diarios de actividades del día anterior en que se aplica el cuestionario o la recapitulación de actividades realizadas en referencia a un «día típico», a veces distribuidos equitativamente en la muestra para abarcar todos los días de la semana (Araya, 2003; Gandini y Parker, 2013). La clasificación de las tareas realizadas suele realizarse *ex post facto*, es decir, recae en las y los investigadores (Esquivel, 2009), a la vez que a veces se sondean los usos simultáneos del tiempo en diversas actividades realizadas, mientras que en otras se distribuyen las mismas en un plazo de 24 horas (Aguirre y Batthyány, 2007).

Promovidas globalmente desde la Plataforma de Acción de Beijing (1995), las EUT constituyen un *corpus* cada vez más relevante en el contexto regional. México, Cuba y Nicaragua han sido países pioneros en su implementación (Aguirre y Ferrari, 2014). Uruguay y México han generado información más sistemática aunque en la actualidad también se cuentan con algunos datos de usos del tiempo, habitualmente de módulos de encuestas poblacionales para Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Chile, Colombia, Guatemala y Venezuela, entre otros. Los resultados, si bien con particularidades locales, tienden a reportar la distribución inequitativa de los trabajos no remunerados y de cuidado al interior de los hogares (Milosavljevic, 2008; Lupica, 2015).

En Argentina existen pocos ejemplos aislados de EUT. El principal antecedente es el módulo de EUT aplicado en la Encuesta Anual de Hogares (EAH) realizada en la ciudad autónoma de Buenos Aires en 2005 (DGEyC, 2007; Esquivel, 2014). También se han desarrollado la Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) y Voluntariado de la ciudad de Rosario (2010) (Ganem, *et al.*, 2013) y la EUT aplicada en 280 hogares de la provincia de Buenos Aires (Andreu y Buccafusca, 2009). Además se identifican diversos estudios exploratorios a partir de muestreos no

probabilísticos realizados en Mar del Plata en 2010 (Aspiazu y Seltzer, 2011) y entre clases medias del Gran San Juan (Ávila, Kirby, Prolongo, Caputo, López, Lascano y Moya, 2009).

La mayoría de estos relevamientos ha recurrido a la metodología del diario de actividades, sondeando aquellas realizadas el día anterior en que se aplicó el cuestionario. La EUT de la provincia de Buenos Aires, además, aplicó un cuestionario de responsables del hogar (Andreu y Buccafusca, 2009). En algunos de estos antecedentes se capturaron también las actividades simultáneas de varones y mujeres.

La EUT realizada como módulo de la encuesta permanente de hogares en la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA) recurrió al diario de actividades del día anterior, con una escala temporal de media hora, siendo el cuestionario autorreferenciado (se indagaron las actividades realizadas por la persona encuestada) y administrado por las y los encuestadores (Esquivel, 2009). Las actividades se clasificaron según correspondiesen al tiempo abocado al trabajo para el mercado, al trabajo doméstico no pagado para uso del propio hogar, al cuidado no pagado de niños o adultos miembros del hogar, los servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares, el tiempo de educación, actividades relacionadas con el tiempo libre y con la utilización de medios de comunicación, y actividades de cuidado personal (Esquivel, 2009; DGEyC, 2007).

Entre los principales hallazgos, el estudio reveló que «las diferencias más sustantivas entre el trabajo de mujeres y varones no se dan en los tiempos totales sino en la distribución de este tiempo entre los distintos trabajos» (Esquivel, 2009: 89). Las mujeres destinan casi el doble de horas por jornada al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado respecto de los varones. Los datos señalan que las mujeres, en particular aquellas provenientes de contextos con mayor vulnerabilidad socioeconómica, menor nivel educativo, y con niños y adolescentes en el hogar, asumieron costos más altos que los varones en actividades no remuneradas (Esquivel, 2009; 2014).

La EUT de Rosario, que replicó la metodología de la encuesta de CABA, también reportó un sesgo de género en término de las horas promedio de trabajo remunerado y no remunerado entre varones y mujeres: las mujeres no solo trabajan de forma más extensa que los varones, en particular si el hogar cuenta con menores de edad, sino que además reciben menores ingresos que estos por su menor participación en actividades remuneradas (Ganem *et al.*, 2013). La desigual distribución de tareas entre varones y mujeres se evidenció también entre clases medias del Gran San Juan (Ávila *et al.*, 2009) y en la EUT aplicada a una muestra de hogares de la provincia de Buenos

Aires (Andreu y Buccafusca, 2009). En ambos estudios, además, se identificó una alta carga de actividades simultáneas en las mujeres, mientras que en el caso de los varones la simultaneidad es escasa.

Por último, cabe destacar que en 2014 el INDEC presentó los resultados preliminares de la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (TNRyUT), la cual se realizó durante el tercer trimestre de 2013 como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU). El presente trabajo se aboca a analizar algunos de los datos recabados en esta instancia.

En este sentido, las principales hipótesis que se desprenden de los antecedentes señalan que las mujeres reportarán menos horas del trabajo mercantil remunerado que los varones, especialmente si tienen niños, niñas y adolescentes en el hogar (H1), mientras que, en contrapartida, las mujeres realizarán mayor cantidad de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el hogar que los varones, incluso cuando ambos participen del mercado de trabajo remunerado (H2). A su vez, las horas abocadas al trabajo no remunerado y de cuidados serán mayores en las mujeres de hogares que cuenten con hijos/as a cargo menores de edad (H3). El nivel socioeconómico de los hogares (NSE) de los hogares, además, impactará en la carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado: las mujeres más pobres dedicarán más horas a dichas cargas que las de los quintiles más altos de ingresos (H4).

Metodología y fuente de información

Tal como se indicara, la fuente de información es la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (TNRyUT), relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina como módulo de la EAHU durante el tercer trimestre del año 2013. La EAHU es una muestra representativa de personas de viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2000 y más habitantes de la Argentina que capta información relativa a características demográficas, educativas, laborales, habitacionales, entre otras. Tiene como dominios de estimación el total nacional de población urbana residente en hogares particulares y los totales provinciales.

La TNRyUT se aplicó sobre 65.688 personas de 18 años o más de edad para captar la participación en actividades productivas de hogares realizadas con trabajo no remunerado así como el tiempo dedicado a cada actividad. Debido a que dichas personas son las mismas relevadas en la EAHU, fue posible vincular la información proveniente de ambas bases de datos.

A diferencia de antecedentes locales en el país, la TNRYUT no utilizó la metodología del diario de actividades del respondente, sino que registró la cantidad global de horas y minutos de trabajo doméstico realizada el día anterior por todas las personas mayores de 18 años que habitan el hogar, referida por quien respondía el cuestionario⁴. En el módulo se contempló además la identificación del día de la semana en que se realizó la encuesta, a partir del cual se pudo filtrar la información solo para lunes a viernes. Para la TNRYUT, *el trabajo doméstico no remunerado* comprende: a) *los quehaceres domésticos*: limpieza de casa, aseo y arreglo de ropa; preparación y cocción de alimentos, compras para el hogar; reparación y mantenimiento de bienes de uso doméstico; b) *las actividades de cuidado de personas*: niños, enfermos o adultos mayores miembros del hogar, y c) *actividades dedicadas al apoyo escolar* o de aprendizaje a miembros del hogar.

También se indagó el tiempo destinado la semana anterior al *trabajo voluntario*, en particular, *colaborar con otro hogar* (de forma gratuita) con las tareas domésticas o cuidado de niños, enfermos o adultos mayores, y el realizado *en organizaciones sociales*, entendido como todas las actividades no remuneradas hechas libremente para el beneficio de personas ajenas a la familia, aunque sin desagregar el tipo de organización. Dada las diferencias en términos de la unidad de medida del trabajo voluntario, y el hecho de que los beneficios que se producen de dicho trabajo no permanecen en los hogares, se optó por no considerar esta información en el presente estudio.

Para contrastar las hipótesis, el principal método utilizado fue el de análisis de la varianza (Anova) para uno o más factores. En el caso de Anova de dos factores, se puede investigar el efecto de cada uno de los factores así como las interacciones entre ellos. En el anexo se muestran los resultados, obtenidos con Statistical Package for Social Science (SPSS).

Algunas aclaraciones en el manejo de los datos: en la TNRYUT el período de referencia para el trabajo doméstico no remunerado fue el «día de ayer» a la fecha de realización de la entrevista. Dichas entrevistas se

4 Para quehaceres domésticos, apoyo escolar y cuidado de niños/as, enfermos/as y adultos mayores, el fraseo inicial de las preguntas fue: «Ayer, ¿cuánto tiempo le dedicó a...?», incluyendo una breve descripción de las tareas relacionadas con cada categoría. Para las dos opciones de trabajo voluntario, se indagó a partir de preguntar el tiempo invertido a lo largo de la última semana calendario. («La semana pasada, ¿cuánto tiempo le dedicó a...?»). Se pidió a su vez especificar respecto al sector en el cual realizó más horas de trabajo voluntario, si lo realizó a través de una organización y, en caso de responder que Sí, qué tipo de organización, con opción de respuesta nominal. Las preguntas del módulo están disponibles *online* en: <http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/menusuperior/tnr/Cuestionario_TNR.pdf>.

realizaron los siete días de la semana, por lo que reportan trabajo realizado, en algunos casos, en días laborales y, en otros, en jornadas no laborales. Se decidió eliminar aquellos casos que refieren a trabajo doméstico no remunerado realizado los días sábados y domingos, ya que el objetivo era observar cómo varones y mujeres concilian o distribuyen el tiempo entre trabajo remunerado y trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los días de semana, o días de trabajo «típicos». Por este mismo motivo se acotó la muestra a personas entre 18 y 65 años de edad, consideradas además edades activas⁵.

Para el análisis de las horas de trabajo remuneradas, la muestra queda comprendida por 38.394 personas de 18 a 65 años, con una estructura por edad y sexo como se muestra en el cuadro 1. De manera análoga, para el análisis de las horas de trabajo doméstico no remunerado, la muestra de personas de 18 a 65 asciende a 43.199⁶.

Cuadro 1. Tamaño de muestra por edad y sexo. Argentina, 2013

<i>Edad</i>	<i>Población 18-65 ocupada</i>			<i>Población 18-65 que responde sobre actividad doméstica (lunes a viernes)</i>		
	<i>Mujer</i>	<i>Varón</i>	<i>Total</i>	<i>Mujer</i>	<i>Varón</i>	<i>Total</i>
18 a 19	289	594	883	1.341	1.184	2.525
20-24	1.400	2.584	3.984	2.867	3.044	5.911
25-29	2.114	2.940	5.054	2.615	2.534	5.149
30-34	2.269	3.144	5.413	2.698	2.564	5.262
35-39	2.292	2.977	5.269	2.757	2.359	5.116
40-44	2.027	2.803	4.830	2.318	2.320	4.638
45-49	1.694	2.214	3.908	2.015	1.796	3.811
50-54	1.632	2.035	3.667	1.976	1.675	3.651
55-59	1.161	1.816	2.977	1.658	1.669	3.327
60-65	896	1.513	2.409	2.061	1.748	3.809
Total	15.774	22.620	38.394	22.306	20.893	43.199

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

- 5 Si bien habitualmente se consideran como edades activas el tramo comprendido entre los 15 y los 65 años, el límite inferior de 18 años se debe a que, tal como se mencionara, la encuesta utilizada se aplica a partir de esta edad.
- 6 Cabe recordar que solo se incluye el análisis de las horas de trabajo que corresponden de lunes a viernes.

Resultados

A continuación se destacan los principales resultados. Cabe mencionar que solo se presentan aquellos con relación a factores que no solamente evidenciaron asociación con las horas de trabajo e interacción con sexo según su condición de actividad sino también que estas asociaciones mostraban tendencias *claras*⁷. Dicho de otra manera, aquellos factores que permiten identificar diferencias en los perfiles de comportamiento para distintas combinaciones, según horas de trabajo, sexo y condición de actividad. Llamó la atención que factores tales como el nivel educativo y la región de pertenencia no permitieran identificar tal tipo de tendencias. En estos casos, queda pendiente ahondar en el análisis de las relaciones para poder explicar el modo en el que las variables se asociarían.

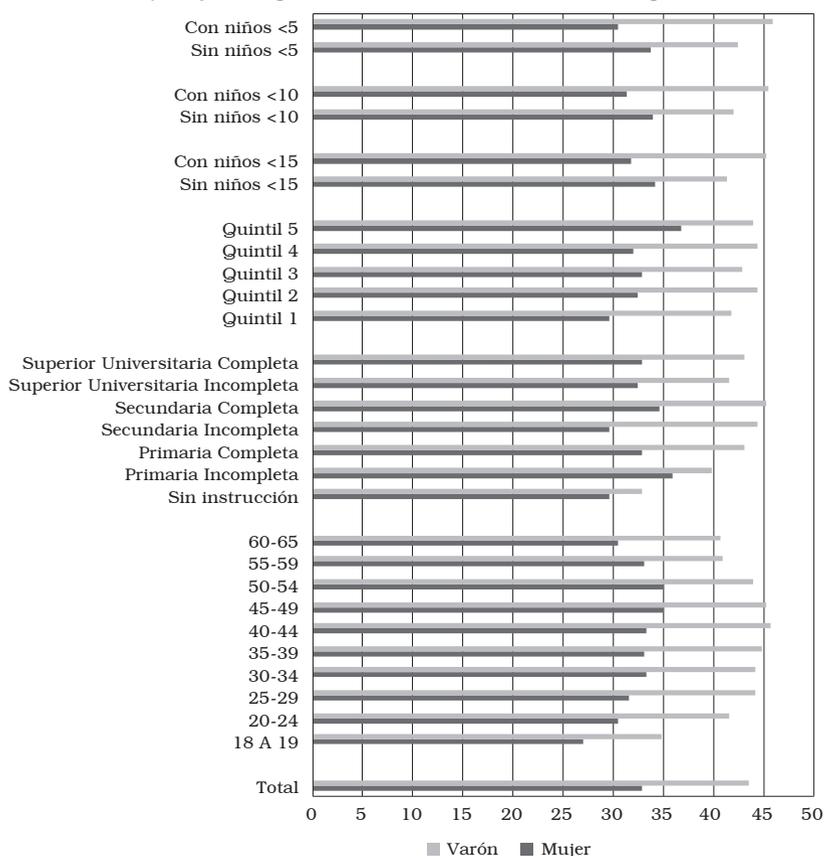
Las horas de trabajo remuneradas

Un primer aspecto a destacar refiere a que las mujeres desarrollan sistemáticamente menos horas de trabajo remunerado que los varones: cerca de 33 horas promedio ellas, frente a casi 44 horas semanales de ellos. Las diferencias son mayores en la medida en que ellas pertenecen a hogares con niños y niñas o adolescentes menores de 5, 10 o 15 años. En particular, las mujeres con niños o niñas menores de 5 años trabajan en promedio casi 31 horas semanales, 4 horas menos de trabajo mercantil remunerado que quienes no se encuentran en dicha situación. Entre los varones, la presencia de personas dependientes menores de 15 años se asocia en un sentido inverso: quienes pertenecen a hogares con niños, niñas o adolescentes trabajan en promedio 3 horas semanales más que quienes no se encuentran en dicha situación (gráfico 1).

La proporción de horas de trabajo remunerado de las mujeres son inferiores que la de los varones a medida que descendemos en el quintil de ingresos: las mujeres del quinto quintil realizan casi 7 horas más de trabajos mercantiles remunerados que las del primero. En los varones, si bien los del primer quintil también reflejan menor carga temporal de trabajo remunerado, la media de horas trabajadas por el resto de los quintiles permanece constante (en torno a las 44 horas semanales).

7 Por ejemplo: quintiles de ingresos: a mayores ingresos, menores horas de trabajo doméstico no remunerado.

Gráfico 1. Cantidad de horas de trabajo semanales en actividad laboral remunerada. Varones y mujeres según características seleccionadas. Argentina, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total Argentina urbana. INDEC. $p < 0,01$ entre cada uno de los factores y las horas en trabajo productivo; $p < 0,01$ en la interacción de sexo y cada uno de los factores, con horas de trabajo.

También se advierten diferencias en la carga global de trabajo mercantil remunerado según el nivel educativo de mujeres y varones: mientras las mujeres con instrucción secundaria incompleta son las que comparativamente menos horas de trabajo remunerado realizan, en proporciones similares a las mujeres sin instrucción (poco más de 29 horas para cada caso), entre los varones, los sin instrucción desarrollan 10 horas menos de trabajo remunerado que quienes cuentan con nivel universitario completo.

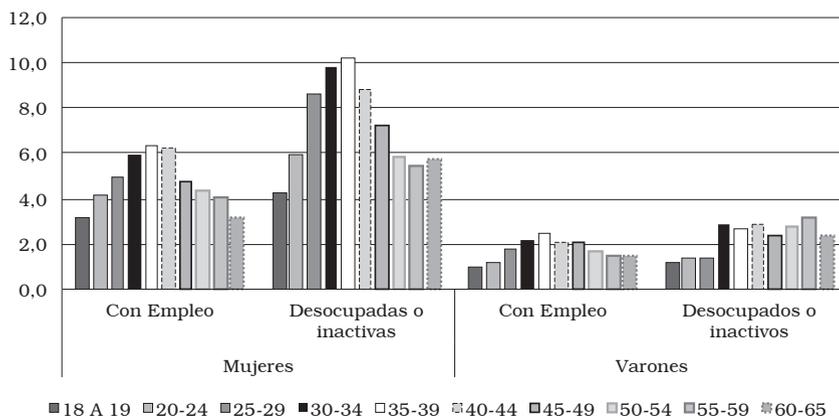
En términos etarios, la proporción de horas de trabajo remunerado de las mujeres resulta siempre menor que la de los varones, aunque la participación en el mercado remunerado de trabajo refleje en ambos casos la U invertida típica de la participación en el empleo de la población económicamente activa, es decir, mayor participación en edades centrales.

De esta forma, no solo el género, sino también la presencia de niños, niñas y adolescentes, el nivel educativo, la edad y los ingresos de los hogares parecen condicionar una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado (gráfico 1).

El trabajo doméstico no remunerado

En contraposición a su menor participación en el mercado de trabajo remunerado, las mujeres reportan, cualquiera sea su edad y situación ocupacional, mayor cantidad de horas promedio de trabajo doméstico no remunerado en los hogares. Las diferencias con los varones son aún mayores si las mujeres tienen entre 25 y 44 años, o si se encuentran desocupadas o inactivas. Una mujer desocupada o inactiva de 35 a 39 años dedica en promedio 10.20 h por día al trabajo doméstico no remunerado en el hogar, y una mujer ocupada del mismo segmento etario destina más de 6 horas de su día a estas actividades. Los varones, incluso si están desocupados o inactivos, destinan en promedio no más de 2 horas diarias al trabajo no remunerado en el hogar (gráfico 2).

Gráfico 2. Cantidad de horas diarias en trabajo doméstico no remunerado. Varones y mujeres según condición de actividad y edad. Argentina, 2013

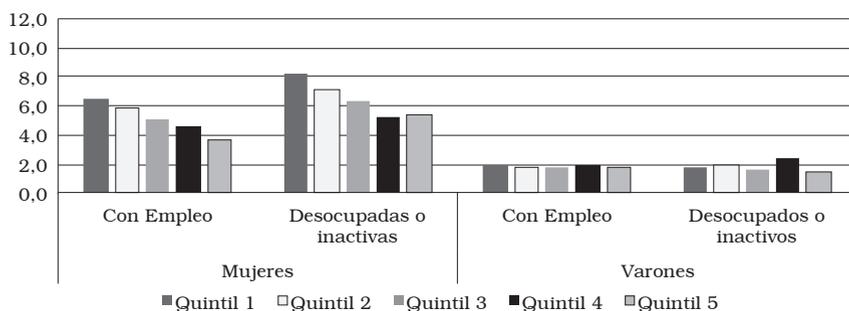


Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

Se advierten también diferencias en términos de la distribución en quintiles de ingreso y las horas diarias que las mujeres dedican a tareas domésticas no remuneradas en el hogar, tengan o no empleo remunerado. Las mujeres empleadas del primer quintil de ingresos destinan en promedio casi 7 horas diarias al trabajo doméstico no remunerado en el hogar, mientras que las mujeres en igual situación del quinto quintil le dedican casi 4 horas. Entre las mujeres desocupadas o inactivas, las horas de trabajo doméstico no remunerado del primer quintil son de 8 horas, frente a las 5 horas y media de las del quintil de mayores ingresos.

No obstante, no se evidencian diferencias significativas por quintil de ingreso para el caso de la participación de los varones en actividades domésticas no remuneradas en el hogar, cualquiera sea su situación ocupacional (gráfico 3).

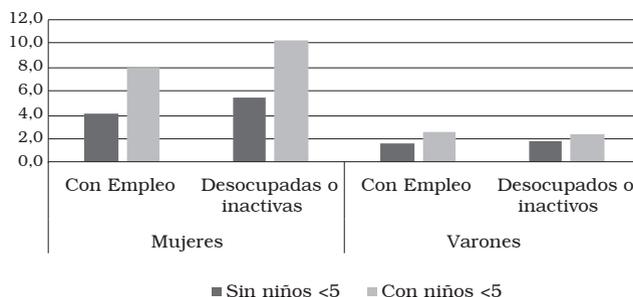
Gráfico 3. Cantidad de horas diarias en trabajo doméstico no remunerado. Varones y mujeres según condición de actividad y quintiles de ingresos per cápita en el hogar. Argentina, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

La presencia de niños o niñas en edad preescolar supone duplicar las horas promedio de trabajo doméstico no remunerado en los hogares, especialmente de las mujeres (gráfico 4). Las mujeres con empleo que habitan un hogar con niños o niñas menores de 5 años dedican hasta 8 horas diarias al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, siendo que las que no cuentan con algún dependiente en esa situación invierten 4 horas por día. Entre las mujeres desocupadas o inactivas, las diferencias de horas destinadas al trabajo doméstico no remunerado pasan de 5 horas y media diarias a más de 10, en caso de contar con niños o niñas menores de 5 años en el hogar.

Gráfico 4. Cantidad de horas diarias en trabajo doméstico no remunerado. Varones y mujeres según condición de actividad y presencia de niños menores a 5 años en el hogar. Argentina, 2013



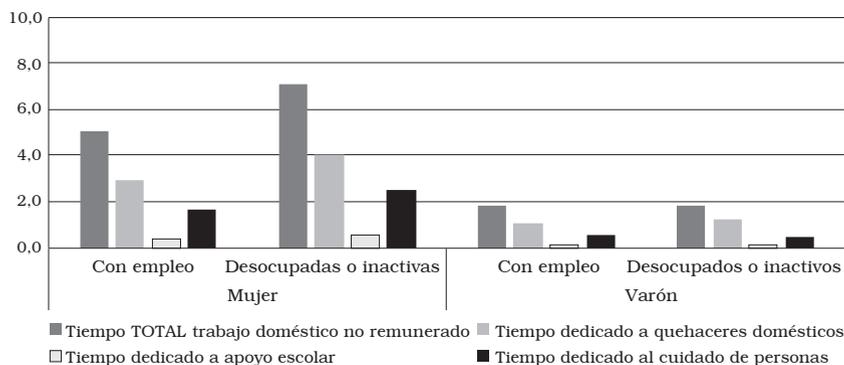
Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

Entre los varones, si bien también crece la carga de trabajos domésticos y de cuidados no remunerados cuando habitan hogares con niños o niñas menores de 5 años, la elasticidad temporal es pequeña: estas actividades no les implican más de 2 horas y media diarias en el transcurso de la semana laboral.

En el gráfico 5, por su parte, se reportan las cantidades de horas diarias de trabajo no remunerado según el tipo de trabajo que lo compone. Recordemos que la encuesta pregunta por tiempo destinado a quehaceres domésticos, apoyo escolar y cuidado de personas.

La realización de quehaceres domésticos, es decir, al trabajo doméstico en el hogar en sí, constituye la proporción más alta de la carga total de trabajo doméstico no remunerado, especialmente entre las mujeres. El tiempo abocado al cuidado de personas representa algo más de un tercio de las horas de trabajo no remunerado, aunque su proporción es más alta entre las mujeres desocupadas o inactivas, que le destinan hasta 2 horas y media a dichas actividades. Los varones, en cambio, estén ocupados o no, destinan en promedio solo media hora por día al cuidado de otras personas. El tiempo dedicado a brindar apoyo escolar, tanto en varones como mujeres, refleja proporciones relativamente bajas, si bien también en esta actividad se identificó que las mujeres invierten el doble de tiempo que los varones.

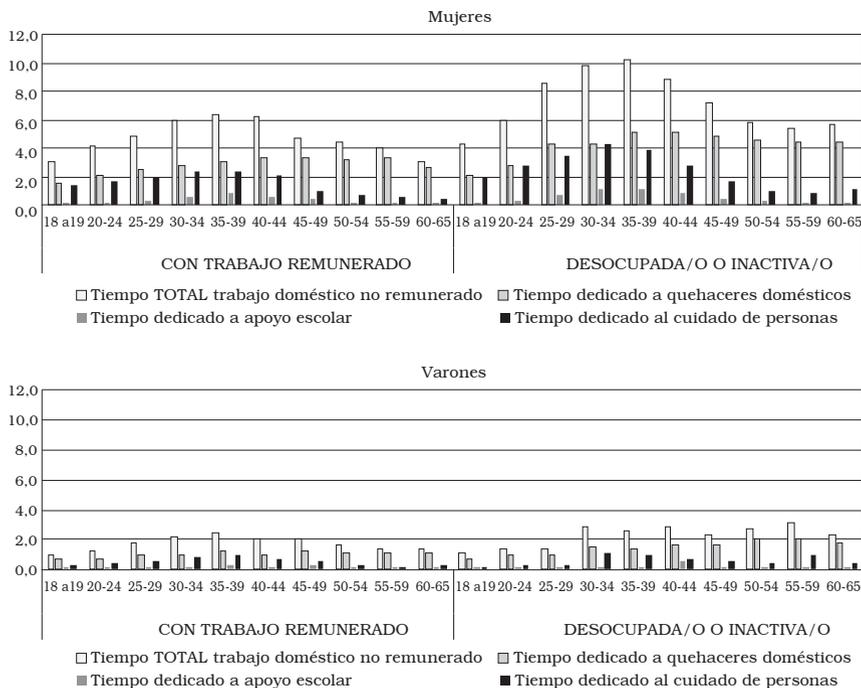
Gráfico 5. Cantidad de horas diarias en trabajo doméstico no remunerado según tipo de actividad realizada. Varones y mujeres según condición de actividad. Argentina, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

La edad por quinquenio resulta una variable significativa para describir los modos en que se distribuyen los trabajos domésticos y de cuidado no remunerado en los hogares entre varones y mujeres (gráfico 6). Mientras el tiempo destinado a tareas domésticas y su proporción respecto de la carga total de trabajo no remunerado en los hogares crece a medida que es mayor la edad de las personas, el cuidado de otras personas insume más tiempo principalmente a las mujeres jóvenes, estén o no ocupadas. Las mujeres de hasta 35 años dedican la misma cantidad de tiempo a la provisión de servicios de limpieza, mantenimiento y alimentación del hogar, que al cuidado de dependientes. Entre los varones, las tareas de cuidado implican un tiempo mayor entre los 30 y 40 años. De esta forma, la incidencia de los trabajos de cuidados en los hogares parece estar asociada a la presencia de menores de edad en ellos, actividades que —en términos globales— también presentan marcas feminizadas.

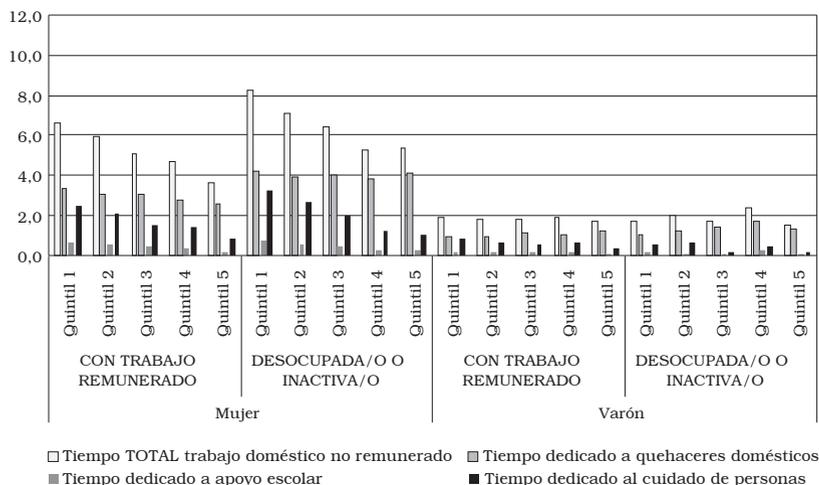
Gráfico 6. Cantidad de horas diarias en trabajo doméstico no remunerado según tipo de actividad realizada. Varones y mujeres según condición de actividad y edad. Argentina, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

Respecto a la distribución según ingresos, cualquiera sea la situación ocupacional de las mujeres y las horas destinadas al trabajo mercantil remunerado, la cantidad de horas abocadas a los quehaceres domésticos permanece estable a lo largo de los diversos quintiles. Por el contrario, la incidencia de los trabajos de cuidado en el total de trabajo doméstico no remunerado es mayor cuando los ingresos de las personas son bajos. Una posible explicación podría estar en que las mujeres de los quintiles más altos de ingresos están expuestas a una menor presencia de niños o niñas en edad escolar, pero también que sus ingresos —asociados a una mayor carga de trabajo remunerado— permiten la contratación de servicios de cuidado remunerados externos.

Gráfico 7. Cantidad de horas diarias en trabajo doméstico no remunerado según tipo de actividad realizada. Varones y mujeres según condición de actividad y quintiles de ingresos per cápita en el hogar. Argentina, 2013



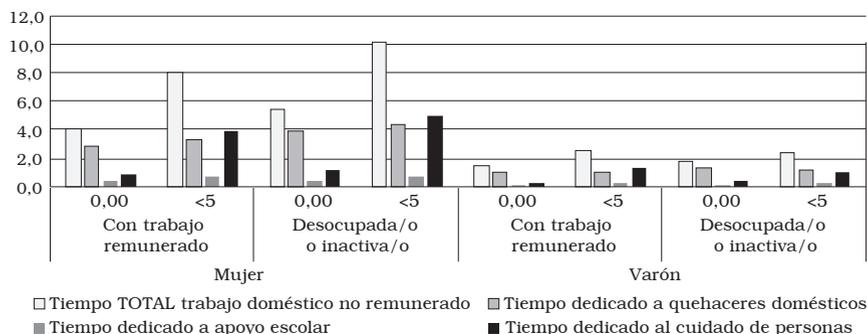
Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

En esta misma línea, la presencia de niños o niñas en los hogares impacta considerablemente en la distribución del trabajo no remunerado en el hogar. Como se ha señalado, los requerimientos de cuidados de dependientes y el apoyo escolar duplican el tiempo destinado al trabajo no remunerado en los hogares, especialmente entre las mujeres. Las mujeres desempleadas o inactivas de hogares con menores de 5 años *requieren* realizar casi 6 horas diarias de tareas de cuidado y apoyo escolar no remunerado, junto con más de 4 horas diarias destinadas a quehaceres domésticos. Las mujeres insertas en el mercado de trabajo remunerado con menores de 5 años en el hogar dedican casi 5 horas a los trabajos de cuidado y al apoyo escolar y un poco más de 3 horas a los quehaceres domésticos. Las mujeres ocupadas que no cuentan con dependientes menores de 5 años, destinan en cambio poco más de 4 horas diarias en total al trabajo no remunerado en el hogar.

Entre los varones también se duplican las tareas no remuneradas en el hogar ante la presencia de menores de 5 años, aunque la proporción de horas de trabajo no remunerado diario continúa siendo muy baja en comparación con las realizadas por las mujeres durante

los días laborales típicos, no superando la hora diaria destinada al cuidado de otras personas y al apoyo escolar. No se advierten diferencias relevantes al tiempo abocado a estas actividades por los varones con trabajo remunerado, o inactivos o desocupados.

Gráfico 8. Cantidad de horas diarias en trabajo doméstico no remunerado según tipo de actividad realizada. Varones y mujeres según condición de actividad y presencia de niños menores de 5 años en el hogar. Argentina, 2013



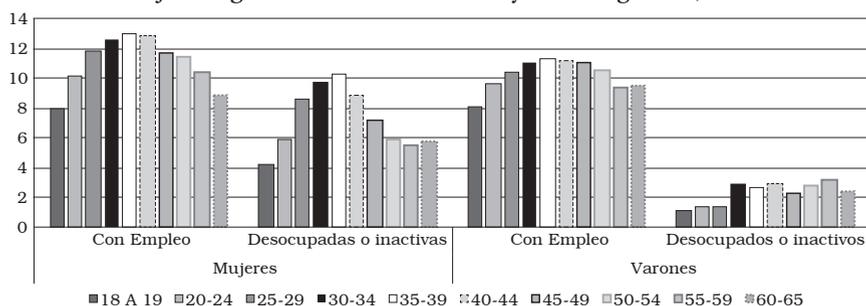
Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

La carga global de trabajo

Como puede inferirse de los resultados hasta aquí expuestos, la carga global de trabajo resultante de la sumatoria del trabajo mercantil remunerado y el no remunerado realizado en el hogar representa una presión diferencial para las mujeres, especialmente aquellas con trabajo remunerado. En términos etarios, las mujeres con trabajo mercantil remunerado entre 25 a 44 años se abocan al menos 11 horas al conjunto de actividades diarias, llegando a destinar hasta 13 horas aquellas que tienen entre 35 y 39 años. Los varones ocupados en el mismo segmento etario suman una carga diaria de trabajo global de un poco más de 11 horas diarias promedio.

En las mujeres desocupadas o inactivas se observan diferencias más marcadas en términos etarios: mientras quienes tienen entre 18 y 19 años tienen una carga global de trabajo de poco más de 4 horas, entre los 30 y 39 años dedican 10 horas a las tareas no remuneradas del hogar, y las mayores de 50 años suman algo más de 5 horas diarias. La carga global de trabajo en varones en situación de desocupación o inactivos crece ligeramente con la edad, aunque solo para quienes tienen entre 50 y 55 años, alcanzando las 3 horas diarias.

Gráfico 9. Carga total de trabajo según tipo de actividad realizada. Varones y mujeres según condición de actividad y edad. Argentina, 2013

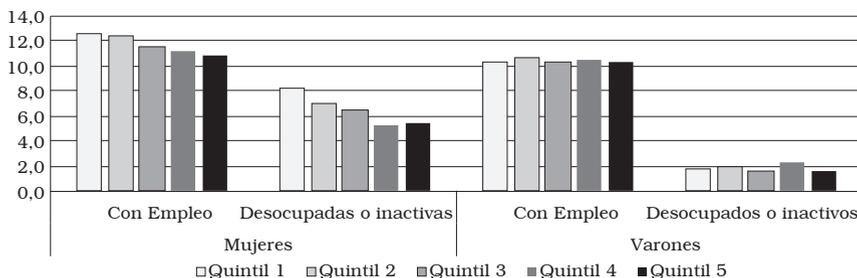


Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

La carga total de trabajo de las mujeres muestra una tendencia decreciente a medida que se avanza en los quintiles de ingreso per cápita de los hogares, aunque entre los varones, cualquiera sea su condición ocupacional, la carga global de trabajo permanece estable. De esta forma, las mujeres más pobres deben dedicar más de 12 horas diarias al conjunto de actividades reportadas por la TNRyUT, donde el impacto del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el hogar representaría una sobrecarga respecto de las mujeres de mayores ingresos en situación de empleo. La inelasticidad del promedio de la carga laboral total de los varones, cualquiera sea su situación ocupacional o quintil de ingresos, permite inferir que la injusta distribución de las tareas domésticas y de cuidados al interior de los hogares se dispersa a lo largo de todos los segmentos socioeconómicos de la sociedad. Lo que parece cambiar entre unos y otros son las mayores posibilidades de adquisición de servicios domésticos o de cuidados externos o la menor demanda interna de estos servicios, que afecta principalmente a las mujeres que habitan estos hogares.

Como es esperable, la presencia de menores de 5 años en el hogar supone una mayor carga global de trabajo: las mujeres ocupadas en el mercado de trabajo y con niños en el hogar trabajan hasta 4 horas más que las mujeres ocupadas sin dependientes menores. Estas últimas presentan una carga global de trabajo similar a los varones en la misma situación (10 horas promedio), aunque los varones ocupados de hogares con niños o niñas destinan un poco más de 11 horas diarias a los trabajos requeridos frente a las 14 horas de la carga global de trabajo de las mujeres.

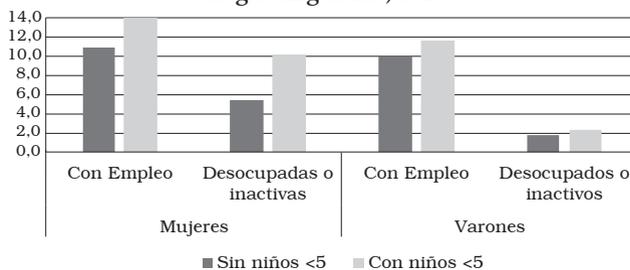
Gráfico 10. Carga total de trabajo según tipo de actividad realizada. Varones y mujeres según condición de actividad y quintiles de ingresos per cápita en el hogar. Argentina, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

La diferencia es aún más marcada entre las mujeres desocupadas o inactivas con menores de 5 años en el hogar y los varones en la misma situación: ellas presentan una carga global de trabajo diaria de 10 horas, mientras que ellos reportan apenas 2 horas de carga global de trabajo (gráfico 11).

Gráfico 11. Carga total de trabajo según tipo de actividad realizada. Varones y mujeres según condición de actividad y presencia de niños menores de 5 años en el hogar. Argentina, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013 y Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo 2013. Total Argentina urbana. INDEC.

Discusión y conclusiones

El presente estudio buscó evidenciar las diferencias entre varones y mujeres del uso del tiempo, considerando las cargas de trabajo remunerado y de trabajo no remunerado en los hogares de Argentina. Los datos de la TNRYUT, generados por un módulo de la EAHU por el INDEC en 2013, nos permiten observar que tanto la participación en el mercado de trabajo remunerado como la distribución de los trabajos domésticos no remunerados (los quehaceres domésticos, las tareas de cuidados de niños, niñas y adolescentes y el apoyo escolar) se encuentran atravesadas por profundas desigualdades de género.

Las principales hipótesis que orientaron el trabajo se ven validadas por los datos recabados. Las mujeres presentaron menos horas del trabajo mercantil remunerado que los varones, especialmente si tienen niños, niñas y adolescentes en el hogar (H1), pero también si corresponden a los menores quintiles de ingreso.

Las mujeres afrontan el doble del costo temporal en la realización de trabajos domésticos y de cuidados no remunerados en el hogar respecto de los varones, incluso cuando ambos participan del mercado de trabajo remunerado (H2). Las mujeres con empleo y con menores ingresos realizan hasta 5 horas más de trabajo doméstico no remunerado que los varones en igual situación, mientras que en las mujeres desocupadas o inactivas la desigual distribución de estas tareas alcanza diferencias de hasta 6 horas en los menores quintiles de ingreso respecto del trabajo no remunerado realizado por varones en la misma situación ocupacional. Estos resultados son coincidentes con los ya relevados por estudios antecedentes en el país (DGEyC, 2007; Esquivel, 2009, 2014; Ganem *et al.*, 2013), aunque con algunas particularidades.

La sola presencia de niños en el hogar, en especial los que se encuentran en edad preescolar (menores de 5 años), requiere a las mujeres de un mayor tiempo destinado tanto a los quehaceres domésticos como al trabajo de cuidados (H3), como ya identificaron antecedentes regionales (Lupica, 2015; Milosavljevic, 2008). Asimismo, parece incidir fuertemente en la carga global de trabajo, especialmente en los quintiles más bajos de ingresos, lo cual ha sido señalado para el caso de la EUT de Rosario (Ganem *et al.*, 2013) y para el caso de la provincia de Buenos Aires⁸ (Andreu y Buccafusca, 2009).

8 En el presente trabajo se analizó la presencia de niños menores a 5, 10 o 15 años en el hogar. En el antecedente de Rosario, menores a 18 años; en la provincia de Buenos Aires, en cambio, se consideró la presencia de menores de 10 años de edad. Se requerirá avanzar a futuro en acuerdos que permitan una mayor comparabilidad interestudios en estas categorías.

De esta forma, se observa que las tareas domésticas y de cuidado de niños, niñas y adolescentes implican la existencia de una «doble jornada» de trabajo para las mujeres con empleo, al tiempo que las actividades no remuneradas abocadas a la satisfacción de las necesidades de dependientes menores de 5 años constituyen una jornada laboral excluyente para las mujeres desocupadas o inactivas, especialmente aquellas de hogares con bajos ingresos.

En este sentido, el estatus socioeconómico de los hogares (en función de sus ingresos, el nivel educativo y la ocupación de sus adultos) se asocia con la carga global de trabajo, en consonancia a lo hipotetizado (H4). El ingreso parece constituir un *amortiguador* de los efectos de sobrecarga de trabajo no remunerado para las mujeres, aunque no se observa una tendencia en el mismo sentido para los varones.

Los resultados ponen en tensión las diferencias en las cargas globales de trabajo de las mujeres con empleo y desocupadas o inactivas, respecto de los varones: las primeras trabajan hasta dos horas más por día que los varones ocupados, diferencia que se acrecienta para el caso de mujeres desocupadas o inactivas respecto de los varones en su misma situación. Entre las particularidades de los datos de la TNRYUT aquí analizados cabe señalar que las diferencias de carga global de trabajo entre varones y mujeres resultó más marcada que en los casos de Rosario y CABA (Esquivel, 2009; Ganem *et al.*, 2013). Esto puede deberse a que los datos aquí reportados corresponden solo a los días laborales típicos (lunes a viernes), siendo que en estos antecedentes los varones registraron mayor nivel de participación en tareas domésticas y de cuidado los fines de semana (Esquivel, 2009; Ganem *et al.*, 2013). Pero también es posible que existan contextos del país que reflejen una distribución más injusta de las cargas domésticas y de cuidado, y más inequitativa participación entre varones y mujeres en el trabajo mercantil que los de CABA y Rosario.

En cuanto a las EUT, es necesario señalar la tardía implementación de mediciones en el país, a pesar de los compromisos internacionales asumidos previamente. Si bien muy valorable y de gran relevancia como primera experiencia a nivel nacional, la TNRYUT se basa en la aplicación de unas pocas preguntas en dos módulos de la EAHU que no resultan suficientes para abordar en complejidad la problemática desde una perspectiva de la economía de cuidado, ni desde un abordaje comparativo con las EUT más sistemáticas a nivel local e internacional. La falta de estandarización de las estadísticas y mediciones realizadas dificulta valorar la magnitud comparativa de la inequidad de género evidenciada (Marco Navarro, 2012). Lograr una mayor com-

parabilidad entre los antecedentes locales y regionales constituye un desafío pendiente para este tipo de estudios.

De forma general, deben señalarse las limitaciones en términos metodológicos que supone que los datos generados por la TNRYUT no provengan de un diario de actividades del día de anterior (como la mayoría de los antecedentes en el país y en la región), sino del reporte de la carga global de trabajo del día anterior según clasificaciones previas de actividades. A su vez, los datos no son mayormente autorreferenciados, ya que surgen del reporte para todos los miembros del hogar que realiza el o la persona encuestada, situación que puede haber conducido a sobrerreportes. Además, la manera en que se han sondeando los usos del tiempo no permiten la identificación de multiactividad o simultaneidad, aspecto que —como han demostrado algunos antecedentes locales (Andreu y Buccafusca, 2009; Ávila *et al.*, 2009)— presentaría también diferencia marcada de género. Es necesario a su vez conocer si el reporte de las actividades corresponde a un día típico o atípico y profundizar en la elasticidad de las actividades domésticas o de cuidados se trate o no de una jornada laboral. Por otra parte, diversas acciones clasificadas por ICATUS⁹ permanecen fuera de la indagación (los desplazamientos relacionados con el cuidado de miembros del hogar y la distinción entre cuidados de bebés, niños/as, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, por citar apenas algunos ejemplos). Estas actividades invisibilizadas demandan acciones específicas por parte de los Estados, ya que suponen usuarios/as diferenciados/as de políticas públicas potenciales, y diferentes niveles de responsabilidad y costos por parte de las personas cuidadoras. Indagar también el tiempo abocado al cuidado personal, el consumo de medios de comunicación o las actividades asociadas al tiempo libre podría brindar información relevante para evidenciar si la distribución de los quehaceres domésticos y de cuidados al interior de los hogares supone costos aún mayores en términos de género y estatus socioeconómico.

Las discusiones sobre la instrumentalización, la metodología y la conceptualización de los usos del tiempo, como abordaje privilegiado desde una «economía de cuidado», no deben llevarnos a perder de vista que la desigual valoración social y económica del trabajo de varones y mujeres remite no solo a la redistribución de poder y riquezas en una sociedad, sino también a las jerarquías culturales que reflejan un estatus social subordinado de las mujeres respecto de los varones (Fraser, 2000). A su

9 Refiere a la Clasificación Internacional de Actividades para las Estadísticas de Uso de Tiempo (ICATUS, por sus siglas en inglés).

vez, estas desigualdades de género impactan negativamente en la consecución de un desarrollo humano integral y sostenible en nuestras sociedades y exigen políticas públicas específicas por parte de los Estados.

Si bien a lo largo de las últimas décadas se han identificado avances significativos en materia de igualdad de género y reconocimiento de derechos en la región, a la vez que se han ampliado las coberturas de protección social para niños/as, trabajadores/as informales, adultos mayores y personas con discapacidad, entre otros (Roffman, Apella y Vezza, 2013; Marco Navarro, 2012), aún existen muchos desafíos a nivel regional, nacional y local en términos de políticas públicas de cuidados.

Para Esquivel (2015: 66) una «agenda de cuidados» realmente transformadora requeriría modificar radicalmente la prestación de cuidados en torno a lo que se ha denominado «el marco de las tres R»: reconocimiento (de las problemáticas y desigualdades ocasionadas por la injusta distribución de las cargas de cuidado), reducción (de la brecha en términos de usos del tiempo) y redistribución, es decir, distribución equitativa de los costos del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre varones y mujeres de diversos sectores socioeconómicos. Los resultados aquí presentados apuntan al reconocimiento de las desigualdades de género en el tiempo invertido en el trabajo doméstico no remunerado, lo cual ha sido habitual en las EUT implementadas a partir de la Plataforma de Acción de Beijing (1995), aunque las acciones de reducción de dichas desigualdades y de redistribución de las cargas domésticas y de cuidados demandan abordajes más complejos de la problemática.

Batthyány (2015), por su parte, considera que las políticas públicas que se dediquen a la problemática deberían pasar de políticas a corto plazo, muchas veces asistencialistas, a políticas más integrales y sistémicas en ámbitos de educación y trabajo, hasta arribar a políticas que reflejen un nuevo pacto social, orientadas a cuestionar la división sexual del trabajo y a considerar el cuidado como dimensión esencial del desarrollo. La autora cuestiona, a su vez, que muchos avances recientes en este sentido se basan en una débil institucionalidad y falta de especificidad, ya que muchas veces están enmarcados directa o indirectamente en programas de lucha contra la pobreza más amplios (Batthyány, 2015).

En este sentido, los datos aquí reportados enfatizan la necesidad de discutir más ampliamente las responsabilidades del Estado, el mercado y la sociedad en general en la generación de estímulos para una reorganización social del trabajo más equitativa y que permita avanzar en las metas y consensos internacionales contraídos, y en la consecución de ciudadanía plena para las mujeres.

Bibliografía

- Abramo, L. (2004), «¿Inserción laboral de las mujeres en América Latina: Una fuerza de trabajo secundaria?», en *Revista Estudios Feministas*, 12, disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38112213>>.
- Aguirre, R. (2009), *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo, UNIFEM Uruguay.
- Aguirre, R. y Batthyány, K. (2007), «Introducción», en Gutiérrez, M. A., *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 19-21.
- Aguirre, R. y Ferrari, F. (2014), *Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro*, Santiago de Chile, Serie Asuntos de Género 122, CEPAL.
- Aguirre, R.; Batthyány, K.; Genta, N. y Perrotta, V. (2014), «Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay», en *Iconos*, Revista de Ciencias Sociales, n.º 50, Quito: FLACSO, 43-60.
- Andreu, M. C. y Buccafusca, S. (2009), «Las encuestas de uso del tiempo en la Argentina. El caso de la provincia de Buenos Aires», ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 31 de agosto al 4 de septiembre.
- Araya, M. J. (2003) *Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientaciones de género*. Serie Mujer y Desarrollo, 50, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/5915-un-acercamiento-las-encuestas-sobre-el-uso-del-tiempo-con-orientacion-de-genero>>.
- Aspiazu, E. y Seltzer, S. (2011), «El uso del tiempo desde una perspectiva de género. Encuesta a varones y mujeres de una ONG de Mar del Plata», *Faces*, 17 (36-37): 33-48.
- Ávila, L.; Kirby, S.; Prolongo, Caputo, V.; Lopéz, E.; Lascano, M. R. y Moya, D. (2009), «Uso del Tiempo: hallazgos en sectores de clase media en el Gran San Juan», ponencia en XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 31 de agosto al 4 de septiembre.
- Batthyány, K. (2010), «Trabajo no remunerado y división sexual del trabajo. Cambios y permanencias en las familias», en *El Uruguay desde la Sociología VIII. 8ª Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología*, Montevideo, Universidad de la República, 133-146.
- (2015), *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37726/S1500041_es.pdf?sequence=1>.
- Castillo, V.; Esquivel, V.; Rojo, S.; Tumini, L. y Yoguel, G. (2008), «Los efectos del nuevo patrón de crecimiento sobre el empleo femenino, 2003-2006», en M. Novick, S. Rojo, S. y V. Castillo (comps.), *El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003-2007*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, CEPAL (documento de proyecto), Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (2014), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?jsessionid=A1B603EA67E85B3A7B8F2262888DEAF0?sequence=6>.
- (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, 12-15 agosto, disponible en: <<http://www.cepal.org/>

- celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_monte-video_pyd.pdf>.
- CEPAL (2010), *Consenso de Brasilia*, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6-9 agosto, disponible en: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/5/40235/P40235.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-pconferencia.xslt>>.
- (2007), *Consenso de Quito*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6-9 agosto, disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>>.
- CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT (2013), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Informe Regional, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf>.
- Charles, M. y Grusky, D. B. (2004), *Occupational Ghetos: The Worldwide Segregation of Women and Men*, Nueva York, Stanford University Press.
- Dirección General de Estadística y Censos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DGEyC) (2007), *El tiempo de trabajo total. Mujeres y varones en la Ciudad de Buenos Aires*. Informe de Resultados n.º 328, disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/informe_328_encuesta_de_uso_del_tiempo.pdf>
- Esquivel, V. (2015), «El cuidado: de concepto analítico a agenda política», en *Nueva Sociedad*, 256, marzo-abril: 63-74.
- (2014), *La pobreza de ingreso y tiempo en Buenos Aires, Argentina. Un ejercicio de medición de la pobreza para el diseño de políticas públicas*, Panamá, PNUD.
- (2013), *Care in households and communities: Background paper on conceptual issues*, OXFAM.
- (2009), *Uso del tiempo en la ciudad de Buenos Aires*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2012), «El cuidado infantil en las familias. Un análisis en base a la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires» en: V. Esquivel, E. Faur y E. Jelin (eds.). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el Mercado*, Buenos Aires, IDES, UNFPA, UNICEF, pp. 73-105.
- (2011), «Sixteen Years after Beijing: What Are the New Policy Agendas for Time-Use Data Collection?» en *Feminist Economics*, 17:4, 215-238.
- Faur, E. y Zamberlin, N. (2008), «Gramáticas de género en el mundo laboral. Perspectivas de trabajadoras y trabajadores en cuatro ramas del sector productivo del área metropolitana de Buenos Aires», en M. Novick, S. Rojo y V. Castillo (comp.) *El trabajo femenino en la post-convertibilidad. Argentina 2003-2007*, Santiago de Chile, CEPAL, GTZ, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Fraser, N. (2000), «Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento», en *New Left Review*, 4, 55-68.
- Gandini, L. y Parker, S. (2013), «Diario versus cuestionario: una comparación de metodologías para la medición del trabajo remunerado y no remunerado», en L. Gandini y M. Padrón Innamorato (coords.), *Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes*, Río de Janeiro, ALAP Eds., Serie investigaciones n.º 1, 147-185.
- Ganem, J.; Giustiniani, P. y Peinado, G. (2013), «El trabajo de cuidado de menores en la ciudad de Rosario. Articulación familia, Estado y mercado», trabajo presentado en las XVIII Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Rosario, noviembre de 2013, disponible en: <<http://fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u16/Decimocuartas/ga->

- nem_giustiniani_peinado_el_trabajo_de_cuidado_de_menores_en_la_ciudad_de_rosario.pdf>
- Gómez, C.; Miller, T. y Saad, P. (2013), *Participación laboral femenina y bono de género en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/CELADE, disponible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/35897-participacion-laboral-femenina-y-bono-de-genero-en-america-latina>>
- Hochschild, A. (1989), *The second shift. Working families and the revolutions at home*, Nueva York, Penguin Books.
- IDESA (2015), *Cayó la participación laboral femenina en los hogares pobres. Brief de informe nacional*, IDESA, Buenos Aires, disponible en: <http://www.idesa.org/sites/default/files/documentos/Informe_Nacional_22-2-15.pdf>.
- Lupica, C. (2015), *Instituciones laborales y políticas de empleo. Avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Marco Navarro, F. (2012), *La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/5849-la-utilizacion-de-las-encuestas-de-uso-del-tiempo-en-las-politicas-publicas>>.
- Milosavljevic, V. (2008), «Las encuestas de uso del tiempo en América Latina», trabajo presentado en XI Encuentro internacional de estadísticas de género, Aguas Calientes, México, 29 septiembre al 1 de octubre.
- Naciones Unidas (1995), *Declaración y Plataforma de Acción*, IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>>.
- Pautassi, L. (2013), «Género, trabajo, cuidado y seguridad social. Indicadores para su medición», ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo. El Trabajo en el Siglo XXI. Cambios, impactos y perspectivas, GT 03, disponible en: <<http://congressoalast.com/wp-content/uploads/2013/08/222.pdf>>
- Rodríguez Enríquez, C. (2012), «La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?», *Revista CEPAL*, 106, Santiago de Chile, CEPAL, 23-36.
- Rofman, R.; Apella, I. y Vezza, E. (eds.) (2013), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial, disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/624841468047055585/pdf/827240WPOP12960siones0contributivas.pdf>>.
- Villamizar García-Herreros, M. E. (2011), *Uso del tiempo de mujeres y hombres en Colombia. Midiendo la inequidad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Weller, J. (2009), *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales*, Santiago de Chile, CEPAL.

Anexo. Resultados del análisis de la varianza de dos factores o más factores

Tabla 1. (complemento del gráfico 1) Factores: sexo y otros factores: edad, nivel educativo, quintiles de ingresos, presencia de niños en el hogar.

Origen	Modelo 1 (Edad)		Modelo 2 (Educación)		Modelo 3 (Ingresos)		Modelo 4 (Niños <15)		Modelo 5 (Niños <10)		Modelo 6 (Niños <5)	
	F	Sig.	F	Sig.	F	Sig.	F	Sig.	F	Sig.	F	Sig.
Modelo corregido	181,6	0,00	259,3	0,00	365,5	0,00	1119,6	0,00	1098,4	0,00	1093,9	0,00
Interceptación	110060,3	0,00	15907,1	0,00	151723,6	0,00	152707,2	0,00	150979,7	0,00	123583,1	0,00
Sexo	2115,5	0,00	236,3	0,00	3027,7	0,00	2793,8	0,00	3173,9	0,00	3120,1	0,00
Edad	34,9	0,00										
Sexo * Edad	6,6	0,00										
Nivel Educ.			25,7	0,00								
Sexo * Nivel Educ.			27,1	0,00								
Quintil Ingreso					49,0	0,00						
Sexo*Quintil Ingreso					27,3	0,00						
Niños<15							12,8	0,00				
Sexo * Niños<15							296,0	0,00				
Niños<10									6,0	0,01		
Sexo * Niños<10									251,6	0,00		
Niños<5											2,1	0,15
Sexo * Niños<5											244,8	0,00

Edad: Edad en grupos quinquenales.
Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 2. (complemento del gráfico 2)

<i>Origen</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	399,347	0,000
Interceptación	18784,108	0,000
Sexo	4631,784	0,000
Edad	120,361	0,000
Actividad	695,452	0,000
Sexo * Edad	55,535	0,000
Sexo * Actividad	271,515	0,000
Edad * Actividad	8,872	0,000
Sexo * Edad * Actividad	17,239	0,000

Edad: Edad en grupos quinquenales.

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 3. (complemento del gráfico 3)

<i>Origen</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	694,203	0,000
Interceptación	20598,038	0,000
Sexo	5555,949	0,000
Quintil Ingreso	117,030	0,000
Actividad	159,686	0,000
Sexo * Quintil Ingreso	115,906	0,000
Sexo * Actividad	135,117	0,000
Quintil Ingreso * Actividad	0,411	0,801
Sexo * Quintil Ingreso * Actividad	10,515	0,000

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 4. (complemento del gráfico 4)

<i>Origen</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	2647,261	0,000
Interceptación	24935,962	0,000
Sexo	7407,841	0,000
Niños<5	1992,257	0,000
Actividad	270,607	0,000
Sexo * Niños<5	984,843	0,000
Sexo * Actividad	228,723	0,000
Niños<5 * Actividad	4,450	0,035
Sexo * Niños<5 * Actividad	29,425	0,000

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 5. (complemento del gráfico 5)

<i>Origen</i>	<i>Horas trabajo doméstico</i>		<i>Quehaceres domésticos</i>		<i>Apoyo escolar</i>		<i>Cuidado de personas</i>	
	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	3800,6	0,000	4625,1	0,000	371,1	0,000	1042,3	0,000
Interceptación	26204,4	0,000	34435,2	0,000	2649,9	0,000	5964,0	0,000
Sexo	7450,6	0,000	8513,9	0,000	820,5	0,000	2089,1	0,000
Actividad	450,7	0,000	764,9	0,000	7,9	0,005	117,5	0,000
Sexo * Actividad	384,7	0,000	300,6	0,000	25,5	0,000	214,3	0,000

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tablas 6. (complemento del gráfico 6)

<i>Origen</i>	<i>Horas trabajo doméstico</i>		<i>Quehaceres domésticos</i>		<i>Apoyo escolar</i>		<i>Cuidado de personas</i>	
	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	399,3	0,000	465,2	0,000	85,3	0,000	150,7	0,000
Interceptación	18784,1	0,000	25877,3	0,000	1693,1	0,000	3933,0	0,000
Sexo	4631,8	0,000	5708,0	0,000	426,4	0,000	1172,1	0,000
Edad	120,4	0,000	153,8	0,000	81,1	0,000	93,8	0,000
Actividad	695,5	0,000	1033,2	0,000	57,9	0,000	162,2	0,000
Sexo * Edad	55,5	0,000	37,0	0,000	35,8	0,000	53,1	0,000
Sexo * Actividad	271,5	0,000	251,6	0,000	32,5	0,000	112,1	0,000
Edad * Actividad	8,9	0,000	465,2	0,000	5,4	0,000	5,0	0,000
Sexo * Edad * Actividad	17,2	0,000	25877,3	0,000	5,1	0,000	9,7	0,000

Edad: Edad en grupos quinquenales.

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 7. (complemento del gráfico 7)

<i>Origen</i>	<i>Horas trabajo doméstico</i>		<i>Quehaceres domésticos</i>		<i>Apoyo escolar</i>		<i>Cuidado de personas</i>	
	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	694,2	0,000	751,5	0,000	92,2	0,000	238,9	0,000
Interceptación	20598,0	0,000	28844,8	0,000	1897,9	0,000	4106,7	0,000
Sexo	5555,9	0,000	6852,6	0,000	524,8	0,000	1357,6	0,000
Actividad	159,7	0,000	617,4	0,000	6,5	0,011	3,4	0,065
Quintil Ingreso	117,0	0,000	2,4	0,048	60,9	0,000	152,8	0,000
Sexo * Actividad	135,1	0,000	198,3	0,000	0,5	0,479	50,6	0,000
Sexo * Quintil Ingreso	115,9	0,000	41,3	0,000	37,0	0,000	72,1	0,000
Quintil Ingreso * Actividad	0,4	0,801	7,1	0,000	2,2	0,064	6,7	0,000
Sexo * Quintil Ingreso * Actividad	10,5	0,000	9,9	0,000	5,8	0,000	9,5	0,000

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 8. (complemento del gráfico 8)

<i>Origen</i>	<i>Horas trabajo doméstico</i>		<i>Quehaceres domésticos</i>		<i>Apoyo escolar</i>		<i>Cuidado de personas</i>	
	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	2647,3	0,00	2044,1	0,00	235,4	0,00	1686,9	0,00
Interceptación	24936	0,00	23502,8	0,00	2299,8	0,00	8366	0,00
Sexo	7407,8	0,00	6289,6	0,00	695,8	0,00	2831,6	0,00
Actividad	270,6	0,00	465,8	0,00	2,4	0,12	54,6	0,00
Niños<5	1992,3	0,00	60,8	0,00	208,4	0,00	3074,4	0,00
Sexo * Actividad	228,7	0,00	186,1	0,00	10	0,00	116	0,00
Sexo * Niños<5	984,8	0,00	116,1	0,00	73,7	0,00	1231,1	0,00
Niños<5 * Actividad	4,4	0,04	0,2	0,64	0	0,98	4	0,05
Sexo * Niños<5 * Actividad	29,4	0,00	0,3	0,60	1	0,33	48	0,00

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 9. (complemento del gráfico 9). Carga global de trabajo según sexo, actividad y grupos quinquenales de edad

<i>Origen</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	437,845	0,000
Interceptación	50987,303	0,000
Sexo	1851,190	0,000
Actividad	7396,092	0,000
Edad	139,809	0,000
Sexo * Actividad	857,898	0,000
Sexo * Edad	41,789	0,000
Actividad * Edad	7,848	0,000
Sexo * Actividad * Edad	13,009	0,000

Edad: Edad en grupos quinquenales.

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 10. (complemento del gráfico 10). Carga global de trabajo según sexo, actividad y quintiles de ingreso

<i>Origen</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	733,889	0,000
Interceptación	58512,458	0,000
Sexo	2234,109	0,000
Actividad	11908,129	0,000
Quintil Ingreso	60,897	0,000
Sexo * Actividad	675,545	0,000
Sexo * Quintil Ingreso	66,965	0,000
Actividad * Quintil Ingreso	5,156	0,000
Sexo * Actividad * Quintil Ingreso	8,828	0,000

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Tabla 11. (complemento del gráfico 11). Carga global de trabajo según sexo, actividad y presencia de niños menores de 5 años en el hogar

<i>Origen</i>	<i>F</i>	<i>Sig.</i>
Modelo corregido	2612,890	0,000
Interceptación	59985,047	0,000
Sexo	3150,968	0,000
Actividad	9632,506	0,000
Niños<5	1509,604	0,000
Sexo * Actividad	843,775	0,000
Sexo * Niños<5	522,098	0,000
Actividad * Niños<5	0,244	0,621
Sexo * Actividad * Niños<5	66,154	0,000

Fuente: elaboración propia a partir de la EAHU 2013. Total país urbano. INDEC.

Entre derechos y hechos. Situación de mujeres centroamericanas en México

Martha Luz Rojas Wiesner¹

Resumen

El objetivo del presente capítulo es identificar si hay algún tipo de avance en México en el tema prioritario del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo 2013 «migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes», pero enfocado en la situación de mujeres centroamericanas de México. Con ese fin, se hace una primera aproximación a la presencia de estas mujeres en México, en particular en dos modalidades migratorias, de destino y en tránsito, para abordar algunos de los problemas de negación o falta de protección de derechos como migrantes en México y, finalmente, para aludir a los avances ya referidos, los cuales son opacados por el enfoque de securitización que prevalece. El análisis se basa en el examen del informe elaborado por México para la Conferencia Regional de Población y Desarrollo 2015 y en documentos académicos y de la sociedad civil.

Palabras clave: mujeres migrantes de Centroamérica, protección de derechos, Consenso de Montevideo.

Abstract

Between rights and reality. Central American migrant women in Mexico

The aim of this chapter is to identify, through a focus on the situation of Central American migrant women in Mexico, whether there has been any progress in Mexico with regards to the priority topic «international migration and the protection of the rights of all migrants» of the 2013 Montevideo Consensus on Population and Development. With this objective, this work provides a first approximation on the presences of Central American migrant women in Mexico, specifically in two migratory patterns, destination and transit, in order to address some of the problems of negation or lack of protections of migrant rights in Mexico, and lastly, to allude to the aforementioned progress, which are overshadowed by the securitization approach prevails. This analysis draws from the considerations of the report prepared by Mexico for the Regional Conference on Population and Development in 2015, along with academic and civil society documents.

Keywords: Central American Migrant Women, protection of Rights, Montevideo Consensus.

1 Profesora-investigadora del Departamento Sociedad y Cultura de El Colegio de la Frontera Sur, sede San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México, <mrojas@ecosur.mx>.

Introducción

A fines de la década de los noventa, en México se comenzó a registrar un incremento notorio de la llamada migración en tránsito desde Centroamérica. El país ya se caracterizaba por su histórica emigración hacia los Estados Unidos y, aunque de poca proporción, también contaba con un *stock* de inmigrantes. Con la presencia de migrantes centroamericanos sin documentación migratoria que buscaban llegar a los Estados Unidos, se empezó a destacar la confluencia espacial y temporal de estos movimientos de migración internacional en el país que, si bien no se producía en todas las regiones de este, sí adquirió importancia en una coyuntura en la que las deportaciones y la violación de derechos humanos de migrantes en tránsito se revelaban como una práctica que exigía una inmediata intervención social y gubernamental.

Desde fines de la década de los noventa, pero en particular de la década siguiente, varios actores sociales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales han demandado al gobierno mexicano la atención integral a la migración y la protección a los derechos humanos de migrantes, independientemente de su procedencia y de su situación migratoria, considerando que el país ya no era solo expulsor de su propia población, sino que, además, era receptor y territorio de paso de migrantes. Se demandaba considerar esta complejidad, pero atendiendo al mismo tiempo las características de cada modalidad migratoria y la situación de quienes participaban en estas.

En algunas regiones de México, como la del sur-sureste, la confluencia de los movimientos migratorios ya citados fue más evidente en los primeros años del siglo XXI, cuando en entidades federativas como Chiapas, en las que aún no se registraba el proceso expulsor hacia los Estados Unidos que caracterizaba a otras zonas del país, se incrementó la emigración con ese destino. Este proceso coincidía con la presencia centroamericana que desde 1998 había cobrado importancia en regiones de esta entidad, como el Soconusco y la Costa, que se constituyeron en una de las principales rutas de paso hacia el centro y norte de México. En esta entidad, además, ya se registraban flujos históricos de trabajadores agrícolas temporales procedentes de Guatemala y una movilidad cotidiana (*commuting*) de trabajadores y residentes fronterizos del mismo origen. Además, la región sur-sureste, ya tenía su propia dinámica migratoria interna, en la que también participaban personas inmigrantes que una vez establecidas se movían hacia otra localidad o entidad de la región (Ángeles y Rojas, 2000; Castillo, 2001; Rojas, 2011).

En otras regiones de México se conoce poco acerca de la confluencia o la coexistencia de los procesos migratorios internacionales citados, aunque la presencia centroamericana, y en menor medida de otras procedencias, en los tres últimos lustros fue demarcando territorios de movilidad, pero al mismo tiempo perfilando algunos de asentamiento². Hay evidencia de un cambio en la permanencia de migrantes en tránsito por México, lo que a su vez ha llevado a cuestionar el concepto «tránsito».

Este cuestionamiento es crucial para reflexionar sobre las reales implicaciones de las situaciones que viven personas que por diversas circunstancias tuvieron que repensar su viaje y ajustarse a contingencias no previstas. Las evidencias muestran que las personas en tránsito por México no necesariamente se desplazan de manera unidireccional sur-norte, sino que hay quienes lo hacen en complejos arreglos, con distintas temporalidades y direcciones, como resultado de decisiones que pueden estar relacionadas con su propia seguridad y las de sus familias (Arriola, 2012; Basok *et al.*, 2015).

El interés por esta confluencia de modalidades de migración y por conocer la situación de las mujeres centroamericanas se vincula con la preocupación por los problemas que enfrentan en México en cuanto a la garantía y protección de sus derechos. Las distintas evidencias de la violencia extrema por parte de la delincuencia común y del crimen organizado, así como la violación de derechos humanos por autoridades de migración y de otras dependencias de gobierno, por comisión o por omisión, en contra de mujeres migrantes en tránsito por México, nos han llevado a demandar su urgente atención. Pero, los problemas de acceso a derechos no son privativos de quienes participan en esta modalidad de migración; igualmente, las mujeres centroamericanas que ya viven en México o que llegan a trabajar temporalmente o que lo hacen de manera cotidiana, también enfrentan la negación de derechos (Rojas y Ángeles, 2011).

Esto no implica que los hombres no sean víctimas de violencia extrema y de violación y negación de derechos y que no merezcan la misma atención. Sin duda, las afirmaciones en este capítulo también aplican para esta última población. El caso de las mujeres debe ser tomado como un indicador, mediante el cual se puede analizar si hay algún tipo de avances en los acuerdos del Consenso de Montevideo sobre la protección de derechos. Por otra parte, hay un mayor número

2 Algunos estudios dan cuenta del proceso de asentamiento de migrantes centroamericanos y, en casos muy concretos, de mujeres centroamericanas en contextos geográficos diferentes a los de la fronteras sur de México (véase, por ejemplo, Asakura, 2012).

de mujeres centroamericanas, en comparación con mujeres de otras nacionalidades, que participan en el flujo de tránsito ya citado, como lo veremos más adelante.

Dado nuestro interés en examinar si hay algún avance del gobierno mexicano en la implementación de los acuerdos consignados en el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo de 2013 en el tema prioritario «migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes» (Capítulo F), enfocado en la situación de mujeres centroamericanas en México, hemos dividido el capítulo de la siguiente manera: en primer lugar, se aludirá a algunos datos sobre los tipos de migración para hacer notar la presencia de las mujeres. En segundo lugar, nos referiremos brevemente a la importancia del enfoque en derechos que sitúa a las personas en el centro de las preocupaciones sobre la protección de derechos, que ha sido usado en la política migratoria, pero en un vínculo con el control migratorio y prácticas restrictivas a la movilidad poblacional. En ese mismo apartado señalaremos cómo las mujeres centroamericanas, ya sean inmigrantes o personas que se mueven por territorio mexicano, enfrentan situaciones en las que sus derechos económicos, sociales, culturales y civiles han sido negados o pueden serlo si consideramos que por su estatus migratorio una parte de ellas se ve expuesta a distintos peligros y amenazas.

Finalmente, haremos alusión a algunas acciones que ha emprendido México para avanzar en acuerdos relativos a la protección de derechos de mujeres centroamericanas en México, enmarcados en las metas prioritarias del Consenso de Montevideo, señalando algunos de los problemas que se identifican. Valga señalar aquí que no se trata de un examen de los avances, los cuales deben ser evaluados con indicadores precisos y con la metodología que acuerden los propios países, lo que además supone la generación y sistematización de datos, con miras a las evaluaciones de las próximas reuniones de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo.

Para esta revisión, nos basamos en algunos de los muchos informes sobre derechos humanos de la última década en México y de algunos relativos a legislación en la materia. Igualmente, fue necesario analizar datos del Instituto Nacional de Migración y de la Base de la muestra censal de México 2010. Parte de la información relativa a los avances de México en los acuerdos del Consenso de Montevideo fueron solicitados a la Unidad de Política Migratoria (UPM) y al Consejo Nacional de Población (Conapo), ambas dependientes de la Secretaría de Gobernación de México, en donde me proporcionaron los informes preparados para la Segunda Reunión de la Conferencia Regional de

Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en la ciudad de México, del 9 al 11 de octubre de 2015. Parte de la información también deriva de temáticas relacionadas con la migración en México, abordadas en comunicados, informes o reuniones en los que he participado como integrante del Foro Migraciones y del Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA), así como de las reuniones del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración y de testimonios de migrantes recopilados en entrevistas propias y de otros estudios.

Las mujeres centroamericanas en México

Una aproximación a las características de las mujeres centroamericanas en México en las distintas modalidades o tipos de migración es posible mediante algunas fuentes de información. Para el caso específico de migrantes en el lugar de destino, es importante señalar que no solo se trata de hacer referencia al *stock* de migrantes, sino también a la migración temporal y al *commuting* en la frontera con Guatemala y con Belice. Si bien en la literatura se concibe destino como asentamiento, no se debe perder de vista que hay otras modalidades con una circularidad frecuente que tiene implicaciones en esos lugares de destino. En el tema del acceso a derechos, por ejemplo, esta distinción es necesaria (Rojas, 2011). Históricamente, en México se ha dado poca importancia a estas dos últimas poblaciones, pero en un ámbito más regional, su presencia es significativa, tal como sucede con la migración de jornaleros y jornaleras agrícolas, así como con las comerciantes de Guatemala que trabajan en Chiapas.

Para el *stock* se cuenta con información censal del cuestionario básico o, en los casos de los censos de población y vivienda de 2000 y 2010, del cuestionario ampliado aplicado a una muestra representativa de alrededor de 10% de la población³. Para la migración temporal y el *commuting* se pueden obtener algunos datos de las estadísticas que genera el Instituto Nacional de Migración (INM) a partir de los registros de los trámites de expedición de las tarjetas para trabajadores fronterizos y de las tarjetas de visitantes regionales. A partir de 2004, se comenzó a generar información para estos dos flujos, pero enfocado a la movilidad laboral, mediante la Encuesta Migratoria de la Fron-

3 A la fecha, se pueden hacer estimaciones con la Base de Microdatos de la muestra del Censo de Población y Vivienda del año 2010, advirtiendo sobre los posibles problemas de representatividad cuando se cuenta con pocos casos. Disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos2/default2010.aspx>>.

tera Sur (EMIF Sur), que se aplica de forma permanente desde el año citado, en determinados puntos fronterizos de Guatemala con México. Para las llamadas migraciones en tránsito, la misma EMIF Sur puede ser usada para una aproximación mediante información de personas deportadas desde México y desde los Estados Unidos; dos flujos que, de manera adicional a los laborales, se comenzaron a captar con esta encuesta desde 2008. Algunos datos sobre las migraciones en tránsito también se pueden generar mediante los registros administrativos del INM de detenciones, rechazos y deportaciones⁴.

Mujeres centroamericanas en lugares de destino (*el stock*)

Uno de los datos que resalta en la revisión censal es que la proporción de la población nacida en el extranjero y que vivía o se encontraba en México en el momento censal (*stock*), respecto a la población total del país ha sido históricamente muy baja. En 1930, por ejemplo, esta población representaba 0,97%, pero en los subsecuentes censos fue descendiendo hasta llegar a representar solo 0,4% tanto en 1970 como en 1980. Ya para la década de los noventa, se comenzó a registrar un ligero aumento, de modo que para el censo de 2000 dicha proporción llegó a 0,5% (492.617) y para el censo de 2010 a 0,85% (961.121). De este último total, 49,3% (473.515) corresponde a mujeres. Del mismo total nacional, destaca que 76,8% (738.103) corresponde a personas nacidas en los Estados Unidos; porcentaje al que le sigue el de quienes nacieron en Guatemala (3,7%).

Según el censo de 2010, en su conjunto, las personas nacidas en Centroamérica representan alrededor de 6% del total de quienes viven en México y no nacieron en su territorio⁵. En un análisis exploratorio de los resultados de la muestra censal, se identifica que este último porcentaje equivale a 59.211 personas, de las cuales 55% (32.497) está constituido por mujeres provenientes de los siete países centroamericanos, aunque la mayoría de ellas (92%) nació en los países del llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) más Nicaragua, y un poco más de la mitad (17.483 = 53,8%) es originaria de la vecina Guatemala. A nivel de entidad federativa, alrededor de la

4 Al menos hasta mediados de 2014, los datos administrativos del INM sobre las deportaciones, daban una aproximación al comportamiento del flujo. Sin embargo, este patrón puede estar afectado por las estrictas acciones migratorias de contención y de control emprendidas desde julio de 2014, que produjeron un incremento notorio de deportaciones debido a la aplicación del llamado Programa Integral Frontera Sur que comenzó a operar en el mes mencionado (véase, por ejemplo, Knippen *et al.*, 2015).

5 Consulta de tabulados del cuestionario básico del Censo de Población y Vivienda 2010, disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx>> e INEGI (2011).

mitad (15.323 = 47,3%) de las mujeres centroamericanas residía en Chiapas, en donde 76% (11.678) de este último total está constituido por mujeres guatemaltecas⁶.

Con los datos de la muestra censal de 2010, se puede contar con información relativa a las regiones en donde se han asentado las mujeres centroamericanas, en particular en la última década, dado el incremento que se registró en ese período (INEGI, 2011). El análisis permite distinguir cuatro grandes regiones donde vive la mayoría. Por un lado, están las entidades de la frontera sur (Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco), donde reside 60% (19.496) del total de ellas, con predominio de mujeres originarias de Guatemala (73% = 14.190). Otro agrupamiento es el de las entidades del centro-occidente del país (Estado de México, Distrito Federal, Jalisco), donde se ubican los principales centros urbanos como la Ciudad de México y Guadalajara, y vive alrededor de 15% del total de mujeres centroamericanas. Un tercer grupo lo forman las entidades de la frontera norte (Baja California, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua y Sonora), donde reside 10%. Finalmente, un cuarto grupo está conformado por las entidades ubicadas en las rutas de tránsito de la migración centroamericana hacia los Estados Unidos (Veracruz, Puebla, Morelos, Guanajuato), donde reside alrededor de 7% de las mujeres centroamericanas.

De manera sucinta, a partir de la misma fuente censal, se pueden enunciar algunas de las principales características, con relación al total de mujeres de origen centroamericano que al momento censal se encontraban en México: en conjunto, la edad mediana es de 30 años, pero las mujeres nacidas en Nicaragua tienen en promedio la mayor edad (mediana = 41 años), seguidas por las de El Salvador (40 años), Honduras (32 años) y Guatemala (30 años). En cuanto a la escolaridad, 28% del total referido no sabe leer ni escribir. Las mujeres de Guatemala tienen el mayor porcentaje de analfabetismo (26,5%), proporción que contrasta con el de las mujeres de las demás nacionalidades de la misma región (salvadoreñas, 6,6%; hondureñas, 3,3%; nicaragüenses, 1,8%). De las mujeres que asistieron a la escuela, las guatemaltecas tienen la menor escolaridad acumulada (media = 7,5 años); le siguen las hondureñas (9,7 años), las salvadoreñas (12,2 años) y las nicaragüenses (12,3 años).

Alrededor de 32% del total de las mujeres centroamericanas en México, en 2010, se encontraba ocupada en alguna actividad econó-

6 Estimaciones propias con Base de Microdatos de la muestra del Censo de Población y Vivienda del año 2010. Disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos2/default2010.aspx>>.

mica. El mayor nivel de ocupación lo tienen las mujeres nicaragüenses (45,2%), seguido del de las hondureñas (35,7%), salvadoreñas (34,7%) y guatemaltecas (30,6%). Mayoritariamente, las mujeres centroamericanas se ocupan como empleadas y obreras (56,6%) y trabajadoras por cuenta propia (que no contratan trabajadores) (27,3%). El resto se desempeña como ayudantes, jornaleras, trabajadoras familiares sin pago y patronas o empleadoras. Por país de origen, las mujeres nicaragüenses se ocupan sobre todo como empleadas u obreras (88%); las mujeres guatemaltecas y hondureñas se ocupan de manera similar como empleadas u obreras (56,5% y 50,6%, respectivamente) y como trabajadoras por cuenta propia (25,8% y 28,5%, respectivamente); mientras que las mujeres salvadoreñas se emplean en proporciones similares como empleadas y como trabajadoras por cuenta propia (48,5% y 44,7%, respectivamente).

Mujeres centroamericanas en lugares de destino (trabajadoras temporales y *commuters*)

A partir de los tabulados de la EMIF Sur para el año más recientemente publicado (2011) (INM *et al.*, 2013)⁷, referidos a uno de los dos flujos de trabajadores de Guatemala en México (norte-sur o procedentes de México a Guatemala)⁸, se pueden enunciar a modo de ilustración algunas características de las mujeres, en este caso guatemaltecas, que participan en la movilidad fronteriza. De acuerdo con esta edición de la encuesta, en dicho año se registraron 492.198 cruces⁹ de trabajadores y trabajadoras de origen guatemalteco, en mayor medida realizados por hombres (76%). Por temporalidad o duración de estancia, el volumen global de estos eventos, es desglosado en el flujo de quienes permanecieron en México hasta 24 horas (160.055, equivalente a 33% del total) y en el flujo de quienes permanecieron más

7 Aunque la última publicación fue hecha en 2013, las bases de 2012 a 2014 pueden consultarse en línea <www.colef.m/emif> para cálculos más específicos. Los distintos años no son estrictamente comparables debido a cambios en la metodología, por lo que los datos de 2011, publicados oficialmente, puede ser usados para ilustrar.

8 Según la EMIF Sur: «Este subgrupo está constituido por individuos de 15 años o más, nacidos y residentes en Guatemala, que entraron a México vía terrestre por la frontera sur y que en este viaje regresan de México hacia Guatemala. Son migrantes cuyo desplazamiento tuvo como objetivo trabajar o buscar trabajo» (INM *et al.*, 2013: 117).

9 Con la encuesta se capta información de personas que cruzan la frontera, pero una misma persona puede cruzar varias veces. Así que es necesario advertir que si bien las características se refieren a personas, el volumen está integrado por eventos o cruces de personas de 15 años y más, captados antes de su internación a México por tres puntos fronterizos del lado guatemalteco: Tecún Umán, El Carmen, La Mesilla, los dos primeros ubicados en el departamento de San Marcos y el tercero en el departamento de Huehuetenango.

de un día (332.143 = 67%). De manera aproximada, se asume que el primer caso se trata de cruces realizados por residentes fronterizos que se desplazan cotidianamente a trabajar en México (o *commuters*), mientras que el segundo corresponde a migrantes temporales sin intención de quedarse a vivir en México.

Del flujo de trabajadores y trabajadoras *residentes fronterizos o commuters* (160.055 eventos), 42,8% corresponde a la participación de mujeres (68.519 eventos). De estos últimos eventos, 36,4% corresponde a mujeres guatemaltecas entre 30 y 39 años; 32% a mujeres de 20 a 29 años; y 22% a mujeres de 40 a 49 años. En cuanto a la condición de alfabetismo, 11% son casos de mujeres que no saben leer ni escribir. Respecto a la escolaridad, la EMIF reporta que alrededor de 82% (55.944) de los eventos de *commuting* corresponde a mujeres que cursaron algún grado de primaria. En su mayoría, se trata de casos de mujeres que son esposas del jefe de hogar (72%) y que se ocupan en el sector del comercio (80%) y en servicios domésticos (15,6%). Según oficio u ocupación, 78,9% son casos de mujeres vendedoras ambulantes y 15,6% de trabajadoras domésticas.

Del flujo de trabajadores y trabajadoras *temporales* (332.143 eventos), 14,4% corresponde a la participación de mujeres (47.925 eventos). De estos últimos eventos, 55% corresponde a mujeres guatemaltecas entre 20 y 29 años; 21% a mujeres de 15 a 19 años; y 18,7% a mujeres de 30 a 39 años. En cuanto a la condición de alfabetismo, 23,5% son casos de mujeres que no saben leer ni escribir. Alrededor de 75% (35.631) de los eventos de trabajadoras temporales corresponde a quienes cursaron algún grado de primaria. En su mayoría, se trata de casos de mujeres que son hijas del jefe de hogar (74%) y que se ocupan en el sector de servicios domésticos (67,9%) y en el agropecuario (23%). Según ocupación u oficio, 54,4% son casos de trabajadoras domésticas, 9,2% de trabajadoras en servicios diversos y 21% de trabajadoras agropecuarias.

Mujeres centroamericanas hacia los Estados Unidos

Desde fines de la década de los noventa, cuando en México volvió a cobrar importancia la presencia de personas originarias de Centroamérica que sin documentación migratoria buscaban llegar a los Estados Unidos, se ha intentado contar con alguna aproximación al volumen y a las características de este flujo migratorio. Sin embargo, básicamente con lo que se cuenta es con datos de las autoridades migratorias mexicanas relacionados con las deportaciones o devoluciones de migrantes a sus países, mediante los cuales en realidad se tiene una idea del patrón de comportamiento del flujo y, por tanto, de

sus tendencias. Se ha intentado una estimación del volumen, pero el ejercicio ha tenido varias críticas¹⁰.

A partir de las estadísticas de las devoluciones¹¹ de personas extranjeras por autoridades mexicanas, podemos tener una idea de la presencia de mujeres centroamericanas en el flujo de tránsito por México. De acuerdo con estos datos, se evidencia que, en el último lustro, al menos 96% de los eventos de devolución por autoridades en México corresponde al conjunto de los países del Triángulo Norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador). A lo largo de la última década destaca que el predominio numérico de Guatemala en las devoluciones se fue atenuando para coincidir en términos prácticos con los montos de devoluciones de personas de Honduras. Así en 2014, por ejemplo, las devoluciones de personas de Guatemala representaban 39,7%, las de Honduras 38,6% y las de El Salvador 18,4%¹².

Respecto a la presencia de mujeres en este flujo, los datos administrativos no muestran un desglose por sexo por país; se presenta el porcentaje de mujeres respecto al total de devoluciones; sin embargo, ese dato puede servir de aproximación, dado que como hemos visto casi 100% de todas las devoluciones corresponde a la suma de migrantes de Guatemala, Honduras y El Salvador. De acuerdo con la fuente citada, se pueden identificar algunas variaciones en el porcentaje, pero la proporción se ubica por debajo de 25%. Para ejemplificar, se pueden mencionar que, en 2007, 17,8% del total de 113.206 devoluciones correspondía a mujeres; en 2011, 13,3% de 61.202 devoluciones; y en 2014, 22,4% de 107.814 devoluciones¹³. Con la EMIF Sur se puede constatar esta tendencia.

10 Se trata de las estimaciones realizadas por el Centro de Estudios Migratorios, que ahora forma parte de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (Segob), basadas en un modelo que suma tres componentes: 1) el volumen de detenidos y alojados en estaciones o estancias migratorias por autoridades mexicanas, cuyo destino era llegar a los Estados Unidos; 2) el volumen de los detenidos por autoridades migratorias de los Estados Unidos en la zona fronteriza con México y 3) el volumen de quienes lograron entrar y residir en los Estados Unidos después de haber cruzado México de manera irregular (Berumen *et al.*, 2012).

11 Se trata de eventos de devoluciones, en cuyo monto el INM incluye las deportaciones y los que denominan retornos asistidos.

12 Estimaciones propias a partir de datos de «Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según grupo de edad, sexo y condición de viaje» de los Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias de la Unidad de Política Migratoria, Segob. Disponible en: <<http://www.upm.gob.mx>> [consultado en distintas fechas desde la conformación de la Unidad de Política Migratoria (UPM) en 2012, y en su anterior plataforma ubicada en el sitio del INM].

13 *Ibidem*.

Según la edición de la encuesta ya referida de 2011 (INM *et al.*, 2013) y del boletín informativo de la encuesta 2014¹⁴, para el flujo de devueltos desde México¹⁵, en promedio, la proporción de devoluciones de mujeres es similar a la acabada de citar: en 2011, 12,7% de 55.790 devoluciones, y en 2014, 20,5% de 90.781 devoluciones, en conjunto de los tres países del Triángulo Norte centroamericano, corresponde a mujeres.

Los datos de la EMIF Sur de 2011 contribuyen a conocer algunas características de migrantes en tránsito por México. Por país, el mayor porcentaje de devoluciones de mujeres en 2011 es de El Salvador (16,6% de 8310 devoluciones), seguido de las de Guatemala (12% de 30.011 devoluciones) y de las de Honduras (11,9% de 17.469 devoluciones). La mayor parte (94,6%) de los casos corresponde a mujeres que se ubican entre los 15 y 19 años, con la mayor proporción en el grupo de 20 a 29 años (60,4%). Por país, en este último grupo de edades se ubica la mayor parte de devoluciones de mujeres de Honduras (76,3%), de El Salvador (54,2%) y de Guatemala (53,7%).

En términos de escolaridad, hay un claro contraste entre las mujeres de las tres nacionalidades: entre las mujeres guatemaltecas devueltas, hay una mayor proporción con primaria completa (36%), aunque también hay una proporción significativa de quienes tienen la primaria incompleta (25,9%) y de quienes no tienen instrucción (16,1%); por su parte, entre las mujeres hondureñas devueltas, hay un predominio de casos con primaria completa (53,3%), seguidos de los casos de secundaria completa (26%). Entre las mujeres salvadoreñas, los mayores porcentajes corresponden a quienes tienen más que la secundaria (36,6%) y la primaria completa (25,6%). En los tres países, al menos dos tercios de los casos corresponden a mujeres no unidas. Casi en 100% de los casos se trata de devoluciones de mujeres sin documentación migratoria.

La información sobre este flujo debe ser tomada como una aproximación a la presencia de mujeres en la movilidad hacia los Estados Unidos en una situación migratoria irregular. Algunas organizaciones de la sociedad civil en México han insistido en que este tipo de ejercicios es incompleto y que, por tal razón, la proporción de mujeres pu-

14 «Migración de Centroamérica a México y Estados Unidos» (2014), disponible en: <<http://www.colef.mx/emif>>.

15 Este grupo está «constituido por los individuos de 15 años o más, nacidos y residentes en Guatemala, Honduras o El Salvador, que entraron a México de manera indocumentada y fueron retenidos y devueltos por las autoridades migratorias mexicanas a su país de origen, y tenían como destino final México o Estados Unidos» (INM *et al.*, 2013: 153).

diera ser mayor¹⁶. En ese sentido, solo podemos afirmar que cualquier aproximación como la señalada es solo parcial y relativa a ciertos momentos en el tiempo, por lo que son necesarios estudios específicos para conocer las características de las mujeres y sus condiciones de vida durante dicho proceso.

El comportamiento de este flujo migratorio por México está asociado a distintos factores que han motivado la migración hacia los Estados Unidos (Berumen *et al.*, 2012). En los momentos de mayor afluencia se han conjuntado varios factores, como ha sucedido en períodos de afectación por fenómenos naturales (huracán Mitch, en 1998; terremoto en El Salvador, en 2001; huracán Stan, en 2005), que no solo produjeron desplazamientos inmediatos, sino que dejaron secuelas ambientales, como la sequía que ha desplazado población de zonas rurales (Programa Estado de la Nación, 2011). Estas causas se suman a factores más estructurales relacionados con la violencia, la pobreza, el desempleo, las crisis económicas, de las dos últimas décadas (ibídem), que han forzado la movilidad hacia otros países y no solo hacia los Estados Unidos¹⁷.

En el caso de las mujeres centroamericanas que ya viven en México, hay coincidencia en algunas de las causas ya citadas, aunque podemos encontrar quienes han emigrado por motivaciones menos forzadas, como el estudio, por ejemplo. En las migraciones temporales y en el *commuting*, de carácter más histórico, las razones están más vinculadas al mercado laboral y, hasta hace poco, a que «se encontraba trabajo», aunque el pago no fuera mejor que en Guatemala (Rojas, 2002; Rojas y Ángeles, 2011).

16 A respecto, el Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. (IMUMI), una organización de la sociedad civil que trabaja para la protección de las mujeres migrantes, ha llevado a cabo indagaciones respecto a las formas como se desplazan las mujeres, corroborando algunos de los datos generado con la EMIF Sur, mediante la cual también se captan características relacionadas con personas deportadas desde México y los Estados Unidos a Guatemala, Honduras y El Salvador. Un dato relevante derivado de esta encuesta es que la mayor proporción de migrantes no usa el tren de carga como el principal medio para transportarse. En el estudio llevado a cabo por el IMUMI se confirma que en efecto las mujeres se mueven de manera diferente a los hombres: viajan en autobús, se hospedan en lugares diferentes a los albergues y sus recorridos tienen un ritmo más lento (Díaz y Kuhner, 2014).

17 A partir de los datos de los *stocks* de migrantes internacionales (UN, 2015), se puede constatar que de los 4.076.928 emigrantes centroamericanos, en 2015, 3,4 millones (84%) se encontraban en países de las regiones desarrolladas y 638.000 (16%) en países de las regiones en desarrollo. Por país de destino, 78% (3.189.293) se encontraban en los Estados Unidos; 8,1% (332.169) en Costa Rica; 2,3% (93.253) en Canadá; 2,2% (90.962) en México; 2,0% (80.129) en España. Enseguida se ubican los demás países centroamericanos como lugares de destino de los migrantes internacionales de los países de la propia región, entre otros destinos. Con relación a las estimaciones para América Latina, para países seleccionados, entre los que se encuentran los de Centroamérica, véase también, Martínez *et al.*, 2014.

Mujeres centroamericanas en México, en cualquiera de los tipos de migración que hemos identificado, enfrentan distintos problemas relacionados con su seguridad y bienestar. Aunque la exclusión y la discriminación no son privativas de personas en situación migratoria irregular, se evidencia una mayor incidencia en la negación y desprotección de derechos para quienes no cuentan con estatus migratorio regular. Entre las mayores preocupaciones están las vinculadas con las violaciones de derechos humanos por acción o por omisión por parte del estado (Díaz y Kuhner, 2007 y 2014; Rojas y Ángeles, 2011; Rojas y Caballeros, 2015), como lo veremos en la sección que sigue.

Mujeres migrantes y derechos humanos

En la última década en particular, el Estado mexicano se ha visto forzado a algunos cambios en su enfoque restrictivo en la administración de la migración de personas que buscan llegar a México, ya sea como turistas, como visitantes o como residentes. Al menos en las dos últimas décadas del siglo XX, las nacionalidades para otorgamiento de permisos de internación y permanencia eran clasificadas por las autoridades migratorias mexicanas en liberadas, especiales y restringidas. Las preocupaciones por la seguridad nacional se aplicaban claramente para el último grupo citado, en apego a las disposiciones de la Ley General de Población (LGP), en las que se calificaba como delito el ingreso o permanencia en México sin documentación migratoria.

Desde 2005, este enfoque de securitización se manifestó de manera más contundente cuando el Instituto Nacional de Migración fue reconocido por la Secretaría de Gobernación como una instancia de seguridad nacional.¹⁸ Por los mismos años, ya las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los organismos internacionales (OI) exigían la protección de derechos y los cambios a la LGP. Una vez reformados los artículos de esta ley que criminalizaban a los y las migrantes, la labor de incidencia se enfocó a la necesidad de promulgar una Ley de Migración con su respectivo reglamento (2011-2012), y más tarde a demandar la participación en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y en el Programa Especial de Migración (2014-2018), entre otras leyes y disposiciones¹⁹.

18 Diario oficial de la Federación (DOF), 18 de mayo de 2005.

19 La sociedad civil organizada intervino en las propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del cual derivó el PEM. Organizaciones civiles y académicos conformaron el Colectivo Plan Nacional de Desarrollo (Colectivo-PND), que después

En esta labor de incidencia se ha pugnado por un cambio en el paradigma de políticas y acciones basado en la administración o gestión de la migración enmarcado en preocupaciones por la seguridad nacional, a uno enmarcado en las preocupaciones por la seguridad humana y los derechos de migrantes (Pérez, 2008; Alba y Castillo, 2012; Córdova y Castaño, 2015). Se ha hablado así de un cambio hacia la gobernanza de las migraciones, promovida por instancias internacionales, entre las cuales se encuentra la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que ha permeado en los discursos y acciones de gobiernos y de la sociedad civil (Estupiñán, 2013).

Algunos de los cuestionamientos más fuertes a este enfoque, como el de Eduardo Domenech para el caso argentino, pero que bien aplica para el mexicano, señalan que en esencia con la gobernanza de las migraciones no hay un cambio y que estamos frente a «la conformación de un régimen global de control migratorio» (Domenech, 2011:1) que ha derivado en «políticas de control con rostro humano» (ibídem: 2). En efecto, en México se han llevado a cabo acciones para promover y defender derechos, se han ratificado instrumentos internacionales en la materia y se ha legislado en la misma dirección, pero en la práctica ha primado el control y la contención en la migración debido a las preocupaciones por la seguridad nacional. Se ejerce este tipo de control con el argumento de la protección de derechos y la seguridad de los y las migrantes. De este modo, no se ha logrado la incidencia necesaria para frenar la violencia, la discriminación y la violación de derechos humanos en contra de las personas migrantes. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil no cejan en el esfuerzo de la incidencia en la legislación y en el diseño de la política migratoria, pero también en la vigilancia y en el monitoreo de las acciones del gobierno, como un medio para cuestionar y contrarrestar el enfoque de la securitización que prevalece en ellas.

En este contexto, se ubica nuestro interés por las mujeres migrantes, en especial las centroamericanas. Seguimos llamando la atención sobre la necesidad de erradicar la violencia, la discriminación y la exclusión social de la que son objeto en los procesos migratorios, en los cuales se han normalizado las distintas formas y expresiones de la violencia física y psicológica en su contra: engaños, robos, extorsiones, asaltos, violaciones, secuestros, tortura, tráfico, trata y homicidios,

cambio su nombre a Colectivo Migraciones para las Américas (COMPAA), que junto al Grupo de Trabajo en Política Migratoria <www.gtpm.mx>, trabajan en la incidencia y monitoreo relacionado con la legislación y la puesta en práctica de la política migratoria.

entre otros (Ruiz, 2001; Díaz y Kuhner, 2007 y 2014; Cruz, 2011; Rojas y Caballero, 2015). La violencia y los riesgos a estos y otros peligros están asociados a construcciones sociales mediante las cuales se asume que las mujeres son subordinadas y dependientes, fundamentalmente de hombres, y que por tanto pueden ser objeto de abuso, maltrato y agresión, ya sea para satisfacción directa de agresores o para que mediante tales agresiones estos obtengan algún beneficio de otros o maltraten a otros, tal como sucede con las agresiones que sufren mujeres migrantes centroamericanas en los lugares de llegada en México, o en el camino hacia tales lugares en México o en Estados Unidos (Ruiz, 2001 y 2004; Rojas 2002 y 2012; Díaz y Kuhner, 2007 y 2014; Rojas y Ángeles, 2011). Quienes las agreden y quienes violentan sus derechos asumen que ellas no solo deben ser víctimas, sino que así debe ser. Por la gravedad de esta situación, en las dos últimas décadas, en México, hemos demandado la imperiosa necesidad de hacer visibles la participación de las mujeres en los procesos migratorios, las condiciones precarias en que se produce su migración (Rojas, 2002; Rojas y Ángeles, 2011; Díaz y Kuhner, 2014), así como la impunidad en la que queda la mayor parte de las agresiones y los delitos en su contra²⁰. Tal demanda se inscribe en una más integral relacionada con la necesidad del abordaje de género en las migraciones.

Las medidas de control migratorio no solo restringen la movilidad, generan condiciones adversas y propician mayores situaciones de vulnerabilidad y prácticas abusivas y discriminatorias que contradicen los acuerdos que la mayor parte de los países han suscrito de manera internacional, tal como lo ha expresado Dirk Jaspers, director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en su balance sobre la migración en América y el Caribe para la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, quien añade que «hay numerosos casos de discriminación, xenofobia y explotación de inmigrantes en nuestros países» (Jaspers, 2013: 6).

Avanzando en los acuerdos del Consenso de Montevideo

Debido a este tipo de preocupaciones, en la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo (CRPD) de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Montevideo del 12 al 15 de agosto de 2013,

20 Véase «Declaración por los derechos humanos de las mujeres migrantes», firmada en 2013 por legisladores y representantes de OSC enfocadas al estudio y protección de las mujeres migrantes en México, por iniciativa de las últimas <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/295427>>.

los representantes de los gobiernos de esta región tomaron acuerdos sobre algunos de «los puntos más sensibles» de la agenda de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD). El conjunto de estos acuerdos se consignaron en el llamado Consenso de Montevideo, cuyo capítulo F está dedicado a uno de los llamados puntos sensibles: «la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes», para el que se acordaron diez medidas prioritarias (MP).

Las MP consideran la complejidad de la migración, por lo que su seguimiento requiere de estrategias integrales que tomen en cuenta las necesidades específicas de las distintas poblaciones. De manera resumida, con estas medidas se busca: plena inclusión de todos los asuntos de la migración internacional, considerando las políticas de regularización migratoria, en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo pos-2015 (MP 66); asistencia y protección a las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria (MP 67); estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes (MP 68); suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social (MP 69); coherencia y reciprocidad en la atención de las diversas situaciones que enfrentan los emigrantes (MP 70); diálogo y cooperación internacional sobre migración, derechos humanos y desarrollo (MP 71); protección de los derechos humanos, evitando toda forma de criminalización de la migración, garantizando acceso a servicios sociales básicos, de educación y de salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva cuando corresponda, para todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria (MP 72); fortalecimiento de canales de coordinación intersectorial y reforzamiento de mecanismos de cooperación intergubernamental, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independiente de su condición migratoria, con una perspectiva de género (MP 73); cooperación entre países de origen, tránsito y destino para enfrentar las causas y los desafíos de la migración en situación irregular, para generar una migración en condiciones humanas, ordenada y segura, mediante esquemas bilaterales de movilidad de la mano de obra, salvaguardando la protección de los derechos humanos de los migrantes (MP 74).

En la Segunda Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, llevada a cabo en la ciudad de México del 6 al 9 de octubre de 2015, se presentó la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2015). Si bien en esta última reunión los avances no se presentaron si-

guiendo este último documento, los gobiernos sí dieron cuenta de algunas acciones de protección. En el caso de México, la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación, en su Nota informativa sobre los avances de México en la implementación del Consenso de Montevideo²¹, destacó algunas acciones y disposiciones relacionadas con la política migratoria en México. En particular, enfatizó que por primera vez en México se contaba con un documento programático para la política pública en materia de migración: el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, al que Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobernación de México, se refirió como:

la base para la instrumentación de una política de Estado en materia migratoria, con un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza²² de las distintas dimensiones de la migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes (Gobierno de la República, 2014: 7).

Al menos en el papel, este programa especial plantea cinco objetivos: 1) fomentar la cultura de la legalidad de derechos humanos y de valoración de la migración; 2) incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local; 3) consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, responsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana; 4) favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares y, 5) fortalecer el acceso a la justicia y a la seguridad de las personas migrantes y sus familiares y quienes defienden sus derechos. De estos objetivos se derivan 26 estrategias y 195 líneas estratégicas que obligan a varias dependencias del Gobierno mexicano a su instrumentación.

Al revisar este conjunto de medidas, efectivamente encontramos una clara correspondencia con las enunciadas en el Consenso de Montevideo en la materia, de manera más global con las medidas prioritarias 66 y 68, y de manera más específica con las restantes. En ese sentido, podemos decir que México ha emprendido diversos esfuerzos que se compaginan con las iniciativas regionales relacionadas con la protección de derechos de migrantes, que no solo se vinculan con este

21 Proporcionada por Paula Leite, directora general adjunta de la UPM, a solicitud de la autora, 20 de octubre de 2015.

22 Entendida por el gobierno mexicano como «un esquema de tipo relacional que se basa en la interlocución coordinada entre los diversos actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos). Esto no solo con el propósito de fortalecer la atención integral del fenómeno en un ambiente de responsabilidad nacional e internacional, sino también con el fin de garantizar el debido respeto a los derechos de las personas migrantes» (Gobierno de la República, 2014: 7).

acuerdo sino con otros que ha signado, como la Recomendación n.º 26 de la Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y el Desarrollo, entre otras.

En cada uno de los objetivos del PEM se especifican acciones relacionadas con los derechos de las mujeres, la niñez y la adolescencia migrante, sean de origen mexicano o extranjero. En este último caso, en las modalidades a las que ya nos hemos referido. Con las líneas estratégicas se reconoce expresamente que en México: hay problemas de difusión de derechos; hacen falta campañas de prevención de la violencia en contra de mujeres migrantes; aún no se cuenta en las distintas dependencias de gobierno con información oportuna y expedita que considere diferencias de sexo, nacionalidad, etnia y edad de la población migrante; subsisten problemas para la regularización migratoria; las mujeres aún enfrentan dificultades para llevar a cabo trámites migratorios con independencia de su pareja; hay discriminación y negación de derechos (a la educación, a la salud, al trabajo digno); hay limitantes para asegurar la atención médica a mujeres víctimas de violencia sexual y a migrantes embarazadas durante su tránsito por México; faltan estrategias para la atención y protección de mujeres y niñas migrantes víctimas de tráfico, trata, abuso sexual y secuestro; falta coordinación entre las dependencias de gobierno para la adecuada atención y garantía de derechos, entre otras acciones (Gobierno de la República, 2014).

El PEM en sus distintas acciones suple algunas de las deficiencias de la Ley de Migración publicada el 25 de mayo de 2011 y que entró en vigor el 9 de noviembre de 2012, después de un largo proceso para su reglamentación. A pesar de ser esta última una legislación que se catalogó como de avanzada, en particular por el reconocimiento de la complejidad de la migración en México, por el reconocimiento de derechos a migrantes con independencia de su situación migratoria²³ y por la simplificación en las condiciones de estancia (visitante, temporal, permanente), entre las principales críticas que se le han formulado están la falta de una perspectiva de género y, en particular, su enfoque en la administración de flujos y de securitización (Guevara, 2011; Arias y Carmona, 2012). En cuanto a la perspectiva de género, algunas de las OSC que se enfocan a la atención de mujeres migrantes consideran que, si bien el PEM no es un instrumento sobre los derechos de las mujeres migrantes y de sus familias, sí enuncia líneas de acción para

23 Como los derechos a la salud, la educación, el registro civil, la justicia y la no discriminación.

la protección de derechos y para mitigar efectos negativos de la migración en las mujeres y en sus familias, asignando las dependencias de gobierno que deben instrumentar las acciones y darle seguimiento²⁴.

De manera paralela a la Ley de Migración, se han llevado a cabo reformas a la constitución política mexicana y se han aprobado otras leyes para erradicar la discriminación y para promover el respeto a los derechos humanos²⁵. Entre algunas de las acciones que se han derivado de estas disposiciones, podemos enunciar la regularización migratoria, el otorgamiento de visas humanitarias y las acciones para el desarrollo integral de la frontera sur, que podrían catalogarse dentro de las medidas prioritarias 66, 67, 72 y 74 del Consenso de Montevideo, pero que han tenido un alcance limitado o han estado permeadas por la visión de securitización que ya hemos mencionado de manera reiterada.

Respecto al tema de la regularización migratoria, durante los primeros años del siglo XXI, en México se emprendieron seis programas de regularización migratoria, en una época en que la Ley General de Población (LGP) regía los asuntos relacionados con el ingreso y permanencia de personas extranjeras en México. Con la Ley de Migración se legisló al respecto, pero su aplicación quedó restringida a personas que: 1) demostraran vínculo familiar con una persona mexicana o bien extranjera que acredite su estancia autorizada, 2) sean testigos o víctimas de delitos, 3) sean considerados como personas con algún grado de vulnerabilidad que les dificulte la deportación o el retorno asistido, y 4) sean niños, niñas o adolescentes que se encuentren sujetos a procedimiento de sustracción y restitución internacional. De ese modo, se omitía a personas que vivían en México y que no contaban con permiso migratorio.

24 Véase <<http://www.imumi.org>>. Para acciones referidas a mujeres migrantes, algunas de estas dependencias son: el Consejo Nacional para la prevención de la discriminación (CONAPRED), el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (Gobierno de la República, 2014).

25 Por ejemplo: Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (DOF, 27 de enero de 2011), Ley de Migración (DOF, 25 de mayo de 2011), Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas (DOF, 14 de junio de 2012), Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVICTIMA) (DOF, 6 de septiembre de 2011), Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) (DOF, 30 de agosto de 2013) y Programa Especial de Migración (PEM) (DOF, 30 de abril de 2014).

Por tal razón, el Consejo Ciudadano del INM y un conjunto de organizaciones civiles buscaron que se aprobara un nuevo programa de regularización, cuya vigencia se estableció por casi un año (febrero a diciembre de 2015). Sin embargo, los resultados fueron desalentadores. De febrero a octubre de 2015, se habían integrado 2565 solicitudes de regularización a personas que no tenían ni habían tenido documento migratorio. De ese total, 153 personas cancelaron el trámite, 32 desistieron, 126 fueron casos negativos, 334 estaban en resolución y 1647 (64%) fueron positivos. De este último total, 731 (44,3%) correspondía a mujeres. Al total de este tipo de regularizaciones se le podría agregar los casos positivos de unidad familiar (5340) y por documento vencido (1350), pero en conjunto la cifra es muy baja²⁶.

Básicamente, el programa tuvo problemas de difusión o de adecuada información. A principios de 2016, el programa no se renovaba, pero las OSC y los dos consejos ciudadanos de la Secretaría de Gobernación abogaban por una reforma a la Ley de Migración y por el cumplimiento en la facilitación en los trámites, consignada en distintos instrumentos, incluido el PEM. Las OSC y la Secretaría de la Función Pública (SFP) han llamado la atención sobre el incumplimiento de los plazos en los trámites de regularización de estancias²⁷.

De manera similar al programa de regularización migratoria, el número de autorizaciones de condiciones de estancias por razones humanitarias es muy bajo, si consideramos que la situación de violencia en Centroamérica, que ha forzado la emigración hacia México y los Estados Unidos, se ha intensificado y que el número de víctimas y de testigos de violencia en México es alto. Si bien no se cuenta con una cuantificación de estas víctimas, debido a las dificultades para su registro, los estudios e informes que se han hecho en los albergues y casas de migrantes en México dan cuenta de la necesidad del reconocimiento de refugio para un sinnúmero de personas (véase, por ejemplo, REDODEM, 2013 y 2015). En contraste, el INM reportó en octubre de 2015 los siguientes datos: entre 2012 y 2015 se realizaron

26 Datos proporcionados por la Dirección de regulación y regularización migratorias del INM, octubre de 2015.

27 Se hace referencia a los comentarios que el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y otras OSC hicieron a fines de 2015 al Grupo de Trabajo sobre regularización migratoria del Consejo Ciudadano del INM para tratar de incidir en la renovación del programa temporal de regularización migratoria. En cuanto a las observaciones de la SFP, se hace referencia a la «Auditoría al desempeño 14-0-04K00-07-0060» al Instituto Nacional de Migración, presentada en el «Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014», realizada por la Auditoría Superior de la Federación, difundida en medios públicos en febrero de 2016.

4758 trámites de regularización de estancia por razones humanitarias, de las cuales 2093 corresponden al año 2015. De estas últimas, 146 personas cancelaron el trámite, 61 desistieron, 183 fueron casos negativos, 314 estaban en resolución y 1389 (66%) fueron positivos. De este último total, 32% (440) corresponde a mujeres.

Por otra parte, se han emprendido esfuerzos para la llamada «movilidad ordenada» en la frontera sur, como la expedición de un permiso para la movilidad de residentes regionales y otro para trabajadores fronterizos. Este tipo de permisos no es nuevo, pero en 2014 tuvo su mayor expresión porque se usó como argumento de la facilitación en la expedición de documentos migratorios como parte del llamado Programa Integral de la Frontera Sur, pero tales permisos se ubican en la categoría de condiciones de estancia de visitantes. En el caso de la tarjeta de visitante regional, (TVR) que se expide de forma gratuita por un período de cinco años, el volumen es alto si lo comparamos con otro tipo de documentos, pero tiene características muy distintas, por lo que la comparación numérica no tiene mucho sentido. Solo como ejemplo, en 2015, se expidieron 114.678 TVR, de las cuales casi 97% corresponden a personas nacidas en Guatemala o que viven permanentemente allí. Del primer total, 48% corresponde a TVR expedidas a mujeres.

La tarjeta de trabajador fronterizo (TVF), por su parte, se expide por un año y su pago puede ser exento. A diferencia de la TVR, el número de TVF es menor. Sobre este número es necesario hacer varias precisiones que ameritan una explicación más amplia que la que se puede reportar aquí (véase Rojas y Ángeles, 2015). Pero, sí se puede decir que hay dificultades para la solicitud de este último documento cuando no hay una relación subordinada a un empleador. Las mujeres comerciantes y vendedoras ambulantes que trabajan por cuenta propia y las trabajadoras domésticas optan por una TVR; las primeras porque no tienen un empleador, y las segundas porque sus empleadores no les expiden una carta oferta de trabajo, un requisito que deben cumplir.

Como parte de este mismo proceso que el gobierno mexicano concibe como de ordenamiento y de protección de derechos laborales, en 2014, se suscribió un Acuerdo de colaboración en materia laboral entre México y Guatemala, por lo que se espera que haya un seguimiento a otros compromisos internacionales, como los de la OIT o la Convención de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, encaminados hacia la no discriminación, al trato justo y al derecho a un trabajo digno. Históricamente, los trabajadores y las trabajadoras de Guatemala que llegan a la región del Soconusco

habían sido un sector olvidado. Las autoridades migratorias expedían un permiso para su internación a las unidades productivas, pero se desconocía el tipo de maltratos y explotación laboral del que una parte de los trabajadores es víctima.

Finalmente, también como parte del ya citado Programa Integral Frontera Sur, el gobierno mexicano intervino en el «ordenamiento» de la migración centroamericana, mediante lo que algunas OSC llamaron mecanismos de «disuasión» a migrantes que cruzaban el país en el tren de carga. El argumento del gobierno se puede resumir en la siguiente frase: «te detengo para que no te agredan». Esta medida reactiva a la llamada «crisis humanitaria», derivada de la migración de niños y niñas acompañados o no por un familiar, tuvo varios efectos. En primer lugar, incrementó de manera notable el número de deportaciones, que en los últimos años se había mantenido a la baja, si se compara con las deportaciones producidas en algunos años de comienzos del siglo XXI. En segundo lugar, incrementó los recursos destinados al Ejército, la Fuerza Área y la Secretaría de Marina, contribuyendo a la construcción de Estaciones Navales Avanzadas y al funcionamiento de los llamados Centros de detención Integral al Tránsito Fronterizo, ubicados en Chiapas²⁸. En tercer lugar, alentó la idea de la criminalización de la migración y de la discriminación, a pesar de las claras evidencias y testimonios de migrantes que buscan llegar a los Estados Unidos o a México para huir de la violencia y de las amenazas de muerte en su país de origen, muchos de ellos y de ellas con necesidades de protección. Y en cuarto lugar, generó que los y las migrantes buscaran rutas alternativas a las que venían usando, lo cual los convirtió en presa de delincuentes, aumentando los peligros y amenazas.

Conclusiones

Al hacer una comparación entre las más recientes disposiciones del Estado mexicano en materia de política migratoria, encontramos una correspondencia con las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo en cuanto a la protección de migrantes internacionales. Si bien no se puede decir que esta correspondencia sea el producto de los acuerdos tomados en Montevideo, se pueden constatar algunos

28 Peña Nieto, Enrique, tercer informe de gobierno, 2 de septiembre de 2015. Estos centros son más conocidos como «puntos internos de control» (PIC), en los que se hace verificación migratoria y control de aduanas, tanto a población extranjera como a población mexicana.

avances en el cumplimiento. En particular, el PEM 2014-2018 plantea líneas estratégicas de acción que se compaginan con las del Consenso en mención, incluso en un carácter más transversal que lo planteado en el Capítulo F relacionado con la migración. Otros capítulos, como el de perspectiva de género y el de la salud sexual y reproductiva, por ejemplo, también se relacionan con el de migración. En una primera revisión, constatamos que hay legislación y disposiciones en las que se expresa la protección de las personas migrantes, así como acciones para garantizarla. Sin embargo, también se puede demostrar que a pesar de que en los textos y en los discursos se enuncian principios relacionados con los derechos humanos, no hay un cambio de paradigma en la política migratoria del gobierno mexicano. Prevalecen las preocupaciones por la seguridad nacional.

Desde la despenalización en 2008 de la migración en situación irregular, en México se ha avanzado en la formulación de una política migratoria, en la que la sociedad civil ha tenido una clara incidencia. Con su participación, la sociedad civil ha contribuido a lo que se ha llamado la gobernanza de la migración, un enfoque que ha tenido críticas debido a que en el discurso se enarbola una bandera de protección, mientras que en la práctica se ejerce control migratorio y, más precisamente, contención de personas migrantes, con argumentos de seguridad nacional. Si bien estamos lejos de una libre movilidad en las fronteras, se deben encaminar esfuerzos hacia la efectiva protección, el respeto y la no discriminación. Es necesario el seguimiento, el monitoreo y la continuidad de las buenas prácticas.

En el balance que se puede hacer de las disposiciones del PEM, se evidencia que aún hay mucho por hacer en México en el tema de la protección efectiva a los derechos de las mujeres migrantes. Para muchas mujeres, el programa de regularización migratoria y las condiciones de estancias por razones humanitarias les ha significado un cambio importante en sus vidas, pero hay muchas mujeres y familiares de ellas que siguen en situación irregular, lo que las limita, a pesar de que la ley señala que independientemente de su situación migratoria ellas tienen derechos. Sin duda, los mayores esfuerzos para avanzar en los derechos suponen un cambio en la cultura a favor de la migración y el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes. Como lo hemos constatado, las mujeres centroamericanas históricamente han llegado a México: una parte vive en este país desde hace muchos años, otras se quedarán a vivir y trabajar aquí y otras buscarán llegar a los Estados Unidos. Es imperativo que se erradique la violencia y la discriminación hacia ellas y hacia cualquier otra persona o colectivo.

Bibliografía

- Alba, F. y Castillo, M. A. (2012), *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*, Washington, Migration Police Institute.
- Ángeles Cruz, H. (2010), «Las migraciones internacionales en la frontera sur de México», en F. Alba, M. A. Castillo y G. Verduzco (coords.), *Migraciones Internacionales*, México DF, El Colegio de México, v. 3, Los grandes problemas de México.
- y Rojas Wiesner, M. (2000), «La migración femenina internacional en la frontera sur de México», en *Papeles de Población*, año 6, n.º 23, enero-marzo, pp. 127-151.
- Arriola Vega, L. A. (2012), «Migrantes centroamericanos en 'Transitoriedad': hondureños en Tabasco, México», en A. M. Aragonés (coord.), *Migración internacional. Algunos desafíos*, México DF, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arias, K. y Carmona Arellano, N. (2012), *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, México DF, Sin Fronteras IAP.
- Asakura, H. (2012), «Maternidad a distancia: cambios y permanencias en las prácticas y las representaciones de las madres migrantes centroamericanas», en E. Tuñón Pablos y M. L. Rojas Wiesner, (coords.), *Género y migración*, San Cristóbal de Las Casas, El Colegio de la Frontera Sur/El Colegio de la Frontera Norte/El Colegio de Michoacán/CIESAS, vol. II.
- Basok, T.; Bélanger, D.; Rojas Wiesner, M. L. y Candiz, G. (2015), *Rethinking Transit Migration. Precarity, Mobility, and Self-Making in Mexico*, Basingstoke, Hampshire, UK, Palgrave Macmillan.
- Berumen Sandoval, S., Narváez Gutiérrez, J. C. y Ramos Martínez, L. F. (2012), «La migración centroamericana de tránsito irregular por México: una aproximación a partir de los registros administrativos migratorios y otras fuentes de información», en E. Rodríguez Chávez, L. M. Salazar Cruz y G. Martínez Caballero (eds.), *Construyendo estadísticas. Movilidad y migración internacional en México*, México DF, Secretaría de Gobernación/Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos/Unidad de Política Migratoria, Centro de Estudios Migratorios.
- Castillo G., M. A. (2001), «Mujeres y fronteras: una dimensión analítica», en E. Tuñón Pablos (coord.), *Mujeres en las fronteras: trabajo, salud y migración (Belice, Guatemala, Estados Unidos y México)*, México DF., El Colegio de la Frontera Sur/El Colegio de Sonora/El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés.
- CEPAL (2015), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe*, Ciudad de México, 6 al 9 de octubre, disponible en: <<http://crpd.cepal.org/2/es/documentos/guia-operacional-para-la-implementacion-y-el-seguimiento-del-consenso-de-montevideo-sobre>>, [acceso 9 de octubre de 2015].
- (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres mi*
- Córdova Alcaraz, R. y Castaño Acosta, P. (2015), *Migración, desarrollo y derechos humanos. La articulación como base para transformar la realidad en América Latina y el Caribe*, s.l., MADE.
- Cruz Salazar, T. (2011), «Racismo cultural y representaciones de inmigrantes centroamericanas en Chiapas», en *Migraciones Internacionales*, vol. 6, n.º 2, julio-diciembre, pp. 133-157.
- Díaz, G. y Kunher, G. (2007), «Women Migrants in Transit and Detention in Mexico», en *Migration Information Source*, Washington: Migration Policy Institute, 1 de marzo, disponible en: <www.migrationinformation.org>, [acceso 8 de octubre de 2015].

- Díaz, G. y Kunher, G. (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, México DF: H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura/Instituto para las Mujeres en la Migración A.C.
- Domenech, E. (2010), «La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con “rostro humano”», ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo «Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad», FLACSO, Quito, Ecuador, 18 al 20 de mayo de 2010, en <http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaEduardoDomenech.pdf> [acceso 8 de octubre de 2015].
- Estupiñán Serrano, M. L. (2013), «La gestión internacional de las migraciones como una racionalidad política», en *Migraciones Internacionales*, vol. 7, n.º 3, enero-junio, pp. 249-259.
- Gobierno de la República (2014), *Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018*, México DF, UPM.
- Guevara Bermúdez, J. A. (2011), *Marco institucional y normativo en materia de migración internacional en México. Análisis y propuestas*, México, DF, INEDIM.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011), «Conociendo... nos», en *Informativo Oportuno*, vol. 1, n.º 1, mayo.
- INM (Instituto Nacional de Migración), Consejo Nacional de Población (Conapo), El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) (2012), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México, 2011. Serie histórica 2006-2011*, México, DF, INM/Conapo/El Colef/SRE/STyPS.
- Jaspers, D. (2013), «Intervención de Dirk Jaspers Faijer, director del CELADE-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)», en Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. *Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014*, Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013.
- Knippen, J., Boggs, C. y Meyer, M. (2015), *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México. Informe de investigación*, WOLA, noviembre, disponible en: <http://www.wola.org/sites/default/files/Un%20camino%20incierto_Nov2015.pdf>, [acceso 20 de noviembre de 2015].
- Martínez Pizarro, J., Cano Christiny, V. y Contrucci, M. S. (2014), «Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional», en *Serie Población y Desarrollo*, Santiago de Chile, CELADE, vol. 24.
- Pérez, N. (2008), «Seguridad nacional versus seguridad humana: su impacto en la migración», en Sin Fronteras IAP (coord.), *Cambiando de perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*, México DF, Sin Fronteras/Universidad Autónoma de Zacatecas/INCIDE Social/Miguel Ángel Porrúa.
- Programa Estado de la Nación (2011), *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) (2013), *Narrativas de la transmigración centroamericana en su paso por México. Informe sobre las violaciones a derechos humanos y delitos cometidos a transmigrantes centroamericanos*, México DF, Servicio Jesuita de Migrantes/Albergue Hermanos en el Camino La 72/Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca/Albergue Decanal Guadalupano/FM4 Paso Libre/Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi/Casa del Migrante San Carlos Borromeo.

- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) (2015), *Migrantes invisibles, violencia tangible. Informe 2015*, México, DF: REDODEM.
- Rojas Wiesner, M. L. (2002), «Mujeres migrantes en la frontera sur de México», en *Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001*, México DF, Foro Migraciones.
- (2011), «Haciendo distinciones en la dinámica migratoria», en *Ecofronteras*, n.º 41, enero-abril, pp. 12-15.
- (2013), «Las familias de las mujeres guatemaltecas en el sur de México», en S. Berumen Sandoval, N. Frías Valle y J. Santiago Hernández (coords.), *Migración y familia. Una mirada más humana para el estudio de la migración internacional*, México DF, Centro de Estudios Migratorios-INM/Tilde Editores.
- y Ángeles Cruz, H. (2011), «Migración femenina y derechos: la situación de las migrantes guatemaltecas en México», en J. Martínez Pizarro (ed.), *Colección de ensayos sobre población y derechos humanos en América Latina*, Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población.
- (2015), «Trabajadores agrícolas de Guatemala en Chiapas», en *La Jornada del campo*, n.º 94, 18 de julio, pp. 8-9.
- Rojas Wiesner, M. L. y Caballeros, A. (2015), «Los riesgos en la migración en tránsito irregular por México y mejores prácticas de protección a los transmigrantes», Documento de Trabajo n.º 2, México, DF, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Ruiz Marrujo, O. (2001), «Riesgo, migración y fronteras: una reflexión», en *Estudios Demográficos y Urbanos*, n.º 47, mayo-junio, pp. 257-284.
- Ruiz, O. (2004), «Violencia sexual: el caso de las migrantes centroamericanas en la frontera sur», en T. Fernández de Juan (coord.), *Violencia contra la mujer en México*, México DF, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- UN (United Nations), Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015), *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015), disponible en: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>>, [acceso 12 de febrero de 2016].

Noticia de los autores

LAURA CALVELO. Magíster en Demografía Social por la Universidad Nacional de Luján (UNLU) y licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como coordinadora técnica de la Dirección Nacional de Población (Registro Nacional de las Personas, Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda, República Argentina) y profesora de demografía (UBA, Facultad de Ciencias Sociales). Actualmente sus líneas de investigación comprenden evaluación y desarrollo de registros vitales y de población; población y derechos; y migración internacional.
Correo electrónico: lauracalvelo@gmail.com

JOICE MELO VIEIRA. Doutora em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Brasil. Atualmente, é docente do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População «Elza Berquó» (Nepo), ambos pertencentes à Unicamp. Está vinculada a linha de Família, Gênero e População do Nepo e sua produção concentra-se sobre os seguintes temas: transição para a vida adulta; curso de vida; fecundidade; juventude e educação.
Correo electrónico: jmvieira@nepo.unicamp.br

LILIANA MAYANIN RIVERO RIVERA. Socióloga por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Realizó estudios de Maestría en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica en la Universidad Alcalá de Henares (2010), en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social en el Centro de Estudios del Desarrollo (UCV-2012) y estudios avanzados en Análisis Demográfico por la Universidad Católica Andrés Bello (2009). Actualmente, es directora de Análisis e Investigación en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Venezuela y profesora-investigadora de la Escuela de Bioanálisis, Facultad de Medicina (UCV). Sus líneas de investigación son derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Venezuela, políticas de salud y población.
Correo electrónico: lrivero@defensoria.gob.ve; lmrrecg@gmail.com

MARIANA PAREDES. Socióloga y demógrafa. Doctora y magíster por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Programa de Población y Centro Interdisciplinario de Envejecimiento, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Líneas de investigación: envejecimiento y vejez, indicadores sociodemográficos de vejez, políticas de vejez, envejecimiento y curso de vida, mortalidad en la vejez.
Correo electrónico: mariana.paredes@cienciassociales.edu.uy

HUGO HERNÁN RABBIA. Doctor en Estudios Sociales de América Latina por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Es becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Área de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Docente en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Su producción se centra en actitudes sociales y políticas, especialmente sexualidades, género y religiosidad.
Correo electrónico: hrabbia@gmail.com

ELEONORA ROJAS CABRERA. Doctora en Demografía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Es investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Población y Sociedad CIECS (CONICET y UNC). Sus líneas de investigación comprenden derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; salud; salud sexual y reproductiva; y mortalidad.
Correo electrónico: eleonorarojascabrera@gmail.com

MARTHA LUZ ROJAS WIESNER. Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Profesora-investigadora del Departamento Sociedad y Cultura de El Colegio de la Frontera Sur, sede San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. Ha realizado estudios sobre migración internacional de mujeres, con énfasis en la migración desde Centroamérica a México, en temáticas referidas a las condiciones de vida y de trabajo, a los derechos humanos (incluyendo los de las familias de las mujeres migrantes), a los procesos de exclusión/inclusión, y a los riesgos y vulnerabilidades en los procesos migratorios.
Correo electrónico: mrojas@ecosur.mx

MARÍA MARTA SANTILLÁN PIZARRO. Doctora en Demografía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el CIECS (CONICET y UNC). Es docente e investigadora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba y en el Doctorado en Demografía de la UNC. Su producción se centra en temas de población y derechos humanos.
Correo electrónico: mm_santillan@yahoo.com.ar

