SERIE INVESTIGACIONES / Nº 20

Población y derechos humanos: desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Martha Luz Rojas Wiesner, Eleonora Rojas Cabrera, Mariana Paredes Della Croce, Jorge Martínez Pizarro

COORDINADORES

ALAP
Asociación Latinoamericana de Población

ECOSUR

Población y derechos humanos: desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Martha Luz Rojas Wiesner, Eleonora Rojas Cabrera, Mariana Paredes Della Croce, Jorge Martínez Pizarro

(Coordinadores)

Serie Investigaciones No. 20

ALAP Editor

1a Edición

Río de Janeiro

2020

La Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) es una organización científica que aglutina investigadores, investigadoras, estudiantes y 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 de 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:

1. La *Revista Latinoamericana de Población* (RELAP).
2. Las colecciones de libros *Serie Investigaciones* y *E-Investigaciones*, que darán paso a la nueva *Serie Investigaciones Latinoamericanas sobre Población* (ILAPO).
3. La publicación de difusión Novedades-ALAP.
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.

ALAP gestión 2019-2020

Consejo de Dirección

PRESIDENTE:* Ignacio Pardo (Programa de Población, Udelar, Uruguay)
VICEPRESIDENTA: Georgina Binstock (Centro de Estudios de Población, Argentina)
SECRETARÍA GENERAL: Daniela González Ollino (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Chile)
SECRETARIO DE FINANZAS: Gabriel Borges (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Brasil)

* Durante el 2019 se desempeñó como presidenta María Marta Santillán Pizarro (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Vocales titulares y suplentes:

Jorge Martínez (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Chile)
Landy Sánchez (El Colegio de México, México)
Gilbert Brenes (Centro Centroamericano de Población, Costa Rica)
Tania Vásquez, (Instituto de Estudios Peruanos, Perú)
Gisela Zapata (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Brasil)

Comité de Publicaciones

EDITORES RELAP: Irene Casique Rodríguez, Universidad Nacional Autónoma de México; Sonia Frías, Universidad Nacional Autónoma de México
EDITORES SERIE INVESTIGACIONES Y E-INVESTIGACIONES: Magda Ruiz (Colombia), Ciro Martínez (Colombia)

Comité Editorial de la Serie Investigaciones

EDITORES GENERALES: Magda Ruiz (Colombia), Ciro Martínez (Colombia)
COORDINADORAS DE LAS REDES DE INVESTIGACIÓN: Carolina Guidotti (Centro Interdisciplinario de Envejecimiento, Udelar, Uruguay), Nélida Redondo (Argentina)
COORDINADORES EDITORIALES DEL NÚMERO: Martha Luz Rojas Wiesner (México), Eleonora Rojas Cabrera (Argentina), Mariana Paredes Della Croce (Uruguay) y Jorge Martínez Pizarro (Chile)
POR EL CONSEJO DE DIRECCIÓN DE ALAP: Landy Sánchez (México)
POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE ALAP: Suzana Cavenaghi (Brasil)

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, Brasil
Caixa Postal: 6166 - CEP: 13081-970
<http://www.alapop.org>

Población y derechos humanos: desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Martha Luz Rojas Wiesner, Eleonora Rojas Cabrera, Mariana Paredes Della Croce, Jorge Martínez Pizarro

(Coordinadores)

Serie Investigaciones No. 20

ALAP Editor

População y derechos humanos : desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. / (coordinadores) Martha Luz Rojas Wiesner...[et al.]. -- Río de Janeiro : ALAP, 2020. -- (Serie investigaciones ; 20)

Varios autores.
Otros coordinadores: Eleonora Rojas Cabrera, Mariana Paredes Della Croce, Jorge Martínez Pizarro

ISBN 978-65-89471-01-1

1. Derechos humanos - América Latina 2. Derechos humanos - Caribe 3. Inmigración 4. Mujeres - Condiciones sociales 5. Población 6. Trabajo infantil I. Rojas Wiesner, Martha Luz. II. Rojas Cabrera, Eleonora. III. Paredes Della Croce, Mariana. IV. Martinez Pizarro, Jorge. V. Serie.

20-53110 **CDD-304.6098**

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

Primera edición, 2020, Río de Janeiro, Brasil
©2020. Asociación Latinoamericana de Población

ISBN 978-65-89471-01-1 para la versión digital
ISBN 978-65-89471-00-4 para la versión impresa

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

Este libro fue publicado con el apoyo de El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR): www.ecosur.mx

ILUSTRACIÓN DE PORTADA: Marimar Ángeles Rojas

PRODUCCIÓN EDITORIAL:
Tipobyte, estudio editorial
Chiapas, México
contacto@tipobyte.com | www.tipobyte.com

Contenido

PALABRAS INICIALES
por *Magda Ruiz*, *Ciro Martínez* e *Ignacio Pardo* 9

INTRODUCCIÓN
por *Eleonora Rojas Cabrera, Martha Luz Rojas Wiesner*, *Jorge Martínez Pizarro* y *Mariana Paredes Della Croce* 11

El derecho como mecanismo de (des)protección en situaciones de trabajo infantil en México
por *Mauricio Padrón Innamorato* 19

El ejercicio de los derechos de las personas mayores en Argentina. Las posibilidades de su monitoreo a partir de los indicadores definidos por el Consenso de Montevideo
por *Laura D. Acosta*, *María Marta Santillán Pizarro* y *Enrique Peláez* 49

Derechos y vejez en Uruguay: articulación de agendas regionales, nacionales y locales en las políticas públicas
por *Mariana Paredes* 81

El monitoreo de la salud sexual y salud reproductiva en Argentina y el Consenso de Montevideo. Posibilidades y retos de los datos recopilados a nivel oficial
por *Eleonora Rojas Cabrera* 109

Avances normativos e institucionales en los derechos humanos de las mujeres y su relación con la salud sexual y reproductiva en México, 2010-2019
por *Marlene Solís Pérez* y *Ester Espinoza Reyes* 137

Vulnerabilidad y riesgos de la migración centroamericana en tránsito por México
por *Patricia Noemí Vargas Becerra* y *Alejandro I. Canales Cerón* 165

"No dejar a nadie atrás". La retórica de la inclusión de inmigrantes en México
por *Martha Luz Rojas Wiesner* 199

Expectativas de reconocimiento de los afrodescendientes en el Consenso de Montevideo y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024)
por *John Antón Sánchez* 233

Epílogo
La agenda de investigación en población y desarrollo: luces y sombras
por *Jorge Martínez Pizarro* 259

Noticia de autores 267

Palabras iniciales

El Consejo Directivo de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) y el Comité Editorial de la Serie Investigaciones y de la Serie E-Investigaciones se complacen en presentar el número 20 de la Colección Serie Investigaciones de ALAP: *Población y derechos humanos: desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*.

La publicación es producto del plan de trabajo de la Coordinación de la Red de Población y Derechos (REDER), 2019-2020, y resultado de una convocatoria entre las y los integrantes de dicha red para difundir resultados de investigación relacionados con compromisos asumidos por los países de América Latina y el Caribe para alcanzar el desarrollo sostenible de las poblaciones con equidad. Estos compromisos surgen de la adopción de acuerdos celebrados en el ámbito supranacional, tales como el Consenso de Montevideo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El libro, que es coordinado por Martha Luz Rojas Wiesner, Eleonora Rojas Cabrera, Mariana Paredes y Jorge Martínez Pizarro, está integrado por ocho capítulos sobre temáticas relevantes para la definición, implementación y monitoreo de políticas de desarrollo e inclusión social dirigidas fundamentalmente a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad. Contribuyeron en su autoría colegas de Argentina, Chile, Ecuador, México y Uruguay, quienes reflexionaron sobre asuntos que se inscriben en varias de las metas prioritarias establecidas en los acuerdos referidos y en otras iniciativas desplegadas a nivel regional.

Este libro es el primero publicado en el bienio 2019-2020 y será difundido en el marco del IX Congreso de la ALAP, a realizarse en formato virtual. A pesar de las limitaciones presupuestarias que supuso inicialmente su realización, se publica electrónicamente con el apoyo de El Colegio de la Frontera Sur, institución de investigación y docencia en posgrado basada en México. Su publicación también se realiza gracias al aporte académico de quienes oficiaron de coordinadores, autores, evaluadores y asesores, así como de sus instituciones de adscripción

Felicitamos a todas las personas que participaron en la elaboración de este nuevo libro, el tercero que publica la REDER. Sin lugar a dudas, su contenido contribuye al conocimiento, la reflexión y las recomendaciones en temáticas vinculadas a la población y los derechos humanos.

Este libro, el Nº 20 de 2020, constituye el cierre de una etapa de publicaciones de ALAP en las series Investigaciones y E-Investigaciones, que en su conjunto produjeron 25 números. A partir de ahora estas series se unifican en una sola bajo el título de Investigaciones Latinoamericanas de Población (ILAPO). En ella, sin abandonar el espíritu de las anteriores, se intentará innovar en la inclusión de áreas de análisis, en la transversalidad de los enfoques y en la atención a las más versátiles formas de difusión que nos desafían día a día.

Además de la Revista Latinoamericana de Población RELAP, los libros que a partir de ahora constituirán la Serie ILAPO y los anales de los Congresos de ALAP, la Asociación ha sumado la publicación Novedades-ALAP, un nuevo espacio para la difusión ágil de la investigación demográfica y el debate en torno a temas de población, que busca llegar a especialistas de otras disciplinas, hacedores de política pública, periodistas interesados en novedades demográficas y al público en general.

Magda Ruiz y Ciro Martínez
Editores Generales de la Serie Investigaciones

Ignacio Pardo
Presidente de ALAP 2019-2020

Introducción

AL FINALIZAR EL PLAZO DEL Programa de Acción de El Cairo de 1994 y del plan de acción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000, los países reafirmaron sus intenciones de avanzar hacia el desarrollo sostenible, reconociendo su importancia para el bienestar y la calidad de vida de sus poblaciones. Una de las condiciones para concretar logros en ese sentido consiste en poner en marcha acciones para la realización de los derechos humanos de todas las personas, con igualdad de oportunidades y sin ningún tipo de discriminación.

Existe un vínculo estrecho entre el desarrollo y los derechos humanos. El desarrollo no se puede concebir si las acciones en su favor no se enfocan en reducir la desigualdad, la exclusión y la marginalidad social que padecen determinados sectores de la población propensos a sufrir discriminación en el ejercicio de sus derechos. Estos sectores se definen en virtud del género (mujeres, personas LGBT+), la edad (niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas mayores), las características étnico-raciales (personas indígenas, personas afrodescendientes), el lugar de origen (personas migrantes), el lugar de residencia (personas en zona urbana/rural) y la condición socioeconómica (personas en situación de pobreza), entre otros marcadores que establecen diferencias sociales y propician desventajas que derivan en desigualdades profundas y persistentes.

Enfocados en las disparidades estructurales y en el cumplimiento de los derechos en la región, en 2013 los países de América Latina y el Caribe celebraron la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En este encuentro se aprobó el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CM), documento en el que se acordaron los principales ejes estratégicos y medidas prioritarias que deberían abordarse en los próximos decenios a fin de alcanzar "la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos". Estos ejes y medidas se consignaron en 10 capítulos:

uno transversal y de carácter integrador (A), ocho temáticos (B a I) y uno dedicado a los mecanismos para la implementación del CM (J).

Los capítulos del CM retoman y refuerzan los compromisos del Programa de Acción de El Cairo de 1994, en consonancia con los retos que imponen las transformaciones sociales, económicas y ambientales experimentadas recientemente a nivel global y regional. Con ese cometido, se busca maximizar el acceso universal a los derechos humanos, eliminando las barreras que presentan ciertos grupos poblacionales para su efectivo ejercicio.

Los siguientes son los 10 capítulos considerados estratégicos para la implementación y seguimiento del CM:

A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos.
B. Derechos, necesidades y demandas de las y los niños, adolescentes y jóvenes.
C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos.Brechas en el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva.
D. Igualdad de género.
E. La migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes.
F. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad ambiental.
G. Pueblos indígenas: pluriculturalidad y derechos.
H. Afrodescendientes: derechos y combate a la discriminación racial. Marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional en población y desarrollo.

Los compromisos que emanan del CM —que en definitiva representa una carta de navegación para el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas de población en los países de la región en los años por venir— son complementados con otras iniciativas que tienen lugar posteriormente en el seno de la comunidad internacional. Entre estas se encuentra la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A2030), adoptada en 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. En particular, los ODS contemplan mejoras sustanciales en dimensiones claves para el desarrollo sostenible de las poblaciones (tales como salud, educación, trabajo, medio ambiente, progreso científico, cooperación internacional, entre otras). Asimismo, sus enunciados son confeccionados sobre la base de principios básicos que rigen los derechos humanos (interrelación, indivisibilidad, universalidad,

no discriminación), afianzando la relación entre estos últimos y el desarrollo sostenible y enfatizando la importancia de suprimir desigualdades en todos los casos.

Cabe agregar que, si bien el CM y el plan de los ODS no generan obligaciones legales vinculantes para los países que los adoptan, están en consonancia con instrumentos de derechos humanos que sí implican el cumplimiento de este tipo de obligaciones en los casos en que son ratificados. Dichos instrumentos comprenden los tratados internacionales que consagran expresamente los derechos humanos y su ejercicio sin distinción de índole alguna, ya sea en referencia a la totalidad de las personas (tales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de ese mismo año) o con específica mención a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad respecto al ejercicio de sus derechos. Son ejemplos de estos últimos la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), tratados en los que se reconocen, respectivamente, los derechos de niñas, niños y adolescentes, y de personas mayores, ambas poblaciones proclives a sufrir discriminación por edad.

La adopción de planes de acción para alcanzar el desarrollo sostenible garantizando el ejercicio universal de los derechos humanos supone, para los países, el cumplimiento de numerosos compromisos traducidos en instrumentos de cambio social, nuevas políticas y normativas, así como en participación de la sociedad civil. En consecuencia, los países deben: i) emprender acciones que promuevan el desarrollo de toda la población y que, al mismo tiempo, maximicen las oportunidades de ejercer plenamente sus derechos; ii) empoderar a todas las personas para garantizar el acceso igualitario a los beneficios del desarrollo, lo que implica redoblar los esfuerzos para reducir inequidades al interior de la población; y iii) gestionar un sistema de monitoreo que permita analizar los resultados de las acciones (incluyendo la detección de posibles brechas y desafíos), de manera que se pueda contar con información para asignar convenientemente los recursos (generalmente escasos) y, simultáneamente, producir efectos positivos en la población destinataria.

Desde el ámbito académico —y más precisamente desde el campo de los estudios de población—, la oportunidad de generar una contribución a este último punto es lo que motivó la integración del presente libro, como parte de una tradición forjada por la Red de Población y Derechos (REDER) de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). Sus capítulos se estructuran siguiendo el orden establecido para los temas prioritarios del

CM, por tratarse de un acuerdo regional adaptado a las necesidades específicas del contexto latinoamericano pero, a la vez, alineado a la A2030 definida a nivel mundial.

De manera particular, esta publicación reúne trabajos recientes de colegas de la región especialistas en el campo de la población y el desarrollo quienes, con base en información disponible en algunos países, indagan acerca de las posibilidades de seguimiento de los compromisos derivados de la adopción del CM y la A2030, en consonancia con los derechos reconocidos en tratados internacionales sobre los cuales se apoyan estos acuerdos. Asimismo, a partir de esa información, se analizan logros en el ejercicio de los derechos humanos y se visibilizan situaciones de vulnerabilidad que, fundamentalmente, afectan a determinados grupos poblacionales (niñas, niños y adolescentes, personas mayores, mujeres, personas migrantes, personas afrodescendientes). Finalmente, a través del estudio de situaciones y reflexiones concretas, la publicación pretende constituirse en un insumo para la toma de decisiones informadas y acertadas para el diseño y rediseño de políticas públicas orientadas a conseguir avances reales para el desarrollo integral de la población sin discriminación.

Estructura del libro

En concordancia con la estructura señalada, esta obra se compone de ocho apartados que abordan problemáticas inscritas en seis de los capítulos estratégicos del CM: B (un capítulo), C (dos capítulos), D (dos capítulos), F (dos capítulos) y H (un capítulo), siendo el tema A transversal a todos ellos, ya sea que se aluda a este de manera explícita o no.

En el primer capítulo (tema B), *Mauricio Padrón Innamorato* hace una revisión profunda del trabajo infantil y adolescente en México con apoyo de instrumentos legales, normativos y conceptuales, y a partir de una selección de indicadores calculados con base en el Módulo de Trabajo Infantil 2017 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. En línea con investigaciones precedentes, las conclusiones más relevantes de este ejercicio permiten afirmar que la prohibición del trabajo infantil y adolescente no se ha correspondido en su erradicación. Peor aún, se agudiza la situación de vulnerabilidad para niñas, niños y adolescentes que, por diversas circunstancias (económicas, sociales y culturales), trabajan en ocupaciones informales e ilegales, casi siempre de forma invisibilizada. Esto último se asociaría a la provisión de respuestas parciales por parte del Estado, sin la debida incorporación del enfoque de derechos en todos los órdenes de la

política pública, en tanto elemento propiciador del bienestar y la inclusión social de todas las personas sin distinción.

En el segundo capítulo (tema C), *Laura Acosta*, *María Marta Santillán* y *Enrique Peláez* analizan las posibilidades de monitorear el ejercicio de derechos de las personas mayores en Argentina a partir de indicadores del CM y de fuentes de datos disponibles en la década de 2010, con particular énfasis en los principios de *igualdad y no discriminación* y *avance y no retrocesión* incluidos en el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH). A pesar de estar acotado a este país, el análisis puede constituir un insumo a replicar para la región, dada la relevancia de las conclusiones obtenidas. Estas señalan que la información es limitada, aunque en menor medida en el área económica. Se resalta, además, la invisibilización en relación con temas de violencia hacia las personas mayores, cuestión esencial para el monitoreo del ejercicio de derechos e igualmente contemplada en la Convención de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ratificada por el país. Por último, se recomienda mejorar la periodicidad de las fuentes, dada su importancia para el seguimiento de los compromisos asumidos, en apego a los principios del EBDH.

En el tercer capítulo (tema C), *Mariana Paredes* analiza los avances en la incorporación del enfoque de derechos a las políticas públicas que atañen a las personas mayores en Uruguay, con énfasis en el período 2015-2020. Este análisis considera la política nacional (particularmente a partir del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019), su articulación con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la A2030 y el CM, y las adaptaciones de esta articulación a la política local. Los resultados revelan logros sustantivos en la incorporación del enfoque de derechos a nivel nacional, fundamentalmente dada la sinergia entre los enunciados de la Convención y el último Plan de Vejez. Así también, evidencian ciertos desafíos, ya que el seguimiento del plan no logra reflejar del todo la situación de las personas mayores en relación con el ejercicio de determinados derechos, y hay una percepción de que las demandas locales no son atendidas adecuadamente desde la política nacional. Se presenta así un escenario complejo para consolidar la incorporación efectiva del enfoque de derechos en todas las dimensiones de la vida de las personas mayores con independencia de su lugar de residencia. Más alarmante aún, cabe la posibilidad de experimentar futuros retrocesos en logros alcanzados, dado el proceso de transición política por el que está atravesando actualmente el país.

Por su parte, en el capítulo 4 (tema D), *Eleonora Rojas Cabrera* aborda las posibilidades de las fuentes de datos oficiales de Argentina para monitorear

los compromisos sobre salud sexual y salud reproductiva asumidos en el marco de la adopción del CM. La autora analiza una selección de fuentes de datos, con base en la propuesta metodológica regional para el seguimiento del acuerdo referido (cuyos indicadores y lineamientos están en sintonía con el plan de la A2030 con ese fin) y el cumplimiento de requisitos básicos para el monitoreo cabal de los derechos (cobertura, representatividad, periodicidad, desagregación y publicación). Los resultados indican que solo se podría calcular menos del 50 % de los indicadores incluidos en la propuesta regional, en su mayoría relativos a mujeres en edad reproductiva (es decir, de 15 a 49 años). Por el contrario, existen serias limitaciones para indagar sobre el tema en personas mayores, hombres, adolescentes y personas LGBT+. Se hace necesario, entonces, reforzar los sistemas de información oficial para rendir cuentas frente a la comunidad internacional y tomar decisiones acertadas en materia de derechos. Al igual que con el capítulo de Laura Acosta, María Marta Santillán y Enrique Peláez, la metodología aquí implementada puede aplicarse a otros países y otros temas del CM.

Marlene Solís y *Ester Espinoza*, en el capítulo 5 (tema D), documentan avances normativos e institucionales para el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres mexicanas e identifican retos para mejorar su salud sexual y reproductiva. Con el propósito de vislumbrar el recorrido necesario para lograr una sociedad más igualitaria, las autoras realizan una revisión crítica de fuentes secundarias de información en las últimas décadas, atendiendo a diferentes componentes que atañen a la salud sexual y reproductiva. El principal hallazgo del estudio se resume en la existencia de una brecha entre lo que ellas llaman "un andamiaje institucional y legal sólido" y el avance en el estado de salud sexual y reproductiva de las mujeres propiamente dicho. De esta manera, dan cuenta de desafíos concretos para favorecer el empoderamiento de esta población, tal y como se postula en la A2030.

En el capítulo 6 (tema F), *Patricia Noemí Vargas Becerra* y *Alejandro I. Canales Cerón* analizan la vulnerabilidad de las personas migrantes de Centroamérica en tránsito por México con destino a Estados Unidos y los riesgos que afrontan a partir de esta condición. Con apoyo de información estadística se estiman y analizan niveles, tendencias y principales características sociodemográficas de estas personas, encontrándose que la vulnerabilidad está dada fundamentalmente por el estatus migratorio irregular. También se identifican riesgos, agresiones, discriminaciones y delitos a los que las personas migrantes están expuestas. En este contexto, se hacen necesarias políticas proactivas por parte de los gobiernos de México y los países centroamericanos, todas ellas enfocadas a la protección y gobernanza de los flujos migratorios bajo estudio.

Martha Luz Rojas Wiesner, en el capítulo 7 (tema F), indaga por avances en políticas de inclusión y protección social en México dirigidas a poblaciones inmigrantes, independientemente de su estatus migratorio. En particular hace referencia a que, durante la década de 2010, el gobierno mexicano no solo suscribió, también fue promotor de iniciativas que derivaron en compromisos supranacionales en los que la migración se ubicó como un tema prioritario en el vínculo población y desarrollo. Sin embargo, las medidas de control y contención encaminadas a frenar el ingreso, la permanencia y el cruce territorial de migrantes provenientes de Centroamérica han opacado posibles buenas prácticas y, al mismo tiempo, han revelado que las llamadas políticas integrales basadas en los derechos humanos, entre otros enfoques, se han quedado en un discurso humanitario con acciones que incluso las contradicen. Se inspeccionaron documentos e informes oficiales para identificar avances desde el punto de vista del gobierno mexicano, así como documentos que han evaluado sus acciones. Igualmente, se revisaron relatos de personas inmigrantes de origen centroamericano, entrevistadas por la autora, que permiten ilustrar problemas de acceso a derechos y, por tanto, de inclusión y protección social.

John Antón Sánchez, en el capítulo 8 (tema I), establece los vínculos entre el CM y el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) como instrumentos para avanzar en el desarrollo integral de esta población y hacer efectivas las políticas que aseguren su inclusión social, esto es, que se garanticen los derechos que les han sido negados. Mediante una revisión profunda de fuentes documentales, el autor encuentra que ambos textos coinciden en el planteo de medidas específicas para atender problemáticas históricas de personas de ascendencia africana en América Latina, derivadas del racismo y la discriminación racial. Adicionalmente, y desde su propia experiencia militante, reflexiona acerca del papel que desempeñará el movimiento social afrodescendiente al finalizar el decenio e identifica desafíos para encaminarse hacia el desarrollo integral. Los hallazgos no posibilitan concluir logros efectivos en relación con la inclusión social, ya sea porque los problemas de exclusión son mayores, o bien porque las acciones y las políticas al respecto son débiles. Ello amerita que los países redoblen los esfuerzos para garantizar las reparaciones y las acciones afirmativas a las personas afrodescendientes, a fin de frenar la discriminación racial y el racismo estructural, tal y como proponen las agendas de desarrollo vigentes.

Por último, a manera de epílogo, *Jorge Martínez Pizarro*, con una mirada transversal a los capítulos anteriores, resume los principales desafíos para la agenda de investigación en los países de la región en relación con el

cumplimiento de los compromisos del Consenso de Montevideo, la Agenda 2030, el Pacto Mundial y otros acuerdos (vinculantes o no) asociados a problemáticas y poblaciones específicas. El monitoreo de indicadores sobre inclusión social y, en general, sobre las acciones que posibilitarían el logro de objetivos asumidos revela que los compromisos siguen siendo un área de oportunidad para avanzar hacia la protección social y el cumplimiento de derechos. Este desafío cobra aún mayor relevancia en el contexto de la pandemia de COVID-19, considerando que las medidas ejecutadas para frenar la propagación del virus imprimen sus consecuencias no solo para el ejercicio de los derechos esenciales a la salud y a la vida, sino también, y a partir de su interdependencia, de los restantes derechos.

Agradecimientos

Quienes coordinamos el presente libro, expresamos nuestros agradecimientos a las autoras y los autores de los capítulos que lo componen. Sin su contribución, el proyecto editorial no hubiese sido posible. Igualmente, agradecemos a las dictaminadoras y dictaminadores que, de manera anónima, evaluaron los distintos capítulos; sus comentarios y sugerencias fueron decisivos para mejorarlos individualmente y como publicación en conjunto. De manera especial, agradecemos a Magda Ruiz y Ciro Martínez, del Comité de Publicaciones de la ALAP, por su colaboración en el proceso editorial. Finalmente, expresamos nuestro reconocimiento al Consejo Directivo de la ALAP 2019-2020 por alentar la publicación de resultados de investigación de quienes formamos parte de la asociación y, en nuestro caso particular, como integrantes de la REDER.

Eleonora Rojas Cabrera
Martha Luz Rojas Wiesner
Jorge Martínez Pizarro
Mariana Paredes Della Croce

El derecho como mecanismo de (des)protección en situaciones de trabajo infantil en México

Mauricio Padrón Innamorato[1]

Resumen

El presente trabajo busca revisar y poner en perspectiva aspectos legales, normativos, conceptuales y empíricos para analizar el fenómeno del trabajo infantil y adolescente en México. Como forma de cumplir con este propósito, se hace un recorrido general de algunos instrumentos —tanto legales como de definiciones conceptuales— que permiten, por un lado, definir y categorizar el fenómeno y, por otro, realizar un análisis empírico a partir de un conjunto de indicadores construidos con base en la información del Módulo de Trabajo Infantil 2017, ejercicio anexo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI. Como una posible conclusión y de acuerdo con otros trabajos, se postula que la prohibición constitucional y legal del trabajo infantil no ha conseguido su erradicación, poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad a las personas menores de edad que trabajan por diversas circunstancias, ya sean económicas, sociales o culturales.

Palabras clave: trabajo infantil, derechos, políticas públicas, enfoque de derechos.

Abstract

Legal framework as a (non)protection mechanism for child labor in México

This paper seeks to analyze the phenomenon of children and adolescent labor in Mexico from a legal and empirical perspective. The research presents a general path concerning some legal instruments that allow us to define and categorize the studied phenomenon, and empirical analysis from a series of indicators developed in the Module of Child Labor included in the National Survey of Occupation and Employment raised by the National Institute of Statistics and Geography, 2017. We conclude broadly that the constitutional and legal prohibition of child labor has not fulfilled its eradication. Furthermore, not starting from the approach of rights has implied a position of more vulnerability to underage persons who work due to several circumstances.

Keywords: child labor, rights, public policy, human rights approach.

[1] Investigador Titular de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, <mauriciopadron@gmail.com>.

Introducción

El Comité de los Derechos del Niño, en sus "Observaciones finales" al Estado mexicano (CRC/C/MEX/CO/3) del 8 de junio de 2006, expresaba su preocupación por la falta de datos sobre trabajo infantil de la siguiente manera:

> A pesar de algunas mejoras introducidas en el sistema de reunión de datos, al Comité le preocupa que los datos disponibles no permitan analizar de una forma amplia y sistemática la situación de los derechos de los niños en el Estado Parte. Los datos disponibles no se desglosan sistemáticamente por Estado y municipio, por lo que es difícil concebir y abordar las disparidades regionales. Al Comité también le preocupa la falta de datos actualizados y desglosados sobre el número y la situación geográfica de los niños que no asisten a la escuela, los niños de 6 a 14 años que trabajan, los casos de violencia y abuso de niños, los niños víctimas de explotación comercial y sexual, los niños víctimas de trata, los niños privados de libertad, los niños migrantes e indígenas y los niños que no fueron inscritos después de nacer.

En respuesta a esta observación, en 2007 se incluyó en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) un Módulo sobre Trabajo Infantil (MTI), mismo que se levantó en el cuarto trimestre de ese año, recogiendo información sobre las actividades económicas, domésticas y educativas que realizan las niñas, niños y adolescentes (de 5 a 17 años) residentes en México.

Si bien este ejercicio de medición se ha efectuado de manera sistemática, por lo menos hasta el año 2017, no es el primero realizado en el país. Sus antecedentes se remontan a 1997 cuando se anexó el primer módulo de trabajo infantil a la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y se aplicó en diez zonas indígenas seleccionadas. El segundo módulo de trabajo infantil se levantó en 1999, también como un anexo de la ENE, pero en esta ocasión se recogió información a nivel nacional. En ambos casos, la población objetivo fueron las personas de 5 a 14 años de edad, rango etario que, como se dijo, fue ampliado para los MTI posteriores junto con el aumento de la cobertura geográfica.

De lo dicho, es posible asumir que el Estado mexicano cumplió (por lo menos en parte), con la observación y recomendación realizadas por el Comité de los Derechos del Niño, retomando el ejercicio de medición del trabajo infantil a partir del año 2007 y rediseñando el módulo original.

Este es solo un ejemplo del conjunto de transformaciones que se han implementado a lo largo de casi dos décadas, ya que México ha asumido,

firmado o ratificado diversos instrumentos, ya sean técnicos, conceptuales o de derechos humanos, que lo han obligado también a revisar, reformar o armonizar el sistema jurídico e institucional nacional y no solo los instrumentos de medición.

A pesar de los grandes avances y de los compromisos asumidos por el país en materia de derechos humanos y a propósito del trabajo infantil, no ha resultado sencillo ni la protección en contra del trabajo infantil en general (actividades económicas no permitidas) o del trabajo peligroso, ni el cumplimiento de la obligación de respetar una edad mínima o cumplir con las condiciones mínimas adecuadas, y tampoco la protección en contra del trabajo doméstico en condiciones no adecuadas.[2]

Algunos datos para el caso mexicano, que permiten dimensionar el fenómeno, muestran que el número de niñas, niños y adolescentes (NNA) que se encontraban ocupados o realizaban trabajo doméstico en condiciones no adecuadas en 2015 ascendía a 3 millones 647 mil 093 y para 2017 fueron 3 millones 227 mil 900, número que representa 12.4 % y 11 %, respectivamente, de un total de 29 millones de personas entre 5 y 17 años aproximadamente (INEGI, 2015 y 2017b).

Si se hace un primer desglose de estos datos, se puede observar que para 2015, del total de NNA en situación de trabajo infantil, 7.1 % se encontraban en ocupaciones permitidas, 60.8 % se desempeñaban en ocupaciones no permitidas y 32.1 % realizaban trabajos domésticos en condiciones no adecuadas. Las cifras relativas para 2017 indican que 7.5 % estaban en ocupaciones permitidas, 64.1 % se desempeñaban en ocupaciones no permitidas y 28.4 % realizaban trabajos domésticos en condiciones no adecuadas (INEGI, 2015 y 2017b).

Lo dicho hasta el momento y los datos presentados sugieren que, si la prohibición del trabajo infantil no va acompañada de otro tipo de acciones, puede desencadenar, contribuir o generar condiciones de desprotección o mayor vulnerabilidad en el desempeño de ciertas actividades económicas por parte de las personas menores de edad, pero también, y como ya se ha discutido en diversos trabajos (Humphries, 2010; Schmidt, 2010; Eldring, Nakanyane, Tshoaedi, 2000; entre otros), las medidas prohibicionistas de manera aislada no contribuyen a disminuir de manera significativa la magnitud de este fenómeno y mucho menos a su erradicación.

[2] El Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Módulo de Trabajo Infantil utiliza la categoría "Trabajo doméstico en condiciones no adecuadas" para referirse a aquellas actividades o quehaceres domésticos que se realizan en horarios prolongados o en condiciones peligrosas.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño en sus "Observaciones finales" de junio de 2015 sobre los informes periódicos cuarto y quinto presentados por México, declara que:

> [...] sigue profundamente preocupado porque cientos de miles de niñas y niños, a veces de tan sólo cinco años de edad, continúan trabajando y un alto porcentaje de ellos está involucrado en las peores formas de trabajo infantil, como la minería y la agricultura, y/o no reciben ningún salario. Le preocupa además que las medidas adoptadas han sido insuficientes para abordar el trabajo doméstico, que afecta especialmente a las niñas, así como la participación de niñas y niños en la agricultura que afecta especialmente a las niñas y niños que son hijos de trabajadores agrícolas migrantes.

En un esfuerzo por recoger, revisar y elaborar sobre lo planteado hasta aquí, este trabajo quiere brindar elementos que permitan poner en perspectiva lo ocurrido en el ámbito jurídico internacional y nacional, en el marco de las políticas públicas y en términos de los instrumentos de medición. Además, se busca describir a partir de datos empíricos, lo ocurrido con el fenómeno a la luz de los procesos transicionales jurídicos y políticos, como una forma de mostrar cómo los cambios de la realidad han sido relativamente menores de lo esperado, dada la magnitud de los cambios normativos y de las políticas públicas.

Para cumplir con los objetivos planteados, el trabajo está organizado en cuatro partes, además de esta introducción. En el apartado siguiente se presentan los grandes cambios ocurridos en términos jurídicos, tanto a nivel internacional como nacional, buscando ubicar y dar contexto al apartado siguiente, donde se muestra cómo las políticas públicas, en cuanto a su diseño, han ido acompañando, o no, las modificaciones contempladas o sugeridas por los organismos internacionales.

En el cuarto apartado se presentan algunos datos que muestran la situación del trabajo infantil en México, sus particularidades, circunstancias, condiciones, así como las características de los hogares de pertenencia de las NNA en situación de trabajo infantil y sus integrantes. El trabajo termina con un apartado de conclusiones donde se reconfigura lo revisado a lo largo del documento, destacando aspectos claves y proponiendo posibles abordajes en términos de políticas públicas.

El elemento jurídico como una dimensión analítica importante

El sistema jurídico internacional y las definiciones de los organismos internacionales

Si bien la forma de mirar, entender y comprender la infancia en general y el trabajo infantil en particular tuvo su impronta en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y ratificada por México en 1990, otros instrumentos sobre el tema han sido promulgados en las últimas tres décadas. A modo de ejemplo se pueden mencionar el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (OIT, 1999a), que México firmó en 2015 a raíz de la Reforma Constitucional de 2014 y que elevó de 14 a 15 años la edad mínima para trabajar; el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (OIT, 1999b), que el Gobierno Mexicano ratificó en el año 2000; la Resolución sobre estadísticas de trabajo infantil de la XVIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (XVIII CIET), llevada a cabo en 2008, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantean poner fin al trabajo infantil en todas sus formas a más tardar en 2025.

La CDN en su artículo 32, establece la obligación de los Estados de proteger al niño de toda forma de explotación o trabajo perjudicial y de garantizar esto mediante varios medios:

> Artículo 32.
>
> 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, mental o social.
>
> 2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
>
> a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
>
> b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; y

> c) Estipularán las penalidades y otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

En este artículo de la Convención pueden distinguirse dos partes, "primero un derecho a ser protegido contra la explotación económica y del desempeño de cualquier trabajo nocivo para la salud, educación o desarrollo; y segundo, una obligación para los Estados Partes de fijar edades mínimas y reglas sobre las condiciones del trabajo" (González Contró, 2008: 456).

Antes de continuar es importante mencionar que la CDN de 1989 estuvo precedida por una serie de instrumentos de derechos civiles, como los pactos internacionales sobre Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966) o la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo (1986), por lo que la Convención logró incluir las garantías de los instrumentos que la precedieron. Pero, a diferencia de los anteriores, la CDN es vinculante, lo cual implica que los Estados firmantes están obligados a cumplir con los derechos reconocidos allí y que existe un órgano de garantía, en este caso el ya mencionado Comité de los Derechos del Niño.

Si bien la CDN se considera un instrumento de particular referencia y el más completo que rige el actuar internacional, no ha estado exento de críticas, muchas de las cuales van dirigidas al Comité y a su falta de fuerza coercitiva para exigir el cumplimiento de los derechos, recomendaciones y exhortos a los Estados y a la comunidad internacional en general.

Ahora, la CDN resultó por demás novedosa e implicó un cambio significativo ya que logró conjuntar dos ámbitos de derechos; por un lado, el del derecho propio de las(os) niñas(os) que habían tenido ya a la educación, la nacionalidad o la salud y, por el otro, el de la existencia de políticas de protección de las mujeres y la familia. El primero encaminado a la protección de la niñez en función de su rol futuro en la sociedad como trabajadores y ciudadanos, y el segundo para el incremento del bienestar de las mujeres y la familia. Inclusive se ampliarían aún más al reconocerles sus derechos civiles; con ello se avanzó para disminuir la objetivación y convertirles en sujetos de derecho, lo cual representa el debate y reto actual en el tema (Dávila, 2008).

Si bien la promulgación de la CDN ha sido un gran logro, un salto cualitativo en el tema de NNA (González Contró *et al*., 2012), no ha sido suficiente para la garantía de sus derechos,[3] en parte, porque asumir que

[3] Se niega el ejercicio de derechos a NNA aduciendo que son incapaces para ejercerlos directamente y con autonomía. Al respecto, el derecho subjetivo se refiere a la "facultad,

NNA son sujetos de derechos y, por lo tanto, titulares de derechos, encuentra múltiples resistencias en la población en general, en las autoridades en todos los niveles de gobierno y los poderes del Estado, e incluso de juristas, a la hora de ponerlo en práctica (Fuentes Alcalá, González Contró, Padrón Innamorato y Tapia Nava, 2015; Gülgönen, 2012; CONAPRED, 2017).

En este contexto de desarrollo general, el fenómeno del trabajo infantil ha tenido también sus particularidades. Quizá una de las primeras dificultades que se presenta al intentar dar cumplimiento pleno al derecho a la protección en contra de la explotación económica que establece la CDN radica en la propia definición de las actividades que caen dentro del supuesto de trabajo infantil.

Así, el artículo 32 de la Convención hace un llamado a los países a que reconozcan el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra cualquier tipo de trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

El Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil promueve entre los países miembros un conjunto de medidas orientadas a la protección de NNA, por ejemplo, el respeto y cumplimiento de sus derechos, así como impulsar acciones para la erradicación del trabajo que es perjudicial e interfiere con el pleno goce de su infancia (OIT, 1999a y 1999b).

Además, los organismos internacionales han definido qué es el trabajo infantil, pero también han dado sentido, por medio de la interpretación y la delimitación, a aquellos elementos que podrían ser menos claros. La OIT, a partir de la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 1982, estableció que quienes realizan actividades dentro de la frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), durante al menos una hora en un período de referencia corto, son llamados *ocupados*. Y dentro de las actividades en la frontera de producción del SCN, es decir, para la población ocupada, se definen tres categorías primarias: trabajo ligero, trabajo regular y las peores formas de trabajo infantil.

En cuanto al trabajo ligero, el artículo 7 del Convenio 138 de la OIT indica que puede ser permitido en las niñas y niños de entre 12 y 14 años de edad, estableciendo que tales trabajos no perjudiquen su salud o desarrollo, no vayan en detrimento de su asistencia a la escuela, su participación

capacidad, fuerza para exigir un comportamiento determinado, a determinados sujetos autorizados por la norma" (González Contró *et al*., 2012: 14) y el derecho objetivo solo refiere al conjunto de reglas.

en programas de orientación o formación profesionales aprobados por la autoridad competente o del aprovechamiento de la enseñanza que reciben.

Con respecto las peores formas de trabajo infantil (para las personas menores de 18 años), el artículo 3 del Convenio 182 de la OIT declara que son entendidas como todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados. Se incluye en este tipo de trabajo la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas. El uso, reclutamiento u oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, están igualmente incluidos en esta categoría, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes. Y también el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de las niñas y niños.

Finalmente, se mencionan los servicios domésticos no remunerados de carácter peligroso, entendidos como aquellos que se desarrollan durante horarios prolongados, en un medio insalubre, que suponen la manipulación de instrumentos peligrosos o cargas pesadas y en lugares peligrosos. Lo anterior está en sintonía con lo definido para el trabajo peligroso dentro de la frontera de la producción del SCN.

El sistema jurídico nacional y el trabajo de NNA

Estas definiciones, que provienen del ámbito internacional, han sido asumidas e incorporadas a la legislación nacional y en algunos casos se ha logrado especificar o detallar aún más los conceptos desarrollados por los organismos internacionales. En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuestiones vinculadas al trabajo infantil están integradas en el artículo 123, específicamente en las fracciones II, III y XI, y en la ley reglamentaria de dicho artículo, la Ley Federal del Trabajo (LFT), en sus artículos 22, 23, 173 a 180, 362, 372, 995.

El texto constitucional contempla dos supuestos vinculados al trabajo infantil: la prohibición del trabajo de las personas menores de 15 años y la restricción de la jornada para las y los menores de 16, entre otras condiciones. Según Kurczyn Villalobos (2006), el constituyente, tanto en la redacción original como en las reformas posteriores, no estableció una prohibición absoluta del trabajo a las y los adolescentes, sino que formuló una limitación directa o indirecta de determinadas actividades. Lo anterior tiene como finalidad tanto proteger el derecho de niñas y niños a la inte-

gridad física y mental por parte de los ascendientes, tutores y custodios, como regular el trabajo.

Entonces, los criterios para determinar si un niño se encuentra en ocupación no permitida se retoman de los dos ordenamientos más importantes, la Constitución y LFT. En ambos se establecen ciertas limitaciones a la ocupación infantil y, en el caso de la LFT, las sanciones correspondientes para quienes no cumplan con la regulación.

La Ley Federal del Trabajo, al ser una ley reglamentaria, tiene la capacidad de ser más específica y, por lo tanto, puede establecer —y así lo hace en el capítulo I, artículo 22— que: "Los mayores de quince años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en esta Ley. Los mayores de quince y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, del Tribunal, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política".

El artículo 22 Bis, prohíbe "[...] el trabajo de menores de quince años, y el de los mayores de esta edad y menores de dieciocho años que no hayan terminado su educación básica obligatoria, salvo los casos que apruebe la autoridad laboral correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

Entonces, tanto los sistemas jurídicos internacionales como nacionales (caso mexicano), resultan claros en cuanto a las definiciones generales de lo que se entiende por trabajo, pero también han servido y sirven para delimitar de manera más o menos específica las condiciones, restricciones y posibilidades, a las que hay que prestar atención cuando se revisa el fenómeno del trabajo infantil.

Como puede advertirse, sin dejar de reconocer algunos puntos débiles y otros aspectos discutibles, existe una adecuada regulación en México desde el punto de vista formal respecto del trabajo infantil y adolescente. Sin embargo, como se verá más adelante, la legislación no ha tenido los efectos deseados, pues las cifras muestran que, a pesar de la prohibición del trabajo de las personas menores de 15 años, más de 3 millones de niñas, niños y adolescentes siguen desempeñando actividades económicas.

Aunque los instrumentos jurídicos son de gran utilidad para definir el trabajo infantil, resultan insuficientes en la medida en que no consideran contextos concretos ni situaciones que caen dentro de una "zona de penumbra" o se configuran como "casos difíciles".[4] Es decir, que existen si-

[4] La distinción entre casos fáciles y casos difíciles ha sido utilizada en la teoría y filosofía del derecho para diferenciar aquellos casos que pueden ser resueltos con la simple

tuaciones, condiciones o realidades que no pueden identificarse claramente como trabajo de acuerdo con las definiciones legales, pero que constituyen actividades que dificultan o imposibilitan claramente el ejercicio de otros derechos por parte de las niñas principalmente, pero también para los niños (González Contró *et al*., 2012).

En las definiciones legales juega un papel poco relevante el contexto, para dar una adecuada respuesta jurídica sería necesario no solo considerar los factores que podrían calificarse como "objetivos", tales como son el horario o el tipo de actividad, sino también las razones por las que la niña o el niño desempeña cierta actividad, lo que implica considerar factores sociales, económicos y culturales (Mier y Terán y Rabell, 2001; Levison, Moe y Knaul, 2001; McKechnie y Hobbs, 1999; Cerqueira y Neder, 2001).

Por lo tanto, para erradicar aquellas prácticas que son nocivas para la niñez y adolescencia, es fundamental una adecuada comprensión del trabajo infantil. Para ello, es necesario considerar el problema como un fenómeno complejo, haciendo imprescindible asumir un enfoque interdisciplinario, ya que el derecho por sí solo no ha conseguido dar una respuesta suficiente.

Las políticas públicas en México y el enfoque de derechos humanos

Como se dijo antes, México firmó en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño, comprometiéndose con ello a brindar protección y seguridad a las niñas y niños dentro del territorio nacional, así como garantizar el respeto de sus derechos para su pleno desarrollo. El 30 de junio de 2000 ratificó el Convenio Nº 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y en ese mismo año se emitió la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En 2012, la Ley Federal de Trabajo definió las actividades y ocupaciones peligrosas, actualizando el marco jurídico para normar el trabajo infantil. Dos años después, en 2014, fue modificada la Constitución para elevar la edad legal mínima para trabajar de los 14 a los 15 años, en sintonía con el Convenio 138 de la OIT. En 2015 nuevamente se modificó el apartado de trabajo de las y los menores de edad en la Ley

aplicación de la norma de aquellos que requieren de la interpretación judicial: "Casos fáciles son aquellos en los que no hay más que aplicación pura y simple del derechos, mientras que en los casos difíciles la cuestión en litigio no está determinada en los estándares jurídicos existentes y, por lo tanto, se requiere de una labor interpretativa" (Vázquez, 2007: 206).

Federal del Trabajo para incorporar el cambio en la edad mínima legal para trabajar y actualizar las actividades y ocupaciones peligrosas.

Estas reformas y actualizaciones se implementaron, en parte, como respuesta a la recomendación que el Comité de los Derechos del Niño de la ONU hizo al gobierno mexicano en junio de 2006, mismas que sugerían adoptar "las medidas necesarias para armonizar las leyes federales y estatales con la Convención y las normas internacionales pertinentes, a fin de asegurar su aplicación efectiva".

Por lo tanto, durante la segunda década del presente siglo, y a más de diez años de la inclusión a nivel constitucional de los DDHH de NNA y la aprobación de la primera ley para su protección en México, existía cierta presión para perfeccionar los instrumentos legales, así como las políticas públicas para esta población. Los expertos afirmaban que lo realizado en el año 2000 tenía una visión corta de los derechos de NNA porque incluyó solo la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo (Gutiérrez, 2020).

También la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA) fue criticada, dando origen a cierto debate sobre el apego real a la Convención ya que solo menciona los derechos, pero no especifica claramente a cuáles se refiere, es decir, ¿alude a los derechos establecidos por la Constitución o a los que establece el tratado internacional? (González Contró *et al.*, 2012: 175).

En el informe *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México, una agenda para el presente* (UNICEF, 2010), se mostraba la situación de este sector poblacional que en ese momento constituía el 35 % de la población nacional y de la cual dos tercios (60 %) estaban en pobreza de patrimonio y 25 % en pobreza alimentaria. Pero subrayaba la necesidad de un nuevo marco legal apegado a la CDN, una política articulada multinivel y la recopilación de información (Castellanos, 2010).

Según Castellanos (2010), los señalamientos mencionados no eran nuevos, incluso el gobierno mexicano había presentado en 2002 el Programa de Acción 2002-2010 —*Un México apropiado para la infancia y la adolescencia*—, donde se resaltaba que era necesario diseñar y desarrollar mecanismos de trabajo interinstitucionales e intersectoriales. Si bien —y de acuerdo con UNICEF— estos objetivos no se lograron, para el año 2012 30 de las 32 entidades federativas contaban con su propia ley de protección de derechos de NNA, que si bien mejorables, constituían un punto de partida para que la política pública local ensayara sobre el tema (Gutiérrez, 2020).

En esta línea, y de manera concreta, las acciones llevadas a cabo a lo largo de esta última década pueden resumirse en las siguientes: reforma de la Constitución en materia de derechos humanos (10 de junio de 2011);

promulgación en diciembre de 2014 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA); creación, en diciembre de 2015 del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); un año después adopción de la estrategia internacional INSPIRE[5] y su Plan México (agosto 2017) y la disposición del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA 2016-2018).

El ejemplo emblemático es la mencionada LGDNNA, misma que es de orden público, interés social y observancia general en todo el país y cuyo objetivo general tiene que ver con el reconocimiento de NNA como titulares directos de DDHH, alineándose con la Constitución mexicana, la CDN y demás tratados internacionales.

Este instrumento establece la responsabilidad del Estado en la garantía y promoción de los derechos de NNA, así como su restitución en caso de su vulneración, para lo cual instruye la creación de lo que hoy se conoce como el SIPINNA. Se constituye así como el instrumento que orienta y rige las políticas públicas para el sector y tiene como principios:

> […] el derecho a la vida, a la supervivencia, al desarrollo, y el acceso a una vida libre de violencia; la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de la niñez; el interés superior de la niñez; la no discriminación y la inclusión de los niños; la interculturalidad y la corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades (González Contró, Miranda y Ramírez, 2016: 18).

Finalmente, el PRONAPINNA 2016-2018, publicado el 16 de agosto del 2017 como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se estructura a partir de cinco objetivos, 33 estrategias y 237 líneas de acción, que serán evaluadas con 12 indicadores; y se constituye en el eje conductor de las políticas públicas en favor de NNA, con perspectiva de género, enfoque de integralidad y corresponsabilidad de todas las instituciones del Estado mexicano y la sociedad (PRONAPINNA, 2017).

De los objetivos del PRONAPINNA de los cuales se derivan estrategias y líneas de acción es posible resaltar algunos:

---

[5] Consiste en un conjunto de medidas técnicas dirigidas a todos los que trabajan para prevenir y combatir la violencia contra los niños y los adolescentes, ya sea a nivel gubernamental o popular, en la sociedad civil o en el sector privado. Se trata de un conjunto de estrategias basadas en las mejores pruebas disponibles y que ofrecen las máximas posibilidades de reducir la violencia contra los niños.

- Línea de acción 3.6.8. Impulsar acciones específicas que contribuyan a eliminar las prácticas culturales, usos y costumbres perjudiciales para la salud de NNA;
- Estrategia 4.6. Erradicar el trabajo infantil y proteger a las y los adolescentes trabajadores en edad permitida (líneas de acción 4.6.1 a 4.6.4);
- Estrategia 4.7. Impulsar y fortalecer los mecanismos de coordinación para reducir las violaciones a los derechos de NNA relacionadas al abuso, explotación, tráfico y trata y otras formas de violencia y;
- Estrategia 5.1. Asegurar el enfoque de derechos de NNA en la gestión de la Administración Pública Federal (APF) (líneas de acción 5.1.1 a 5.1.8) (PRONAPINNA, 2017).

Ahora, y de acuerdo con un estudio reciente realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2018, se concluye que:

> [...] el conjunto de derechos humanos más desprotegido por parte del Estado puede agruparse en tres grandes bloques, según la clasificación propuesta por UNICEF: el bloque de los derechos de provisión (educación, salud, alimentación, vivienda, recreación, etc.); el bloque de derechos de desarrollo (igualdad y no discriminación, pobreza y carencias sociales; educación; población indígena; población con discapacidad; entornos seguros y saludables, entornos familiares e institucionales, etc.); y el bloque de derechos de protección (identidad, vida libre de violencias; protección especial; emergencias; migrantes y refugiados; trabajo infantil, etc.) (CNDH e IIS-UNAM, 2018: 73).

Entonces, si bien en los últimos años ha habido una gran disposición y apertura del gobierno para abordar el tema de NNA desde el enfoque de derechos, lo que se ha concretado en un gran trabajo de armonización de la legislación nacional y el diseño institucional necesario y fundamental para llevar a cabo las recomendaciones y sugerencias de organismos internacionales; las voces especializadas insisten en que la visión del gobierno sigue estando lejos de lo que promulga el enfoque de derechos humanos y, como puede advertirse, la adecuada regulación en México desde el punto de vista formal respecto del trabajo infantil y adolescente no ha tenido los efectos deseados, o por lo menos así lo indican los datos.

Aspectos metodológicos y fuente de información: el Módulo de Trabajo Infantil 2017

La población objetivo del MTI son "las niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años, residentes habituales en las viviendas con entrevista completa de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del cuarto trimestre de 2017. El informante preferentemente será el jefe o jefa del hogar; en el caso de los adolescentes de 15 a 17 años, si no hay inconveniente por parte de sus padres o tutores, ellos podrán proporcionar su información" (INEGI, 2017a: 1).

En cuanto a la cobertura geográfica, la muestra de viviendas de la ENOE en la que residen niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años resulta suficiente para permitir la representatividad de la información a nivel nacional, tamaño de localidad y entidad federativa (INEGI, 2017b).

Como ya se mencionó, la encuesta es un módulo anexo a la ENOE que consta de dos cuestionarios, "los cuales parten de la información captada en dicha encuesta. El primero de los cuestionarios se aplica a la población de 5 a 11 años y si bien guarda una importante similitud con el Cuestionario de Ocupación y Empleo (COE), algunas preguntas se ajustan para facilitar su respuesta y otras se mantienen iguales al de 12 a 17 en busca de mantener la comparabilidad" (INEGI, 2017b: 3).

El segundo cuestionario, que va dirigido a las personas de 12 a 17 años "es más corto porque en el COE y en el Cuestionario Sociodemográfico (CS), ya se cuenta con información sobre esta población con respecto a la condición de ocupación, la percepción de ingresos, la asistencia escolar, así como la realización de quehaceres domésticos. Si bien esta situación favorece para profundizar sobre algunas cuestiones particulares, se sugiere estar atento a los cambios al momento de aplicar el cuestionario" (INEGI, 207b: 3).

El módulo tiene como tema central las actividades que realizan NNA, poniendo el acento en aquellas relacionadas con el ámbito económico, doméstico no remunerado y escolar. De manera particular, la estructura temática del módulo tiene que ver con: actividades no económicas y condición de ocupación; características ocupacionales y de la unidad económica; edad inicial laboral, características del empleador y motivos para trabajar; jornada laboral y regularidad en el trabajo; ingresos del trabajo, destino principal y aportación al hogar; trabajo peligroso; riesgos de trabajo; trabajo doméstico peligroso; consecuencias de trabajar en la educación y acceso a programas sociales (INEGI, 2017b).

Lo que dicen los datos acerca de la magnitud, características y condiciones del trabajo infantil en México

En la introducción de este trabajo se decía que el porcentaje de NNA que se encuentran en situación de trabajo infantil disminuyó entre 2015 y 2017, pasando de 12.4 % a 11 %, respectivamente. Este porcentaje representa en números absolutos poco más de 3.2 millones de personas de entre 5 y 17 años que se encontraban ocupados o realizaban trabajo doméstico en condiciones no adecuadas de acuerdo con los datos del Módulo de Trabajo Infantil 2017 (MTI). Si bien las cifras muestran una tendencia a la baja en los últimos años, tanto en términos relativos como absolutos, también presentan una cierta estabilidad en cuanto a su distribución por edad, sexo, ámbito de residencia, o en relación con ciertas características vinculadas a las condiciones y características de los trabajos que realizan NNA.

Con respecto a las desigualdades territoriales asociadas al trabajo infantil, por ejemplo, son las localidades menos urbanizadas (las menores de 100 mil habitantes) las que presentan una tasa de trabajo infantil mayor (13.6 %), en contraposición con 7.6 % de niños y niñas ocupados que residen en las localidades más urbanizadas (véase cuadro 1). Con respecto a la tasa de ocupación por sexo, en las áreas más urbanizadas esta asciende a 8.8 % en los niños y 6.3 % en las niñas, mientras que en las áreas con menos de 100 mil habitantes, la tasa de ocupación infantil para los niños es 17.2 %, mientras que las niñas presentan una tasa de 9.9 %.

En cuanto a la composición del trabajo infantil, se observa que la mayoría de NNA (57.7 %) desempeña ocupaciones no permitidas, seguida por aquellos que realizan quehaceres domésticos no adecuados (36.2 %). Es interesante, aunque no sorprendente, que esta composición presente diferencias significativas según el sexo. Así, es posible advertir que 67.1 % de los varones y 41.4 % de las niñas y adolescentes se encuentran en ocupaciones no permitidas, mientras que 25.5 % de los niños y adolescentes y 54.1 % de las mujeres realizan quehaceres domésticos no adecuados (véase cuadro 1).

En cuanto a la posición en la ocupación, los datos muestran que 56.7 % de las niñas y niños ocupados se desempeñaba como trabajadores subordinados y remunerados, mientras que 39.2 % fueron trabajadores no remunerados o sin pago. De acuerdo con el sexo, si bien es posible observar algunas diferencias, quizás el dato que sobresale es el mayor porcentaje de mujeres que realizan actividades por cuenta propia (7.8 %) en comparación con el de los varones (2.8 %). Una posible explicación tiene que ver con el mayor número de niñas y adolescentes que realizan trabajo doméstico no remunerado y remunerado; por ejemplo, los datos muestran que 4.9 % de

Cuadro 1. Indicadores seleccionados individuales sobre trabajo infantil para la población de 5 a 17 años. México, 2017

Indicadores seleccionados	Total	Hombres	Mujeres
Trabajo infantil por grupos de edad			
De 5 a 9 años	9.7	8.6	11.5
De 10 a 14 años	36.7	34.9	39.8
De 15 a 17 años	53.6	56.5	48.7
Trabajo infantil por tamaño de localidad			
Áreas más urbanizadas	7.6	8.8	6.3
Áreas menos urbanizadas	13.6	17.2	9.9
Componentes del trabajo infantil			
Trabajo infantil total	11.0	13.6	8.4
Ocupación no permitida	57.5	67.1	41.4
Quehaceres domésticos no adecuados	36.2	25.5	54.1
Ocupación no permitida y quehaceres domésticos no adecuados	6.3	7.4	4.5
Población en ocupaciones no permitidas por posición en la ocupación			
Subordinados y remunerados	56.7	57.9	53.3
Cuenta propia	4.1	2.8	7.8
No remunerados	39.2	39.3	38.9
*Población en ocupaciones no permitidas por sector de actividad**			
Agropecuario	34.5	41.6	15.3
Industria manufacturera, extractiva, electricidad, gas y agua	14.3	11.9	20.9
Construcción	6.9	9.2	0.5
Comercio	20.3	16.0	32.0
Servicios	22.3	19.4	30.1
*Población en ocupaciones no permitidas por duración de la jornada de trabajo habitual**			
Hasta 14 horas	24.3	21.9	30.8
De 15 a 28 horas	15.5	14.8	17.2
De 29 a 36 horas	9.0	9.0	9.1
De 37 a 48 horas	15.8	17.1	12.0
Más de 48 horas	13.4	14.1	11.6
No tiene horario regular de trabajo	21.1	22.4	17.3
*Población en quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas por duración de la jornada de trabajo habitual**			
Hasta 14 horas	59.7	78.2	42.3
De 15 a 28 horas	20.1	16.7	23.2
Más de 28 horas	20.1	4.9	34.4

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
* No suman 100 % porque no se incluye la categoría no especificada.

los varones que realizan quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas lo hacen más de 28 horas a la semana, mientras que 34.4 % de las mujeres realizan este trabajo en esa cantidad de horas.

Con respecto al sector de actividad donde NNA desarrollan ocupaciones no permitidas, es posible advertir que el sector agropecuario es donde un mayor porcentaje de varones participan (41.6 %), seguido del sector servicios y comercio (19.4 % y 16 %, respectivamente). Las mujeres tienen una mayor participación en el comercio y los servicios (32 % y 30.1 %, respectivamente) y solamente 15.3 % se desempeña en el sector agropecuario.

Otro dato importante que debe ser mencionado tiene que ver con los ingresos que perciben las niñas, niños y adolescentes por el trabajo que realizan (véase cuadro 2). Estos son generalmente bajos, 52.2 % ganaron como máximo hasta dos salarios mínimos (SM) y 39.3 % no percibieron remuneración alguna.

Como se había mencionado antes, la encuesta permite una aproximación a los efectos que tiene el trabajo infantil sobre sus hogares o grupos familiares; de esta manera se puede decir que 58.3 % de los niños y las niñas ocupadas trabajan para un familiar, 37.5 % lo hacen para un no familiar y 4.1 % laboraban solos o por su cuenta.

En este sentido, los informantes declaran (véase cuadro 2) que si NNA no trabajaran, esto tendría un efecto económico sobre el hogar en el 71.7 % de los casos, ya sea porque se tendría que contratar a alguien para hacer ese trabajo (8.8 %), porque el ingreso del hogar se vería afectado (18.3 %), porque habría que destinar ingresos del hogar para gastos del niño o la niña (26 %), o porque habría una carga de trabajo más pesada para los demás miembros del hogar (15.5 %), entre otras consecuencias (28 %).

En cuanto a los motivos por los que NNA trabajan (véase cuadro 2), se advierte que 10.7 % lo hace por necesidades económicas del hogar, 17.8 % porque el hogar necesita de su trabajo, 14.7 % para aprender un oficio, 22.1 % para pagar los gastos de la escuela o los propios gastos de la niña o el niño, 12.8 % trabaja para pagar deudas, porque no estudia o por otras razones y, 21.9 % lo hace por gusto o solo por ayudar.

En relación con la asistencia a la escuela de NNA que trabajan o realizan quehaceres domésticos, es importante apuntar que 59.3 % de la población que se encuentra en ocupaciones no permitidas declara asistir a la escuela, y 76.9 % de las niñas y niños que realizan quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas dicen asistir. Pero los datos también indican que existe un diferencial por sexo: el doble de las mujeres que realizan quehaceres domésticos no asiste a la escuela en comparación con los varones (30.3 % y 15.5 %, respetivamente).

Cuadro 2. Indicadores seleccionados individuales sobre trabajo infantil para la población de 5 a 17 años. México, 2017

Indicadores seleccionados	Total	Hombres	Mujeres
*Población en ocupaciones no permitidas por nivel de ingreso**			
No recibe ingresos	39.3	39.4	38.9
Hasta 1 SM	31.3	29.8	35.5
Más de 1 SM y hasta 2 SM	20.9	21.3	19.8
Más de 2 SM	5.9	6.8	3.3
Población en ocupaciones no permitidas por condición de aportación de ingreso al hogar			
Aporta	38.9	40.2	35.4
No aporta	61.1	59.8	64.6
Población en ocupaciones no permitidas según motivos por los que trabaja			
Hogar necesita su aportación económica	10.7	10.6	10.8
Hogar necesita de su trabajo	17.8	17.4	19.1
Aprender un oficio	14.7	17.3	7.5
Pagar su escuela y/o sus propios gastos	22.1	21.1	24.7
Por gusto o sólo por ayudar	21.9	19.5	28.5
Pago de deudas, no estudia y otra razón	12.8	14.1	9.4
Población en ocupaciones no permitidas según personas para las que trabaja			
Es un familiar	58.4	59.7	54.4
No es un familiar	37.5	37.5	37.7
Trabaja solo o por su cuenta	4.1	2.8	7.9
*Población en ocupaciones no permitidas según consecuencias para el hogar de dejar de trabajar**			
Contratar a alguien para que lo supliera	8.8	8.4	9.7
El ingreso del hogar se vería afectado	18.3	18.8	16.9
Carga de trabajo más pesada para los demás	15.5	16.0	14.1
Destinar ingreso del hogar para gasto del niño	26.0	25.1	28.4
Otra consecuencia	3.1	3.6	2.0
No habría consecuencia	28.0	27.8	28.5
*Población en ocupaciones no permitidas según consecuencias individuales de dejar de trabajar**			
No tendría dinero para vestirse y calzarse	23.7	23.7	23.5
No tendría dinero para su diversión o gastos	20.3	19.6	22.4
No aprendería un oficio	13.5	15.7	7.3
Volvería a la escuela o los quehaceres del hogar	2.3	1.6	4.0
Se volvería irresponsable o andaría de vago	9.9	12.3	3.2
Se dedicaría a jugar o hacer deporte y otra consecuencia	6.8	6.4	8.0
No habría consecuencia	23.2	20.4	30.7

Indicadores seleccionados	Total	Hombres	Mujeres
Población en ocupaciones no permitidas según condición de asistencia a la escuela			
Asiste	59.3	56.6	66.8
No asiste	40.7	43.4	33.2
Población en quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas según condición de asistencia a la escuela			
Asiste	76.9	84.5	69.7
No asiste	23.1	15.5	30.3

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
* No suman 100 % porque no se incluye la categoría no especificada.

Finalmente, el cuadro 3 muestra algunos datos a nivel de los hogares en los que residen NNA que trabajan, mismos que vale la pena revisar aunque solo sea para tener un panorama general. En 2017 México tenía en total 16.9 millones de hogares con niños y niñas de 5 a 17 años, en aproximadamente 2 millones de estos residían NNA trabajadores, cifra que representa 15 % del total de hogares con niños en estas edades.

De acuerdo con las características del jefe o jefa del hogar, en 12.1 % de los hogares con NNA ocupados, el jefe del hogar no trabajó durante la semana de referencia, y en el 18.4 % de los hogares la unidad doméstica era monoparental, en su gran mayoría con una mujer como jefa de hogar.

Respecto al tamaño de los hogares, los datos mostraron que 15.3 % de los NNA en ocupaciones no permitidas pertenecían a hogares de uno a tres integrantes; 49.1 % de NNA que se encontraban trabajando vivían en hogares de cuatro a cinco integrantes; 25.7 % residían en hogares con seis y siete miembros y 9.9 % lo hacían en hogares con más de ocho integrantes.

Por último, es importante mencionar la relación entre el nivel de escolaridad de la persona declarada como jefe del hogar y la proporción de NNA ocupados. Los datos muestran que 10 % de los NNA que trabajan viven en hogares encabezados por personas sin ningún nivel de escolaridad, 18.9 % de NNA pertenecen a un hogar donde la jefatura la ejerce una persona con primaria completa, y aproximadamente tres de cada 10 NNA que trabajan residen en hogares donde la cabeza tiene algún año de secundaria o secundaria completa.

Si bien los datos revisados hasta aquí permiten observar las posibles asociaciones entre las características individuales de los hogares y el trabajo infantil, en trabajos de este tipo siempre resulta interesante ver cómo estas variables se comportan al actuar de manera conjunta. Por ello, a

Cuadro 3. Indicadores seleccionados de hogares sobre trabajo infantil para la población de 5 a 17 años. México, 2017

Indicadores seleccionados	Total	Hombres	Mujeres
Hogares con población en ocupaciones no permitidas por tipo de hogar			
Familiar	99.7	99.7	99.7
Nuclear	68.5	71.6	58.7
Jefe o jefa con hijos (monoparentales)	18.4	2.9	78.1
Pareja con hijos	81.6	97.1	21.9
No nuclear	31.5	28.4	41.3
No familiar	0.3	0.3	0.3
Hogares con población en ocupaciones no permitidas por tamaño del hogar			
1 a 3 integrantes	15.3	10.9	29.3
4 a 5 integrantes	49.1	50.4	45.0
6 a 7 integrantes	25.7	28.1	18.2
8 y más integrantes	9.9	10.6	7.5
Hogares con población en ocupaciones no permitidas por nivel de escolaridad del(a) jefe(a)			
Sin instrucción	10.0	9.1	12.7
Primaria incompleta	18.9	19.5	16.9
Primaria completa y Secundaria incompleta	29.6	30.3	27.6
Secundaria completa	28.2	27.7	29.8
Algún año de preparatoria/equivalente y más	13.3	13.4	13.0
Hogares con población en ocupaciones no permitidas por			
Ocupado	87.9	93.5	69.9
No ocupado	12.1	6.5	30.1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

continuación se muestran los resultados obtenidos a partir de un análisis multivariado exploratorio.

Aproximación a los determinantes del trabajo infantil: análisis exploratorio multivariado

En este apartado se presenta el análisis realizado por medio de un modelo de regresión logística binaria,[6] donde la variable dependiente quedó

[6] La regresión logística binaria es un tipo especial de regresión que se utiliza para ex-

conformada por aquellos NNA que trabajan y aquellos que no lo hacen (codificados como 1 los primeros y como 0 los segundos).

Con base en el análisis descriptivo y en la literatura desarrollada sobre el tema, se seleccionaron diversas variables para incorporar al modelo. Así, se tomaron en cuenta la edad, el sexo, si NNA realizan alguna aportación al hogar, la asistencia a la escuela, si trabajan con algún familiar, el sector de actividad en que desempeñan su trabajo, las consecuencias que habría si NNA dejaran de trabajar, el sexo del jefe o jefa del hogar, su escolaridad, su condición y sector de actividad, el ingreso per cápita del hogar (el cual puede ser tomando como aproximación a la condición de pobreza) y el tamaño del mismo.

Se inició el proceso con todas las variables incluidas en el modelo y por medio del método *backward* se hizo una primera selección de variables. Una vez obtenido el primer modelo, aquel que mejor ajuste logró en términos estadísticos, se probaron algunas de las variables que habían sido excluidas por su bajo o nulo valor de significancia. Finalmente, el modelo quedó conformado como se puede ver en el cuadro 4.

Los resultados del modelo[7] permiten observar que el sexo resulta ser una variable significativa, ya que la relación que hay entre que un varón realice o no un trabajo es dos veces mayor que si fuera una niña, resultado que, de acuerdo con otras investigaciones (Waisgrais, 2007; Sapelli y Torche, 2004), tendría una posible explicación en la mayor presencia de estos en los trabajos agropecuarios y en algunos tipos de actividades que requieren mayor fuerza, como puede ser en la industria o en la minería, además de que el trabajo de las niñas presentaría una mayor invisibilización al ser desarrollado en el marco de los propios hogares.

---

plicar y predecir una variable categórica binaria (dos grupos) en función de un conjunto de variables independientes que pueden ser cuantitativas o cualitativas. En definitiva, esta técnica permite modelizar cuáles son las chances, posibilidades o propensiones de que ocurra un evento dada una serie de variables independientes.

7 Existen diversas formas de medir la bondad de ajuste de un modelo de regresión logística. De forma global, esta puede ser evaluada a través de medidas tipo R2, de la tasa de clasificaciones correctas o a través de una serie de tests estadísticos (Hosmer y Lemesbow, 1980 y 1989; Brown, 1982). En este caso se obtuvo un modelo con un poder explicativo de 38.2 % de la variabilidad total que si bien puede resultar bajo, se debe a la poca cantidad de casos con valor 1 en la variable dependiente (11 % de la población de 5 a 17 años que trabaja). Adicionalmente, se obtuvo una R2 de Nagelkerke aceptable; un resultado significativo en la prueba Hosmer-Lemeshow, lo que confirma el buen ajuste global del modelo; además de que las variables independientes resultaron con el signo esperado y presentan coeficientes altamente significativos de acuerdo con la prueba de Wald.

Cuadro 4. Resultados del modelo de regresión logística binaria

Variables	Coeficientes *B*	Significancia	Cambio en el momio *Exp (B)*
Ámbito residencia			
Urbano	- 0.341	***	0.596
Rural			
Edad (*métrica*)	0.296	***	1.452
Sexo			
Varón	1.003	***	2.146
Mujer			
Asistencia a la escuela			
Sí	- 1.135	***	0.189
No			
Sexo jefe hogar			
Hombre	- 0.231	***	0.723
Mujer			
Condición actividad del jefe del hogar			
Trabaja	0.791	***	2.366
No trabaja			
Escolaridad el jefe del hogar			
Sin escolaridad			
Primaria	- 0.199	***	0.765
Secundaria	- 0.427	***	0.612
Preparatoria y más	- 0.910	***	0.321
Constante	- 5.064	***	0.009
-2 log de verosimilitud		45 143.842	
R^2 Nagelkerke		0.326	
Hosmer-Lemeshow		22.735	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Módulo de Trabajo Infantil, 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Significancia: * p0.05, ** p0.01, *** p0.000

Desde lo jurídico, históricamente se hizo énfasis en las actividades económicas, dejando de lado el trabajo doméstico no remunerado, situación que ha ido cambiando en los últimos años y que ha permitido demostrar la importancia de los diferenciales de género (Paz y Piselli, 2010) cuando se habla de trabajo infantil.

De acuerdo con lo esperado, y en la línea de otros trabajos (Torre, 2008; Paz y Piselli, 2010; Emerson y Portela, 2003; Fischman, 2003), el modelo indicaría que la asistencia a la escuela actúa como protector u obstáculo para que NNA trabajen. En efecto, la escuela reduce la posibilidad de ingre-

sar a trabajar, ya que las niñas y niños que asisten a ésta tienen menores posibilidades de realizar actividades económicas o trabajos domésticos en condiciones no adecuadas.

En cuanto al sexo del jefe del hogar, este presenta signo negativo; es decir, que para los NNA que residen en hogares encabezados por un hombre la propensión a trabajar disminuye. En otras palabras, en los hogares con jefas aumenta la necesidad de hacer uso del trabajo de menores con respecto a los hogares con jefes hombres.

Por su parte, la condición de ocupación del jefe de hogar no presenta el signo que se esperaría asociado a la idea de que si el jefe cuenta con trabajo, los NNA no tienen que salir a trabajar (o por lo menos las posibilidades de hacerlo son menores). Por el contrario, en este caso la variable tiene signo positivo y su cambio en el momio es de 2.37. Ello tendría, en principio, tres posibles explicaciones. La primera tiene que ver con el nivel de ingreso de los hogares, más allá de que el jefe y otros miembros estén insertos en el mercado de trabajo, los ingresos son insuficientes y se necesita del trabajo de NNA para complementar los mismos. La segunda posibilidad tiene que ver con el hecho de que la mayoría de los niños y las niñas trabajan con familiares y muchos lo hacen en sus propios hogares, por lo que la condición de ocupación de jefas y jefes favorecería el trabajo de NNA como ayuda adicional. Y una tercera posible explicación tiene que ver con el trabajo doméstico y de cuidados, desarrollado fundamentalmente por las niñas en el marco de sus propios hogares, donde en el caso de que el jefe o jefa del hogar trabajen, la necesidad de la participación de las niñas se vuelve aún más necesaria e importante.

En cuanto a la escolaridad de jefas y jefes de hogar, las tres variables asociadas a los diferentes niveles de educación son significativas y tienen signos negativos, lo que implica que a medida que la escolaridad del jefe o jefa aumenta la propensión a trabajar de NNA se reduce, jugando así un papel protector para estos últimos.

Desde esta aproximación, el escenario analizado se vuelve más complejo cuando existen prácticas culturales en las que ciertas actividades forman parte de la transmisión de valores familiares, comunitarios y sociales hacia las nuevas generaciones. En el caso de Latinoamérica, donde México no es la excepción, "los padres justifican la vinculación de sus hijos al trabajo aduciendo que en él adquieren valores como la responsabilidad, la autonomía y la tenacidad para sobrellevar las dificultades o para soportar sacrificios. Además, se ve el trabajo como una protección contra los vicios y el ocio que conduce a la delincuencia" (Salazar 1996: 180), y habría que agregar que el trabajo es una manera de prepararlos para el futuro, para cuando sean adultos.

Como se puede observar en este modelo, las variables que más influyen en el trabajo infantil son el sexo de NNA, la asistencia escolar, la condición de actividad del jefe o jefa de hogar y su escolaridad. Si bien a partir de los resultados, tanto descriptivos como los obtenidos por medio del modelo multivariado, es posible extraer algunas líneas de análisis que resultan importantes, es claro que el trabajo infantil es un fenómeno de naturaleza extremadamente compleja, que muchas veces está invisibilizado por desarrollarse en el ámbito privado (por ejemplo, el trabajo doméstico en el propio hogar), o "cuasi-privado" (como es el caso del trabajo desarrollado en un negocio familiar). En este sentido la fuente de información imprime una dificultad adicional, ya que las actividades que se buscan analizar son intermitentes, menos visibles, muchas veces no consideradas como trabajo y, por lo tanto, poco valoradas y reconocidas (Padrón y Navarrete, 2012).

Conclusiones

La literatura sobre el tema ha mostrado que la educación, la pobreza y la cultura son tres elementos clave que permitirían entender y tener una mejor compresión del trabajo infantil. En línea con lo planteado por Anker (2000), Torre (2008), Del Rio y Cumsille (2010), Basu y Tzannatos (2003) entre otros, los datos presentados hacen posible advertir que la cultura actúa fundamentalmente a través de su naturalización y lo considera como una instancia de aprendizaje, capacitación y compromiso con las responsabilidades, con base en las tradiciones y costumbres sociales y familiares. En este sentido, se reconoce que un mayor nivel educativo de los padres y las madres permite considerar las ventajas que la escuela tiene en el futuro de las hijas e hijos, de manera que la educación familiar se convierte en una forma probable de romper con la reproducción intergeneracional del trabajo infantil (Mier y Terán y Rabell, 2001), actuando como un inhibidor para que NNA trabajen.

Por su parte, en el debate acerca de las causas del trabajo infantil, la pobreza del hogar suele aparecer como su principal determinante (Basu y Pham Van, 1998; Schluter y Whaba, 2008; Ray, 2000; Freije y López Calva, 2000 y 2001), pero la evidencia empírica no ha logrado mostrar con relativa seguridad la estrecha relación entre ambos fenómenos.

Por lo tanto, aunque la pobreza podría explicar una parte del fenómeno del trabajo infantil, la relación entre ambas condiciones no es determinante ni tan fuerte como suele presentarse (Waisgrais, 2007; Edmonds, 2005; Paz y Piselli, 2011; Gunnarsson *et al*., 2005). Por esta razón cobra especial relevancia la idea de que la pobreza no es la motivación fundamental para

que NNA trabajen, o por lo menos no es la única razón, lo que en parte se confirma en este trabajo cuando la variable ingreso del hogar no resulta significativa en el modelo de regresión.

Entonces, si bien la pobreza o la escasez de ingresos explicarían, en parte, el fenómeno del trabajo infantil, tanto la cultura como la educación familiar —pero, sobre todo, la escolaridad de los jefes o jefas— tendrían un efecto o impacto similar. Este aspecto o dimensión la cultura ejercería un papel de naturalización del trabajo de niñas y niños, lo que otorga o convierte al trabajo infantil en una instancia de aprendizaje y capacitación, con base en las tradiciones y costumbres sociales, comunitarias y familiares.

Ahora, los avances en cuanto a las aproximaciones conceptuales y metodológicas para medir el trabajo infantil han sido importantes y fundamentales, plasmándose en los instrumentos jurídicos-normativos, tanto nacionales como internacionales, marco en el que se debe destacar la relevancia de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros. Aunque la Convención ha servido como guía para constituirse como instrumento de política pública para el desarrollo de los países, también es cierto y se debe reconocer que el abordaje del trabajo infantil desde la perspectiva de los derechos ha permitido poner énfasis en su incidencia (Padrón Innamorato y González Contró, 2012), posibilitando la realización de diagnósticos que muestran la presencia de un fenómeno multifactorial y multicausal (Cigno, Rosati y Tzannatos, 2002; Fischman, 2003; Jensen y Nielsen, 1997; Cerqueira y Neder, 2001; McKechnie y Hobbs, 1999).

Junto con los datos analizados en este trabajo —y en el mismo sentido de otros— es posible decir que la prohibición constitucional y legal del trabajo infantil no ha conseguido su erradicación (Basu y Pham Van, 1998; Belloff, 2004; Bhalotra y Tzannatos, 2003; Brown, Dearsdorff y Stern, 2001; Padrón Innamorato y González Contró, 2012; Cillero Bruñol, 2007; García Méndez, 2007). En el caso mexicano las respuestas han sido parciales, focalizando las acciones en el cumplimento formal de las obligaciones internacionales a través de la creación de leyes que prohíben el trabajo, fundamentalmente de las y los menores de 15 años, pero con poca vinculación con la eficacia de otros derechos. Esta situación, como se decía al inicio de este texto, permite advertir que en muchas ocasiones la prohibición, cuando no va acompañada de una visión integral de los derechos, pone en una situación de mayor riesgo a niñas, niños y adolescentes, pues los obliga a la informalidad cuando no a la ilegalidad, pero sobre todo a su invisibilización.

En este contexto, si se partiera desde un enfoque de derechos posiblemente se evitaría colocar en una posición de mayor vulnerabilidad a

las personas menores de edad que trabajan por diversas circunstancias, ya sean económicas, sociales o culturales.

La adopción de un enfoque de derechos implica sustentar el análisis y las propuestas en el reconocimiento de la igualdad de derechos y el acceso a los recursos y servicios necesarios para el bienestar y la inclusión de todas las niñas, niños y adolescentes, y no exclusivamente de aquellos que participan en actividades económicas o de reproducción de sus hogares. Esta aproximación ofrece la oportunidad de considerar los desafíos en términos de brechas de cumplimiento de derechos y plantear políticas públicas que se dirijan a la restitución y pleno goce de éstos.

En este sentido, es importante considerar la doble dimensión de afectación de derechos que constituye el trabajo infantil, por un lado como vulneración de derechos presente, es decir, durante la infancia y la adolescencia y, por otro lado, como detonante o determinante de procesos de exclusión social hacia el futuro (Padrón Innamorato y González Contró, 2012).

Finalmente, es importante insistir en que las futuras investigaciones deberán indagar y profundizar en dos cuestiones principalmente, aunque no de manera exclusiva. Primero, en la dimensión socio-cultural vinculada a la situación de trabajo infantil, así como en las percepciones sociales sobre el fenómeno, y en segundo lugar, con el fin de identificar las dificultades para su erradicación, es fundamental analizar de manera profunda y sistemática las políticas públicas, buscando que su diseño e implementación se realice desde el entendimiento, la comprensión e integración cabal del enfoque de derechos humanos.

Referencias

Anker, R. (2000), "La economía del trabajo infantil. Criterios para su medición", en *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, Vol. 3, Nº 119.

Basu, Kaushik y Pham Van (1998), "The Economics of Child Labor", en *American Economic Review*, Nashville: AEA, Vol. 88, Nº 3.

Basu, Kaushik y Tzannatos, Z. (2003), "Child Labor and Development: An Introduction", en *World Bank Economic Review*, Washington D.C.: The World Bank, Vol. 17. Nº 2.

Belloff, M. (2004), *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Buenos Aires: Editores del Puerto.

Bhalotra, S. y Tzannatos, Z. (2003), *Child Labor: What Have We Learnt?*, en *Social Protection Discussion Paper Series*. Washington D.C.: Social Protection Unit-Human Development Network-The World Bank, Nº 0317.

Brown, C. C. (1982), "On a goodness of t-test for the logistic model based on score

statistics". en *Communications in Statistics-Theory and Methods*, Reino Unido: Taylor & Francis Online, Nº 10.

Brown, D., Dearsdorff, A. V. y Stern, R. M. (2001), *Child Labor: Theory, Evidence and Policy*. Research Seminar in International Economics. Discussion Paper. Department of Economics, Medford: Tufts University.

Castellanos, R. (2010), "Derechos de la infancia: pensar el futuro desde el presente", en *Revista Este País*, Ciudad de México, Nº 232.

Cerqueira, G. y Neder, G. (2001), "Social and historical approaches regarding street children in Rio de Janeiro (Brazil) in the context of the transition to democracy", en *Childhood*, Noruega: Sage Journals, Nº 8.

Cillero Bruñol, M. (2007), "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño", en *Justicia y derechos del niño*. Santiago de Chile: UNICEF, Nº 7.

CNDH e IIS-UNAM (2018), *Estudios sobre el cumplimiento de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017*, Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tomo I.

CONAPRED (2017), *Encuesta Nacional sobre Discriminación (2017)*, Ciudad de México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación Humanos–Universidad Nacional Autónoma de México–Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología–Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Dávila, P. (2008), "El largo camino de los derechos del niño, entre la exclusión y la protección", en Padilla, A., *La infancia en los siglos XIX y XX. Discursos e imágenes, espacios y prácticas*, Cuernavaca: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Del Rio, María Francisca y Patricio Cumsille (2010), "¿Necesidad Económica o Preferencias Culturales? La Justificación Parental del Trabajo Infantil en Chile". en *Psykhe*, Santiago de Chile, Vol. 17, Nº 2.

Edmonds, Eric (2005), "Does Child Labor Decline with Improving Economic Status?", en *The Journal of Human Resources*, Wisconsin: University of Wisconsin, Vol. 40, Nº 1.

Eldring, Line, Nakanyane, Sabata y Tshoaedi, Malehoko (2000), *Child Labour in the Tabacco Growing Sector in Africa*, presentado en Conference on the Elimination of Child Labour, Nairobi, 8 y 9 de octubre del 2000, IUFÇ/ITGA/BAT-FAFO-Institute for Applied Social Sciences.

Espert, F. (1989), *Apertura y humanización institucional (Alternativas para menores de internados, orfelinatos, reformatorios, cárceles juveniles y afines)*. Bogotá: UNICEF.

Freije, L. y L. F. López Calva (2000), *Child labor, school attendance and poverty in Mexico and Venezuela*. Ciudad de México: El Colegio de México, Documento de Trabajo Nº 1-2001.

Fuentes Alcalá, Mario Luís, Mónica González Contró, Mauricio Padrón Innamorato y Erika Tapia Nava (2015), *Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?*, Colección Los mexicanos vistos

por sí mismos. Los grandes temas nacionales, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

García, E. (1994), *Derecho de la Infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Bogotá: Forum Pacis.

García Méndez, E. (2007), *Infancia-Adolescencia. De los derechos y de la justicia,* 3ª edición, Ciudad de México: Fontamara.

González Contró, Mónica (2008), *Derechos humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

González Contró, Mónica, Mauricio Padrón Innamorato, Daniel Márquez Gómez, Rosío Arroyo Casanova y Pastora Melgar Manzanilla (2012), *Propuesta teórico-metodológica para la armonización legislativa desde el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

González Contró, M.; Miranda, M., y Ramírez, D. (2016), "Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2014 y su reglamento 2015", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Ciudad de México, Nueva Serie, Año XLIX, Nº 146.

Gülgönen, Tuline Maïa (2012), "El enfoque de derechos en las organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos de los niños y de las niñas. Perspectivas teóricas y ejemplo del Distrito Federal", tesis de doctorado; Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Gunnarsson, Victoria, Peter F. Orazem y Guilherme Sedlacek (2005), "Changing Patterns of Child Labor around the World since 1950: The Roles of Income Growth, Parental Literacy and Agriculture", en *Social Protection Discussion Paper Series*, Washington, D.C., Nº 0510.

Gutiérrez Chávez, Miguel Ángel (2020), "El Enfoque de Derechos en el Diseño de la Política Pública de Prevención de la Violencia Contra NNA en México. La Alianza Global y la Estrategia INSPIRE", tesis de maestría, Ciudad de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.

Hosmer, David W. y Stanley Lemesbow (1980), "Goodness of t-tests for the multiple logistic regression model". en *Communications in Statistics - Theory and Methods*, Reino Unido: Taylor & Francis Online, Vol 9, Nº 10.

Hosmer, David W. y Stanley Lemesbow (1989), *Applied Logistic Regression*. New York: Wiley Series.

Humphries, Jane (2010), *Childhood and Child Labour during the British Industrial Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press, Reino Unido.

INEGI (2015), *Modulo de Trabajo Infantil, 2015. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI (2017a), *Instructivo de llenado del cuestionario y aspectos operativos. Módulo de Trabajo Infantil MTI 2017. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Ciudad de

México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INEGI (2017b), *Modulo de Trabajo Infantil, 2017. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Kurczyn Villalobos, P. (2006), "Artículo 123", en Diego Valadés (coord.), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones.* Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Tomo XX.
Levison, D., Moe, K. S. y Knaul, F. M. (2001), "Youth Education and Work in Mexico", en *World Development*, Minnesota: University of Minnesota, Vol. 1, Nº 29.
López Calva, L. F. (2001), "Child labor: Myths, theories and facts", en *Journal of International Affairs*. Hanover: Columbia University, Nº 55.
McKechnie, J. y Hobbs, S. (1999), "Child labour: The view from the North", en *Childhood*. Noruega: Sage Journals, Nº 6.
Mier y Terán, M., y Rabell, C. (2001), "Condiciones de vida de los niños en México", en J. G. de León y C. Rabell (eds.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Población.
OIT (1999a), *C138 Convenio sobre la edad mínima, 1973,* en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C138>, acceso 20 marzo 2020.
OIT (1999b), *C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999,* en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C182>, acceso 20 marzo 2020.
Padrón Innamorato, Mauricio y Emma Liliana Navarrete (2012), "Una mirada sobre el trabajo infantil en México. El Modulo de Trabajo Infantil de la ENOE", en *Coyuntura Demográfica*, Ciudad de México, Nº 2.
Padrón Innamorato, Mauricio y Mónica González Contró (2012), "Encuadre normativo y empírico para un diagnóstico del trabajo infantil en México", en *Oñati Socio-Legal Series*, Gipuzkoa, Vol. 2, Nº 2.
Paz, Jorge A. y Carolina Piselli (2010), *Trabajo y educación de niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe*. Salta: Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE)-Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales-Universidad Nacional de Salta, Documentos de Trabajo Nº 6.
Paz, Jorge A. y Carolina Piselli (2011), "Trabajo infantil y pobreza de los hogares en la Argentina", en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Ciudad de México: UNAM, Vol. 42. Nº 166.
PRONAPINNA (2017), *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016–2018*, en <https://www.gob.mx/sipinna/documentos/programa-nacional-de-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-2013-2018-pronapinna>, acceso 13 de abril de 2020.
Ray, R. (2000), "Child labor, child schooling, and their interaction with adult labor: Empirical evidence for Peru and Pakistan", en *The World Bank Economic Review*, Oxford: Oxford University, Nº 14.
Rodríguez, L. (1993), *Metodología participativa. Infancia callejera y programas de aten-*

ción. Ciudad de México: Roda Barnen-Fundación Latinoamericana de Consultores, A.C.

Salazar, M.C. (1996), "Explotación económica y educación del niño en América Latina", en M.A. Verdugo y V. Soler-Sala (eds.), *La Convención de los Derechos del Niño. Hacia el siglo XXI*, Salamanca: Universidad de Salamanca.

Sapelli, C. y Torche, A. (2004), "Deserción escolar y trabajo juvenil: ¿dos caras de una misma decisión?", en *Cuadernos de Economía*, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Nº 41.

Schluter, Christian y Jackeline Whaba (2008), "Are Parents Altruistic? Evidence from Mexico", en *Journal of Population Economics*. Bonn: Institute of Labor Economics (IZA), Vol. 23, Nº 3.

Schmidt, James (2010), *Industrial Violence and the Legal Origins of Child Labor*, Cambridge: Cambridge University Press.

Torre, Juan (2008), "Determinantes del trabajo infantil en Argentina", en *Anales*, Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política, XLIII Reunión Anual.

UNICEF (2010), *Lo que debemos saber sobre el trabajo infantil*, La Paz, Bolivia: UNICEF.

Vázquez, R. (2007), *Teoría del derecho*, Ciudad de México: Oxford University Press.

Waisgrais, Sebastián (2007), "El trabajo de niñas, niños y adolescentes. Concepto, metodología y resultados", en *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El ejercicio de los derechos de las personas mayores en Argentina. Las posibilidades de su monitoreo a partir de los indicadores definidos por el Consenso de Montevideo

Laura D. Acosta[1]
María Marta Santillán Pizarro[2]
Enrique Peláez[3]

Resumen

Este capítulo tiene como objetivo analizar las posibilidades de implementación de los indicadores del Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo para monitorear el ejercicio de los derechos de las personas mayores en Argentina, con base en las fuentes de datos disponibles en el país del año 2010 en adelante. Para cumplir con este objetivo se identifican los indicadores de la "Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo" correspondiente al capítulo C (Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos), así como aquellos indicadores pertenecientes a otros capítulos y que en el documento se los relaciona con medidas prioritarias del capítulo C. Se aplica como guía transversal de análisis el Enfoque Basado en Derechos Humanos y se otorga especial importancia a los principios de *igualdad y no discriminación, y avance y no retrocesión*.

Palabras clave: derechos humanos, personas mayores, indicadores, Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo.

[1] Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET y UNC), <laudeac@gmail.com>.

[2] Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET y UNC), <mm_santillan@yahoo.com.ar>.

[3] Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET y UNC), <enpelaez@gmail.com>.

Abstract

Elderly Human Rights in Argentina. Montevideo Consensus indicators monitoring possibilities

This chapter aims to analyze the possibilities of implementing the indicators of the Montevideo Consensus on Population and Development to monitor the exercise of older people rights in Argentina, based on data sources available in the country, from 2010 onwards. To meet this objective, the indicators of the "Proposal of indicators and their metadata for regional monitoring of the Montevideo Consensus on Population and Development" corresponding to chapter C (Aging, social protection and socioeconomic challenges) are identified, as well as those indicators belonging to other chapters relates to priority measures in Chapter C. The Human Rights Based Approach is applied as a cross-cutting guide for analysis. It is given special importance to the principles of equality and non-discrimination; and advance and not retrocession.

Keywords: human rights, older people, indicator, Montevideo Population and Development Consensus.

Introducción

En las últimas décadas los países del mundo han experimentado, en mayor o menor medida, un proceso de envejecimiento poblacional, es decir, un aumento en el número y la proporción de personas mayores (UNFPA, 2012; United Nations, 2013). En el caso particular de los países de América Latina y el Caribe, el envejecimiento demográfico muestra algunas características particulares: en primer lugar, se está produciendo de manera mucho más acelerada que en los países desarrollados; en segundo lugar, es un proceso heterogéneo. En tercer lugar, el envejecimiento en la región presenta un contexto diferente al de los países desarrollados, caracterizado por una elevada proporción de pobreza, desigualdad, escaso desarrollo institucional, una baja cobertura y calidad de los sistemas de protección social y una sobrecargada institución familiar debido a que las familias asumen la responsabilidad de la atención de las personas mayores como consecuencia de los vacíos institucionales (Huenchuan, 2018).

La prolongación de la vida es uno de los mayores logros de la humanidad, efecto de los avances y mejoras en la calidad de vida y la reducción de la mortalidad en edades tempranas. Sin embargo, el envejecimiento de la población a nivel mundial conforma uno de los principales desafíos para los Estados, debido a que el incremento de la cantidad de personas mayores

supone nuevos retos para la definición de políticas públicas, especialmente en temas de salud, acceso a seguridad social y políticas de cuidado.

Existe consenso mundial en la necesidad de abordar estas cuestiones centrándose en la situación de las personas mayores y el ejercicio de sus derechos. Esto ha derivado en la discusión y celebración de acuerdos internacionales dirigidos a su atención. Entre ellos, los más recientes son el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (CEPAL, 2013) —originado en el ámbito de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas— y la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* (2015), redactada en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En particular, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (en adelante, CM o el Consenso) considera a la población mayor un tema prioritario, por lo que insta a los Estados Miembros a emprender medidas "tendientes a garantizar la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación plena de las personas mayores atendiendo a las necesidades de estímulos (intelectuales, afectivos y físicos)" sin ningún tipo de distinción (CEPAL, 2013).

En el Consenso se dedica un capítulo a la temática, en el que se plantean 15 medidas prioritarias (18 a 32) en materia de envejecimiento y protección social. Los temas de tales medidas prioritarias están relacionados con la participación, la seguridad social, la educación, la salud, el cuidado, la muerte digna, el trabajo, la violencia, la discriminación, el ahorro y las políticas públicas, entre otros (CEPAL, 2013). Además, otros capítulos del Consenso incluyen temas relevantes para las personas mayores, por lo que sus indicadores proponen la desagregación por edad, para dar cuenta de la situación de este grupo etario.

En un estudio reciente (Santillán *et al.*, 2016) se analizaron las posibilidades de las fuentes de información en Argentina para monitorear el ejercicio de los derechos de las personas mayores. En ese caso el trabajo se basó en los indicadores de calidad de vida de las personas mayores propuestos por CEPAL (CEPAL, 2006). En este capítulo, continuando con la misma línea de trabajo, se propone analizar las posibilidades de implementación de los indicadores sugeridos para el seguimiento regional del CM (CEPAL, 2018) que aportan una nueva mirada para monitorear el ejercicio de los derechos de las personas mayores en Argentina. El análisis se realiza con base en las fuentes de datos disponibles en el país, desde el año 2010 en adelante.

En el siguiente apartado se desarrollan los principales conceptos y antecedentes sobre la temática.

Marco conceptual

Envejecimiento poblacional

La población mundial está experimentando un proceso de envejecimiento poblacional —aumento creciente en el número y proporción de personas de 60 años y más—[4] desde mediados del siglo XX (UNFPA, 2012; United Nations, 2013).

El envejecimiento poblacional es el resultado de la reducción de la mortalidad y la fecundidad. Aunque el envejecimiento demográfico está produciéndose en casi todo el mundo, la magnitud y velocidad varía de una región a otra. Mientras que en los países desarrollados el proceso ha llevado muchas décadas, en los países en desarrollo el envejecimiento de la población es relativamente reciente. En la actualidad, aunque las poblaciones más envejecidas se encuentran en países desarrollados, existe un mayor número de personas mayores que residen en países en desarrollo (United Nations, 2013).

En la región de América Latina y el Caribe, si bien en términos generales el proceso de envejecimiento poblacional es acelerado, presenta una gran heterogeneidad. En la actualidad existen 76 millones de personas de 60 años o más, cifra que se elevará a 147 millones de personas mayores en 2037 y 264 millones en 2075. Sin embargo, en la mitad de los países de la región el proceso es incipiente o moderado y se espera que los mayores cambios se produzcan de 2020 a 2030 (Huenchuan, 2018).

La heterogeneidad del proceso de envejecimiento poblacional entre los países de la región de América Latina y el Caribe (e incluso al interior de los mismos) se debe a las diferencias en las variables demográficas que influyen en el proceso de envejecimiento demográfico (fecundidad y mortalidad), que a su vez están relacionadas con los procesos de desarrollo económico y social de cada país. A pesar de ello, existe una tendencia a la convergencia conjunta de las naciones de la zona hacia niveles bajos de fecundidad y a una esperanza de vida prolongada (CEPAL, 2014).

Las características del proceso de envejecimiento en la región —heterogeneidad y celeridad— implican numerosos desafíos para los estados, ya que deben formular legislaciones y políticas para los cambios que el nuevo escenario demográfico produce en materia de seguridad social, salud y cuidados. A esta situación se suma el hecho que los países de América

[4] La edad a la que una persona se considera mayor puede variar y en general el criterio utilizado es a partir de la edad de jubilación. En este informe se considerará personas mayores a aquellas que poseen 60 años o más, teniendo en cuenta la legislación previsional argentina.

Latina y el Caribe se caracterizan por una elevada proporción de pobreza y desigualdad, no solo socioeconómica sino además en materia de raza, etnia, género, entre otros aspectos (Huenchuan, 2018) que generan una situación de mayor vulnerabilidad en diversos grupos de este colectivo.

El Derecho a la Vejez y el marco legal internacional

Este aumento en el número y proporción de personas mayores implica que se analice la situación de este grupo poblacional en relación con su calidad de vida y ejercicio de sus derechos. Según Dabove (2017), el *ser viejo* en el escenario sociodemográfico actual implica una triple situación de vulnerabilidad en el plano jurídico:

> Así, la dinámica jurídica social torna vulnerable al viejo, por cuanto lo estereotipa y lo constriñe en su ámbito de actuación. El sistema normativo lo debilita por no ofrecerle completamente un marco de empoderamiento y protección jurídica, adecuado a las características particulares de su vulnerabilidad. Pero también lo debilitan los valores jurídicos imperantes, cada vez que no reconocen suficientemente a la vejez como un dato diferenciador relevante para el sistema jurídico, fuera del ámbito asistencialista de la seguridad social. En este marco, no resultará extraño entonces que la persona mayor vea debilitada su voluntad y padezca situaciones reales de desprotección jurídica o discriminación (p. 43).

Esta situación da lugar al surgimiento del Derecho a la Vejez, especialidad transversal destinada al estudio de la condición jurídica de las personas mayores y destinada además al reconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, discriminación, inestabilidad y abusos que puedan padecer por el hecho de *ser viejos* (Dabove, 2017). Esta especialidad ha surgido como consecuencia de diversos instrumentos de derechos humanos tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mayores.

El primero de estos instrumentos fue el *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento*, elaborado a partir de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas, realizada en Madrid en 2002 (Naciones Unidas, 2003). En 2003, en la Conferencia Intergubernamental sobre Envejecimiento realizada en Chile (CEPAL, 2004), numerosos Estados de la región ratificaron su compromiso internacional en relación con la protección de los derechos de las personas mayores en la *Estrategia Regional para la implementación del Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe*. Posteriormente, en 2007, se llevó a cabo la Segunda Conferencia Intergubernamental sobre el Envejecimiento, la cual dio origen a la *Declaración de Brasilia* (CEPAL, 2008), en donde se reafirma el

compromiso adoptado en relación con la protección de los derechos humanos de los mayores. La Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento se realizó en Costa Rica y dio como resultado la *Carta de San José sobre los derechos de los Adultos Mayores* (CEPAL, 2012); y la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, que se realizó en Montevideo en 2013, tuvo como resultado el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, que contiene relevantes acuerdos sobre el tema de derechos de las personas mayores (CEPAL, 2013). El último hito lo constituye la *Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos de las Personas Mayores*, redactada en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2015). Este documento es vinculante para todos los países que lo ratifiquen en su derecho interno (Dabove, 2017).

El CMPD y la mirada sobre las personas mayores

El Consenso de Montevideo fue aprobado en la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, en 2013, firmado por representantes de 38 países miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y que constituye la expresión regional del Seguimiento del Programa de Acción de El Cairo después de 2014.

El Consenso es un acuerdo *no vinculante* que forma parte de lo que en derechos humanos se denomina *soft law*, es decir que si bien no es obligatorio para los Estados, influye en la conducta subsiguiente de los mismos, siendo un conjunto de orientaciones, acuerdos y requerimientos para avanzar en temas de derechos humanos (Santillán, Ribotta y Acosta, 2017).

El documento del CM contiene 120 medidas correspondientes a ocho temas prioritarios. Uno de dichos temas se refiere al *Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos* (capítulo C del Consenso). En el mismo, se considera que las personas mayores son "sujetos de derechos que han contribuido y continúan desempeñando un papel activo en las diversas áreas del desarrollo, y que los países deben reconocerlos como actores clave en la elaboración de las políticas públicas", las cuales "en razón de su edad y su condición de vulnerabilidad continúan siendo discriminadas y son víctimas de abusos y maltratos, por lo que afecta el pleno goce de sus derechos". Por lo tanto, considera a la población mayor un tema prioritario, de manera que insta a los Estados Miembros a emprender medidas "tendientes a garantizar la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación plena de las personas mayores atendiendo a las necesidades de estímulos (intelectuales, afectivos y físicos)" sin ningún tipo de distinción (CEPAL, 2013).

Con la finalidad de establecer precisiones que permitan que el CM pueda ser transformado en una agenda operativa, en la Primera Reunión de la

Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe se acordó la elaboración de una *guía operacional* para la implementación del CM, guía que se materializó en septiembre de 2015 (CEPAL, 2015). En el Consenso se incluyen 15 medidas prioritarias (MP 18 a MP 32) en materia de envejecimiento y protección social, cuyos temas están relacionados con la participación, la seguridad social, la educación, la salud, el cuidado, la muerte digna, el trabajo, la violencia, la discriminación, el ahorro y las políticas públicas, entre varios otros. En la actualidad, la mayoría de estos temas forman parte de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos siendo el más reciente la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 15 de junio de 2015 con la firma de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

La situación de los derechos de las personas mayores en Argentina

El informe de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), "Condiciones de Vida de las personas mayores. Acceso y desigualdad en el ejercicio de derechos", analiza al acceso al ejercicio de derechos económicos y sociales por parte de la población mayor. El mismo indica que en materia de alimentación, educación, salud, vivienda, servicios básicos y empleo, existe menos déficit de acceso en las personas mayores en comparación con el resto de la población, aunque persisten las desigualdades sociales en el interior del grupo de personas mayores. Otro tipo de derechos, como el acceso a la información, tiene mayor déficit en la población adulta mayor que en las poblaciones más jóvenes (Tinoboras, 2018).

Respecto a la situación de los derechos de las personas mayores, en un estudio cuyo objetivo fue analizar los retos que enfrentan los sistemas de salud, cuidados y seguridad social en Argentina en relación con los lineamientos establecidos en el Consenso de Montevideo y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, indagando tanto sobre la situación de tales sistemas como la situación de las personas mayores, se destacan las siguientes conclusiones (Peláez, Monteverde y Acosta, 2017):

> En el acceso a la seguridad económica es imprescindible rediscutir el paradigma que los sistemas de pensiones contributivas tienen que llevar a una cobertura segmentada, con gran número de personas mayores excluidas en un contexto de envejecimiento poblacional e informalidad en el mercado laboral [...]. En el caso de los sistemas de Salud y de Cuidados, la consecución del objetivo de lograr un Envejecimiento Saludable, necesariamente

> conduce a iniciar reformas basadas en los nuevos preceptos basados en el enfoque de derechos, la perspectiva de género, la organización de servicios centrados en las personas y todas las recomendaciones realizadas por la OMS (2015) para los sistemas específicos, adaptados a las particularidades de la realidad de las personas mayores en Argentina (p. 22).

Por otra parte, respecto a las oportunidades para el monitoreo del ejercicio de los derechos de las personas mayores en Argentina, Santillán *et al*. (2016) analizaron si existe la posibilidad de construir un sistema de indicadores para el monitoreo del derecho a la salud de las personas mayores en la Argentina, sobre la base de las estadísticas oficiales de los 15 años analizados y los indicadores de calidad de vida de la vejez propuestos por CEPAL y Naciones Unidas. Las fuentes de información disponibles permiten abarcar, en líneas generales, todas las temáticas planteadas como relevantes, aunque no todos los indicadores propuestos. Entre las temáticas más críticas, debido a la menor cantidad de indicadores posibles de medir, se encuentran las enfermedades mentales, el acceso a los servicios de salud y, muy especialmente, la salud sexual y reproductiva (Santillán, Ribotta & Acosta, 2016).

Metodología

El presente trabajo es un estudio descriptivo y analítico. Se identifican los marcadores de la "Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo" (CEPAL, 2018) correspondiente al capítulo C (Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos), así como aquellos pertenecientes a otros capítulos y que en el documento se los relaciona con medidas prioritarias del capítulo C.

Según estos criterios, se contabiliza un total de 27 indicadores. Sin embargo, como el objetivo consiste en realizar el monitoreo del ejercicio de los derechos de los adultos mayores, el análisis se centra en los indicadores de resultado, es decir, aquellos que "captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto" (Naciones Unidas, 2012:42). Estos tienen como unidad de análisis a la persona y dependen de fuentes de datos estadísticas como censos, encuestas, registros administrativos. Además, dentro de los indicadores de resultado, a la fecha de realización del presente documento, algunos cuentan con definición precisa mientras que otros se encuentran en una etapa en la que no se ha acordado su forma de cálculo. El primer

paso metodológico consiste en seleccionar los indicadores de resultado con definición clara.

Es importante mencionar que no se analizan los indicadores de estructura ni de proceso,[5] ya que estos se centran en el Estado como garante de derechos y no en las personas, como sujetos de derechos, por lo que las fuentes de información exceden el ámbito demográfico.

El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) se aplica como una guía transversal para el análisis. En el marco de indicadores de seguimiento, este enfoque implica que los datos utilizados deben cumplir con los principios de *igualdad y no discriminación*, y *avance y no retrocesión*. Para verificar si se cumple con el primero, las fuentes de datos deben contar con las variables necesarias que permitan a los indicadores desglosarse en sectores geográficos, sociales, culturales, de edad y género. Pero, además, el número de casos debe ser suficiente para garantizar la representatividad estadística de cada grupo. A manera de ejemplo, las encuestas siempre cuentan con la variable edad, lo cual permite identificar a la población de personas mayores. Sin embargo, si el número de personas en este grupo es reducido, no es posible realizar estimaciones confiables. Menos aún si, además, se propone desagregar por algún otro atributo como género, nivel educativo, entre otros. Para indagar si se cumple con el principio de avance y no retrocesión, es necesario tener al menos dos mediciones en el tiempo, comparables entre sí.

A partir de estos criterios se analizan las posibilidades de implementación de los indicadores con base en las fuentes de datos disponibles en Argentina desde 2010[6] en adelante, tomando en cuenta los aspectos de periodicidad y disponibilidad de información básica para el cálculo de los indicadores. En cuanto a las desagregaciones, se consideran aquellas recomendadas en el ODS 17.18,[7] que permiten visibilizar la situación de personas

---

[5] Los indicadores de estructura "reflejan la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos" (Naciones Unidas, 2012: 39), mientras que los indicadores de proceso "miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados" (Naciones Unidas, 2012: 40). Estos indicadores dependen del reporte de informantes clave, como los mismos Estados u organizaciones de la sociedad civil.

[6] Si bien el CMPD tiene vigencia a partir de 2013, se plantea analizar las posibilidades de las fuentes de información a partir de2 010, de manera que se pueda contar con información de base para monitorear los cambios a partir de la implementación del CMPD.

[7] Para 2020, mejorar la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados

en especial posición de vulnerabilidad. Por este motivo, las posibilidades de desagregación se centran en grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica.

Resultados

En el cuadro 1 se listan los 27 indicadores relacionados con la población de personas mayores. Tal como se mencionara en el apartado metodológico, en el presente documento se analizó la factibilidad de implementar solamente aquellos indicadores de resultado que tienen definición clara (A12, A19, C2, C4, C6, C8, E14, F5, G4 y G8), señalados en color. Las fuentes de datos secundarias que permiten calcularlos son los Censos, las Estadísticas Vitales, las encuestas permanentes de hogares, la Encuesta de Victimización, el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad, la Encuesta de Calidad de Vida y los Registros de Violencia.

Para poder monitorear el principio de *igualdad y no discriminación* del EBDH, estas fuentes de datos tienen que permitir desglosar la información, de manera que sea posible distinguir la situación de grupos poblacionales, en especial en condición de vulnerabilidad. Los términos de la meta 17.18 de los ODS constituyen una orientación insoslayable en ese sentido, de acuerdo con ella, las desagregaciones deben ser: "por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales".

La desagregación por edad debe tener en cuenta dos etapas bien diferenciadas. La primera, llamada "tercera edad", comprende a las personas entre 60 y 74 años, período ligado al disfrute de la vejez; en ella las personas son relativamente autónomas, activas y socialmente integradas. La segunda, denominada "cuarta edad", corresponde a las personas mayores de 75 años, fase en la que el deterioro de salud se hace más notorio, por lo que las personas se hacen más dependientes. Dentro de estos dos grupos de edad, a medida que avanza el proceso de envejecimiento, gana en importancia relativa el grupo de 75 y más. Estas diferencias justifican la desagregación por edad de las personas mayores, por lo que el grupo de 60 años y más se dividirá en dos grupos: 60-74 años y 75 y más años de

insulares en desarrollo, con miras a aumentar de forma significativa la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales <https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Agenda2030/PNUDArgent-DossierODS.pdf>.

Cuadro 1. Indicadores para el seguimiento regional del CM (CEPAL, 2018) correspondientes al capítulo C (Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos) e indicadores de otros capítulos del CM sobre Población y Desarrollo que se relacionan con medidas prioritarias del capítulo C

ID	Definición	Metadata	Nivel	Fuente
A6	Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos	No	Resultado	-
A7	Proporción del gasto público total en servicios esenciales (educación, salud y protección social) (indicador 1.a.2 de los ODS)	No	Proceso	-
A12	Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, desglosada por sexo (indicador 8.3.1 de los ODS)	Sí	Resultado	Censo, EPH
A19	Proporción de la población sometida a violencia física, psicológica o sexual en los 12 meses anteriores (indicador 16.1.3 de los ODS)	Sí	Resultado	Encuesta de victimización
A24	Existencia de planes de desarrollo que integran las proyecciones demográficas en su formulación	No	Proceso	-
C1	El país realiza acciones a favor de las personas mayores que coadyuvan al cumplimiento del objetivo de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	Sí	Proceso	-
C2	Porcentaje de los trabajadores ocupados que cotizan en el sistema de seguridad social, por sexo y grupos de edad	Sí	Resultado	EPH
C3	Existencia de políticas, planes y programas públicos que consideran el impacto de la evolución de la estructura por edades en el mediano y largo plazo	Sí	Proceso	-
C4	Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social y asistencia social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo y los pobres y los grupos vulnerables	Sí	Resultado	EPH / Estudio Nacional Perfil personas con discapacidad
C5	Porcentaje de centros de atención de salud que han incluido el cuidado paliativo como prestación básica	Sí	Proceso	-
C6	Porcentaje de personas mayores víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que se lo notificaron a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente	Sí	Resultado	Encuesta de victimización
C7	Porcentaje de instituciones gubernamentales que han implementado procedimientos y protocolos de atención preferencial para las personas mayores	Sí	Proceso	-
C8	Tasa de mortalidad atribuida a enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes o enfermedades respiratorias crónicas (indicador 3.4.1 de los ODS)	Sí	Resultado	Estadísticas vitales
E12	Proporción de mujeres de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica, desglosada por la forma de violencia y por edad y según si quien ha perpetrado el acto de violencia ha sido un compañero íntimo actual o anterior o no	No	Resultado	

ID	Definición	Metadata	Nivel	Fuente
E14	Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100 000 mujeres)	Sí	Resultado	Estadísticas vitales
F1	Ratificación e implementación, por parte del país, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Sí	Estructura	-
F5	Porcentaje y número de beneficiarios directos adscritos al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en cada país de destino de la inmigración con relación al total de trabajadoras y trabajadores inmigrantes	Sí	Resultado	Sin fuente
G4	Porcentaje de población que participa en actividades recreativas comunitarias según grupos de edad y división administrativa menor (DAME)	Sí	Resultado	ENCAVIAM
G5	Proporción de ciudades con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas que opera regular y democráticamente (indicador 11.3.2 de los ODS)	No	Proceso	-
G6	Proporción de población residente en ciudades que aplican planes de desarrollo urbano y regional que integran las proyecciones demográficas y las necesidades de recursos, desglosada por tamaño de ciudad (indicador 11.a.1 de los ODS)	No	Proceso	-
G7	Porcentaje de planes de desarrollo urbano y territorial que han incorporado el enfoque de derechos, de género y de interculturalidad	Sí	Proceso	-
G8	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas (indicador 11.1.1 de los ODS)	Sí	Resultado	Censo, EPH
G11	Proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitable todo el año (indicador 9.1.1 de los ODS)	No	Resultado	-
G13	El país ha incorporado la mitigación, la adaptación, la reducción del impacto y la alerta temprana a través de la implementación de estrategias y políticas con enfoques multidimensionales	No	Proceso	-
H9	Existencia de una política o programas de salud acordes a los estándares internacionales del derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sexuales y reproductivos	No	Proceso	-
H10	Existencia de servicios de salud sexual y reproductiva interculturales, e implementación de acciones de prevención e información con pertinencia cultural y lingüística	No	Proceso	-
I4	Existencia de servicios de salud sexual y reproductiva interculturales, e implementación de acciones de prevención e información con pertinencia cultural y lingüística	No	Proceso	-

Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo", CEPAL, 2018. y la evaluación de disponibilidad de fuentes de información para el cálculo de los indicadores.

edad. Sin embargo, cabe aclarar que esta clasificación no es universal, ya que se encuentra relacionada con las condiciones socioeconómicas de las personas. Es así que la población perteneciente a estratos sociales bajos saltaría la etapa de disfrute de la vejez debido a la necesidad de mantenerse en actividad para garantizar la subsistencia económica. En estos sectores se llega directamente a una etapa de vejez dependiente, deteriorada y más breve debido a su menor esperanza de vida.

A continuación, se analizarán, en primer lugar, las características de las diferentes fuentes de datos utilizadas y su pertinencia para cumplir los principios del EBDH, posteriormente nos enfocaremos en las posibilidades de dichas fuentes para el cálculo de los indicadores definidos.

Fuentes de datos y EBDH

La primera fuente a analizar son los censos de población. Estos consisten en un conjunto de operaciones que reúnen, elaboran y publican datos demográficos, sociales y económicos correspondientes a todos los habitantes de un territorio y en un momento determinado del tiempo. En el caso del Censo 2010, en Argentina se aplicó para el relevamiento un cuestionario básico, con un conjunto reducido de preguntas, y uno ampliado. En las localidades de menos de 50 mil habitantes (según proyecciones de población basadas en el Censo 2001) se aplicó el cuestionario ampliado al total de viviendas. En las localidades de 50 mil o más habitantes, se aplicó el cuestionario ampliado a una muestra probabilística de algo más del 10 % de viviendas. En el resto de las viviendas se aplicó el cuestionario básico, a excepción de ciertos segmentos con características específicas (segmentos en villas o asentamientos, segmentos en barrios cerrados, comunidades indígenas, población afrodescendiente), fueron incluidos en la muestra con probabilidad 1.[8] Como resultado, la muestra sobre la que se aplicó el cuestionario ampliado fue superior a 17 millones de casos, de los cuales un poco más de 5 millones son personas de 60 años y más. El censo es la fuente que permite los mayores niveles de desagregación de la información. Esto se debe a que, por un lado, el relevamiento cuenta con las variables necesarias para clasificar a la población según distintos criterios, como es el caso de sexo, edad, etnia, discapacidad y condición migratoria. Por otro lado, los censos abarcan al total de la población, por lo que no es necesario controlar el tamaño de los subgrupos que se generan para que sea posible

[8] Ver <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/metodologico_ampliado_censo2010.pdf>.

hacer inferencia, es decir, generalizar los resultados a la población. Sin embargo, para el Censo 2010, dado que las preguntas que permiten calcular los indicadores solo están en el cuestionario ampliado y, por lo tanto, se basan en una muestra, sí es necesario considerar y tener en cuenta la cantidad de casos. Estos serán los denominadores de cada indicador y, con base en ellos, se deben calcular los intervalos de confianza de cada estimación y, de esta manera, según su amplitud, considerar las posibilidades de generalizar los resultados a la población. En el presente trabajo, dada la complejidad del diseño muestral del Censo 2010, se decidió, en lugar de calcular los intervalos de confianza, determinar una cantidad mínima de casos sobre los cuales medir el indicador. Esta cantidad fue fijada en 50 casos.[9] En las tablas 1, 2 y 3 del anexo puede observarse la cantidad de casos de la muestra para cada una de las desagregaciones. De esta manera, para evaluar el alcance del censo para el principio de igualdad y no discriminación, se han marcado en color aquellas desagregaciones que cuentan con menos de 50 casos en la muestra, por lo que la desagregación a ese nivel no permite su cumplimiento. En cuanto al principio de *avance y no retrocesión*, el censo tiene el inconveniente de que su periodicidad es cada diez años, de manera que limita el cumplimiento de este fundamento.

Las estadísticas vitales derivan de los registros oficiales sobre los principales hechos de vida que ocurren en una población, tales como nacimientos, defunciones, matrimonios, entre otros. Los datos que se recaban con esta fuente no permiten desagregación por etnia, migración, discapacidad ni pobreza. Por tal motivo, no permiten evaluar el cumplimiento del principio de *igualdad y no discriminación* por estos criterios, aunque sí es posible desagregar hasta nivel de departamento. En cuanto al principio de *avance y no retrocesión*, al tratarse de un registro continuo, permiten monitorear los progresos año a año, cumpliendo con dicho principio.

La Encuesta Nacional de Victimización (ENV) es una iniciativa del Ministerio de Seguridad de la Nación que hace operativa el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con el objetivo de relevar información sobre la situación de la seguridad pública en la Argentina. Se realizó

[9] La elección de esta cantidad no tiene fundamento estadístico, sino que se basa en una práctica observada en algunos informes, entre los que se puede mencionar los de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS por sus siglas en inglés). En ellos, los indicadores se presentan siempre y cuando el denominador supere los 50 casos. Cuando la cantidad se encuentra entre 25 y 50 casos, el indicador se publica entre paréntesis, como señal de que la información debe ser tratada con cautela. No se calcula para menos de 25 casos. Cabe aclarar que estos informes incorporan, para cada indicador y desagregación, los intervalos de confianza <https://mics.unicef.org>.

durante los meses de marzo, abril y mayo de 2017 en las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires para obtener cobertura a nivel nacional. Por sus características, la ENV no permite desagregación por etnia, migración, discapacidad ni pobreza. Es solo urbana, representativa de las 24 divisiones políticas compuestas por las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La muestra seleccionada para la ENV 2017 fue de 46 mil 765 viviendas en las localidades de 5 mil y más habitantes de la República Argentina. En estas viviendas se entrevistó a 3 109 personas de más de 60 años, las que se distribuyen por variables como sexo, edad y jurisdicción (ver anexo, tabla 4). La ENV solo permite desagregar por edad y sexo a nivel general, pero no dentro de cada jurisdicción por el tamaño de la muestra en cada una de ellas (menor a 50 casos como se observa en la tabla 4 del anexo). Por estos motivos puede afirmarse que la muestra no cumple con el principio de *igualdad y no discriminación*. La encuesta tampoco cumple con el principio de *avance y no retrocesión* al haberse realizado solo en una oportunidad en 2017.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que también lleva a cabo el INDEC, permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. Se realiza en los 31 aglomerados urbanos de 100 mil o más habitantes. A través de la EPH se obtienen los principales indicadores referidos al mercado laboral y se informa de las tasas de empleo, actividad laboral, desocupación y subocupación, como los índices de pobreza e indigencia. Su periodicidad es trimestral y se puede seguir su evolución. Por las preguntas que incluye, la encuesta no permite desagregar por etnia, migración ni discapacidad, aunque sí permite desagregación por pobreza, edad y sexo. No incluye a la población rural ni a los habitantes de ciudades de menos de cien mil habitantes. La muestra es de casi 50 mil viviendas, en donde se relevan 3 mil 472 personas mayores de sesenta años. La población de personas mayores compone una submuestra de los dominios de estimación de la muestra. De manera que no es posible calcular los intervalos de confianza de manera precisa. Si seguimos el criterio que se aplicó en el censo y que refieren a que denominadores menores a 50 casos pueden llevar a estimaciones poco confiables, podemos afirmar que es posible desagregar por edad o por sexo, pero no se podría por edad y sexo dentro de cada jurisdicción por el número pequeño de casos (ver tabla 5 del anexo). Esta situación hace que sea complicado el cumplimiento del principio de *igualdad y no discriminación* con esta fuente. En cuanto al principio de *avance y no retrocesión*, el hecho de que sea una encuesta trimestral permitiría verificar avances o retrocesos en los indicadores que la utilizan.

La Encuesta de Calidad de Vida de los Adultos Mayores (ENCAVIAM) fue levantada por el INDEC en 2012 con el propósito de generar información específica sobre la calidad de vida de la población de 60 años o más en todo el territorio nacional. En cada vivienda se aplicaron tantos cuestionarios como personas mayores habían sido entrevistadas en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos durante el tercer trimestre de 2012. Solo se aplicó la encuesta a las personas de 60 años o más que hubieran contestado dicho operativo y cuyo nombre figuraba en cada uno de los cuestionarios. Al igual que la EPH, la encuesta no permite desagregar por etnia ni por migración ni por discapacidad, pero sí permite desagregación por pobreza, edad y sexo. No incluye a la población rural. De esta manera el cumplimiento del principio de *igualdad y no discriminación* se da de forma parcial. Por tratarse de una encuesta realizada en una única oportunidad, no posibilita el seguimiento en el tiempo que requiere el principio de *avance y no retrocesión*.

El Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad realizado por el INDEC en 2018, implementado a través de la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población y de la Dirección de Estadísticas Poblacionales, se realizó en las localidades urbanas de 5 mil y más habitantes de todo el territorio nacional, durante los meses de abril y mayo de 2018. En dicho período se visitaron alrededor de 41 mil viviendas particulares, mediante la metodología de entrevista directa, utilizando dispositivos digitales (tabletas). Este operativo tiene representatividad nacional y regional. Involucra seis regiones estadísticas: Gran Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires), Noroeste (Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero); Noreste (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis). Pampeana (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa y el resto de la provincia de Buenos Aires) y Patagonia (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego). La encuesta permite desagregar solo por regiones, edad y sexo. No permite por etnia, migración ni provincias, no dejando evaluar el principio de igualdad y no discriminación. Además, no incluye a la población rural. Por tratarse de una encuesta realizada en una única oportunidad no posibilita el seguimiento en el tiempo que requiere el principio de *avance y no retrocesión*.

Otra fuente de datos utilizada para el cálculo de indicadores son las Estimaciones y Proyecciones de Población. Se trata de un conjunto de resultados sobre las perspectivas de evolución de la población y de sus componentes obtenidos, unos y otros, con modelos teóricos y empíricos cuyos parámetros se determinan y elaboran a partir de los diagnósticos demográficos sobre la evolución pasada y reciente de las variables de-

terminantes de su dinámica. En el caso de Argentina, las Estimaciones y Proyecciones de Población fueron elaboradas por el INDEC con posterioridad al Censo 2010. Se presentan estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad total nacional y por provincias entre 2010 y 2040. Por departamentos solo se presentan totales para ambos sexos. Esta fuente únicamente se utiliza para tener denominadores de algunos indicadores con numeradores de registros que hay que calcular para años diferentes al censo. Solo permite desagregación por sexo y edad a nivel nacional y provincial. Por tal motivo, el cumplimiento del principio de *igualdad y no discriminación* es muy limitado. Sí permite evaluar el principio de *avance y no retrocesión* al contar con información para todos los años hasta 2040.

Indicadores y EBDH

Se analizarán ahora las posibilidades de implementación de los indicadores, teniendo en cuenta los principios del EBDH.

El indicador A12 "Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, desglosada por sexo" (indicador 8.3.1 de los ODS) puede ser calculado con el censo y con la EPH. Si se calcula con el censo, es posible cumplir con el principio de *igualdad y no discriminación*, ya que permite desagregar los indicadores por sexo, edad, etnia y discapacidad, con las limitaciones que se originan en que las preguntas para esas desagregaciones se hicieron en el cuestionario ampliado que se aplicó a una muestra de la población. Por su periodicidad de diez años, los indicadores que se obtienen del censo no permiten el cumplimiento del principio de *avance y no retrocesión*. Si los datos del indicador se obtienen de la EPH, permitiría cumplir con el principio de *avance y no retrocesión*, pero escasamente con el de *igualdad y no discriminación* por permitir escasas desagregaciones (sexo, edad y nivel de pobreza).

El indicador A19 "Proporción de la población sometida a violencia física, psicológica o sexual en los 12 meses anteriores" (indicador 16.1.3 de los ODS) puede calcularse con la Encuesta Nacional de Victimización (ENV). La muestra de dicha encuesta se basa en un diseño polietápico complicado y la estimación del error muestral para los indicadores o tasas calculadas para la encuesta es compleja y presenta algunas dificultades. La información metodológica de la encuesta (INDEC, 2018) advierte que algunas estimaciones pueden sufrir un deterioro en su precisión o en la confianza que se pueda poner en ellas. Las situaciones en las que se advierte sobre el problema son las siguientes: estimaciones con denominadores menores a 50 casos, estimación de tasas menores al 5% y estimaciones cuyos errores de muestreo estimados y cuantificados por el coeficiente de

Cuadro 2. Fuentes de datos para los indicadores de resultado con metadata del CM que se relacionan con medidas prioritarias del capítulo C, según posibilidades de cumplimentar los principios de *avance y no retrocesión* e *igualdad y no discriminación* del EBDH

FUENTE	Avance y no retrocesión	Igualdad y no discriminación									
	Periodicidad	Ingresos	Sexo	Edad	Sexo y edad	Raza	Etnia	Migración	Situación de discapacidad	Ubicación geográfica
Censos de Población y Vivienda	2010		x	x	x		x	x	x	x
Estadísticas vitales	continuo		x	x	x					Hasta departamento
Encuesta Nacional de Victimización	2017		x	x						Urbana. 24 divisiones políticas
Encuesta Permanente de Hogares	trimestral	x	x	x						31 aglomerados urbanos de 100 mil o más habitantes
Encuesta de Calidad de Vida de los Adultos Mayores	2012	x	x	x						Urbana
Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad	2018		x	x						Urbana. Desagrega por regiones

FUENTE: Elaboración propia.

variación superan el 25%. Las características de la muestra hacen que no sea posible para los indicadores calculados con ella cumplir con el principio *de igualdad y no discriminación* ya que solo se puede desagregar por edad y sexo. Al realizarse en una única oportunidad no posibilita cumplir con el principio de *avance y no retrocesión*.

El indicador C2 "Porcentaje de los trabajadores ocupados que cotizan en el sistema de seguridad social, por sexo y grupos de edad" puede ser calculado con la EPH. Por tal motivo, el cumplimiento del principio de *igualdad y no discriminación* se verifica en forma parcial, y el de *avance y no retrocesión* sí puede cumplirse.

El indicador C4 "Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social y asistencia social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo y los pobres y los grupos vulnerables" puede calcularse con dos fuentes. Con la EPH posibilita evaluar el principio de *igualdad y no discriminación* de forma parcial y cumple con el de *avance y no retrocesión*. Por otro lado, si se calcula el indicador con el Estudio Nacional Perfil personas con discapacidad, ambos principios no pueden cumplirse.

El indicador C6 "Porcentaje de personas mayores víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que se lo notificaron a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente" puede obtenerse con la Encuesta Nacional de Victimización (ENV). Como en el caso del indicador A19, no pueden cumplimentarse los principios del EBDH.

En cuanto al indicador C8 "Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas" (indicador 3.4.1 de los ODS), tiene el numerador que se obtiene de las estadísticas vitales y el denominador de las estimaciones y proyecciones de población. INDEC solo publica proyecciones de población nacional y por provincias desagregadas por sexo y edad. En el caso de municipios únicamente publica los totales de población por sexo. Por tal motivo, la combinación de estadísticas vitales y proyecciones de población solo permiten desagregación por sexo, edad y desagregación geográfica a nivel de provincia. El principio de *igualdad y no discriminación* tiene un alcance limitado con esta combinación de fuentes.

Se debe tener en cuenta también que en cuanto a la información sobre causas de muerte, hay problemas de calidad en Argentina, en donde el porcentaje de las causas mal definidas son alrededor de 8% (CEPAL, 2014), situación que limita la calidad de la información para el cálculo del

indicador. Puede afirmarse que el principal inconveniente del registro de causas de muerte en Argentina son las catalogadas como "poco útiles" (Ribotta, Escanes 2014), que representan un problema de exactitud en los registros de defunción, afectando el análisis sanitario y el diseño de políticas públicas de población. En Argentina, en promedio, cuatro de cada 10 muertes registradas se corresponden con causas de muerte "poco útiles" durante el período analizado.

En el caso del indicador E14 "Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100 mil mujeres)", las fuentes no permiten hacer un cálculo, porque si bien se puede calcular tasa de homicidios de mujeres, no puede saberse si son por razones de género. Se podría hacer un cálculo de un indicador proxy a la tasa de femicidios que es la tasa de homicidios de mujeres.

El indicador F5 "Porcentaje y número de beneficiarios directos adscritos al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en cada país de destino de la inmigración con relación al total de trabajadoras y trabajadores inmigrantes" no cuenta con información publicada sobre el mismo.

El indicador G4 "Porcentaje de población que participa en actividades recreativas comunitarias según grupos de edad y división administrativa menor (DAME)" puede calcularse con la ENCAVIAM pero existe una diferencia en cuanto a la definición de la metadata, en donde la unidad de tiempo es el haber participado en el último mes, mientras que la ENCAVIAM indaga sobre actividades recreativas en los últimos tres meses. Asimismo, al tratarse de una encuesta realizada por única vez, no permite cumplir con el principio de *avance y no retrocesión*. Las escasas posibilidades de desagregación imposibilitan cumplir con el principio de *igualdad y no discriminación*.

Finalmente, el indicador G8 "Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas" (indicador 11.1.1 de los ODS) puede calcularse con el censo y con las EPH. De esta manera, para este indicador el cumplimiento de los principios del EBDH es similar al del indicador A12.

Conclusiones

Este trabajo se propuso analizar, con base en las fuentes de datos disponibles en el país, las posibilidades de implementación de los indicadores sugeridos para el seguimiento regional del CM de Población y Desarrollo (CEPAL, 2018) para monitorear el ejercicio de los derechos de las personas mayores en Argentina.

Cuadro 3. Indicadores para el seguimiento regional del CM (CEPAL, 2018) que se relacionan con medidas prioritarias del capítulo C, según fuente de datos disponible y cumplimiento de los principios de *avance y no retroceso* e *igualdad y no discriminación* del EBDH

ID	Indicador	Fuente	Avance y no retroceso	Igualdad y no discriminación
A12	Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, desglosada por sexo	Censo	NO	Sexo, edad, sexo-edad, etnia, migración, situación de discapacidad, localización
		EPH	SÍ	Ingresos, sexo, edad
A19	Proporción de la población sometida a violencia física, psicológica o sexual en los 12 meses anteriores	Encuesta de victimización.	NO	Sexo, edad
C2	Porcentaje de los trabajadores ocupados que cotizan en el sistema de seguridad social, por sexo y grupos de edad	EPH	SÍ	Ingresos, sexo, edad
C4	Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social y asistencia social	EPH	SÍ	Ingresos, sexo, edad
		Estudio Nacional Perfil personas con discapacidad	NO	Sexo, edad
C6	Porcentaje de personas mayores víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que se lo notificaron a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente	Encuesta de victimización	NO	Sexo, edad
C8	Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas	Estadísticas vitales	SÍ	Sexo, edad, sexo-edad, localización
E14	Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100 000 mujeres)	Estadísticas vitales	SÍ	Sexo, edad, sexo-edad, localización
F5	Porcentaje y número de beneficiarios directos adscritos al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social	Sin fuente	-	-
G4	Porcentaje de población que participa en actividades recreativas comunitarias según grupos de edad y división administrativa menor	ENCAVIAM	NO	Ingresos, sexo, edad
G8	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas	Censo	NO	Sexo, edad, sexo-edad, etnia, migración, situación de discapacidad, localización
		EPH	SÍ	Ingresos, sexo, edad

FUENTE: Elaboración propia.

Desde la propuesta de indicadores del CM de Población y Desarrollo es posible afirmar que, de un total de 27 indicadores relacionados con este grupo poblacional, 13 de ellos corresponden a nivel de personas y dependen de fuentes de datos estadísticas como censos, encuestas, registros administrativos. De estos, solo se analizaron 10, ya que cuentan con definición clara y precisa a la fecha.

De estos 10 indicadores, los que presentan mayores ventajas, en términos comparativos, son los tres que se relacionan con temas económicos (A12, C2, C4), más el de la proporción de población que vive en asentamientos precarios (G8), ya que los mismos se pueden obtener de la EPH. En Argentina, la EPH es un relevamiento que se realiza sistemáticamente desde hace más de 30 años, por lo que es posible realizar seguimiento en el tiempo y medir la evolución y, por lo tanto, cumplir con el principio de avance y no retroceso del enfoque de derechos. Sin embargo, tiene limitaciones a la hora de realizar desagregaciones al interior de la población de personas mayores, tanto por el tamaño de la muestra, como por los dominios de estimación. Sin embargo, dos de estos indicadores también se pueden obtener de los censos (A12 y G8) y las posibilidades se invierten: sí se puede desagregar, pero no medir evolución a corto plazo. En estos casos, se podría complementar con ambas fuentes de datos.

En el caso del indicador C8, referido a mortalidad por causas, permite cumplir con el principio de avance y no retrocesión y la escasa posibilidad de desagregación no permite cumplir con el principio de igualdad y no discriminación. El problema de la desagregación es un tema en el que se debería trabajar en los indicadores de salud de la población mayor de Argentina. Más allá del indicador propuesto por el Consenso para monitorear el derecho a la salud de las personas mayores, la desagregación de los indicadores de salud, en especial la desagregación geográfica y por minorías específicas, es un tema del cual adolece la mayoría de los indicadores de salud de Argentina (Santillán, Ribotta y Acosta, 2016).

En el caso del indicador G4, relativo a actividades recreativas, puede obtenerse una aproximación del mismo, pero una encuesta realizada una única vez y con una muestra cuyas escasas posibilidades de desagregación imposibilita cumplir con los principios del EBDH.

En el otro extremo, los tres indicadores de violencia tienen serios problemas porque las fuentes son limitadas o bien porque no se registran los feminicidios en las estadísticas vitales. Con respecto a estas defunciones se ha creado el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. La "Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales" establece que:

> "La Corte Suprema de Justicia de la Nación llevará registros sociodemográficos de las denuncias efectuadas sobre hechos de violencia previstos en esta ley, especificando, como mínimo, edad, estado civil, profesión u ocupación de la mujer que padece violencia, así como del agresor; vínculo con el agresor, naturaleza de los hechos, medidas adoptadas y sus resultados, así como las sanciones impuestas al agresor [...] La Corte Suprema de Justicia de la Nación elaborará estadísticas de acceso público que permitan conocer, como mínimo, las características de quienes ejercen o padecen violencia y sus modalidades, vínculo entre las partes, tipo de medidas adoptadas y sus resultados, y tipo y cantidad de sanciones aplicadas" (Ley N°26.485, art.37).

Este Registro Nacional de Feminicidios se realiza con la colaboración de funcionarios del sistema judicial que relevan los expedientes judiciales para actualizar la información.

El tema de la violencia en las personas mayores se encuentra invisibilizado en el país. Además de los indicadores de violencia propuestos por el Consenso de Montevideo, la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores insta a los Estados parte a "adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los actos de violencia contra la persona mayor, así como aquellas que propicien la reparación de los daños ocasionados por estos actos", así como "producir y divulgar información con el objetivo de generar diagnósticos de riesgo de posibles situaciones de violencia a fin de desarrollar políticas de prevención" (OEA, 2015).

El indicador F5 "Porcentaje y número de beneficiarios directos adscritos al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social en cada país de destino de la inmigración con relación al total de trabajadoras y trabajadores inmigrantes" fue acordado por los países en un intento por avanzar en acuerdos que permitan la migración de personas mayores sin perder sus derechos a la seguridad social; sin embargo, ha habido escasos avances en su implementación y no hay fuentes de información disponibles sobre el mismo.

En conclusión, de acuerdo con el sistema de indicadores planteados por el CM para monitorear el ejercicio de los derechos de las personas mayores, es algo limitado al analizarlo desde un EBDH, ya que casi ninguno de los indicadores cumple simultáneamente con los principios de *avance y no retrocesión* e *igualdad y no discriminación*.

El Primer Informe Nacional de la Argentina sobre el Avance en la Implementación del Consenso de Población y Desarrollo fue elaborado entre 2017 y 2018. En el mismo se trataron algunos temas prioritarios, entre

los cuales no estuvo incluido el capítulo C correspondiente a envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2020). Si bien existen políticas y programas destinados a la población mayor a nivel nacional y local, no existe un plan integral que abarque todas las políticas destinadas a las personas mayores desde una perspectiva de derechos, atendiendo a los instrumentos internacionales, entre ellos el CM de Población y Desarrollo. Este plan debería incluir la incorporación de fuentes de datos que permitan establecer indicadores para evaluar la consecución de los derechos en la vejez, de vital importancia teniendo en cuenta el avance del envejecimiento poblacional en el país.

Se destaca la trascendencia de seguir realizando estudios de este tipo como diagnóstico de las necesidades de las fuentes de información, para que constituyan insumos a los fines de mejorar las fuentes de datos, en relación con las temáticas abordadas, la desagregación y periodicidad de la recolección de datos. El cumplimiento de los principios de *igualdad y no discriminación* y *avance y no retrocesión* permitiría disminuir las limitaciones en el monitoreo de los avances de los compromisos internacionales que las fuentes adolecen.

Referencias

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*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2006), *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2011), *Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre el 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*, Santiago de Chile: CEPAL, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21505/S2007591_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, acceso 5 de noviembre de 2019.

CEPAL (2012), *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. Adoptada en la tercera Conferencia Regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012*, Santiago de Chile: CEPAL, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21534/1/S2012896_es.pdf>, acceso 6 de noviembre de 2019.

CEPAL (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. 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 al 15 de agosto de 2013*, Santiago de Chile: CEPAL, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf>, acceso 5 de noviembre de 2019.

CEPAL (2015), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38935/1/S1500860_es.pdf>, acceso 6 de noviembre de 2019.

CEPAL (2018), *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Santiago: CEPAL, en <https://www.cepal.org/fr/node/46466>, acceso el 5 de marzo de 2020.

Dabove, I. (2017), *Derechos humanos de las personas mayores. Acceso a la justicia y protección internacional*, 2a ed., Buenos Aires: Astrea.

Huenchuan, S. (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos. Libros de la CEPAL, Nº 154 (LC/PUB.2018/24-P)*, Santiago: CEPAL.

INDEC (2020), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Anexo metodológico. Precisión de las estimaciones del cuestionario ampliado*, en <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/metodologico_ampliado_censo2010.pdf>, acceso el 12 de marzo de 2020.

INDEC (2018), *Encuesta Nacional de Victimización 2017*. 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, en <https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/env_2017_02_18.pdf>, acceso el 6 de marzo de 2020.

INDEC (2015), *Tablas de errores de muestreo. Bases trimestrales de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Tercer trimestre de 2014 en adelante. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 1a. edición en formato digital, en <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_errores_muestreo_3t2014.pdf>, acceso el 6 de marzo de 2020.

OEA (2015), *Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, en <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf>, acceso 5 de noviembre de 2019.

Naciones Unidas (2012), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, <en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf>, acceso el 6 de marzo de 2020.

Peláez, E., Monteverde, M. y Acosta, L. D. (2017), "Celebrar el envejecimiento poblacional en Argentina. Desafíos para la formulación de políticas", en *Revista Saberes*, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, Vol. 9, Nº 1

Ribotta, B. y Escanes, G. (2014), "Códigos "poco útiles" en los registros de defunción en Argentina, Chile, Colombia y México (2000-2011)", en *Revista Electrónica Medicina, Salud y Sociedad*, Veracruz: Universidad Veracruzana, Vol. 5, Nº 1 (sept-dic).

Santillán, M. M., Ribotta, B. y Acosta, L. D. (eds.) (2017), *Juntando Saberes: El Consenso de Montevideo y la Agenda 2030*. Córdoba: CEPYD.

Santillán M. M., Ribotta, B. y Acosta, L. D. (2016), "Las posibilidades de las fuentes de información sociodemográficas para el monitoreo del derecho a la salud de las personas mayores en la Argentina, 1999-2013", en *Notas de Población*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Vol. 43, Nº 102, junio.

Tinoboras, C. (2018), *Condiciones de vida de las personas mayores: acceso y desigualdad en el ejercicio de derechos (2010-2017). Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social con las Personas Mayores*, Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

UNFPA (2012), *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge*. New York: Help Age International.

United Nations (2014), *Coverage of civil registration system.* Resource document. United Nations, en <http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/Website_final_coverage.xls>, acceso 10 de mayo de 2019.

United Nations (2013), *World Population Ageing 2013*, New York: United Nations.

United Nations (2003), *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, New York: United Nations, en <http://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf> , acceso 10 de mayo de 2019.

Tabla 1. Total de casos desagregaciones seleccionadas. Censo Ampliado de Población y Vivienda Argentina 2010

CENSOS		TOTAL (60+)			60-74			75+		
		VARÓN	MUJER	TOTAL	VARÓN	MUJER	TOTAL	VARÓN	MUJER	TOTAL
TOTAL		2 435 056	3 290 782	5 725 838	1 787 921	2 142 227	3 930 148	647 135	1 148 555	1 795 690
Etnia (muestra)	No indígena ni afro	950 308	1 159 651	2 109 959	708 657	778 730	14 873 87	241 651	380 921	622 572
	Indígena	21 326	18 452	39 778	16 973	13 857	30 830	43 53	4 595	8 948
	No Afrodescendiente	968 276	1 175 182	2 143 458	723 022	790 539	1 513 561	245 254	384 643	629 897
	Afrodescendiente	3 358	2 921	6 279	2 608	2 048	4 656	1 890	3 458	5 348
	No Indigena ni afro	946 950	1 156 730	2 103 680	706 049	776 682	148 2731	240 901	380 048	620 949
Migración Internacional de Período	No migrante internacional	961 963	1 166 283	2 128 246	717 929	784 374	1 502 303	244 034	381 909	625 943
	Migrante internacional	7 380	7 814	15 194	5 882	5 287	11 169	1 498	2 527	4 025
Discapacidad (muestra)	Sin discapacidad	612 444	697 503	1 309 947	488 748	521 522	1 010 270	123 696	175 981	299 677
	Con discapacidad	359 190	480 600	839 790	236 882	271 065	507 947	122 308	209 535	331 843

CENSOS		60-69			70+		
		VARÓN	MUJER	TOTAL	VARÓN	MUJER	TOTAL
TOTAL		1 349 483	1 564 768	2 914 251	1 085 573	1 726 014	2811 587
Etnia (muestra)	No indígena ni afro	534 309	569 374	1 103 683	415 999	590 277	1 006 276
	Indígena	13 005	10 719	23 724	8 321	7 733	16 054
	No Afrodescendiente	545 323	578 547	1 123 870	422 953	596 635	1 019 588
	Afrodescendiente	1 991	1 546	3 537	1 367	1 375	2 742
	No Indigena ni afro	532 318	567 828	1 100 146	414 632	588 902	1 003 534
Migración Internacional de Período	No migrante internacional	541 330	574 009	1 115 339	420 633	592 274	1 012 907
	Migrante internacional	4 588	3 974	8 562	2 792	3 840	6 632
Discapacidad (muestra)	Sin discapacidad	377 398	393 376	770 774	235 046	30 4127	539 173
	Con discapacidad	169 916	186 717	356 633	189 274	293 883	483 157

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 2. Total de casos desagregaciones seleccionadas y por provincia. Población 60 a 74 años. Censo Ampliado de Población y Vivienda Argentina 2010

CENSOS	60-74 AÑOS									
	TOTAL MUESTRA		INDIGENA		AFRO-DESCENDIENTE		MIGRANTE		CON DISCAPACIDAD	
	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	17 768	24937	299	325	78	89	115	153	3 722	5 953
Buenos Aires	196 393	221 960	3 103	2 981	624	566	1 167	1 180	51 928	62 675
Catamarca	8 833	9 064	263	173	24	17	155	151	3 974	4 580
Córdoba	91 246	104 133	1 194	1 062	261	191	750	745	25 970	30 302
Corrientes	25 039	26 193	154	101	59	45	258	178	9 395	10 376
Chaco	22 860	23 070	783	519	62	39	165	123	10 526	10 830
Chubut	7 652	7 664	876	676	95	50	133	100	2 566	2 739
Entre Ríos	36 033	40 123	310	276	376	271	226	214	10 574	12 249
Formosa	10 264	9 501	545	390	26	23	88	54	4 283	4 196
Jujuy	14 811	15 674	1 530	1 413	59	52	171	117	7 031	7 993
La Pampa	9 900	9 909	317	240	17	18	98	72	2 478	2 508
La Rioja	6 998	6 973	117	84	16	17	115	98	3 188	3 520
Mendoza	33 967	35 588	769	575	105	68	209	155	11 102	12 571
Misiones	24 273	23 022	288	157	80	69	140	136	10 620	10 588
Neuquén	12 182	12 290	980	750	52	39	206	171	5 041	5 549
Río negro	15 732	15 612	1,137	788	84	55	296	241	6 036	6 390
Salta	22 712	22 732	1 730	1 332	87	67	229	147	10 722	11 263
San Juan	11 434	12 243	179	139	43	30	64	57	4 638	5 781
San Luis	8 697	8 691	179	118	29	21	210	209	2 982	3 223
Santa Cruz	3 977	3 713	204	122	12	15	157	147	1 455	1 520
Santa Fe	93 327	107 318	1 007	870	264	186	567	555	26 908	32 802
Santiago del Estero	20 937	20 293	438	285	75	64	199	147	9 776	9 889
Tucumán	30 122	31 508	551	474	78	54	144	122	11 823	13 442
Tierra del Fuego	473	376	20	7	2	2	20	15	144	126

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 3. Total de casos desagregaciones seleccionadas y por provincia. Población 75 y más años. Censo Ampliado de Población y Vivienda Argentina 2010

CENSOS	TOTAL MUESTRA		75+ AÑOS INDIGENA		AFRO-DESCENDIENTE		MIGRANTE		CON DISCAPACIDAD	
	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	11 239	29 135	74	118	29	39	38	98	3 063	7 346
Buenos Aires	78 200	139 130	781	930	185	240	316	592	29 585	56 204
Catamarca	3 278	4 912	90	99	11	7	46	77	2 069	3 294
Córdoba	34 357	59 325	280	339	77	88	185	296	14 546	26 637
Corrientes	8 222	12 220	41	30	20	14	57	88	4 513	7 204
Chaco	7 014	9 826	153	147	20	22	44	74	4 243	6 248
Chubut	2 591	3 637	257	238	16	19	37	52	1 294	1 910
Entre Ríos	12 184	21 881	74	120	103	137	50	68	5 414	10 662
Formosa	3 473	3 891	107	101	13	9	16	24	2 093	2 481
Jujuy	4 663	5 959	391	465	23	16	52	63	2 991	4 004
La Pampa	3 571	5 450	96	80	1	5	17	40	1 431	2 368
La Rioja	2 499	3 483	30	27	5	7	25	48	1 638	2 344
Mendoza	11 916	17 003	180	184	31	30	67	109	5 861	8 781
Misiones	7 477	8 977	70	48	21	19	47	64	4 256	5 403
Neuquén	3 493	4 994	244	235	16	13	40	98	2 060	3 115
Río negro	5 238	7 206	290	285	14	14	62	100	2 830	4 096
Salta	7 713	9 664	470	400	23	20	55	71	4 884	6 320
San Juan	3 695	4 893	50	43	6	10	17	25	2 090	2 960
San Luis	2 854	4 090	39	34	6	12	51	91	1 451	2 243
Santa Cruz	1 102	1 367	31	29	3	6	24	45	541	795
Santa Fe	35 737	64 329	265	312	81	99	166	277	15 194	29 943
Santiago del Estero	7 260	9 897	140	141	19	24	41	61	4 731	6 568
Tucumán	10 160	14 406	198	187	26	23	43	61	5 491	8 545
Tierra del Fuego	104	142	2	3	1	0	2	5	39	64

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 4: Total de casos desagregaciones seleccionadas y por provincia. Encuesta Nacional de Victimización 2017

		PERIODICIDAD: ÚNICA VEZ (2017)								
		TOTAL (60+)			60-74			75+		
		VARÓN	MUJER	TOTAL	VARÓN	MUJER	TOTAL	VARÓN	MUJER	TOTAL
TOTAL		**3 109**	**4 518**	**7 627**	**2 300**	**3 134**	**5 434**	**809**	**1 384**	**2 193**
JURISDICCIÓN DEL PAÍS	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	201	308	509	144	190	334	57	118	175
	Buenos Aires	622	824	1 446	436	542	978	186	282	468
	Catamarca	105	181	286	83	124	207	22	57	79
	Córdoba	190	293	483	140	207	347	50	86	136
	Corrientes	110	162	272	87	112	199	23	50	73
	Chaco	126	147	273	94	98	192	32	49	81
	Chubut	112	166	278	77	117	194	35	49	84
	Entre Rios	88	154	242	61	105	166	27	49	76
	Formosa	108	143	251	77	98	175	31	45	76
	Jujuy	94	145	239	72	100	172	22	45	67
	La Pampa	102	174	276	69	110	179	33	64	97
	La Rioja	76	106	182	62	88	150	14	18	32
	Mendoza	119	210	329	85	145	230	34	65	99
	Misiones	90	141	231	68	104	172	22	37	59
	Neuquén	65	93	158	58	72	130	7	21	28
	Rio negro	135	172	307	104	129	233	31	43	74
	Salta	91	129	220	72	98	170	19	31	50
	San Juan	113	186	299	84	128	212	29	58	87
	San Luis	146	189	335	116	139	255	30	50	80
	Santa Cruz	44	51	95	30	36	66	14	15	29
	Santa Fe	128	230	358	91	155	246	37	75	112
	Santiago del Estero	63	79	142	55	67	122	8	12	20
	Tucumán	110	164	274	80	118	198	30	46	76
	Tierra del Fuego	71	71	142	55	52	107	16	19	35

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de ENV 2017.

Tabla 5: Total de casos desagregaciones seleccionadas y por provincia. Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

	INDICADOR	TOTAL (60+)			60-74			75+		
		VARÓN	MUJER	TOTAL	VARÓN	MUJER	TOTAL	VARÓN	MUJER	TOTAL
	TOTAL URBANO	**3 472**	**4 904**	**8 376**	**2 590**	**3 314**	**5 904**	**882**	**1 590**	**2 472**
AGLOMERADOS URBANOS	Gran La Plata	112	151	263	75	88	163	37	63	100
	Bahía Blanca - Cerri	107	148	255	76	95	171	31	53	84
	Gran Rosario	154	234	388	111	147	258	43	87	130
	Gran Santa Fe	101	150	251	75	100	175	26	50	76
	Gran Paraná	72	122	194	51	79	130	21	43	64
	Posadas	64	95	159	46	63	109	18	32	50
	Gran Resistencia	62	119	181	45	81	126	17	38	55
	Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	76	79	155	56	58	114	20	21	41
	Gran Mendoza	168	229	397	117	161	278	51	68	119
	Corrientes	88	128	216	71	92	163	17	36	53
	Gran Córdoba	156	225	381	116	145	261	40	80	120
	Concordia	81	125	206	67	88	155	14	37	51
	Formosa	88	120	208	71	80	151	17	40	57
	Neuquén - Plottier	70	87	157	55	66	121	15	21	36
	Santiago del Estero - La Banda	88	140	228	69	88	157	19	52	71
	Jujuy - Palpalá	114	149	263	88	110	198	26	39	65
	Río Gallegos	83	94	177	69	75	144	14	19	33
	Gran Catamarca	88	121	209	76	81	157	12	40	52
	Salta	118	180	298	87	130	217	31	50	81
	La Rioja	74	85	159	61	63	124	13	22	35
	San Luis - El Chorrillo	81	115	196	62	84	146	19	31	50
	Gran San Juan	95	131	226	79	94	173	16	37	53
	Gran Tucumán - Tafí Viejo	104	164	268	79	102	181	25	62	87
	Santa Rosa - Toay	74	107	181	51	70	121	23	37	60
	Ushuaia - Río Grande	45	64	109	38	50	88	7	14	21
	Ciudad de Buenos Aires	183	286	469	127	172	299	56	114	170
	Partidos del GBA	438	609	1 047	323	409	732	115	200	315
	Mar del Plata - Batán	108	184	292	76	118	194	32	66	98
	Río Cuarto	77	93	170	58	71	129	19	22	41
	San Nicolás - Villa Constitución	110	152	262	71	94	165	39	58	97
	Rawson - Trelew	91	116	207	70	85	155	21	31	52
	Viedma - Carmen de Patagones	102	102	204	74	75	149	28	27	55

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de EPH 2019.

Derechos y vejez en Uruguay: articulación de agendas regionales, nacionales y locales en las políticas públicas

Mariana Paredes[1]

Resumen

En el presente trabajo se analizan las políticas públicas de vejez en Uruguay, identificando los avances que se han realizado en el último período de gobierno (2015-2020). El análisis refiere a la incorporación del enfoque de derechos de la vejez y se realiza en tres niveles: política nacional, articulación con agendas regionales y política local. Se toman como insumos de análisis documentos producidos en el país y en la región, en particular el Segundo Plan de Vejez y Envejecimiento (2º PNEV), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Convención OEA), el Consenso de Montevideo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los resultados obtenidos muestran una articulación sustantiva de la Convención OEA con el 2º PNEV. Sin embargo, se observa cierto estancamiento en las propuestas específicas destinadas a proteger derechos de las personas mayores. A nivel local se perciben progresos a la vez que persisten demandas en varias líneas de acción. Uruguay presenta así un mapa de políticas de vejez articulado con el paradigma de derechos que requiere aún mayor consolidación, en particular para el desarrollo sostenible a nivel territorial.

Palabras clave: derechos, personas mayores, Uruguay.

Abstract

Rights and old age in Uruguay: articulation of regional, national, and local agendas in public policies

This chapter analyzes public aging policies in Uruguay, identifying the progress made in the last government (2015-2020). The analysis refers to the incorporation of the old-age rights approach and focuses on three levels: national politics, regional agendas, and local politics. The inputs for the analysis are documents produced in the country and the region: the Second Plan for Aging and Aging (2nd PNEV), the Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons (OAS Convention), the Montevideo Consensus on Population and Development and the

[1] Universidad de la República, Uruguay, <mariana.paredes@cienciassociales.edu.uy>.

2030 Agenda for Sustainable Development. The results show articulation of the OAS Convention with the 2nd PNEV. However, there is still a lack of progress on specific proposals to protect the social and civil rights of the elderly. At the local level, progress is perceived while demands persist in various lines of action. Uruguay thus presents a map of old-age policies articulated with the rights paradigm that requires even greater consolidation, particularly for sustainable territorial development.
Keywords: human rights, older persons, Uruguay.

Introducción

Uruguay está atravesando un proceso de transición con un nuevo gobierno que asumió el 1 de marzo de 2020 una fuerza política distinta a la que gobernaba en el país desde el año 2005.[2] En este contexto, el nuevo gobierno electo propone una ley denominada "de urgente consideración" en la que se incluyen varios artículos sobre diversas temáticas y que ha generado numerosas repercusiones desde organizaciones sociales de distinta índole. Una de ellas es la que manifiesta el actual Instituto Nacional de las Personas Mayores[3] (Inmayores) en referencia a los artículos que atañen directamente a un retroceso en relación con los derechos de las personas mayores en el país. Entre ellos, el primero supone la disolución de este instituto, creado por ley en 2009 con el propósito de coordinar y articular las políticas de personas mayores en el país, y bajar su rango de jerarquía institucional a dirección. Además, le quita potestades de co-ejecución, coordinación y competencia de realización de convenios con organismos internacionales y reduce la participación de la sociedad civil en el Consejo Consultivo de la institución. Es decir, estamos frente a un momento en que puede ser posible que muchos de los avances registrados en el país con relación a la protección de derechos de la vejez se vean estancados o eventualmente derogados.

Este artículo propone realizar una revisión de esos avances —en materia de incorporación normativa de reconocimiento de derechos—, los cuales adoptan un giro clave desde que Uruguay ratifica la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las

[2] Desde el año 2005 gobernó por tres períodos la fuerza política Encuentro Progresista-Frente Amplio. El 1 de marzo asumió el poder un gobierno de coalición liderado por el Partido Nacional, al que pertenece el presidente.

[3] Comunicado de prensa emitido por Inmayores el 29 de enero del 2020 con relación a los artículos 363,364 y 365 del anteproyecto de ley de urgente consideración. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/declaracion-inmayores-referida-anteproyecto-ley-urgente-consideracion>.

Personas Mayores de la Organización de Estados Americanos (OEA). Este se convierte en el primer compromiso vinculante jurídicamente que asume el país en relación con la protección de derechos de vejez y que en su momento —en 2016— fue votado de forma casi unánime en el ámbito legislativo,[4] incorporándose al ordenamiento jurídico del país. Paralelamente, en lineamiento con este compromiso, se elabora el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez (2º PNEV) para el período 2016-2019, que orienta las políticas públicas en seis ejes estratégicos de acción.

El objetivo de las líneas que siguen es analizar los avances realizados en Uruguay en relación con la protección de derechos de las personas mayores plasmadas en el mencionado plan, así como examinar su articulación con documentos de carácter regional: el Consenso de Montevideo (2013), la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (2015) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015). Se propone también incorporar una revisión de la participación de la sociedad civil en el diseño y monitoreo de estas políticas y de la valoración de éstas a nivel local con base en talleres realizados sobre derechos de vejez en distintas localidades del país.[5]

Como resultado se obtiene un análisis de las políticas de vejez en el último período de gobierno (2015-2019) en Uruguay en donde se incorporan lineamientos que avanzan en el reconocimiento de derechos. Se analizará también la articulación con las agendas regionales, así como con la implementación a nivel nacional y local a través de las organizaciones de la sociedad civil. Se concluirá con una apreciación acerca de la incorporación de la perspectiva de derechos en las políticas de vejez en el país.

Fuentes documentales

El trabajo propuesto se realiza con base en una revisión documental de carácter regional y nacional.

Los documentos de carácter regional revisados son:

4 Ley N° 19.430, votada por unanimidad en la Cámara de Senadores y, por 66 votos de 67, en la Cámara de Diputados.

5 Proyecto "El envejecimiento de la población uruguaya: aportes para su discusión y difusión", financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (llamado Art. 2 Fondo para la comprensión pública de temas de interés general, año 2018).

1. Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo (2013). Naciones Unidas.
2. Convención OEA sobre Protección de los Derechos de las Personas Mayores (2015). Organización de Estados Americanos.
3. Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (2015). Naciones Unidas.

Los documentos de carácter nacional revisados son:

1. Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. MIDES-INMAYORES.
2. Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez. Seguimiento a dos años de implementación. MIDES-INMAYORES.
3. Documento de reflexión a 10 años de la Creación de la Red Nacional de Personas Mayores. MIDES-INMAYORES (2019).

A nivel local se trabajó con base en la sistematización de talleres de Derecho a la Vejez realizados en el ámbito del CIEn-Universidad de la República y llevados a cabo en cuatro localidades del país.

El análisis de los documentos mencionados se realizará basado en los siguientes ejes:

a. Descripción de iniciativas nacionales y articulación con agendas regionales;
b. incorporación de enfoque de derechos;
c. existencia de monitoreo y evaluación de las acciones planteadas y
d. coordinación, articulación y problemáticas vinculadas al ejercicio de derechos de las personas mayores.

Análisis

Agenda nacional: el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez en Uruguay

El Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez se propuso como rectoría de las políticas de vejez en Uruguay entre los años 2016 y 2019. Constituye un documento elaborado por Inmayores del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que establece los lineamientos que articulan las acciones del Estado dirigidas a proteger el ejercicio de derechos de todas las personas mayores.

En este sentido es un documento que "cristaliza los compromisos del Estado uruguayo asumidos en la reciente ratificación de la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores" (MIDES, 2016: 1). Plantea una articulación de políticas públicas sobre un cambio de paradigma de intervención estatal que se articula a su vez con un cambio de paradigma acerca de la comprensión de la vejez.

Conviene repasar aquí lo que supone hablar de un nuevo paradigma en relación con el enfoque de derechos en las políticas públicas de vejez. Este enfoque de derechos procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas desde la concepción de la "necesidad" de las personas que deben ser asistidas hacia la concepción de sujetos con derecho a demandar prestaciones (Abramovich, 2004; Palma, Perrota y Rovira, 2019). Tal enfoque supone que el Estado es portador de obligaciones para garantizar estos derechos universales, colocando en el centro a las personas, con una visión integral e intersectorial de las intervenciones.

Esta visión se opone a la de la vejez como una etapa de carencias y necesidades a atender considerada tradicionalmente en los programas y políticas públicas. El enfoque de derechos supone una promoción del empoderamiento de las personas mayores como sujetos de derechos y no únicamente como beneficiarios de programas específicos. De esta manera, se pasa a considerar a las personas mayores como autónomas con oportunidades de integración al desarrollo de las sociedades, eliminando barreras jurídicas, institucionales y físicas que limitan la igualdad en la vejez (Huenchuan, 2011).

El paradigma tradicional de envejecimiento solía traducirse en políticas fragmentadas y sectoriales que buscan cubrir necesidades parciales y no necesariamente universales, considerando a la vejez como un todo homogéneo sin tener en cuenta la pluralidad de situaciones y, sobre todo, sin incorporar la concepción de sujeto de derecho de la persona mayor.

El Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez se adhiere al nuevo paradigma que se promueve desde la Convención de la OEA y que se basa en la conceptualización de las personas mayores como sujetos de derecho. Aun así, cabe especificar que constituye un enunciado de líneas de acción en materia de políticas de vejez sin incorporar necesariamente un compromiso vinculante ni una evaluación de estas acciones, cuestión en la que nos introduciremos más adelante.

Este plan se define a lo largo de seis ejes temáticos en 22 líneas estratégicas que contienen 131 acciones a llevar a cabo en el período considerado. En el primer capítulo del plan —y antes de enumerar las acciones y líneas estratégicas— se describe la situación de envejecimiento demográfico del

Uruguay y algunos aspectos vinculados a la caracterización social de las personas mayores en el país. Posteriormente, se habla del marco internacional de protección de derechos de las personas mayores, donde específicamente se menciona:

> La Convención representa un nuevo marco de trabajo que rompe con la dispersión normativa existente hasta el momento y reconoce a las personas mayores como un grupo específico para la protección de sus derechos. Es el primer instrumento que plantea las desigualdades de género en la vejez e incorpora temas que previamente eran tratados de forma marginal como la violencia y el maltrato en la vejez y los derechos de las personas mayores que reciben servicios de cuidado a largo plazo. Sumado a ello, la aprobación de la Convención Interamericana significa un gran avance hacia el cambio en el paradigma de comprensión del envejecimiento y la vejez que concibe a las personas mayores en su integralidad y como sujetos de derecho. Es por tal motivo que la selección de los ejes estratégicos de este Plan se basa en los derechos que proclama la Convención, la que se constituye en un instrumento de trascendental referencia para el quehacer del Estado respecto a las políticas de envejecimiento y vejez (MIDES, 2016: 16).

Entre los principios orientadores del Plan, la perspectiva de derechos aparece en primer lugar adhiriendo a los enunciados de la Convención de la OEA y postulando "que es necesario reconocer la 'exclusión' de las personas mayores como grupo social para reivindicar derechos específicos más allá del plano individual" (MIDES, 2016: 19).

Las otras perspectivas en que orientan el Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez son: género, integralidad del enfoque de vejez y curso de vida, adhiriendo nuevamente a principios centrales de la Convención de la OEA. Los ejes y las líneas estratégicas en las que se estructura el plan también se orientan a la protección de derechos y se enumeran en el cuadro 1. Seis son los temas que abordan estas líneas, dos de ellos orientados al funcionamiento de las políticas que refieren al fortalecimiento institucional de las mismas y a la promoción de la participación de las personas mayores en los organismos rectores. Los restantes ejes se dirigen a delimitar áreas específicas de acción: igualdad y dignidad, seguridad física y autonomía, seguridad económica y contribución al desarrollo, bienestar y cuidados.

Como hemos mencionado anteriormente, 131 son las acciones planteadas en el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez en Uruguay y su distribución según los ejes temáticos se reflejan en el gráfico 1. Se puede observar que el 25 % de las acciones se ubican en el área de *seguridad física y autonomía*, la de *igualdad y dignidad* abarca un 18 % de las acciones, *bienestar*

Cuadro 1. Ejes y líneas estratégicas del Segundo Plan de Nacional de Envejecimiento y Vejez

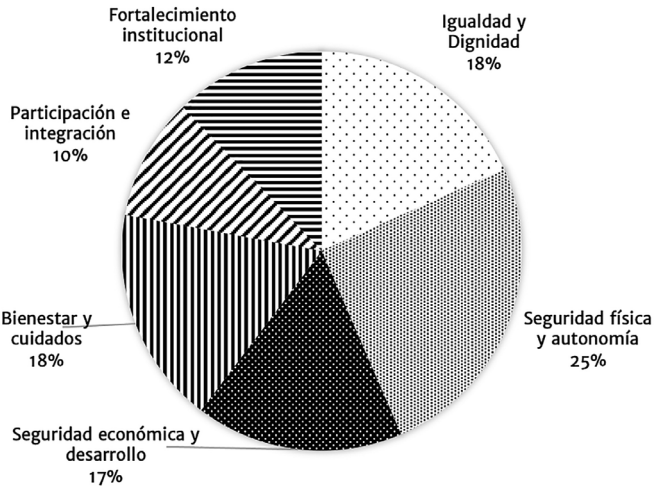
EJE 1: IGUALDAD Y DIGNIDAD
1.1 a 1.3 Línea estratégica: igualdad y no discriminación
1.4 Línea estratégica: acceso a la justicia
1.5 línea estratégica: derecho a la vida y a la dignidad en la vejez
1.6 Línea estratégica: derecho a la información
EJE 2: SEGURIDAD FÍSICA Y AUTONOMÍA
2.1 a 2.5 Línea estratégica: derecho a la salud
2.6 a 2.7 Línea estratégica: derecho a una vida sin ningún tipo de violencia
EJE 3: SEGURIDAD ECONÓMICA Y CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO
3.1 Línea estratégica: derecho a la vivienda
3.2 Línea estratégica: derecho al trabajo
3.3 Línea estratégica: derecho a la educación
EJE 4: BIENESTAR Y CUIDADOS
4.1 Línea estratégica: derecho al cuidado
EJE 5: PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN
5.1 a 5.2 Línea estratégica: Derecho a la participación e integración plena
EJE 6: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
6.1 Línea estratégica: rectoría en envejecimiento y vejez
6.2 Línea estratégica: política pública sobre envejecimiento y vejez
6.3 Línea estratégica: protección de los derechos humanos de las personas mayores

Fuente: elaboración propia con base en el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2016.

y cuidados con similar porcentaje, *seguridad económica y desarrollo* comprende un 17 % de las acciones del plan, *fortalecimiento institucional* abarca un 12 % de las acciones y *participación e integración* no llega a alcanzar el 10 %.

El área de *seguridad física y autonomía* procura proteger el derecho a la salud y el derecho a una vida sin ningún tipo de violencia. Los principales resultados que se espera alcanzar son mejorar la calidad de la atención de la salud de las personas mayores, así como su calidad de vida, mediante la promoción de la salud; mejorar el abordaje de la salud mental de las personas mayores mediante la perspectiva de derechos, y fortalecer la po-

Gráfico 1. Distribución de iniciativas en el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez de Uruguay por eje estratégico



Fuente: elaboración propia con base en el 2o PNEV.

lítica pública de abordaje y eliminación de la violencia hacia las personas mayores.

En estrecha vinculación con el eje anteriormente mencionado se ubica el de *bienestar y cuidados*, que protege el derecho al cuidado y cuyos resultados esperados se vinculan a universalizar el acceso a asistencia de calidad independientemente de los ingresos o redes de apoyo de las personas mayores, así como consolidar el enfoque de género en el Sistema Nacional de Cuidados. En relación con este tópico cabe explicitar que los cuidados han sido un tema prioritario en la agenda política del gobierno que acaba de finalizar su gestión (2015-2020). En efecto, hacia fines de 2015, se aprueba por ley[6] la creación del Sistema Nacional de Cuidados con el objetivo de universalizar estos para las personas en Uruguay, planteando como sujetos de esta política pública a todas las niñas y niños, personas

[6] Sistema de Cuidados, Ley Sistema Nacional Integrado de Cuidados [online]. Disponible en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/58642/1/ley-19.353---sistema-de-cuidados.pdf>, acceso el 6 de marzo de 2020.

con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia, reconociendo su derecho a ser cuidadas.

El eje de *igualdad y dignidad* —el primero que aparece en el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez— contiene varias líneas estratégicas que protegen el derecho a la vida y a la dignidad en la vejez, a la igualdad y no discriminación, y el acceso a la justicia, libertad de expresión y acceso a la información de las personas mayores.

Se procura, a través de este eje, avanzar en la transformación de la comprensión social de la vejez, la eliminación de la discriminación por motivos de edad, agravada por la superposición de otras discriminaciones (género, raza, discapacidad, orientación sexual); también facilitar el acceso a la justicia y a la información vinculada a derechos de las personas mayores. Finalmente, se procura garantizar el derecho de las personas mayores a la vida y a vivir con dignidad hasta el fin de sus días.

En la línea de *seguridad económica y desarrollo* se espera incrementar soluciones habitacionales adaptadas a las condiciones de las personas mayores, mejorar el acceso al trabajo digno y de calidad, así como a la educación a lo largo de toda la vida.

En la línea de *participación* se propone justamente proteger y promover el derecho a la participación y a la integración plena en la vida social. Por lo tanto. se espera eliminar barreras que impiden la participación, fortalecer a la sociedad civil y mejorar la calidad de vida en la vejez, fomentando oportunidades de desarrollo.

Finalmente, a nivel de *fortalecimiento institucional*, la propuesta es potenciar el rol rector del Instituto de las Personas Mayores, así como consolidar una política pública nacional orientada en la Convención de la OEA y avanzar en su implementación. A continuación se analizará cómo este plan conjuga agendas regionales en su formulación.

La articulación del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez en Uruguay con las agendas regionales: Convención de la OEA, Consenso de Montevideo y Agenda 2030

La Convención de la OEA

La Convención de Protección de Derechos de las Personas Mayores de la Organización de Estados Americanos fue generada en el ámbito de la OEA y constituye un evento sustantivo en el avance de derechos de las personas mayores en la región, dado que se trata del primer instrumento de derecho internacional de fuente convencional dedicado específicamente a la protección de los derechos de las personas mayores (Bariffi, 2019).

Dicho documento cambia la percepción de las personas mayores desde la visión de la "carga" hacia la visión del potencial de la persona mayor para el crecimiento de las sociedades. Parte así de un principio, que inspira todo el documento, por el cual la persona mayor no debe ser percibida como un peso para la restante porción de la sociedad —constituida de jóvenes y adultos activos—, es decir, como un obstáculo para el mejoramiento del bienestar de la colectividad en su conjunto, y sí como un factor de crecimiento en el marco de una sociedad inclusiva que reconoce a los individuos más allá de su involucramiento en la actividad social y productiva (Bariffi, 2019).

Por el contrario, refuerza el paradigma de derechos, el cual centra a las personas mayores como titulares de estos en el marco de la equidad y no discriminación por edad. El enfoque de derechos supone delimitar acciones normativas en materia de doctrina internacional de derechos humanos (Huenchuan y Rodríguez-Piñeiro, 2010) en el marco de las cuales emerge la Convención de la OEA como primer instrumento vinculante para la acción en leyes y políticas a nivel nacional.

En la Convención Interamericana de la OEA la perspectiva es de protección de derechos y el viraje es desde líneas de recomendación para la acción en políticas de vejez hacia la enumeración de derechos en que las personas mayores deben ser protegidas por los Estados. En este sentido y en la línea de personas mayores y desarrollo que esbozaba el Plan de Madrid, la Convención de la OEA propone: el derecho a la igualdad y no discriminación por razones de edad (artículo 5), el derecho a la nacionalidad y la libertad de circulación (artículo 15), el derecho a la seguridad social y al trabajo (artículos 17 y 18), el derecho a la educación y la cultura y a la libertad de expresión (artículos 14, 20 y 21), los derechos de participación e integración comunitaria (artículo 8), los derechos políticos y de reunión y asociación (artículos 27 y 28), así como de reconocimiento como persona ante la ley (artículo 30).

La Convención de la OEA (2015) protege derechos específicos en salud en términos generales en sus artículos 5, 6 y 19. Al hablar de derecho a la vida y la dignidad en la vejez, así como a la independencia y autonomía, se procura garantizar a las personas mayores un acceso a cuidados integrales, incluidos los paliativos, y a manejar apropiadamente temas vinculados a la muerte, el dolor y el sufrimiento. Además, menciona específicamente los derechos en relación con el consentimiento libre e informado y las personas que residen en servicios de cuidado de largo plazo (artículos 11 y 12), enumerando una serie de acciones para proteger los derechos en estas instituciones, que van desde los marcos regulatorios hasta las prácticas de cuidado, relacionamiento e higiene personal. En

relación con los hábitos saludables se mencionan en la Convención de la OEA el derecho a la recreación y el deporte y a un medio ambiente sano (artículos 22 y 25).

Los restantes artículos protegen derechos sustantivos la seguridad y vida sin ningún tipo de violencia (artículo 9), el acceso a la justicia (artículo 31), libertad de expresión (artículo 14) y el igual reconocimiento como persona ante la ley (artículo 5).

Por lo tanto, se puede afirmar que la Convención Interamericana de Protección de Derechos de las Personas Mayores constituye un documento "de avanzada" en lo que refiere a la incorporación del paradigma de derechos y a la incorporación de conceptos relacionados con la vejez, el envejecimiento y el curso de vida que reflejan una visión dinámica de esta etapa de la vida.

Por otra parte, y con relación al Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez en Uruguay, podemos afirmar que está alineado con los principios de la Convención de la OEA, lo cual se enuncia en el propio Plan, y que sus ejes estratégicos y medidas se articulan estrechamente con esta Convención (ver cuadro 2).

El Consenso de Montevideo y la Agenda 2030

El Consenso de Montevideo (CM) es un documento generado en el ámbito de las Naciones Unidas en 2013 para dar seguimiento a las temáticas de Población y Desarrollo, en particular al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en 1994. Dicha Conferencia supuso —en su momento— un viraje clave en la incorporación de los derechos de las personas vinculados a la salud sexual y reproductiva y la incorporación de la perspectiva de género en los temas de población (CEPAL, 2013). En 2013 se celebra en Uruguay la Primera Reunión Regional de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, que propone una serie de acciones para profundizar en la agenda regional de población y desarrollo.

Se reconoce en este documento que "a pesar de los significativos avances que ha hecho la región en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos en los últimos 20 años, estos logros no han alcanzado a todas las personas y que, mientras las políticas de inclusión económica y social han ampliado las oportunidades y el bienestar, muchas personas continúan viviendo en condiciones de extrema pobreza, enfrentando desigualdades como consecuencia de arraigados patrones históricos y de nuevas formas de discriminación, y sin pleno ejercicio de sus derechos" (CEPAL, 2013: 11-12).

Cuadro 2. Articulación de los ejes del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez en Uruguay con la Convención de la OEA

	2º. PNEV – EJES ESTRATÉGICOS					
	I. IGUALDAD Y DIGNIDAD	II. SEGURIDAD FÍSICA Y AUTONOMÍA	III. SEGURIDAD ECONÓMICA Y DESARROLLO	IV. BIENESTAR Y CUIDADOS	V. PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN	VI. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
Promoción de instituciones públicas y especializadas						X
Igualdad y no discriminación por razones de edad	X					
Vida y dignidad en la vejez	X					
Independencia y autonomía		X				
Participación e integración comunitaria					X	
Seguridad y vida sin ningún tipo de violencia		X				
No ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes	X			X		
Brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud		X		X		
Servicios de cuidado de largo plazo				X		
Libertad personal	X					
Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información	X					
Nacionalidad y libertad de circulación						
Privacidad e intimidad		X		X		
Seguridad social			X			
Trabajo			X			
Salud		X				
Educación			X			
Cultura					X	
Recreación, esparcimiento y deporte					X	
Propiedad						
Medio Ambiente sano		X				
Accesibilidad y movilidad personal		X				
Vivienda			X			
Políticos					X	
Reunión y asociación					X	
Riesgo y emergencias humanitarias						
Igual reconocimiento como persona ante la ley	X					
Acceso a la justicia	X					

Fuente: elaboración propia con base en el 2o. PNEV y Convención de la OEA. Se advierte que este cuadro es un ejercicio conceptual meramente ilustrativo y no necesariamente taxativo, pudiendo encontrarse otras interconexiones.

De allí surge el Consenso de Montevideo que —reafirmando el enfoque integrado del desarrollo y reconociendo múltiples antecedentes en distintos ámbitos (derechos de la mujer, de los jóvenes y niños, de personas con discapacidad, migrantes, afrodescendientes)— incluye más de 120 medidas sobre ocho temas identificados como prioritarios para reforzar la agenda regional de población y desarrollo, fortaleciendo la implementación de Acción de El Cairo.

Uno de los temas identificados refiere al envejecimiento de la población (Capítulo C) y es titulado como "Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos". Es de notar que este titulado ya supone una concepción de envejecimiento de la población como un todo referido al colectivo poblacional y no necesariamente de protección de derechos de las personas mayores atendiendo a su diversidad y heterogeneidad. Aun así, lo primero que enuncia este capítulo es que "las personas mayores son sujetos de derechos, que han contribuido y continúan desempeñando un papel activo en las diversas áreas del desarrollo, y que los países deben reconocerlos como actores clave en la elaboración de las políticas públicas" y que "las personas mayores, en razón de su edad y su condición de vulnerabilidad, continúan siendo discriminadas y son víctimas de abusos y maltratos, lo que por ende afecta el goce y ejercicio de sus derechos" (CEPAL, 2013: 17).

Este documento es bastante desparejo en la mirada de las personas mayores. En primer lugar, parte de ver el envejecimiento poblacional como un cambio en la estructura de edades de la población y no necesariamente tiene en cuenta el colectivo de personas mayores específicamente, aunque lo primero no quita lo segundo salvo en el énfasis de la protección social en la vejez. En la primera parte del capítulo C se reconoce la discriminación de dicho colectivo, se mencionan algunas características referentes a la feminización del envejecimiento, al cambio en el perfil epidemiológico y a la demanda de cuidados, y se reafirman los principios de la Carta de San José de 2012 en defensa de los derechos de las personas mayores.

Varias de las medidas del Consenso de Montevideo refieren específicamente a la protección de derechos de las personas mayores, las políticas dirigidas a este colectivo y la participación de las personas mayores en su diseño (medidas 19, 20, 21, 22, 23 y 27); sin embargo, otras enfatizan algunos aspectos vinculados a la inversión en otros grupos etarios para fomentar la equidad intergeneracional (medida 25), así como fomentar el ahorro y la vida activa y productiva de las personas mayores para que puedan envejecer dignamente (medida 28). Estos últimos puntos deslizan la focalización en las personas mayores y, cuando se hace, es resaltando un rol "productivo" en la sociedad. Se corre el riesgo así de no visualizar a las personas mayores en sus derechos tanto al trabajo como a la jubilación y a la protección social.

Desde la perspectiva de derechos, se considera importante destacar que no es factible adjudicar la responsabilidad en la protección social a las propias personas a lo largo de su vida, desconociendo desigualdades estructurales que pueden afectar la exclusión social. El entender la seguridad económica en la vejez como un derecho supone que es obligación del Estado asegurar la equidad en este sentido a través, entre otras cosas, de mecanismos institucionales de transferencias intergeneracionales.

En virtud de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en octubre de 2015, se genera un documento de carácter técnico como herramienta para promover la concreción y el seguimiento del Consenso de Montevideo con líneas de acción, metas e indicadores referenciales para los gobiernos. Estas se reflejan en la Guía Operacional para la implementación y el Seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2015), que define indicadores para los distintos temas del CM.

Paralelamente, en 2015 también se aprueba, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este documento constituye una nueva hoja de ruta para los próximos 15 años de trabajo de la institución, definiendo temas prioritarios en el marco de un nuevo paradigma de desarrollo para enfrentar la desigualdad persistente en varios ámbitos de las sociedades latinoamericanas. Se mencionan allí 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) bastante amplios y ambiciosos, que van desde eliminar la pobreza y el hambre hasta mejorar la salud, la educación, la equidad de género, y con un foco importante vinculado al cambio climático y al medio ambiente (agua, energía, entornos urbanos, océanos) (Naciones Unidas, 2016).

Los objetivos de esta agenda no incluyen específicamente a las personas mayores, lo cual no implica que, en muchos de ellos, dicho colectivo pueda ser incorporado en su implementación y seguimiento. Muchas de las miradas transversales de estos objetivos pueden ser articuladas con los derechos de las personas mayores, en particular en algunas metas específicas vinculadas a la protección social y la cobertura de salud universales, al reconocimiento de los cuidados, la inclusión y la accesibilidad universal en las ciudades. Recientemente se han hecho esfuerzos por vincular algunas líneas específicas de la Agenda 2030 con los derechos de las personas mayores, básicamente vinculadas a la participación económica, seguridad social, pobreza, uso de los servicios de salud, estado de salud, dependencia y necesidad de cuidados[7] (Huenchuan, 2019).

[7] En marzo de 2019 se realizó la Reunión de Expertos "Medidas clave sobre envejeci-

En Uruguay, si bien desde Inmayores, en coordinación con CEPAL, se ha procurado articular esta agenda más recientemente y, sobre todo, relacionarla con la Convención de la OEA. Se puede corroborar que el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez en el país no está particularmente alineado con la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible. Su incorporación es en todo caso tangencial, en tanto muchas de las acciones están vinculadas a la protección social de las personas mayores, la salud, los cuidados y la participación. Pero no es un documento de referencia que se haya incorporado como sí lo fue la Convención de la OEA.

En 2017 se divulga en Uruguay el Informe Nacional sobre el avance en la implementación del Consenso de Montevideo (CSP-OPP, 2017). Dicho informe —se anuncia en su introducción— pretende articular esta implementación con los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en el entendido de proyectar políticas de estado más allá de los gobiernos de turno y de transversalizar agendas políticas sobre asuntos económicos, sociales, ambientales, culturales, con las temáticas de población y desarrollo.

Allí mismo se comenta que es la Comisión Sectorial de Población, creada en 2010, la encargada de asesorar al Poder Ejecutivo en el diseño de una política nacional de población. Al citar los objetivos de esta comisión llama la atención que no aparezca específicamente la definición de políticas vinculadas a la vejez, sino que se habla de equidad intergeneracional, natalidad y conciliación de vida productiva y reproductiva, promoción de vínculos con el exterior y fomento de la inmigración, redistribución territorial y políticas de producción de datos. Asimismo, es de notar la ausencia de organizaciones de personas mayores en la comisión integrada por organizaciones de la sociedad civil —básicamente colectivos feministas y uno de salud—[8] para dar seguimiento al Consenso de Montevideo, así como para la elaboración de este informe.

En este documento se realiza, para cada capítulo del Consenso de Montevideo, una definición de indicadores para el caso uruguayo. En el capítulo C, de las 15 medidas planteadas en el Consenso de Montevideo figuran indicadores para siete medidas (cuadro 3). De ellos, dos son de carácter cuantitativo y los restantes de índole cualitativa, vinculados fun-

miento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible" para incorporar la temática del envejecimiento a la Agenda 2030, organizada por CEPAL e Inmayores.

[8] Cotidiano Mujer, Iniciativas Sanitarias, Mujer y Salud en Uruguay, Mujeres en el horno, Ovejas Negras, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Colectiva Mujeres.

Cuadro 3. Medidas del Consenso de Montevideo e indicadores generados en Uruguay

MEDIDA EN EL CONSENSO DE MONTEVIDEO	INDICADOR EN URUGUAY
18. Formular políticas con perspectiva de género que aseguren un envejecimiento de calidad, tanto para las personas que viven en las ciudades como en el campo y la selva	
19. Formular y ejecutar políticas, planes, y programas públicos —a todos los niveles político-administrativos— para que consideren la evolución de la estructura por edades, en particular el envejecimiento de la población, y las oportunidades y desafíos asociados a esta evolución en el mediano y largo plazo	GO Indicador 19.1: Existencia de políticas, planes y programas públicos que consideran el impacto de la evolución de la estructura por edades en el mediano y largo plazo.
20. Desarrollar políticas a todo nivel (nacional, federal y local) tendientes a garantizar la calidad de vida, el desarrollo de las potencialidades y la participación plena de las personas mayores, atendiendo a las necesidades de estímulos (intelectuales, afectivos y físicos) y contemplando la diferente situación de hombres y mujeres, con especial énfasis en los grupos más susceptibles de discriminación (personas mayores con discapacidad, carentes de recursos económicos y cobertura previsional y personas mayores que viven solas y no cuentan con redes de contención)	GO Indicador 20.3: Ratificación por parte del país de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
21. Asegurar la incorporación y participación equitativa de las personas mayores en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas que les conciernen	
22. Erradicar las múltiples formas de discriminación que afectan a las personas mayores, incluyendo todas las formas de violencia contra mujeres y hombres mayores, teniendo en cuenta las obligaciones de los Estados con respecto a un envejecimiento con dignidad y derechos	
23. Establecer o consolidar programas de derechos humanos que enfrenten y eliminen las violencias en la esfera pública y privada, que afectan a las personas mayores	Comentario cualitativo acerca de la implementación de un servicio de atención a la violencia intrafamiliar
24. Otorgar la más alta prioridad a las personas mayores en los planes de prevención, mitigación y atención de desastres, incluidas la preparación para los desastres, la capacitación de trabajadores en la prevención y atención de situaciones de emergencia y la disponibilidad de bienes y servicios	
25. Formular políticas destinadas a aprovechar la oportunidad única que ofrece el bono demográfico, que incluyan de manera articulada la inversión en educación y salud y la generación de empleo decente sobre la base de la solidaridad intergeneracional	

MEDIDA EN EL CONSENSO DE MONTEVIDEO	INDICADOR EN URUGUAY
26. Adecuar las políticas de salud a los desafíos del variado y cambiante perfil epidemiológico resultante del envejecimiento y la transición epidemiológica, reforzando la lucha para erradicar las enfermedades transmisibles e implementando acciones de prevención y tratamiento de las enfermedades crónicas tradicionalmente denominadas no transmisibles, pero que hoy sabemos tienen una fuerte impronta de las influencias de las condiciones de vulnerabilidad social y económica en los primeros años de la vida de las personas. Estas políticas deben tener en cuenta especificidades de género, edad, regiones, grupos étnicos y socioeconómicos	
27. Incorporar a las personas mayores como foco prioritario de las políticas públicas y como actores fundamentales en la formulación e implementación de las políticas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores	GO Indicador 20.3: Ratificación por parte del país de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores
28. Fomentar políticas de vida activa, productiva y de ahorro que permita a largo plazo vivir el envejecimiento dignamente	ODS Indicador 1.1.1 (ajustado a la población adulta mayor): Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, desglosada por sexo, grupo de edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)
29. Favorecer el desarrollo y acceso a cuidados paliativos, para asegurar una muerte digna y sin dolor	GO Indicador 29.2: Porcentaje de centros de atención primaria de salud que han incluido el cuidado paliativo como prestación básica
30. Promover el desarrollo de prestaciones y servicios en seguridad social, salud y educación en los sistemas de protección social destinados a las personas mayores que avancen en calidad de vida, seguridad económica y justicia social	
31. Incluir el cuidado en los sistemas de protección social mediante prestaciones, servicios sociosanitarios y beneficios económicos que maximicen la autonomía, en particular de las personas mayores, y garanticen los derechos, la dignidad y el bienestar de las familias y las personas mayores, incluyendo el derecho a una muerte digna y bien atendida, sin ningún tipo de discriminación ni violencia	Comentario cualitativo sobre el Sistema Nacional de Cuidados
32. Ampliar los sistemas de protección y seguridad social, con perspectiva de género, incorporando a las mujeres que han dedicado sus vidas al trabajo productivo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales y trabajadoras informales	

Fuente: elaboración propia con base en el Consenso de Montevideo y el Primer Informe Uruguay del CM.

damentalmente a la existencia de políticas en el país relativas a las personas mayores y a la ratificación de la Convención de la OEA.

Como se observar en el cuadro 3, el Consenso de Montevideo y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible han sido tenidos en cuenta por las políticas de vejez en Uruguay para dar seguimiento a muchas de las acciones volcadas en el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez. Sin embargo, no constituyen documentos de referencia sustantivos ni orientadores del armado de este plan como sí lo es la Convención de la OEA, cuya jerarquía jurídica permite priorizar el enfoque de derechos humanos a partir del cual se delinean las políticas públicas en el país.

Existencia de monitoreo y evaluación de las acciones en políticas de vejez planteadas

Uno de los principales problemas que dejó el Primer Plan de Vejez en Uruguay es la falta de evaluación de las acciones allí planteadas. Frente a eso se generó, en el caso del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez —y en el marco de la institucionalidad de Inmayores—, un proceso de diseño de indicadores para poder monitorear el avance de estos lineamientos a dos años de su formulación. Los mismos fueron agrupados en tres áreas: fortalecimiento institucional, sensibilización y capacitación y ejercicio efectivo de derechos, y presentados en un informe generado por Inmayores.[9] Allí se concluye que, de las acciones contenidas en el 2º PNEV, la cuarta parte muestra un desarrollo avanzado (25.7%), más de la mitad (52.6%) están en desarrollo y un 22% de las acciones planteadas no se han implementado aún.

En relación con el ejercicio efectivo de derechos, se incluyen dentro de esta categoría a las acciones vinculadas al acceso de las personas mayores a servicios, programas y dispositivos que aseguren el ejercicio de sus derechos. También se incorporan allí el ejercicio del derecho a la participación política de las personas mayores y su incidencia en la agenda pública de vejez (MIDES-Inmayores, 2018). Estas acciones relativas al efectivo ejercicio de derechos abarcan un 15% de la totalidad de acciones del plan. Dentro de estas acciones, las incluidas en los ejes estratégicos *bienestar y cuidados* y *participación e integración* son las que presentan mayor avance, en particular porque contienen nuevos servicios de cuidado para las per-

[9] Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Seguimiento a dos años de implementación MIDES-Inmayores (2018).

sonas mayores y porque se registra un desarrollo avanzado de actividades recreativas, de educación física y de turismo social.

Hay varias acciones en el marco del nuevo Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) que incorporan servicios de teleasistencia y expansión del Programa de Asistentes Personales. En el informe realizado por el SNIC[10] en este período se comunica que el servicio de teleasistencia alcanzó a 1 300 personas y que se formaron 5 mil 400 asistentes personales.

Es importante mencionar que, en los informes y páginas web del SNIC, no hay un apartado específico para las personas mayores como sí hay para los niños de 0 a 3 años. Hay que entrar a la "pestaña" de personas con dependencia y allí se menciona el caso de las personas mayores, donde se aclara que no todas son dependientes. Es decir, no hay una subpoblación de personas mayores como colectivo específico y con características específicas diferentes a las restantes personas en situación de dependencia.

Paralelamente es pertinente mencionar que hay evidencia en estudios recientes de que la formación a la que se accede en el marco del Programa de Asistentes Personales "es parcial y puntual y si bien brinda competencias para la tarea, no permite la integralidad de la capacitación que se pretende desde el Sistema de Cuidados" (López, 2019: 236).

En resumen —y en relación con la evaluación del Segundo Plan Nacional de Vejez y Envejecimiento en Uruguay— en el mencionado documento se concluye:

> Preocupa que en la categoría ejercicio efectivo de derechos no se haya avanzado en la ampliación o creación de ciertas prestaciones, principalmente las vinculadas a las temáticas de abuso, maltrato y vulnerabilidad. Por lo tanto, es vital consolidar la ubicación de las personas mayores como sujetos de derechos y reconocer que cierta parte de este colectivo presenta situaciones de vulnerabilidad que requieren de una respuesta oportuna y coordinada —que aún no se logra—. Existe una comprensión normalizadora de la vejez que dificulta concebir a las personas mayores como un grupo poblacional prioritario en relación al riesgo social. No se ha incorporado por parte de la política pública una visión multidimensional de los componentes que producen vulnerabilidad y desprotección de derechos en la vejez, y en cómo estos factores asociados al curso de vida y a dimensiones estructurales como el género, etnia-raza y clase social son determinantes (MIDES-Inmayores, 2018: 65).

[10] Informe disponible en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/118459/1/rendimos-cuentas-sistema-de-cuidados-2015-2020.pdf>.

Es decir, que si bien en el país el avance en la institucionalidad de las políticas públicas en vejez y envejecimiento ha sido sustantivo y cuenta con una orientación que adhiere al paradigma de derechos, las políticas aún continúan en muchos aspectos fragmentadas, según señala el informe analizado, y requieren de una visualización mayor de la perspectiva de las personas mayores como sujetos de derechos.

Por otro lado, cabe afirmar que las evaluaciones realizadas, aun cuando constituyen un avance respecto al plan anterior, no son externas a la institución, sino que emergen desde el mismo Inmayores, con lo cual, si bien cabe apreciar la dosis de autocrítica generada, no están dotadas de una mirada más "objetiva" y ajena a la institución. Tampoco se incorpora necesariamente en esta evaluación una dimensión de monitoreo desde la sociedad civil, temática que se desarrollará a continuación.

Coordinación, articulación y problemáticas vinculadas al ejercicio de derechos de las personas mayores

La participación política de las personas mayores desde la perspectiva de la REDAM

En 2019 se publica un documento en relación con la participación de las personas mayores en el marco de la Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (REDAM), al cumplirse diez años de su creación.[11] Si bien en Uruguay existen organizaciones de personas mayores de larga data, estas en general refieren a organizaciones de jubilados y pensionistas (ONAJPU) con una red importante en todo el país que vincula a las personas mayores a su participación en la vida activa o a la integración en el sistema de protección social. Existen, además, otras organizaciones de carácter recreativo, filantrópico, educativo, religioso, etcétera (Lladó *et al*., 2013).

La finalidad de la REDAM desde su creación fue nuclear a organizaciones de personas mayores en todo el país, entre las cuales se encuentran las de jubilados y pensionistas, pero también clubes de abuelos, universidades, hogares de ancianos, organizaciones feministas, etc. El propósito de esta red, que como tal constituye un mecanismo de trabajo y diálogo entre Inmayores y diversas organizaciones de la sociedad civil, es posibilitar justamente el diálogo y la participación de los colectivos de personas

[11] Ejercer el derecho a la participación política en la vejez. Reflexiones a 10 años de la Red Nacional de Personas Mayores (REDAM).

mayores en la construcción y monitoreo de políticas públicas (MIDES-Inmayores, 2019).

La creación de la REDAM fue impulsada por la sociedad civil a partir de la convocatoria que se realiza desde Inmayores. Actualmente está conformada por 235 organizaciones que están integradas por personas mayores o trabajan temáticas vinculadas a sus derechos. De estas, un tercio está vinculada a la protección del derechos a la cultura (31%), un cuarto a la seguridad social (25%), un quinto a los cuidados (20%) y las restantes se reparten entre los temas de educación, salud, igualdad y no discriminación (MIDES-Inmayores, 2019).

Desde 2009 Inmayores trabaja, en conjunto con la sociedad civil organizada, en la generación de estrategias de promoción de la participación a partir de referentes territoriales distribuidos en distintos puntos del país, cuya función es trasladar los lineamientos del Inmayores a las localidades respectivas. Como se enuncia en el documento, "si bien el trabajo de la REDAM es independiente al estado, desde su conformación y en su proceso de expansión, Inmayores ha acompañado y apoyado en su fortalecimiento... prestando asesoramiento técnico, apoyo logístico y económico para traslados..." (MIDES-Inmayores, 2019:31). A nivel local otras instituciones del Estado también han colaborado en el apoyo de infraestructura, de transporte y apoyo técnico para promover espacios de participación.

Existen diferentes mecanismos de participación: reuniones locales y departamentales, Plenario Nacional integrado por los delegados departamentales y Consejo Consultivo de Inmayores, en donde se integran dos delegados de la REDAM. También se han realizado encuentros nacionales, asistencia a encuentros regionales y actividades en el ámbito parlamentario. A través de estos mecanismos la red ha tenido un rol clave tanto en la promoción y aprobación de la Convención de la OEA como en la elaboración de los Planes de Vejez en los cuales cumple una función de monitoreo y seguimiento.

Aun así, estos mecanismos de seguimiento y monitoreo no han sido del todo transparentes a la luz pública, lo que hace dudar que muchas veces la interacción entre la misma REDAM e Inmayores no se produzca tanto en lógica de monitoreo sino más bien de asociación. Ello no le quita mérito al enorme fortalecimiento que ha tenido la sociedad civil —y a su papel en el diseño de políticas públicas y el rol rector que ha tenido Inmayores en ellas, así como en el fomento de la participación—, pero sí abre un cuestionamiento en la lógica de la evaluación y el seguimiento, máxime cuando el mismo Inmayores es el que sostiene, financia y apoya técnicamente el funcionamiento de la REDAM, así como la propia elaboración del informe aquí citado. En efecto, en las modalidades de evaluación de las políticas

públicas existe la posibilidad de que las evaluaciones se hagan internamente desde los organismos, pero también se advierte sobre los riesgos que esto puede conllevar, así como la falta de cultura de evaluación en esta práctica (Bertranou, 2019; Guerrero Amparán, 1995). No es el cometido de este trabajo plantear criterios ni definir en términos ideales lo que sería la evaluación de la política pública, pero sí parece pertinente advertir sobre algunos riesgos asociados a los productos analizados.

Finalmente, como último insumo de análisis, se vuelca el trabajo realizado en distintas localidades del país para difundir, analizar y evaluar las políticas públicas a nivel local.

Una mirada local: derecho a la vejez en el territorio[12]

En 2018 se realizaron talleres, desde la Universidad de la República en distintos puntos del territorio nacional, para generar difusión, análisis y discusión sobre la problemática del envejecimiento y la vejez en Uruguay y contribuir a la discusión de políticas públicas a nivel nacional y local desde un enfoque de derechos.

Se propuso el objetivo de trasladar la discusión a los ámbitos locales y para recoger las voces de distintos actores involucrados. Se trabajó en formato de talleres en cuatro localidades del país: Paysandú, Melo, Treinta y Tres y Florida. Desde el enfoque de derechos humanos, se propuso que las personas mayores se apropien las políticas públicas posicionándose como sujetos de acción en el marco de un paradigma de desarrollo local (Paredes *et al*., 2019).

En estas localidades —y a lo largo de la realización de los talleres que recogen las voces de participantes de la sociedad civil, la academia, decisores de políticas, cuidadores de personas mayores, estudiantes y sociedad en general— se percibe, de manera generalizada, un avance en la temática de vejez en las políticas públicas.

Se plantean progresos en materia de normativa y en la legislación, en mayor información sobre el paradigma de los derechos humanos y sobre la visibilización de la problemática de la vejez y la incorporación de la sociedad civil en el diálogo con las políticas públicas a través de la creación de la REDAM. Se reconocen también avances concretos en distintas áreas, como el Sistema Nacional de Cuidados, el Plan Ibirapitá[13] de inclusión digital, programas de turismo social e infraestructura y accesibilidad.

---

[12] El siguiente apartado proviene de los resultados del proyecto citado en nota 2.

[13] El Plan Ibirapitá existe desde el año 2015 en Uruguay y está destinado a la inclusión digital de las personas mayores (jubilados y jubiladas) a través de la entrega de tablets y

De los talleres realizados se desprenden, además, problemas que persisten para el reconocimiento de derechos en la vejez. En primer lugar, se señalan los problemas para de-construir la visión de la vejez como "patología y deterioro" asociada a un paradigma pasivo y aislado de la persona mayor, lo cual genera una falta de respeto y problemas de convivencia en general para las personas mayores. Para ello se señala la necesidad de campañas públicas de promoción y de difusión de la vejez desde otro enfoque y de la promoción de la convivencia intergeneracional. En segundo lugar, la mención a la familia de las personas mayores aparece como un obstáculo para la consagración de derechos en tanto no promueven su autonomía e independencia; en casos extremos se han registrado situaciones de abuso patrimonial. En tercer lugar, se advierte sobre un desconocimiento generalizado de los instrumentos de protección de derechos de las personas mayores y en específico la problemática del abuso y el maltrato se considera particularmente relevante como elemento de vulnerabilidad de la población mayor.

Se visualizan problemas de coordinación de las políticas entre el ámbito nacional y el ámbito local, así como la necesidad de un fortalecimiento del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil involucrando en mayor medida a otras edades y a los jóvenes en particular para generar un mayor compromiso intergeneracional.

A la hora de plantear propuestas concretas se mencionan dos ámbitos claves en dónde profundizar en la concepción de la vejez desde un paradigma de derechos: la educación y la salud. En el primero, se sugiere trabajar en distintos niveles educativos con la idea de la vejez a lo largo del curso de vida, de tal manera que no se visualice esta etapa de la vida como ajena, aislada y lejana para las edades más jóvenes. En el ámbito de la salud, se propone trabajar con el personal del sistema de salud para una mayor sensibilización con las problemáticas de las personas mayores desde una perspectiva integral que contemple aspectos psicosociales además de médicos en los tratamientos de las personas. También en este ámbito se plantea reducir la demora en las consultas, así como lograr un mayor acceso a los medicamentos.

Otra propuesta se vincula a la creación de centros de asesoramiento integral y en concreto la sensibilización de la temática de abuso y maltrato a los funcionarios del poder judicial. En este ámbito la articulación con los municipios y los centros diurnos en las localidades podría fortalecer la circulación de información. A nivel de infraestructura local se generaron

de la formación y capacitación para su manejo.

propuestas para mejorar el transporte público y la accesibilidad de los servicios de deportes en general y natación en particular.

Finalmente, también se plantea, en términos de participación, aumentar la representación de políticos locales en ámbitos de decisión de las políticas públicas en tanto no necesariamente se visualizan y se comprenden las demandas locales en ámbitos nacionales.

Se reconoce, en términos generales, que una mayor interacción entre distintas instituciones, públicas y privadas, gubernamentales, no gubernamentales y empresariales, educativas, sociales y de salud, contribuiría a generar una visión más integral y articulada de la problemática de la vejez desde una perspectiva intergeneracional.

En resumen, se puede encontrar que a nivel local ha permeado la discusión de las políticas de vejez y la apropiación de problemáticas específicas que reflejan la incorporación del paradigma de derechos. Se reconocen avances a nivel de políticas públicas nacionales, pero a la hora de "aterrizar" las demandas en las distintas localidades emergen planteamientos de diversa índole, desde la mejora de infraestructura hasta la participación, pasando por la formación de funcionarios de distintos organismos y privilegiando los ámbitos de salud y educación para sensibilizar en relación con la temática de la vejez.

Conclusiones

En el mundo y en la región, con el cambio de siglo, ha habido un avance de las políticas de vejez necesarias en función del cambio de estructura de edades de las poblaciones humanas, que refleja un envejecimiento progresivo y particularmente afecta a la región latinoamericana en el presente. En los últimos veinte años, a partir de la Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento, se ha ido adoptando un viraje en esta materia, transitando hacia un nuevo paradigma que procura incorporar a las personas mayores a la vida social como sujetos de derechos, siendo parte del diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas focalizadas en este colectivo. Dicho paradigma supone salir de la visión homogénea, asistencialista y paralizante de la vejez y visualizar esta etapa de la vida desde un enfoque integrador de la vida social adaptado a contextos y situaciones de vulnerabilidad específicas. Varias conferencias en distintos ámbitos intergubernamentales se han llevado a cabo en relación con el avance registrado en la temática. La aprobación, en el ámbito de la OEA, de la Convención Interamericana de Protección de Derechos de las Personas Mayores en 2015 constituye un hito en el avance hacia la incorporación del paradigma de derechos en la vejez.

Uruguay ratifica esta convención en agosto de 2016 y se compromete así —por primera vez de manera vinculante— a cumplir con los compromisos asumidos en relación con la protección de derechos de la población de personas mayores. En el país, desde el año 2009 en que se crea una institucionalidad rectora de las políticas públicas en esta materia cristalizada en el Instituto Nacional de las Personas Mayores en el Ministerio de Desarrollo Social, se procura integrar, articular y transversalizar las políticas dirigidas a esta población.

A través de este trabajo se ha analizado la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas de vejez en Uruguay, su vinculación con las agendas regionales y su materialización en la agenda nacional y local. Los resultados muestran que los documentos de referencia regionales han sido tenidos en cuenta en la definición de estas políticas y en estrecha articulación con los lineamientos regionales, entre los que se destaca la preeminencia de la Convención de la OEA tanto para la promoción de derechos en la vejez como para la formulación de políticas públicas en esta materia en el país.

En este sentido cabe recordar que el anterior Plan de Vejez —el primero en Uruguay— estaba también articulado con las prioridades definidas en el Plan de Acción de Madrid y las conferencias realizadas a nivel regional para su adaptación (Paredes, 2016). Se puede afirmar que las políticas dirigidas a la vejez en Uruguay atienden las recomendaciones internacionales y procuran articular las acciones en función de estos planteamientos. Aun así, en el caso uruguayo, la Convención de la OEA ha constituido un viraje central en la orientación de estas políticas, siendo el primer país en ratificar este tratado jurídicamente vinculante, inédito hasta ahora en estos temas.

El enfoque de derechos humanos es un eje estructurador del Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez en Uruguay, que delinea las acciones en políticas públicas para el período 2016-2019. Su formulación se plantea en función de la protección de derechos específicos y líneas de acción concretas para avanzar en este camino. Constituye un documento de sistematización de acciones a través de las cuales se procuró analizar la incorporación normativa del enfoque de derechos.

Se ha expuesto en este trabajo el análisis de este documento que adhiere en muchos de sus principios a la Convención de la OEA y proyecta estrategias que procuran la incorporación del enfoque de derechos en varias líneas de acción. La evaluación del seguimiento de este plan ha permitido identificar avances y estancamientos en la promoción de estas acciones, muchos convergentes a la consolidación de la institucionalidad para las políticas de vejez, así como en la sensibilización sobre esta temática. Sin embargo, según señala el mismo informe, no se ha avanzado lo suficiente

en el diseño específico de instrumentos de reconocimiento de derechos de las personas mayores. Por lo tanto, cabe plantear que el avance en materia de derechos de las personas mayores es aún limitado en el país y permea, en muchas áreas de política pública, la visión hegemónica y normalizadora de la vejez que impide avanzar en la protección de derechos de las personas vulnerables y en la visualización de problemáticas específicas. La convivencia de ambos paradigmas de vejez refleja por lo tanto un estado de transición en la definición de políticas y en la protección de derechos. Incorporar el paradigma de derechos implica adoptar una nueva visión de la vejez, alejada de la idea del aislamiento, el deterioro y la pasividad, y adoptando nociones plurales acerca de las trayectorias vitales que involucran esta etapa como una más de la vida, cada vez más duradera y variada, colocando a las personas mayores como protagonistas y sujetos de derechos en la vida social.

En el ámbito local se reconocen también avances: en la promoción y difusión del tema del envejecimiento y la vejez y en la consolidación de acciones en las que también es necesario profundizar y avanzar. En esta línea en particular se reclama una mayor preponderancia de representantes locales en los ámbitos de decisión de las políticas públicas, así como en una mayor articulación entre organismos de distinto tipo que permitan difundir, comunicar y promover una imagen de la vejez basada en el reconocimiento de derechos, en la autonomía y en la independencia de las personas mayores.

En resumen, si bien se pueden registrar progresos sustantivos en la normativa internacional, regional y nacional en relación con la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas de vejez y envejecimiento, parece quedar aún un largo camino por recorrer a los efectos de hacer cumplir efectivamente estos derechos en una población que se verá incrementada en los años venideros. Para ello no solo es necesaria una buena comunicación, difusión y concientización acerca del derecho a envejecer, sino una mayor articulación intersectorial de las políticas públicas y de los distintos ámbitos de acción en donde estas se hagan efectivas hasta llegar a la dimensión más micro social y local que atañe a la vida cotidiana de las personas mayores.

Finalmente, cabe mencionar que a finales de 2020 el país está viviendo una transición en el ámbito político que no solo hace dudar de la posibilidad de hacer efectivos estos avances sino que permite visibilizar un retroceso de los mismos eventualmente. Es por ello que monitorear las decisiones que se vayan tomando se convierte más que nunca en una tarea obligada para mantener el enfoque de derechos en la protección de la vejez.

Referencias

Bariffi, F y Seatzu, F. (2019), "La Convención de la OEA sobre los derechos de las personas mayores y la ratificación del modelo de la toma de decisiones con apoyos", en *Revista Latinoamericana de Sociedad, Discapacidad y Derechos Humanos*, Vol. 3. Nº 1.

Bertranou, J. (2019), "El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas", en *Revista MILLCAYAC-Revista Digital de Ciencias Sociales*, Mendoza: SIPUC. FCPyS. UNCuyo Vol. VI, Nº 10, marzo–agosto, pp. 151-188.

CEPAL (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Montevideo, 12 al 15 de agosto de 2013.

CEPAL (2015), *Guía Operacional para la implementación y el Seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

CSP-OPP (2017) *Primer Informe Nacional Sobre el Avance en la Implementación del Consenso de Montevideo Sobre Población y Desarrollo*. Montevideo: Presidencia de la República.

Guerrero Amparán, J. P. (1995), "La evaluación de políticas públicas. Enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Nº 1, pp. 47-115.

Huenchuan, S. (2011), *Los derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación*. Santiago de Chile: CEPAL, UNFPA Y ASDI.

Huenchuan, S. (ed.) (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Huenchuan, S. y Rodríguez-Piñero, L. (2010), *Envejecimiento y derechos humanos. Situación y perspectivas de protección.* Santiago de Chile: CEPAL.

López, A. (2019), "Cuidadores formales en Centros de Larga Estadía en Montevideo, Uruguay", tesis doctoral, Instituto Universitario en Ciencias de la Salud, Fundación Barceló, Buenos Aires, Argentina.

Lladó, M. *et al*. (2013), "Las organizaciones de adultos mayores en Uruguay: paradigmas de envejecimiento e integración social", en *La sociedad uruguaya frente al envejecimiento de su población*. Montevideo: Universidad de la República. CSIC. Biblioteca Plural.

MIDES-Inmayores (2019), Ejercer el derecho a la participación política en la vejez. Reflexiones a 10 años de la Red Nacional de Personas Mayores (REDAM). Montevideo

MIDES-Inmayores (2016), Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez. Montevideo.

MIDES-Inmayores (2018), Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019. Seguimiento a dos años de implementación. Montevideo

Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1.

Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. LC/G.2681-P/Rev.3 Santiago.

OEA (2015), Asamblea general. *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. OEA, Washington.

Palma, A., Perrota, V. y Rovira, A. (2019), "Avances y tensiones en el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos humanos", en S. Huenchuan y A. Rovira (eds.), *Medidas clave sobre vejez y envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/MEX/SEM.250/1). Ciudad de México: CEPAL.

Paredes, M. (2016), Políticas de vejez en Uruguay: el tránsito hacia un paradigma de derechos", en Martínez Pizarro, J., Rojas Cabrera, E. y Santillán Pizarro, M. (eds.), *El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*, Montevideo: TRILCE, Vol. 18.

Paredes, M. *et al*. (2019), *Derecho a la vejez en Uruguay. Balances y propuestas sobre el envejecimiento de la población*. Montevideo: CIEn, UR, CSIC.

El monitoreo de la salud sexual y salud reproductiva en Argentina y el Consenso de Montevideo. Posibilidades y retos de los datos recopilados a nivel oficial

Eleonora Rojas Cabrera[1]

Resumen

Este trabajo indaga acerca de las posibilidades de las fuentes de datos oficiales de Argentina para monitorear los compromisos sobre salud sexual y salud reproductiva, asumidos mediante la adopción del Consenso de Montevideo. Se analiza una selección de fuentes de datos, en función de la propuesta metodológica para el seguimiento regional del Consenso, la sinergia entre esta y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y requisitos para el monitoreo de derechos. Los resultados revelan que las fuentes analizadas permiten calcular menos del 50 % de los indicadores requeridos internacionalmente. Estos refieren mayormente a mujeres en edad reproductiva, siendo inferiores las posibilidades de monitorear otras poblaciones igualmente relevantes para el Consenso (personas mayores, hombres, adolescentes, etcétera). También se evidencian problemas de cobertura, representatividad, periodicidad, desagregación y publicación. De allí la necesidad de reforzar los sistemas de información para la rendición de cuentas y la toma de decisiones acertadas en materia de derechos.

Palabras clave: salud sexual y reproductiva, monitoreo de derechos, fuentes de datos, Argentina.

Abstract

The monitoring of sexual and reproductive health in Argentina and the Montevideo Consensus on Population and Development. Possibilities and challenges of data compiled at official level

This paper investigates the possibilities of the official data sources in Argentina to monitor sexual and reproductive health commitments, assumed since the adoption of the Montevideo Consensus on Population and Development. A selection of data sources is analyzed, based on the methodological proposal for monitoring the Consensus at regional level, the synergy between it and the Sustainable Development

[1] Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET y UNC), <eleonorarojascabrera@gmail.com>.

Goals and the requirements for monitoring rights. The results reveal that the data sources allow calculating less than 50% of the indicators required internationally. These indicators mainly refer to women of reproductive age, being less likely to monitor other populations equally important to the Consensus (such as older people, men, and adolescents). Problems of coverage, representativeness, periodicity, disaggregation, and publication are also evident. Hence the need for redoubling efforts related to the information systems for accountability and taking accurate decisions concerning rights.
Keywords: sexual and reproductive health, monitoring rights, data sources, Argentina.

Introducción

La salud sexual y la salud reproductiva (SSySR) son derechos humanos esenciales para el desarrollo integral de las poblaciones. De allí que su atención sea considerada un asunto prioritario en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 y, más adelante, en la adaptación de este plan para América Latina y el Caribe (1996). Ambos planes de acción comprometen a los Estados a proveer servicios y prestaciones específicos para favorecer el ejercicio pleno de estos derechos por parte de todas las personas sin distinción de ninguna índole.

Posteriormente, a partir de reconocer que los esfuerzos en ese sentido han resultado insuficientes por el momento, la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo para América Latina y el Caribe (CRPD) de 2013, a través del Consenso de Montevideo (CM), reafirma este compromiso en el Capítulo D, dedicado especialmente al tema, donde se afirma que en la región existen aún marcadas brechas en salud, fundamentalmente en razón del género, la edad, el lugar de residencia, la condición étnica/racial y la presencia de discapacidad, entre otros factores. Es así que se plantea que los Estados redoblen las acciones para "garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y salud reproductiva de calidad, tomando en consideración las necesidades específicas de hombres y mujeres, adolescentes y jóvenes, personas LGBT, personas mayores y personas con discapacidad, prestando particular atención a personas en condición de vulnerabilidad y personas que viven en zonas rurales y remotas (…)" (Medida Prioritaria 37).

El avance hacia el acceso universal a los servicios de SSySR en los países que adoptan el CM exige, entre otras cuestiones, el monitoreo de los logros alcanzados y desafíos por superar, a manera de orientar (o reorientar) las medidas encaminadas a cumplir con este propósito. Por este motivo, la

CRPD pone a disposición dos instrumentos metodológicos: la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (CEPAL, 2015) y la *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, elaborada por el Grupo de Trabajo *ad hoc* (CEPAL, 2018). Este último documento incluye indicadores para el seguimiento de los compromisos asumidos a nivel regional y establece lineamientos para que los países puedan hacer cálculos similares, con base en las posibilidades de los datos recopilados oficialmente a su interior.

La propuesta referida está alineada con los indicadores sugeridos para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), plan de acción de las Naciones Unidas con metas para garantizar, en 2030, la SSySR de toda la población (metas 3.1, 3.3, 3.7 y 3.8). De modo que establece una sinergia entre la agenda de población y desarrollo para América Latina y el Caribe (a través de la adopción del CM) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A2030) fijada a nivel mundial.

Además, y teniendo en cuenta que el CM tiene como fin "alcanzar la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos" (Capítulo A), la propuesta supone el cálculo de indicadores con base en datos oficiales que cumplan, al menos, los siguientes requisitos: *periodicidad* (para posibilitar el seguimiento temporal de los progresos y detectar retos potenciales), *cobertura* (es decir, abarcar la mayor cantidad de casos posibles en relación con el hecho o la característica que se pretende medir), *disponibilidad* (de los microdatos asociados, para que los indicadores puedan ser reproducidos por parte de diferentes usuarios en caso de necesidad o interés) y *desagregación* (para identificar los sectores más postergados de la población en el ejercicio de sus derechos). Así también, una vez calculados, los indicadores deben cumplir con el requisito de *publicación*, en consonancia con el principio de *transparencia y rendición de cuentas* que se postula desde el marco de los derechos humanos (Ferrer Lues, 2007; Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2012).

En este contexto, dado que la República Argentina adopta el CM y que a la fecha no se han difundido informes oficiales con indicadores que den cuenta de progresos concretados a nivel nacional, se propone indagar acerca de las posibilidades y retos de las fuentes de datos elaboradas por el Estado argentino para monitorear los compromisos asumidos en relación con la SSySR. Para ello, se realiza un análisis crítico de estas fuentes, teniendo en cuenta los requisitos mencionados y la propuesta de indicadores realizada en el marco de la CRPD.

Metodología

En primer lugar, se selecciona un conjunto de fuentes de datos oficiales confeccionadas en Argentina a nivel nacional, susceptibles de habilitar el cálculo de los indicadores sobre SSySR propuestos en el ámbito de la CRPD (CEPAL, 2018). Esta selección se realiza con base en la aplicación de los siguientes criterios:

- Para indicadores contemplados en la propuesta regional que se corresponden con indicadores sugeridos a nivel internacional para el monitoreo de los ODS (United Nations, s.f.), se consideran las adaptaciones para Argentina difundidas en la publicación *Metadata de los indicadores de seguimiento de los ODS. Agenda 2030. Argentina. Segunda Versión* (CNCPS, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019). Si bien en algunos casos existen otras fuentes susceptibles de aportar datos para reproducir los indicadores ideados regionalmente, se decide utilizar exclusivamente aquellas detalladas en esta publicación a partir de valorar que el Estado argentino ha realizado previamente lo que se considera la mejor elección para el monitoreo de los ODS a su interior, teniendo en cuenta las posibilidades concretas de los datos que produce.
- Para los indicadores de la propuesta regional no alineados con el seguimiento de los ODS: 1) Se evalúa la posibilidad de reproducirlos o aproximarlos a partir de las fuentes de datos señaladas en el punto anterior; 2) si ello no resulta posible, se selecciona una fuente de datos oficiales no contemplada en el seguimiento de los ODS a nivel país, apelando a la que se estima la mejor opción en cada caso, ya sea porque permite reproducir el indicador tal y como se lo define en el marco de la CRPD o, en su defecto, porque habilita su aproximación de la manera más cercana posible.

Una vez seleccionadas las fuentes de datos, se elabora un listado de indicadores susceptible de calcularse con base en las mismas. Para la confección de este listado se toman como referencia los indicadores incluidos en la propuesta regional para el seguimiento de los compromisos sobre SSySR que emanan del CM (CEPAL, 2018) y se establece, a su vez, una correspondencia con los mismos.

Seguidamente, se caracterizan las fuentes de datos que intervienen en el listado anterior, con apoyo de estudios previos que analizan fuentes de datos oficiales en función de sus posibilidades para el monitoreo de derechos (Ribotta *et al.*, 2014; Rojas Cabrera, 2016; Santillán Pizarro, Ribotta y

Acosta, 2016). Esta caracterización se realiza de acuerdo con los requisitos detallados en el apartado introductorio: periodicidad, cobertura (operacionalizada en términos del universo de estudio, la unidad de observación y el alcance geográfico), disponibilidad y desagregaciones posibles. Para una mejor comprensión de las fuentes, se considera también el método de relevamiento utilizado en cada caso.

Finalmente, se evalúan las posibilidades de monitorear cabalmente los compromisos vinculados a cada indicador teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos de cobertura, periodicidad, desagregación y publicación.

Resultados

Según los resultados presentados en el cuadro 1, en la actualidad, Argentina estaría en condiciones de calcular (en la mayoría de los casos, mediante aproximación en lugar de reproducción directa) tan solo 10 de los 23 indicadores que propone el Grupo de Trabajo *ad hoc* para el seguimiento de los compromisos vinculados al acceso universal a los servicios de SSySR, asumidos en el marco de la adopción al CM. De esos 10 indicadores (que en realidad son 12, pues para el indicador D.7 de la propuesta regional se contemplan tres a nivel nacional), cuatro se corresponden con la adaptación nacional para el monitoreo de los ODS (D.1, D.7, D.8 y D.16), con base en las siguientes fuentes de datos: el Registro de notificaciones de VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana), dependiente, hasta 2018, de la actual Dirección de Sida, ETS, Hepatitis y TBC (DSETSHyT) y, posteriormente, del Sistema Nacional de Vigilancia de la Salud (SNVS, en su versión 2.0) en el marco del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SISA); los Censos Nacionales de Población; las Estadísticas Vitales (EEVV, es decir, de nacimientos y defunción) de la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) de la Nación; la Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva (ENSSyR); y los Registros del Sistema Informático Perinatal (SIP) de la Dirección Nacional de Maternidad, Infancia y Adolescencia (DINAMIA).

Las fuentes de datos consideradas en la metadata nacional para el seguimiento de los ODS ofrecen, a su vez, la posibilidad de reproducir el indicador D.6 de la propuesta de la CRPD y aproximar el indicador D.15 con otro validado en el ámbito del Sistema Informático Perinatal para la Gestión (SIP-G) de la Nación: la *Tasa de embarazos con control prenatal insuficiente* (Secretaría de Gobierno de Salud-Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2018 y 2019). También conforman un insumo para calcular

un indicador que se asemeja al indicador D.3 con apoyo de otra fuente: el Sistema de Administración de Pacientes VIH (SVIH), también integrante del SISA.

Los tres indicadores restantes (D.10, D.11 y D.23) pueden ser aproximados con apoyo de fuentes que no están contempladas para el monitoreo local de los ODS pero que de igual manera forman parte del conjunto de datos oficiales a nivel nacional. Estas fuentes son: las Estadísticas de Egresos Hospitalarios de Establecimientos Oficiales (EEHEO) elaboradas en el contexto de la DEIS, la base de datos legislativos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (conocida como InfoLEG, Información Legislativa y Documental; InfoLEG, s.f.a) y la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia (ECOVNA), realizada en el bienio 2011/2012. Esta última se corresponde con la versión nacional de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (conocida como MICS, por sus siglas en inglés) llevada a cabo en numerosos países del mundo con la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y que actualmente está en fase de campo en su segunda edición.

Una segunda lectura de la información vertida en el cuadro deja en evidencia algunas cuestiones más puntuales en relación con la posibilidad de monitorear los compromisos asumidos con base en la utilización simultánea de las fuentes de datos mencionadas. Estas cuestiones estarían dadas, por un lado, en las dificultades de homologación de los datos derivados de dichas fuentes a partir de los diferentes modos de recolección: registros administrativos de prestaciones específicas; encuestas que condensan, con cierto grado de detalle, datos relativos a un número acotado de temas; y censos de población, en tanto operativos, que buscan cubrir gran variedad de temas aunque casi siempre sin profundizarlos.

En el mismo sentido, no pueden dejar de mencionarse las dificultades de homologación de los conceptos y variables que contemplan las mismas fuentes. Estas dificultades estarían dadas en virtud de que no todas las reparticiones estatales que las originan suelen adoptar criterios y definiciones uniformes a la hora de diseñar sus instrumentos de recolección de datos.

Finalmente, la mayor parte de los indicadores que pueden calcularse a partir de estas fuentes refieren a mujeres en edad reproductiva (es decir, de 15 a 49 años) y se corresponden con datos recopilados fundamentalmente en el marco de la atención materno-infantil. De manera que resultan manifiestamente más reducidas las oportunidades de monitorear cuestiones de SSySR en otras poblaciones igualmente destacadas en el texto del CM (adolescentes de 10 a 14 años, hombres de todas las edades, personas mayores y personas LGBT), al menos en una primera instancia y, sobre

todo, teniendo en cuenta los indicadores de la propuesta regional que no podrían calcularse en el país.

A partir de lo anterior, cabe realizar algunos comentarios adicionales respecto de los indicadores de la propuesta regional que no podrían ser reproducidos (o, al menos, aproximados) en el país; y cuyos compromisos vinculados, por lo tanto, no contarían a la fecha con la posibilidad de seguimiento en el contexto nacional. Al respecto, no existen al momento fuentes de datos que permitan calcular los indicadores D.4 (*Porcentaje de centros de atención de la salud que han implementado protocolos actualizados de atención en salud sexual y salud reproductiva por género, con enfoque intercultural y pertinente a las distintas edades*; indicador 41.1 de la Guía operacional adaptado), D.9 (*Porcentaje de centros de atención de la salud que han implementado protocolos actualizados de atención materna*; indicador 40.5 de la Guía operacional adaptado), D.12 (*Porcentaje de centros de atención de la salud que disponen de medicamentos para aborto y cuentan con personal capacitado y material para realizar abortos seguros y proporcionar cuidados posteriores al aborto*, indicador 42.6 de la Guía operacional adaptado),[2] D.13 (*Porcentaje de parejas y personas en condición de infertilidad o subfertilidad que reciben atención para fertilización asistida*; indicador 43.3 de la Guía operacional), D.14 (*Número de iniciativas presentadas para establecer marcos regulatorios en materia de reproducción asistida*), D.20 (*Número de programas y campañas dirigidas específicamente a eliminar estereotipos y discriminación por razones de identidad de género y orientación sexual*; indicador 36.7 de la Guía operacional), D.21 (*Porcentaje de la población que conoce sus derechos y las condiciones para acceso a la atención en salud sexual y reproductiva*; indicador 35.2 de la Guía operacional adaptado) y D.22 (*Número de instituciones públicas que desarrollan políticas, programas y proyectos para la atención de la salud sexual y la salud reproductiva con un enfoque de protección de los derechos sexuales y los derechos reproductivos*; indicador 36.4 de la Guía operacional).

Para los restantes indicadores (D.2, D.5, D.12, D.17, D.18 y D.19) tampoco se dispone de fuentes de datos susceptibles de generarlos. Sin embargo, en el caso del indicador D.2 (*Porcentaje de centros de atención de la salud que ofrecen servicios de salud sexual y salud reproductiva integral*, indicador 37.6

[2] Aunque en los últimos años ha ido cobrando fuerza en Argentina el Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2019), actualmente el Código Penal de la Nación establece la ilegalidad del aborto (Artículo 85), salvo en casos excepcionales: cuando se realiza para "evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios"; y cuando "el embarazo proviene de una violación (...) sobre una mujer idiota o demente" (Artículo 86) (InfoLEG, s.f.b).

Cuadro 1. Argentina: indicadores propuestos internacionalmente para monitorear los compromisos sobre SSySR que emanan de la adopción al CM y que pueden calcularse o aproximarse en el país, indicadores susceptibles de cálculo efectivo y fuentes de datos asociadas

INDICADOR-PROPUESTA CM	INDICADOR SUSCEPTIBLE DE CÁLCULO EN ARGENTINA* [FUENTE(S) DE DATOS ASOCIADA(S)]
D.1. Número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1 000 habitantes no infectados, desglosado por sexo, edad y poblaciones clave (indicador 3.3.1 de ODS)	Indicador 3.3.1 ODS País. Número de nuevos diagnósticos de VIH por 100 000 habitantes (**Tasa de VIH** por 100.000 habitantes) (A+-B+C)
D.3. Indicador para monitoreo del fin de la epidemia: i) porcentaje de personas que viven con el VIH; ii) porcentaje de personas con VIH que reciben tratamiento; y iii) porcentaje de personas que se encuentran en tratamiento integral para el VIH que logran la supresión de la carga vírica (indicador 38.1 de la GO adaptado)	**Cascada** del continuo **de atención en VIH****: i) Cantidad de personas que viven con VIH; ii) Proporción de personas con VIH que conocen su diagnóstico; iii) Proporción de personas que conocen su diagnóstico y se encuentran en TAR; y iv) Proporción de personas en TAR con supresión virológica (A+C+D)
D.6. Tasa de prevalencia de uso de métodos anticonceptivos de mujeres y de hombres según tipo de métodos (modernos y tradicionales) (indicador 44.2 de la GO adaptado)	Tasa de prevalencia de **uso de métodos anticonceptivos** en mujeres y hombres según tipo de métodos (modernos y tradicionales) (E)
D.7. Proporción de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos (indicador 3.7.1 de los ODS)	Indicador 3.7.1.1 ODS País. Tasa de **embarazo no planificado** (F)
	Indicador 3.7.1.2 ODS País. Tasa de **embarazo no planificado entre adolescentes** de 15 a 19 años (F)
	Indicador 3.7.1.3 ODS País. Tasa de **uso de métodos anticonceptivos en mujeres** en edad reproductiva (E)
D.8. Tasa de mortalidad materna (indicador 3.1.1 de los ODS).	Indicador 3.1.1. ODS País. Razón de **mortalidad materna** por 100.000 nacidos vivos (C)
D.10. Número de hospitalizaciones por complicaciones del aborto desagregado por grupos de edad (indicador 42.2 de la GO adaptado)	Porcentaje de **egresos hospitalarios por aborto** con respecto al total de egresos hospitalarios relacionados con embarazo y parto (G)
D.11. Existe en el país legislación que permite la interrupción voluntaria del embarazo de acuerdo con las siguientes causas: a) por la sola voluntad de la mujer, b) por violación o incesto, c) en caso de peligro para la vida de la mujer, d) para preservar la salud de la mujer y e) otras causas	Existe en el país **legislación** que permite la interrupción voluntaria del embarazo de acuerdo con las siguientes causas: a) por la sola voluntad de la mujer, b) por violación o incesto, c) en caso de peligro para la vida de la mujer, d) para preservar la salud de la mujer y e) otras causas (H)
D.15. Porcentaje de nacidos vivos cuya madre asistió a cuatro o más consultas prenatales (indicador 45.3 de la GO).	Tasa de embarazos con **control prenatal insuficiente** (F)
D.16. Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado (indicador 3.1.2 de los ODS)	Indicador 3.1.2. ODS País. Porcentaje de **nacidos vivos atendidos por personal especializado** (C)

INDICADOR-PROPUESTA CM	INDICADOR SUSCEPTIBLE DE CÁLCULO EN ARGENTINA* [FUENTE(S) DE DATOS ASOCIADA(S)]
D.23. Porcentaje de mujeres que conocen su diagnóstico de VIH durante el embarazo, parto y puerperio	Porcentaje de mujeres que conocen su **diagnóstico de VIH durante el embarazo** (I)

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2018), CNCPS (2019) y fuentes de datos consultadas. Referencias: A. Registro de notificaciones de VIH; B. Censos de población; C. EEVV; D. Registros del SVIH; E. ENSSyR; F. Registros del SIP; G. EEHEO; H. Info-LEG; I. ECOVNA. (*) Las definiciones de los indicadores (cuyo nombre abreviado figura en negrita) pueden ser consultadas en el *Anexo* ubicado al final del documento. (**) Para este indicador, se consideran las fuentes de datos convenientemente detalladas en DSETSHyT (2018: 58), omitiéndose aquellas que no son mencionadas expresamente en el documento.

de la Guía operacional adaptado), algunas aproximaciones serían posibles mediante datos recopilados por el Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES) - integrante del SISA (que abarca, desde 2009, a todos los establecimientos sanitarios del país del sector público y privado, con y sin internación, que se encuentran funcionando en cada una de las jurisdicciones provinciales según la reglamentación vigente en ellas; SISA, s.f.a) y el SIP (al interior del cual se registra la provisión de algunos servicios de atención de la mujer durante el embarazo y parto en el ámbito del sistema público de salud), más allá de que ninguna de estas fuentes permita evaluar la disponibilidad de métodos anticonceptivos y servicios de salud sexual y salud reproductiva en un mismo servicio, tal y como se solicita en la propuesta de la CRPD.

En cuanto al indicador D.5 (*Porcentaje de hombres y de mujeres que ponen en práctica elementos básicos de prevención y autocuidado de su salud sexual y su salud reproductiva*, indicador 41.3 de la Guía operacional adaptado), la misma propuesta regional reconoce la necesidad de redoblar los esfuerzos para concretar una definición válida y adecuada de "elementos básicos de prevención y autocuidado de la salud sexual y reproductiva", acorde a lo que se pretende cuantificar en ese caso (CEPAL, 2018).

Una situación similar se registra para los indicadores D.17 y D.18 (*Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva*, indicador 5.6.1 de los ODS; y *El país cuenta con leyes y reglamentos que garantizan a las mujeres de 15 a 49 años de edad el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y a información y educación en la materia*, indicador basado en el 5.6.2 de ODS). Si bien estos se corresponden con

indicadores de la A2030, no cuentan aún con adaptación al contexto local: en el primer caso, por falta de traducción de la definición al español, y en el segundo por ausencia de definición en sí misma (CEPAL, 2018).

Finalmente, en vinculación con el indicador D.19 (*Porcentaje de población que reporta haber sido objeto de discriminación por su orientación sexual o identidad de género*, indicador 34.3 de la Guía operacional), cabe comentar que, en 2012, el INDEC y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) realizaron una prueba piloto para llevar adelante la primera encuesta oficial sobre población trans en el país, con preguntas susceptibles de aportar datos para su cálculo[3] (INDEC, 2012). Sin embargo, el operativo definitivo no ha sido concretado hasta hoy, por lo que las oportunidades de reproducir el indicador se perciben nulas o inexistentes.

El cuadro 2 aporta mayores detalles acerca de las fuentes de datos presentadas en el cuadro 1 y sus características. La primera de estas refiere al *universo* que cada fuente considera. Con excepción de las fuentes correspondientes con encuestas (es decir, la ENSSyR y la ECOVNA), en todos los casos se contempla a la totalidad de unidades de observación que conforman el universo, ya sea definido en términos de población, hechos vitales o normas vigentes en el territorio nacional.

No obstante, esta lectura queda relativizada cuando se considera a las *unidades de observación* propiamente dichas, las cuales restringen al universo en determinadas ocasiones. Ejemplo de ello es lo que sucede con el Registro del SVIH, acotado a los centros de salud asociados a la red de establecimientos del SVIH (SISA, s.f.b) (cuadro 2). De allí la necesidad de recurrir a fuentes de datos complementarias para calcular la *Cascada de atención en VIH*.[4]

---

[3] Estas preguntas refieren a la vivencia de experiencias de discriminación por parte de parejas, ex parejas, familiares o parientes, amigos, entre otros. Para más información consultar INDEC (2012).

[4] Como se menciona al final del cuadro 1, estas fuentes de datos son omitidas en este trabajo por no especificarse convenientemente en el texto de DSETSHyT (2018: 56-59), donde se expone la metodología para obtener el indicador en cuestión y los resultados alcanzados para el total del país. En específica referencia a la *Proporción de personas que conocen su diagnóstico y se encuentran en TAR* —uno de los componentes del indicador—, si bien se indica que el cálculo se realiza sobre la base de datos proporcionados por el Estado Nacional, los programas de Sida jurisdiccionales, el Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI) del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y la Superintendencia de Servicios de Salud (DSETSHyT; 2018: 59), no se incorporan detalles sobre las fuentes involucradas en cada caso. En ello reside la razón de su desestimación.

Otras fuentes de datos en situación similar son el Registro del SIP y las EEHEO, restringidas, por el momento, al subsector público de la salud (cuadro 2). La primera de estas fuentes adolece, a su vez, de problemas de cobertura, al captar en la actualidad poco más del 70 % de los nacimientos acontecidos en el subsector oficial de salud, considerando el total de nacimientos contabilizados por la DEIS en los informes estadísticos de nacimiento[5] (Secretaría de Gobierno de Salud-Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019).

En cuanto a la *periodicidad*, fundamental para analizar la evolución de los indicadores, la mayor parte de las fuentes se vincula con relevamientos continuos, de actualización permanente y con resultados que se difunden, comúnmente, en publicaciones anuales. Una mención especial en este sentido merecen los censos, los cuales, si bien se llevan a cabo generalmente cada 10 años, habilitan, junto con las EEVV, la realización de las estimaciones anuales de población que ofician como denominador de la *Tasa de VIH*, único indicador del cuadro 1 que las requiere para su cálculo. Por el contrario, la ENSSyR y la ECOVNA cuentan a la fecha con una única medición culminada,[6] invalidando por ahora cualquier posibilidad de generar un mismo indicador para diferentes puntos del tiempo (cuadro 2).

Respecto de la *cobertura geográfica*,[7] casi todas las fuentes de datos abarcan la totalidad del territorio nacional. Excepcionalmente, la ENSSyR se corresponde únicamente con localidades de 2 000 habitantes y más, y la ECOVNA lo hace con aquellas de 5 000 habitantes y más. En consecuencia, en estos casos se presentan limitaciones concretas para analizar aspectos de la SSySR en zonas rurales desde los datos que consideran (cuadro 2).

Por último, se destacan diferentes situaciones en relación con la *disponibilidad* de los microdatos. En algunos casos, estos son de acceso público (censos de población de 2001 y 2010, ENSSyR, InfoLEG y ECOVNA, esta última con ciertas restricciones de contenido). En otros, la accesibilidad presenta determinadas restricciones de formato (EEVV). Como contrapartida, existen fuentes cuyos microdatos están disponibles solo para determinados usuarios previamente autorizados (mayormente, efectores

[5] En Argentina, la cobertura del registro de nacimientos y defunciones es superior al 95 % a nivel nacional (CELADE-CEPAL, 2015).

[6] Cabe recordar que, al momento de efectuarse esta investigación, la segunda edición de la ECOVNA se encuentra en fase de trabajo de campo.

[7] La cobertura geográfica no equivale a las potenciales desagregaciones geográficas, o dominios de estimación geográfica en el caso de las encuestas. Estas características se abordan más adelante, cuando se presentan los resultados asociados al cuadro 3.

de salud). Estas comprenden los registros del SVIH, el SIP y las estadísticas de egresos hospitalarios (cuadro 2).

El cuadro 3 muestra las fuentes de datos según las posibilidades de desagregación. Las desagregaciones presentadas se organizan, por un lado, teniendo en cuenta la sinergia entre el CM y la A2030, y los criterios explicitados en el párrafo introductorio del anexo IV del *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, aprobado en 2016 por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 47º período de sesiones. A saber: "*ingreso*,[8] *sexo*, *edad*, *raza*, *etnicidad*, *estado migratorio*, *discapacidad* y *ubicación geográfica*, u otras características, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales (resolución 68/261 de la Asamblea General)". Dada la falta de precisión de la desagregación *ubicación geográfica*, se consideran las siguientes subdesagregaciones, ordenadas de mayor a menor envergadura: *región*, *provincia*, *departamento* y *localidad*. También se incluye la desagregación *condición urbana/rural* habida cuenta de que, en reiteradas oportunidades, el texto del CM hace especial alusión a limitaciones que experimentan las poblaciones rurales para ejercer sus derechos en virtud de su localización territorial.

Como complemento de las desagregaciones explicitadas, se presentan otras susceptibles de contribuir al monitoreo de la SSySR en el marco del CM. Estas desagregaciones son seleccionadas considerando los requerimientos establecidos en la propuesta de seguimiento regional para el cálculo de cada indicador (CEPAL, 2018).

En principio, todas las fuentes permiten generar indicadores desglosados por *sexo*, *edad* y *región geográfica*. Esta última desagregación refiere al alcance territorial cuando se trata de fuentes de enumeración completa, y a dominios de estimación en términos de la representatividad geográfica cuando estas se corresponden con relevamientos por muestreo (cuadro 3).[9]

Además, gran parte de las fuentes habilitan las desagregaciones *provincia*, *departamento* y *localidad*. Esto último no sería aplicable a la ENSSyR y la

[8] Si bien esta desagregación es mencionada al principio del párrafo aludido, se decide colocarla en la penúltima columna del cuadro, considerando que los instrumentos de relevamientos asociados a las fuentes de datos analizadas sitúan, generalmente, a las restantes desagregaciones en primer lugar. Esta decisión no implica, en ningún caso, una falta del reconocimiento de la importancia de la desagregación para dar cuenta de situaciones de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos a partir de los indicadores referidos en este trabajo.

[9] La excepción está dada por InfoLEG que, a partir de sus características, no admite tal desagregación.

ECOVNA, fuentes de datos constituidas a partir de muestras cuyos dominios de estimación llegan solo hasta la unidad regional. Tampoco lo sería en el del Registro SVIH, en el cual las variables de ubicación geográfica solo hacen referencia al establecimiento donde los pacientes inscriptos reciben atención.[10] Finalmente, la *condición urbana/rural* puede inferirse siempre que el instrumento de relevamiento contemple una mayor cantidad de detalles relacionados con la localización (localidad, calle y número, etcétera) (cuadro 3).

Como contrapartida, las posibilidades de desagregación son más limitadas cuando atañen al *estatus migratorio* (mayormente deducible a partir de datos acerca del lugar de residencia) y, en mayor medida, la *raza*, la *etnicidad* y la *presencia/ausencia de discapacidad*. Una situación similar se presenta con el *nivel de ingresos*, desagregación especialmente considerada para el monitoreo de la A2030, incluida expresamente solo en los relevamientos bajo la modalidad de encuesta y con oportunidad de ser aproximada con base en los censos[11] (cuadro 3).

En lo concerniente a las posibilidades de desglose más allá de los criterios establecidos para el monitoreo de los ODS, se incluyen el *nivel educativo* (definido a partir del máximo nivel educativo alcanzado) y la *situación laboral* (operacionalizada según la condición de ocupación y, en algunos casos, el tipo de actividad desarrollada) (cuadro 3). Si bien ambas desagregaciones son susceptibles de aproximar el *nivel de ingresos*, en algunas fuentes se vinculan a datos que adolecen de serias dificultades, hecho que inhabilita su empleo efectivo, al menos por el momento. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, con los registros estadísticos de defunción y nacimiento, con considerables niveles de omisión de respuesta en las preguntas relativas a empleo; y con aquellas asociadas a la educación en el primero de estos casos. Estos problemas, sumados a otros de cobertura y calidad de registro (tales como los vinculados al registro de las causas de muerte materna) (DEIS, 2019a), ponen en juego la calidad de los indicadores derivados y su capacidad para visibilizar progresos y desafíos en materia de derechos, al tiempo que invitan a reflexionar acerca de probables soluciones para superarlos.

[10] Para más información, consultar SISA (s.f.c).

[11] Aun así, cabe recordar que, para este trabajo, los censos aportan únicamente a la estimación del denominador de la *Tasa de VIH* (Ver *Anexo*), y que esta estimación suele acotarse al sexo, la edad y la ubicación geográfica. De manera que el empleo de la desagregación en cuestión quedaría invalidado, más allá de las posibilidades de la fuente de datos en sí misma.

Cuadro 2. Argentina: fuentes de datos consultadas según características seleccionadas

FUENTE	UNIVERSO	UNIDAD DE OBSERVACIÓN
Registro de notificaciones de VIH	Toda la población	Individuos
Censos de población	Toda la población	Individuos
EEVV	Hechos vitales	Nacimientos
	Hechos vitales	Defunciones
Registro del SVIH	Toda la población	Individuos con VIH que se atienden en centros de salud asociados a la red de establecimientos del SVIH
ENSSyR	Muestra	Individuos en edad reproductiva y hogares con al menos un individuo en edad reproductiva
Registro del SIP	Toda la población	Embarazos, partos y nacimientos atendidos en establecimientos públicos
EEHEO	Toda la población	Egresos de establecimientos asistenciales con internación del Subsector Oficial-dependencia Nacional, Provincial y Municipal
InfoLEG	Leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones, disposiciones y todo acto que en sí mismo establezca su publicación obligatoria en la primera sección del Boletín Oficial de la República Argentina	–
ECOVNA	Muestra	Hogares; niños y niñas de 0-4 años; niños y niñas de 5-17 años; mujeres de 15-49 años

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) (2013), Ribotta *et al.* (2014), DEIS (2015), Rojas Cabrera (2016), Santillán Pizarro, Ribotta y Acosta (2016), DSETSHyT (2018), Secretaría de Gobierno de Salud-Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019), InfoLEG (s.f.b) y fuentes de datos consultadas.

MÉTODO DE RELEVAMIENTO	PERIODICIDAD	COBERTURA GEOGRÁFICA	DISPONIBILIDAD DE MICRODATOS
Actualmente, tres fichas: Ficha de recolección de datos para la notificación de VIH en el SNVS; Ficha de notificación de VIH en embarazo y parto; Ficha para la notificación de VIH-Expuesto perinatal	Registro continuo (publicación anual)	Todo el territorio nacional	Acceso restringido
Cuestionario censal	En general, cada 10 años	Todo el territorio nacional	Acceso público (años 2001 y 2010)
Informe estadístico de nacido vivo	Registro continuo (publicación anual)	Todo el territorio nacional	Acceso restringido*
Informe estadístico de defunción			
Ocho formularios: Paciente VIH; Análisis Clínicos; Tratamientos; Remitos (dispensa); Mudanzas de pacientes; Aprobaciones PUCO; Aprobaciones Análisis Clínicos; Aprobaciones Tratamientos	Registro continuo	Todo el territorio nacional	Acceso restringido
Tres cuestionarios: vivienda y hogar; individual mujeres de 14-49 años; individual varones de 14-59 años	Edición única (2013)	Localidades de 2 000 y más habitantes	Acceso público
Historia Clínica Perinatal Base (HCPB)	Registro continuo (publicación anual)	Todo el territorio nacional	Acceso restringido
Informe Estadístico de Hospitalización	Registro continuo (publicación anual)	Todo el territorio nacional	Acceso restringido
Recopilación sistemática de los documentos digitales en cuestión	Actualización permanente	Todo el territorio nacional	Acceso público
Cuatro cuestionarios: vivienda y hogar; individual niños/as de 0-4 años; individual niños/as 5-17 años; individual mujeres 15-49 años	Dos veces hasta el momento: la primera, 2011/2012; la segunda, 2019/2020 (en campo a la fecha de la investigación)	Localidades de 5 000 y más habitantes	Acceso público (hasta ahora solo de la edición 2011/2012 a través del sitio web de MICS-UNICEF, salvo microdatos del cuestionario de niños/as de 5-17 años por pertenecer únicamente al Estado argentino)

(*) Si bien en el sitio web de la DEIS se informa la disponibilidad de las bases de datos de nacimientos y defunciones, tal disponibilidad se corresponde con tabulados ampliados que sintetizan el comportamiento de ciertas variables incluidas en los registros asociados.

Cuadro 3. Argentina: fuentes de datos consultadas según las posibilidades de desagregación con acuerdo de las desagregaciones requeridas para el seguimiento de los compromisos sobre SSySR asumidos en el marco de la adopción del CM

FUENTE	ODS											
							UBICACIÓN GEOGRÁFICA					
	SEXO	EDAD	RAZA	CONDICIÓN ÉTNICA	ESTATUS MIGRATORIO	DISCAPACIDAD	REGIÓN	PROVINCIA	DEPARTAMENTO*	LOCALIDAD	CONDICIÓN URBANA/RURAL	INGRESOS
Registro de notificaciones de VIH	X	X			X[1]		X[2]	X	X[2]	X	X[2]	
Censos de población	X	X	X[3]	X[4]	X[1,5]	X[4]	X[2]	X	X[2]	X	X[2]	X[6]$_c$
EEVV - Registro de nacimientos	X	X$_a$			X[1]$_a$		X[2]$_a$	X$_a$	X$_a$	X$_a$	X[2]$_a$	
EEVV - Registro de defunciones	X	X$_b$			X[1]		X[2]	X	X	X	X[2]	
Registro del SVIH	X	X					X[2]	X[2]				
ENSSyR	X	X					X					X$_c$
Registros del SIP	X$_d$	X$_a$	X[7]$_a$	X[7]$_a$			X[2]	X[2]	X[2]	X	X[2]	
EEHEO	X	X			X[1]		X2	X	X	X	X[2]	
InfoLEG***												
ECOVNA	X	X			X[5]		X					X$_c$

Fuente: Elaboración propia a partir de DEIS (2004 y 2015), SENAF y UNICEF (2013), Ribotta *et al.* (2014), Rojas Cabrera (2016), Santillán Pizarro, Ribotta y Acosta (2016), CELADE (2018), DSETSHyT (2018), Secretaría de Gobierno de Salud - Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019), InfoLEG (s.f.b), Ministerio de Salud (s.f.b) y fuentes de datos consultadas. (*) Corresponde a partido, en el caso de la provincia de Buenos Aires. (**) Cada embarazo constituye un evento, independientemente del momento del diagnóstico. (***) En función de sus características, esta fuente no admite las desagregaciones requeridas en el marco de la A2030, de modo que tampoco se solicitan para el indicador asociado en este caso particular. Referencias: 1. País de residencia. 2. Dato que puede obtenerse por deducción a partir de otros datos consignados en el instrumento de relevamiento. 3. Dato disponible a partir de 2010. 4. Dato disponible a partir de 2001.

OTRAS DESAGREGACIONES ADMITIDAS POR LAS FUENTES SUSCEPTIBLES DE APORTAR AL SEGUIMIENTO DE LOS COMPROMISOS SOBRE SSYSR INCLUIDOS EN EL CM
Poblaciones clave (personas gestantes con diagnóstico de VIH, incluyendo embarazo, parto o puerperio;** población perinatal: niños/as menores de 18 meses hijos/as de personas gestantes con diagnóstico de VIH o que hayan estado expuestos/as al virus durante la lactancia); Género (desde 2012), Nivel educativo, Vía de transmisión (incluida la Transmisión vertical y el Mantenimiento de relaciones sexuales sin protección de tipo homosexual o heterosexual)
Población de 3 años y más: Nivel educativo. Población de 14 años y más: Situación conyugal, Situación laboral
Datos de la madre: Nivel educativo, Situación conyugal. Datos del padre: Nivel educativo; Datos del padre/madre: Situación laboral
Fallecidos/as de 14 años y más: Nivel educativo, Situación laboral. Fallecidos/as menores de 14 años: Nivel educativo de la madre, Situación conyugal de la madre, Nivel educativo del padre, Situación laboral del padre/madre. Todos los fallecidos/as: causa de muerte
Establecimiento donde se produce la atención, Tipo de tratamiento otorgado
Todas las personas: Nivel educativo, Situación conyugal, Situación laboral. Personas sexualmente activas: Uso de métodos anticonceptivos; y, si corresponde, Tipo de método
Datos de la madre: Nivel educativo, Situación conyugal
Pacientes de 14 años y más: Nivel educativo, Situación laboral. Pacientes menores de 14 años: Nivel educativo del padre/madre, Situación laboral del padre/madre. Todos los pacientes: diagnóstico vinculado al egreso
Todos los documentos incluidos en esta fuente pueden ser analizados en función de su contenido, atendiendo a desagregaciones definidas a partir de si cumplen (o no) determinada condición, fecha de creación/sanción, reconocimiento de legalidad de actos/situaciones, entre otros criterios
Población de 5 años y más: Nivel educativo. Mujeres con hijos nacidos vivos en los dos años anteriores a la encuesta: ofrecimiento y realización de prueba de VIH durante el cuidado prenatal, realización de prueba de VIH durante el cuidado prenatal y notificación de resultados

5. País de nacimiento. 6. Si bien los censos de población en Argentina no recogen datos relativos a los ingresos, sí permiten aproximarlos mediante el cálculo de dos indicadores utilizados como medidas de pobreza. Estos indicadores son: el indicador de Condición de Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), y el Índice de Privación Material de los Hogares (IMPH, calculado a nivel oficial únicamente con datos provenientes del Censo 2001). Para más información, consultar INDEC, 2004 y 2014. 7. Dato obtenido a partir de los valores posibles que asume la variable "etnia" en el instrumento de relevamiento asociado, a saber: blanca, indígena, mestiza, negra, otra; a. Dato de la madre; b; En caso de fallecidos/as de menos de 14 años, se consigna, además del dato propio, también el de la madre; c. Dato correspondiente al hogar; d. Dato del recién nacido.

El cuadro 4 integra las lecturas previas y da cuenta de las posibilidades concretas de monitorear, a la fecha, los compromisos sobre SSySR asumidos por el país en el marco del CM, de acuerdo con los requisitos de *cobertura*, *periodicidad*, *desagregación* y *publicación*.

Como se anticipara, la *cobertura* se corresponde mayormente con aspectos de la SSySR de mujeres en edad reproductiva, siendo manifiestamente inferiores las posibilidades de detectar situaciones problemáticas en otros grupos poblacionales considerados igualmente relevantes en el contexto de los derechos humanos (adolescentes, personas mayores, hombres, etc). Asimismo, aunque existen indicadores relativos a toda la población, una proporción considerable se restringe a situaciones que se presentan en el subsector público de salud, quedando excluida la posibilidad de avanzar en la medición de realidades vigentes en otros ámbitos. A esta limitación se agrega la imposibilidad de hacer el seguimiento de determinados compromisos en contextos rurales. Estos compromisos se asocian al uso de métodos anticonceptivos y las medidas de diagnóstico de VIH a mujeres que transitan un embarazo.

Si el análisis se realiza atendiendo a la *periodicidad*, de los 12 indicadores que pueden calcularse, solo siete cumplen con el requisito[12] (cuadro 4). Este no cumplimiento impide evaluar los resultados de las acciones que inciden en el valor de los indicadores y su dinámica temporal, por lo que no puede concluirse si las mismas son adecuadas o si, por el contrario, requieren de un refuerzo o rediseño.

Por otra parte, aunque todos los indicadores pueden ser *desagregados*, las posibilidades de desglose son siempre limitadas. Esta cuestión se hace más evidente cuando se trata de desagregaciones distintas al *sexo*, la *edad* y la *ubicación geográfica*, ya sea por problemas vinculados a la captación de los datos (como por ejemplo, los relativos al nivel educativo y la situación laboral en las EEVV) o porque las desagregaciones no son incluidas en los instrumentos de relevamiento (tal es el caso de la *raza*, la *etnicidad* y el *nivel de ingresos* en la mayor parte de las fuentes estudiadas) (cuadro 4).

Al margen de estas limitaciones, existen otras desagregaciones que podrían contribuir al seguimiento de los compromisos más allá de la propuesta de indicadores elaborada a nivel internacional (cuadro 4). Estas desagregaciones podrían ser tenidas en cuenta al momento de presentar el informe nacional.

[12] Tal y como se explicita en el cuadro, el indicador *Ley interrupción voluntaria del embarazo* queda excluido de la lectura, con la posibilidad de ser calculado completamente a partir de las características propias de la fuente de datos que habilita su generación.

Al considerar el requisito de *publicación*, tan solo cinco indicadores lo cumplen, simultáneamente con los de *periodicidad* y *desagregación*. Se trata de un logro en sentido parcial pues no contempla, en ningún caso, la totalidad de las desagregaciones solicitadas (cuadro 4).

Finalmente, la información presentada revela que las posibilidades de cálculo de algunos indicadores y sus desagregaciones no pueden ser analizadas cabalmente en todos los casos (cuadro 4). Tal es lo que ocurre con la *Cascada de atención en VIH*, cuya metodología no ha sido difundida con detalle suficiente (DSETSHyT, 2018), en consonancia con lo que postula el principio de *transparencia*.

Conclusiones

Este trabajo analiza las posibilidades que tendría actualmente Argentina para monitorear la SSySR de acuerdo con los compromisos asumidos en el CM, los indicadores propuestos a nivel internacional para su seguimiento y requisitos básicos que deben reunir los datos para reflejar progresos y desafíos que se presentan en ese sentido. Si se tiene en cuenta la proporción de indicadores que podría calcularse sobre la propuesta mencionada, puede concluirse que estas posibilidades son bastante limitadas, en la medida en que no alcanzan a cubrir el 50 % de la lista elaborada por el grupo de expertos de la CRPD. En rigor, solo pueden calcularse 10 de 23 indicadores incluidos en este listado, con adaptaciones según los datos disponibles y con las propias limitaciones de homologación que supone el empleo simultáneo de fuentes de diversos orígenes (registros administrativos, encuestas específicas, censos poblacionales), especialmente las que atañen a la falta de criterios comunes para definir los conceptos y las variables utilizados en algunos casos.

A su vez, la mayor parte de estos indicadores refieren principalmente a aspectos de la SSySR de mujeres en edad reproductiva (es decir, de 15 a 49 años). De manera que son notablemente más reducidas las posibilidades de hacer un seguimiento del tema en adolescentes, personas mayores, personas LGBT y hombres en general.

Ahora bien, atendiendo a las características de las fuentes de datos susceptibles de aportar al cálculo de estos indicadores, se observan diferentes cuestiones. En primer lugar, aparecen problemas relacionados con la cobertura que dejan en evidencia serias limitaciones para abordar cuestiones de SSySR que trascienden la esfera de lo público y en la población rural. En segundo lugar, algunas fuentes presentan problemas de representatividad que impiden monitorear la SSySR en subdivisiones geográficas inferiores

Cuadro 4. Argentina: posibilidades de monitoreo de los compromisos sobre la SSySR asumidos en el marco de la adopción del CM, de acuerdo con las fuentes de datos analizadas y el cumplimiento de los requisitos de cobertura, periodicidad, desagregación y publicación

INDICADOR (NOMBRE ABREVIADO)	COBERTURA	PERIODICIDAD	DESAGREGACIONES REQUERIDAS EN LA PROPUESTA DE SEGUIMIENTO DEL CM APLICABLES AL INDICADOR[a]			OTRAS DESAGREGACIONES QUE PODRÍAN CONTRIBUIR AL SEGUIMIENTO DEL CM	
			POSIBLES Y PUBLICADAS	POSIBLES Y NO PUBLICADAS	NO POSIBLES	PUBLICADAS	NO PUBLICADAS
Tasa de VIH	Toda la población	Sí, publicada	1-2, 7-8, 13[b]	9-11	(3-6, 12)[c]	-	-
Cascada de atención en VIH[d]	Toda la población	No	S/d	S/d	S/d	-	S/d
Uso de métodos anticonceptivos	Población en localidades de 2.000 y más habitantes	No	1-2, 7[e], 12, 14	-	3-6, 8-11	15-16	17
Embarazo no planificado	Embarazos atendidos en el sector público de salud	Sí, publicada	8	2-4, 7, 9-11, 16	5-6, 12	-	15
Embarazo no planificado entre adolescentes	Embarazos atendidos en el sector público de salud	Sí, publicada	-	2-4, 7-11, 16	5-6, 12	-	15
Uso de métodos anticonceptivos en mujeres	Mujeres en localidades de 2.000 y más habitantes	No	2, 7, 12, 14, 16	-	3-5, 8-11	15	17
Mortalidad materna[f]	Todas las mujeres madres	Sí, publicada	2, 8-9, 18	5, 7, 10-11	3-4, 6, 12	-	(15-17)[g]
Egresos hospitalarios por aborto[f]	Sector público de salud	Sí, no publicada	-	2, 5, 7-11	3-4, 6, 12	-	(15, 17)[g], 19
Legislación interrupción voluntaria del embarazo	N/A	N/A	-	20	-	-	-
Control prenatal insuficiente	Embarazos atendidos en el sector público de salud	Sí, publicada	8	2-4, 7, 9-11, 15	5-6, 12	-	16
Nacidos vivos atendidos por personal especializado	Todos los nacimientos	Sí, publicada	8	1-2, 5, 7, 9-11	3-4, 6, 12	-	(15-17)[h]
Diagnóstico de VIH durante el embarazo	Población en localidades de 5000 y más habitantes	No	2, 7, 12, 21, 22	5	3-4, 6, 8-11	15	-

Fuente: Elaboración propia a partir de DEIS (2004, 2015, 2019 y s.f.), INDEC y Ministerio de Salud de la Nación (2014), CEPAL (2018), DSETSHyT (2018 y 2019), Ministerio de Salud y Desarrollo Social y Organización Panamericana de la Salud (2019), Secretaría de Gobierno de Salud - Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2018; 2019), DEIS (s.f), Ministerio de Salud de la Nación e INDEC (s.f) y fuentes de datos consultadas. Referencias: S/d: Sin dato. N/a: No aplica. 1. Sexo. 2. Edad. 3. Raza 4. Condición étnica. 5. Estatus migratorio. 6. Presencia de discapacidad. 7. Región. 8. Provincia. 9. Departamento. 10. Localidad. 11. Condición urbana / rural (obtenida por deducción a partir de los datos de localización geográfica). 12. Ingresos del hogar. 13. Poblaciones clave. 14. Tipo de método anticonceptivo utilizado principalmente. 15. Nivel educativo. 16. Situación conyugal. 17. Situación laboral. 19. Diagnóstico vinculado al egreso hospitalario. 20. Causa en la cual está permitida la interrupción voluntaria del embarazo. 21. Ofrecimiento y realización de prueba de VIH. 22. Realización de prueba de VIH y notificación del resultado. Aclaraciones: a. Las desagregaciones relativas al estatus migratorio y la localización geográfica (definida a partir de las desagregaciones *región*, *provincia*, *departamento* y *localidad*), se vinculan al lugar de residencia. Excepcionalmente, para el indicador *Diagnóstico de VIH durante el embarazo*, la desagregación *estatus migratorio* se conforma a partir del país de nacimiento. b. Para este indicador, la desagregación *poblaciones clave* refiere a mujeres embarazadas y en lactancia; y a recién nacidos. En ambos casos podría constituirse con datos recopilados en el ámbito del sistema de vigilancia del VIH en el país, donde se realiza el seguimiento de tres eventos de salud/enfermedad: diagnósticos de VIH (que aportan al indicador *Tasa de VIH* consignado en el cuadro), VIH en expuestos perinatales (que permite calcular la *Tasa de transmisión perinatal de VIH*, definida como el cociente entre niños/as positivos sobre casos estudiados, y con serias limitaciones de cobertura por el momento) y VIH en personas gestantes (con indicadores que están en una fase inicial de desarrollo y que también contienen limitaciones de cobertura y calidad por el momento). Para más información, consultar DSETSHyT (2019: 12-13, 46-49). c. Si bien los censos de población, en tanto fuente de datos utilizada para calcular el denominador de este indicador (ver definición en el *Anexo*), captan las desagregaciones consignadas en esta celda, las estimaciones de población obtenidas con base en los mismos suelen limitarse a sexo, edad y localización geográfica (región, provincia, departamento/partido y, en ocasiones, localidad). Por esta razón, se las considera como desagregaciones no posibles en este caso. d. La información sobre la metodología de cálculo de la *Cascada de atención en VIH*, difundida hasta ahora, solo a escala nacional para el año 2017 en DSETSHyT (2018: 57-59), impide inferir acerca de su posibilidad de reproducción de acuerdo con las desagregaciones solicitadas en la propuesta de seguimiento del CM; es decir, las contempladas para el monitoreo de los ODS y las denominadas *poblaciones clave*, asociadas, en este caso, a "trabajadores/as sexuales, personas de determinada orientación sexual, incluidos los hombres que tienen sexo con hombres, y personas que se inyectan drogas, mujeres embarazadas, niños menores de un año y, si la información lo permite, por identidad de género" (CEPAL, 2018: 60). Esta afirmación adquiere aún mayor relevancia si se tiene en cuenta que el mismo texto de la DSETSHyT hace referencia la necesidad de mejorar la calidad de los sistemas de información para poder desglosar el indicador a nivel de las poblaciones referidas y entidades subnacionales (DSETSHyT, 2018). De allí que se consigne la abreviatura "s/d" (sin dato) en las celdas vinculadas al cumplimiento del principio de desagregación. e. Indicador publicado solo para mujeres. f. Existen evidencias de que la cobertura y calidad de los datos asociados a muertes maternas presentan limitaciones a nivel nacional y, especialmente, en algunas provincias (DEIS, 2019). Por este motivo, la lectura de los valores ligados a este indicador debe ser realizada con cautela. g. Estas desagregaciones serían posibles únicamente para mujeres de 14 años y más, según datos solicitados en los instrumentos de relevamiento involucrados en cada caso. h. Refiere a *nivel educativo de la madre* y, si corresponde, del padre; *situación conyugal de la madre*; y *situación laboral* del padre/madre, según de quién se registren datos de acuerdo con lo indicado en el Informe estadístico de nacido vivo.

a la unidad regional. En tercer lugar, algunas fuentes no cumplen con el requisito de periodicidad, fundamental para evaluar la dinámica de los indicadores en el tiempo. Finalmente, existen limitaciones para desglosar los datos, ya sea porque algunos instrumentos de relevamiento no contemplan ciertas desagregaciones (mayormente, raza, etnia, presencia de discapacidad y, en menor medida, nivel de ingresos), o bien porque los datos recolectados no cuentan aún con la calidad suficiente para aportar al cálculo de indicadores (tal el caso del nivel educativo y la situación laboral en las estadísticas de defunción, y esta última en las de nacimiento). Dichas limitaciones acusan serios impedimentos para analizar la SSySR en determinados sectores de la población (rural, local, de salud privado y población trans, entre otros) y diseñar acciones concretas para superar los desafíos que allí se presentan.

Todas estas cuestiones derivan en posibilidades parciales de monitorear los compromisos asumidos, al tiempo que acusan la necesidad de avanzar en diferentes asuntos ligados a la producción de información oficial: por una parte, en relación con la cobertura de las fuentes y su periodicidad y por la otra en el fortalecimiento de los sistemas de información para reflejar diferencias intersectoriales de una forma más cabal.

El desbalance entre los datos que se requieren para calcular la totalidad de indicadores propuestos para el seguimiento del CM y aquellos que se recopilan actualmente en Argentina podría ser subsanado mediante el despliegue de diversas acciones. Entre ellas, la elaboración de nuevas fuentes de datos para cubrir temáticas no relevadas aún (con miras a disponer de datos que habiliten, por ejemplo, obtener el número de centros de salud que implementan protocolos actualizados de atención en SSySR de acuerdo con diferentes desagregaciones, entre otros indicadores). Asimismo, se debería proceder al diseño (o rediseño) de fuentes susceptibles de dar cuenta de situaciones de vulnerabilidad en SSySR no captadas hasta el momento a nivel oficial (parejas o personas en condición de infertilidad/subfertilidad, discriminación a personas LGBT, etcétera). Otras acciones se vincularían con la extensión de relevamientos ya existentes (por ejemplo, de encuestas específicas a localidades de menos de 2 000 o 5 000 habitantes, según el caso; o de registros a personas que asisten a establecimientos de salud privados; a embarazos y nacimientos atendidos en estos últimos, etcétera) y la reproducción de fuentes de datos que, a la fecha, se han generado en solo una oportunidad (tal el caso de la ENSSyR). Todo ello debería ser ejecutado con énfasis en la calidad de los datos, con la respectiva capacitación y el fortalecimiento de las instituciones involucradas para obtener información que refleje, de la mejor manera posible, los aspectos de la SSySR que se pretenden medir.

En la medida en que los asuntos que aquí se mencionan sean considerados, el país estará más preparado para presentar los informes de seguimiento que requiere la comunidad internacional. Así también, para tomar decisiones acertadas en materia de derechos, cuya realización plena se encuentra entre los fines últimos del CM.

Referencias

ACNUDH (2012), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, HR/PUB/12/5.

CELADE - CEPAL (2015), "Evaluaciones e indicadores de cobertura y calidad: Experiencias regionales", trabajo presentado en Taller sobre Principios y Recomendaciones para un Sistema de Estadísticas Vitales, Revisión 3, para países de América del Sur, Santiago de Chile, 9 al 12 de noviembre.

CEPAL (2018), *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Lima, 7 a 9 de agosto.

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 a 9 de octubre.

CEPAL (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*, 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.

CEPAL (1996), *Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo*, Santiago de Chile, LC/G.1920.

CNCPS (2019), *Metadata de los indicadores de seguimiento de los ODS, Agenda 2030, Argentina – Segunda Versión (consolidada en septiembre de 2019)*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

DEIS (2019), *Estadísticas Vitales, Información Básica. Argentina - Año 2018*, Serie 5, Nº 62, Buenos Aires: Ministerio de Salud.

DEIS (2015), *Estadísticas Vitales, Información Básica. Argentina - Año 2014*, Serie 5, Nº 58, Buenos Aires: Ministerio de Salud.

DEIS (2004), *Conjunto Mínimo de Datos Básicos (CMDB) aprobados de interés nacional. Conjunto Mínimo de Datos Básicos (CMDB) recomendados de interés jurisdiccional*, Serie 1, Nº 14, Buenos Aires: Ministerio de Salud y Ambiente.

DEIS (s.f.), *Natalidad y Mortalidad 2017*, Síntesis Estadísticas Nº 5, Buenos Aires: Ministerio de Salud.
DSETSHyT (2018), *Boletín sobre el VIH, sida e ITS en la Argentina*, Nº 35, Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social – Presidencia de la Nación.
DSETSHyT (2019), *Boletín sobre el VIH, sida e ITS en la Argentina*, Nº 36, Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social – Presidencia de la Nación.
Ferrer Lues, M. (2007), "Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo", en *Serie Población y Desarrollo*, Santiago de Chile: CELADE, Vol. 73.
Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2019), "Proyecto de Ley. Interrupción voluntaria del embarazo", en <https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/prensa/PDF/PROYECTO_DE_LEY_INTERRUPCIxN_VOLUNTARIA_DEL_EMBARAZO_2810-D-2019.pdf>, acceso 17 de abril de 2020.
INDEC (2014), *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Información censal del año 2010*, Buenos Aires: INDEC.
INDEC (2012), *Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans. Informe técnico de la Prueba Piloto. Municipio de La Matanza 18 al 29 de junio 2012*, Buenos Aires: INDEC.
INDEC (2004), *El estudio de la pobreza según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Metodología de elaboración del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH)*, Buenos Aires: INDEC.
INDEC y Ministerio de Salud de la Nación (2014), *Presentación de resultados. Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva 2013*, Buenos Aires: INDEC.
InfoLEG (s.f.a), "Información", en <http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=310>, acceso 22 de marzo de 2020.
InfoLEG (s.f.b), "Código Penal de la Nación Argentina", en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm>, acceso 3 de abril de 2020.
Ministerio de Salud de la Nación e INDEC (s.f.), *Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva. Documento de Trabajo Nº 1. Acceso y uso de métodos anticonceptivos. Mujeres de 14 a 49 años*, Buenos Aires: Ministerio de Salud.
Ministerio de Salud y Desarrollo Social y Organización Panamericana de la Salud (2019), *Indicadores Básicos. Argentina 2019*, Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social y Organización Panamericana de la Salud.
Ministerio de Salud (s.f.a), "Ficha de notificación VIH – SIDA", en <http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001524cnt-Ficha-VIH.pdf>, acceso 3 de abril de 2020.
Ministerio de Salud (s.f.b), "Fichas de recolección de datos para la notificación. Infecciones de transmisión sexual y VIH", en < https://www.argentina.gob.ar/salud/epidemiologia/fichas>, acceso 25 de abril de 2020.

Naciones Unidas (2016), *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, E/CN.3/2016/2.

Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1.

Naciones Unidas (2014), *Resolución 68/261. Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales*, A/RES/68/261.

Naciones Unidas (1995), *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*, Nueva York: Naciones Unidas, A/CONF.171/13/Rev.1.

Ribotta, B. *et al.* (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, Vol. 11, Nº 2, Art. 4.

Rojas Cabrera, E. (2016), "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", en Martínez Pizarro, J., Rojas Cabrera, E. y Santillán Pizarro, M. (eds), *El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*, Montevideo: TRILCE.

Santillán Pizarro, M., Ribotta, B. y Acosta, L. (2016), "Las posibilidades de las fuentes de información sociodemográficas para el monitoreo del derecho a la salud de las personas mayores en la Argentina, 1999-2013", en *Notas de Población*, Santiago: CELADE, Nº 102, enero-junio, p. 95-122.

Secretaría de Gobierno de Salud–Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019), *Sistema Informático Perinatal para la Gestión (SIP-G). Indicadores Básicos 2018*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

Secretaría de Gobierno de Salud–Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2018), *Sistema Informático Perinatal para la Gestión (SIP-G). Indicadores Básicos 2017*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

SENAF y UNICEF (2013), *Argentina. Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011/2012, Informe Final*, Buenos Aires: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

SISA (s.f.a), "REFES. Registro Federal de Establecimientos. Introducción", en <https://sisa.msal.gov.ar/sisadoc/docs/050101/refes_intro.jsp/>, acceso 2 de abril de 2020.

SISA (s.f.b), "SVIH. Sistema de Administración de Pacientes VIH. Introducción", en <https://sisa.msal.gov.ar/sisadoc/docs/050215/svih_intro.jsp>, acceso 5 de abril de 2020.

SISA (s.f.c), "SVIH. Sistema de Administración de Pacientes VIH. Registrar un paciente", en <https://sisa.msal.gov.ar/sisadoc/docs/050215/svih_registrarunpaciente.jsp>, acceso 19 de abril de 2020.

United Nations (s.f.), "SDG Indicators. Metadata repository", en <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>, acceso 10 de abril de 2020.

Anexo

Definiciones de indicadores susceptibles de monitorear los compromisos sobre la SSySR asumidos por Argentina en el marco de la adopción del CM

- **Número de nuevos diagnósticos de VIH por 100 000 habitantes (Tasa de VIH por 100 000 habitantes):** Cociente entre a) **numerador**: número de nuevos diagnósticos de VIH; y b) **denominador:** número de habitantes (obtenido de estimaciones con base en los censos poblacionales y las EEVV). Se expresa por 100 000 habitantes.

- **Cascada del continuo de atención en VIH:** i) Cantidad de personas que viven con VIH; ii) Proporción de personas con VIH que conocen su diagnóstico; iii) Proporción de personas que conocen su diagnóstico y se encuentran en TAR; y iv) Proporción de personas en TAR con supresión virológica: Este indicador surge de la realización de diversos cálculos, a saber: i) Número de personas que viven con VIH. ii) Cociente entre a) **numerador:** número de personas con VIH que conoce su diagnóstico; y b) **denominador:** número de personas con VIH. Se expresa por 100 personas con VIH. iii) Cociente entre a) **numerador:** número de personas con VIH que conoce su diagnóstico y se encuentra en TAR; y b) **denominador:** número de personas con VIH que conocen su diagnóstico. Se expresa por 100 personas con VIH que conocen su diagnóstico. iv) Cociente entre: a) **numerador:** número de personas en TAR con carga viral indetectable; y **denominador:** número de personas con al menos 6 meses en TAR. Se expresa por 100 personas con al menos 6 meses en TAR. En todos los casos, los valores surgen de estimaciones según metodología descripta en DSETSHyT (2018).

- **Tasa de prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en mujeres y hombres según tipo de métodos (modernos y tradicionales):** i) Mujeres: Cociente entre a) **numerador:** total de mujeres de 15-49 años sexualmente activas que declaran estar usando métodos anticonceptivos o que su pareja los está usando; y b) **denominador:** total de mujeres de 14-49 años sexualmente activas. Se expresa por 100 mujeres de 15-49 años sexualmente activas. ii) Hombres: Cociente entre a) **numerador:** total de hombres de 15-59 años sexualmente activos que declaran estar usando métodos anticonceptivos o que su pareja los está usando; y b) **denominador:** total de hombres de 15-59 años sexualmente activos. Se expresa por 100 hombres de 15-59 años sexualmente activos.

- **Tasa de embarazo no planificado:** Cociente entre a) **numerador:** número de embarazos no planificados; y b) **denominador:** total de embarazos (partos o abortos). Se expresa por 100 embarazos.

- **Tasa de embarazo no planificado entre adolescentes de 15 a 19 años):** Cociente entre a) **numerador:** número de embarazos no planificados de mujeres de 15-19 años; y b) **denominador:** total de embarazos (partos o abortos) de mujeres de 15-19 años. Se expresa por 100 embarazos de mujeres de 15-19 años.

- **Tasa de uso de métodos anticonceptivos en mujeres en edad reproductiva:** Cociente entre a) **numerador:** total de mujeres de 15-49 años sexualmente activas que declaran estar usando métodos anticonceptivos o que su pareja los está usando; y b) **denominador:** total de mujeres de 15-49 años sexualmente activas. Se expresa por 100 mujeres de 15-49 años sexualmente activas.

- **Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos:** Cociente entre a) **numerador:** número de defunciones por causas maternas; y b) **denominador:** total de nacidos vivos. Se expresa por 100 000 nacidos vivos.

- **Proporción de egresos hospitalarios por aborto con respecto al total de egresos hospitalarios relacionados con embarazo y parto:** Cociente entre a) **numerador:** número de egresos hospitalarios por aborto; y b) **denominador:** total de egresos hospitalarios relacionados con embarazo y parto. Se expresa por 100 egresos hospitalarios relacionados con embarazo y parto.

- **Existe en el país legislación que permite la interrupción voluntaria del embarazo de acuerdo con las siguientes causas: a) por la sola voluntad de la mujer, b) por violación o incesto, c) en caso de peligro para la vida de la mujer, d) para preservar la salud de la mujer y e) otras causas:** Existe en el país legislación que permite la interrupción voluntaria del embarazo de acuerdo a las causales enunciadas.

- **Tasa de embarazos con control prenatal insuficiente:** Cociente entre a) **numerador:** total de nacidos vivos cuya madre asistió a menos de cinco consultas prenatales; y b) **denominador:** total de nacidos vivos. El indicador se expresa por 100 embarazos.

- **Porcentaje de partos atendidos por personal sanitario especializado:** Cociente entre a) **numerador:** número de nacidos vivos atendidos por personal especializado (médico o partera); y b) **denominador:** total de nacidos vivos. Se expresa por 100 nacidos vivos.

- **Porcentaje de mujeres que conocen su diagnóstico de VIH durante el embarazo:** Cociente entre a) **numerador:** mujeres de 15-49 años que tuvieron un niño/a nacido vivo en los dos últimos años y recibieron cuidados prenatales y que informan que se les ofreció hacerse una prueba de VIH durante la atención prenatal y que recibieron los resultados; y b) **denominador:** mujeres de 15-49 años con hijos nacidos vivos en los dos últimos años. Se expresa por 100 mujeres de 15-49 años con hijos nacidos vivos en los dos últimos años.

Avances normativos e institucionales en los derechos humanos de las mujeres y su relación con la salud sexual y reproductiva en México, 2010-2019

Marlene Solís Pérez[1]
Ester Espinoza Reyes[2]

Resumen

El objetivo de este capítulo es hacer un recuento de los avances normativos e institucionales para el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres mexicanas, así como identificar los retos para la mejora de la salud sexual y reproductiva. Este análisis se enmarca en el interés por vislumbrar el recorrido que hace falta para lograr una sociedad más igualitaria desde el empoderamiento de las mujeres y las niñas, tal como lo proponen los objetivos de la Agenda 2030. El estudio se realizó en dos etapas: 1) a partir de la revisión y sistematización de fuentes secundarias de información en las últimas décadas, y 2) la definición de los principales componentes de la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Se concluye señalando la existencia de una brecha entre un andamiaje institucional y legal sólido y el incierto avance en el estado de la salud sexual y reproductiva de las mujeres.
Palabras clave: derechos humanos, salud sexual y reproductiva, mujeres y niñas, igualdad y empoderamiento, agenda 2030.

Abstract

Regulatory and institutional advances in women's human rights and their relationship with sexual and reproductive health in Mexico, 2010-2019

The objective of this chapter is to review the normative and institutional advances for the recognition of sexual and reproductive rights of Mexican women, as well as to identify the challenges for improving sexual and reproductive health. This analysis is part of the interest to envision the path that is needed to achieve gender equality and empower all women and girls, as proposed by the objectives of the 2030 Agenda. The study was carried out in two stages: 1) based on the review and systematization of secondary sources of information in recent decades, and 2) the

[1] Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte, <msolis@colef.mx>.

[2] Investigadora independiente, <esteredesc2016@colef.mx>.

definition of the main components of women's sexual and reproductive health. It concludes pointing out the gap between a solid institutional and legal framework and the uncertain progress in the state of sexual and reproductive health of women.
Keywords: human rights, sexual and reproductive health, women and girls, equality and empowerment, 2030 Agenda.

Introducción

En este capítulo interesa contribuir a valorar los avances en la igualdad de género en México, pensando en la ruta que marca la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, principalmente en su dimensión de inclusión social. En particular, se busca reflexionar sobre los alcances de las acciones gubernamentales en materia de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Lo anterior se corresponde con los objetivos específicos de la Agenda 2030 de "garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades" y de "lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2018).

Para alcanzar el objetivo de este estudio se revisaron los principales cambios legislativos e institucionales realizados en el período 2010-2019, que han permitido el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, haciendo particular referencia a los derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, se presenta un análisis descriptivo de los principales componentes de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en este período.

Como punto de partida, se expone que estos cambios se enmarcan en el proceso de lo que se ha llamado la "institucionalización de la perspectiva de género". También es importante aclarar que el remitirnos a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres implica aludir a una serie de preceptos constitucionales, tales como: 1) Derecho a la vida; 2) Derecho a la libertad y la seguridad; 3). Derecho a la igualdad y a estar libre de toda forma de discriminación; 4) Derecho a la privacidad; 5) Derecho a libertad de opinión y de pensamiento; 6) Derecho a la información y a la educación; 7) Derecho a optar o no al matrimonio y a formar o no una familia; 8) Derecho a decidir si tener o no hijos/as, cuántos tener y cuándo; 9) Derecho a la atención y protección de la salud; 10) Derecho a los beneficios del progreso científico; 11) Derecho a la reunión y la participación política; y 12) Derecho a no ser sometido/a a torturas y maltratos.

Esta investigación se realizó en dos etapas, ambas requirieron de la revisión y sistematización de datos provenientes de fuentes de información secundarias. La primera etapa corresponde al seguimiento en el tiempo de

los principales eventos en la promulgación de leyes, programas y creación de instituciones relacionadas con los derechos humanos de las mujeres, en particular aquellos relacionados con el acceso a los derechos sexuales y reproductivos.

La segunda etapa consistió en la descripción de los cambios ocurridos en la última década en la salud sexual y reproductiva de las mexicanas. Para ello, se definieron cinco componentes: infraestructura y recursos humanos, anticoncepción, mortalidad materna, violencia obstétrica y embarazo adolescente. Este análisis se realizó a partir de los indicadores más representativos y reconocidos por instancias internacionales e instituciones gubernamentales.

La relación entre la evolución del marco normativo e institucional y el estado de bienestar en materia de salud sexual y reproductiva de las mujeres se encuentra mediada por múltiples factores, tal como lo han descrito Berrio y Singer (2016). Por tanto, consideramos este estudio como exploratorio, ya que es un acercamiento al problema de la eficacia de este andamiaje legal e institucional en la salud sexual y reproductiva de las mujeres. En el apartado correspondiente al análisis de los cambios en los indicadores sobre salud sexual y reproductiva se plantea que el contexto social de violencia que se vive en México puede considerarse uno de los principales factores que obstaculizan la eficacia del marco normativo e institucional construido en estas últimas décadas.

Se ha estructurado este capítulo en tres apartados, el primero corresponde al seguimiento de los cambios institucionales y normativos ocurridos en las últimas tres décadas, en particular destacando lo ocurrido en el período de 2010 a 2019. Posteriormente, se presenta una descripción de los principales indicadores acerca de la situación de las mujeres en lo que respecta a la salud sexual y reproductiva, a través de cinco componentes. En las conclusiones, se propone una síntesis de los avances y se identifican los principales retos en el campo de la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

Institucionalización de la perspectiva de género

La institucionalización de la perspectiva de género se concibe como un proceso de cambio social impulsado por las condiciones que se presentan en las últimas décadas del siglo pasado, asociadas a la globalización y la gobernanza mundial que se gesta alrededor de las Organización de las Naciones Unidas (ONU). En este contexto, la lucha feminista ha logrado el reconocimiento de la condición social desventajosa de las mujeres, así

como generar acuerdos internacionales que permitieran el respeto de sus derechos humanos[3] en cada Estado-nación.

Se entiende como institucionalización de la perspectiva de género a un conjunto de cambios culturales y estructurales que se orientan al logro de la igualdad de derechos, de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres. Para ello, se requiere reconocer las desventajas femeninas en contextos en los que la desigualdad entre hombres y mujeres ha sido históricamente naturalizada e invisibilizada. Lo anterior implica que la institucionalización de la perspectiva de género necesariamente conlleva una serie de tensiones y conflictos en los distintos ámbitos de vida.

De entrada, este proceso de cambio social aparentemente impulsado desde la esfera pública, en perspectiva histórica, surge de las luchas de las mujeres gestadas desde abajo, es decir, desde la vida privada y personal, pasando por la conquista de las agendas públicas de distintos países y llegando al reclamo internacional por los derechos de las mujeres, como un logro de lo que se ha denominado la tercera ola del feminismo, durante la década de los ochenta (Ulloa, 2013).

Aunque resulta complicado desentrañar la relación de la institucionalización de la perspectiva de género (desde la esfera pública) con los avances en la subjetivación femenina en los territorios concretos, nos interesa señalar que se trata de procesos concomitantes, y que la fortaleza y el avance del primero se complejiza por las contradicciones que se suscitan por las disputas de distintos agentes que interpretan y construyen sus agendas políticas desde lugares de enunciación muchas veces irreconciliables.

En este análisis vamos a entender a la institucionalización de la perspectiva de género de manera un tanto restringida, puesto que de manera amplia implicaría transformaciones en formas de percibir la realidad, de relacionarse, de habitar los ámbitos privado y públicos, y de encarnar los roles sociales de género, mientras que solamente nos interesa dar cuenta de las acciones del gobierno mexicano, creando un marco legal e institucional para impulsar la perspectiva de género, así como generando procesos de transversalización de esta perspectiva, tanto al interior del mismo gobierno como en las políticas públicas que se diseñan e implementan a lo largo de las últimas décadas.

Más que un recuento exhaustivo, resaltaremos los eventos que consideramos marcan un punto de avance en la institucionalización de la

[3] Aunque el principio de igualdad entre hombres y mujeres fue incluido en la Declaración de Derechos Humanos en 1948, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada por la ONU en 1979, representa un hito en el pleno reconocimiento de los derechos de las mujeres.

perspectiva de género. Dividimos en tres momentos este recuento: en el primero se presentan como antecedentes las acciones correspondientes a los años ochenta y noventa del siglo pasado, que hemos llamado las semillas del proceso de institucionalización; el segundo corresponde al inicio del siglo y de la transición democrática en México, que consideramos como de florecimiento de las instituciones básicas de la transversalización de la perspectiva de género; y en tercer lugar, nos referimos a los eventos recientes que dan lugar a un proceso de ampliación de derechos, así como de revisión y adecuación del camino andado.

Las semillas del cambio

En México, se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres desde que el Gobierno de la República se sumó a los acuerdos derivados de las Conferencias Mundiales de la Mujer celebradas en 1975, en México; en 1980, en Copenhague; en 1985 en Nairobi; y en 1995 en Beijing. Como precedentes de lo que es propiamente la institucionalización de la perspectiva de género en México, Ulloa (2013) identifica tres eventos:

> a) la creación del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 1980; b) la separación de los feminismos autónomo e institucional, en 1984; y c) la migración de gran número de feministas a los partidos políticos, la administración pública y la academia, a partir de 1985 (pp. 16-17).

En esos años, surgen varios centros de investigación dedicados a los estudios sobre la mujer, como el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) del Colegio de México (1983) y el Centro de Estudios de la Mujer, antecesor del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), de la Universidad Nacional Autónoma de México (1983).

En los años noventa, especialmente la segunda mitad de esa década, inicia una tendencia más clara en la institucionalización de la perspectiva de género, que tendría su avance más notorio en la primera década del siglo XXI. Entre los eventos a destacar se encuentra la creación del Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) (1995-1998), que formó parte del Sistema Nacional de Planeación, lo cual implicó el seguimiento obligatorio de las entidades de la administración pública federal y de las paraestatales dependientes del Gobierno Federal. Dicho programa tenía como propósito impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de acciones encaminadas a ampliar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo en igualdad de oportunidades. En esos años se creó también la Comisión de Equidad y Género en el Congreso de la Unión y se

logró la reforma a la legislación en contra de la violencia intrafamiliar en el Código Penal (Ulloa, 2013).

A fines de esta década, el PRONAM se convirtió en la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que tenía la encomienda de promover la ejecución, evaluación y seguimiento del Programa Nacional de la Mujer en la administración pública federal y en los programas estatales. En 1998, se destaca la acción de más de mil mujeres de todos los estados de la república que llegaron a la Cámara de Diputados e instalaron el Parlamento de Mujeres de México (Ulloa, 2013).

El florecimiento institucional de la perspectiva de género

El inicio de siglo significó para México un parteaguas en la transición democrática, ya que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había estado en el gobierno durante más de medio siglo, deja la silla presidencial para que el partido de derecha, Partido Acción Nacional (PAN), tome la conducción del gobierno federal. Al mismo tiempo, la capital del país —el Distrito Federal, hoy Ciudad de México— se constituye en una entidad federativa, llegando al gobierno local un partido de centro-izquierda: el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Este contexto es importante puesto que las políticas públicas están determinadas por los diversos discursos políticos que tienen prioridades y concepciones distintas acerca de las transformaciones en materia de igualdad de género. De tal manera, la avanzada en el reconocimiento de nuevos roles y relaciones de género se presenta principalmente en las políticas impulsadas en el Distrito Federal.

En 2001 se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el desempeño de la política de género. Este organismo descentralizado se encarga de la promoción y el fomento de las condiciones para la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres. Asimismo, se hace cargo del monitoreo y la evaluación del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación entre Mujeres y Hombres (PROEQUIDAD), que ha tenido como objetivos:

> incorporar la perspectiva de género en los planes y programas de la Administración Pública Federal; determinar e impulsar un marco jurídico nacional sobre derechos para las mujeres y las niñas; fomentar la igualdad de oportunidades económicas, educativas, de salud, de poder y toma de decisiones para hombres y mujeres; prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; y fomentar una imagen equilibrada y respetuosa

> de las mujeres sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación (Carmona, 2015: 225).

Entre 1987 y 2003 se crean los llamados *Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres* (MAM) como las instancias del Estado que se distribuyen a nivel nacional, regional y local para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, y que realizan acciones concretas para promover los derechos humanos de las mujeres y niñas, así como para erradicar la violencia contra ellas. En este período se crearon 31 institutos estatales, junto con el Instituto Nacional de las Mujeres como organismo rector.

En 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto de la creación del Centro Nacional de Equidad y Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), constituyéndose como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, teniendo la misión de incluir la perspectiva de género en el ámbito de la salud, mejorar las prácticas sobre salud sexual y reproductiva de la población e informar acerca de los derechos sobre la misma, así como abordar la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública.

Posteriormente, en mayo de 2005, se publica el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal, un proyecto dirigido a la incorporación de la perspectiva de género en las distintas instancias de gobierno. Ese mismo año se constituye el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) como apoyo al trabajo legislativo de la Cámara de Diputados.

Un primer logro de este centro data de 2006, cuando se aprueba la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la cual reglamenta el derecho a la igualdad jurídica de la mujer y plantea los lineamientos y mecanismos institucionales que debe cumplir la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado. Además, le otorga facultades a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para observar el seguimiento, la evaluación y el curso de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres (Carmona, 2015).

En 2007, se presenta un segundo avance legislativo por parte de la Comisión de Equidad de Género, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, al aprobar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Tal como señala Carmona (2015),

> [e]sta ley es la primera ley en Iberoamérica en definir desde la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres las diferentes modalidades de la violencia —familiar, institucional, laboral, comunitaria y

> feminicida— y en instaurar los mecanismos para la erradicación de cada una. Asimismo, introdujo la figura "alerta de violencia de género", tendiente a poner en marcha los mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres (p. 227).

A finales de esta primera década del siglo XXI se desarrolla el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2008-2012, el cual establece una plataforma de estrategias para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y potenciar su agencia económica.

En los dos sexenios panistas, que abarcan el período 2000-2012, tal como señala Ulloa (2014), la perspectiva de género ha sido guiada desde dos modelos distintos, uno bajo el pensamiento conservador ("las derechas") y otro desde el feminismo, este último representado en los gobiernos del centro del país y de la capital de la república, hoy llamada Ciudad de México. Estas visiones contrapuestas se han reflejado en los cambios legislativos en materia de derechos sexuales y reproductivos en la Ciudad de México, en aspectos como la despenalización del aborto mediante la aprobación, en 2007, de la interrupción legal del embarazo (ILE) y la operación de recursos para llevar a cabo este procedimiento por parte de la entonces Secretaría de Salud del Distrito Federal, así como la aceptación de la diversidad sexual en materia de derechos conyugales.

Por otro lado, de acuerdo con la misma autora, el avance en la institucionalización de la perspectiva de género se ha visto limitado en las políticas de los gobiernos federales del PAN debido a que se ha seguido el criterio de igualdad pero desvinculado del principio de equidad. Esta desvinculación ha evitado que se modifiquen patrones tradicionales de pensamiento que frenan el pleno reconocimiento de los derechos de las mujeres. En concreto, Ulloa (2014) señala que, en materia de salud sexual y reproductiva, se promovió la planificación familiar centrada en el rol reproductivo de las mujeres, mientras que se ignoró el papel que juegan los hombres. La autora menciona, como ejemplo, que la mayoría de los métodos anticonceptivos están pensados para el cuerpo de las mujeres, que solamente a ellas se les atribuyen los peligros, la responsabilidad y los costos de un embarazo no deseado, y la forma como se aborda la transmisión sexual de enfermedades, en la que se excluye la idea de que los hombres tengan una sexualidad sana y responsable.

Nos interesa también recuperar los planteamientos de Ulloa (2014) respecto a la tensión y conflictividad subyacente en la institucionalización

de la perspectiva de género, que se ha expresado en la orientación de las políticas públicas en México. Estas tensiones y conflictividad tienen sus raíces en lo que caracteriza a la sociedad contemporánea en relación con el proceso del cambio cultural en marcha, que conlleva fluctuar entre dos fuerzas opuestas para la toma de decisiones: la primera asociada con las convenciones sociales y el pensamiento tradicional, y la segunda con los valores y modos de vida diferentes o poco convencionales que además apelan a la capacidad de elección y a la autonomía de los individuos dada nuestra socialización primaria en valores convencionales.

Los años de ampliación de derechos

En los años previos a 2010 se empiezan a visibilizar nuevas problemáticas relacionadas con la violencia de género y la salud sexual y reproductiva de las mujeres, entre ellas la violencia obstétrica, término que aparece por primera vez con un alcance legal en la Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, aprobada por Venezuela en 2007. Por otro lado, la concepción que se tenía del embarazo adolescente y de las condiciones que lo determinan son cuestionadas varios años atrás por autores como Stern (1997), quien discute las tradicionales explicaciones sobre este tipo de embarazo como un problema demográfico, con efectos adversos sobre la salud de la madre y el niño, y con una contribución a la transmisión de la pobreza, incorporando otro tipo de explicaciones relacionadas con los cambios sociales y culturales, así como con la vulnerabilidad social. De esta manera, se vuelve cada vez más evidente la necesidad de educar en materia de derechos sexuales y reproductivos desde la infancia.

Al comenzar con el recuento de los últimos años, cabe señalar a la reforma constitucional de 2011 como un parteaguas en la materia, pues a partir de esta se logra el pleno reconocimiento de los derechos humanos y, por tanto, se confiere al Estado mexicano la responsabilidad de garantizar su respeto. Esta reforma permite la integralidad de los derechos, es decir, que el compromiso de hacer propios los acuerdos internacionales se vuelve mandato inmediato, lo cual representa, además, importantes avances en materia de exigibilidad y justiciabilidad. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, este sería el mayor avance de la última década para el caso de los derechos humanos de las mujeres.[4]

[4] Se modificaron los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105, con lo cual se fortalece la protección de los Derechos Humanos en México; se reconoce el principio *pro persona*, que obliga a buscar la norma que brinde mejor protección, sea del ámbito nacional o internacional; y se reconoce la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los Derechos Humanos.

Ese mismo año es publicada la NOM-032-SSA3-2010, donde se establecen las características y requisitos que deben observarse en los establecimientos o espacios que brindan asistencia social a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad; en ella se señala que uno de los servicios que los establecimientos deben proveer es orientación para prevenir riesgos de salud sexual y reproductiva de acuerdo con la edad de los menores (Secretaría de Salud, 2010).

En 2012 es incorporada al Código Penal Federal y a otras legislaciones la figura de *feminicidio* para referirse al delito de privación de la vida de una mujer por razones de género (Toledo, 2012). En esta fecha entra en vigor la tipificación de la violencia obstétrica y de la esterilización forzada en el Código Penal Veracruzano, por lo que esta entidad federativa se convierte en la primera en legislar en torno a esta materia. Le siguieron Guerrero y Chiapas en 2014 y, hasta 2017, aproximadamente dos terceras partes de las entidades federativas la habían incluido en alguna de sus leyes. Únicamente estas tres entidades, junto con el Estado de México, han tipificado a la violencia obstétrica como un delito a perseguir, mientras que en el resto de las entidades se contempla solamente como una modalidad de violencia en su Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia (LAMVLV), en tanto que Durango decidió incluirla dentro de su Ley de Salud del Estado (CNDH, 2017).

En octubre de 2013 se celebra la Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, llegando al Consenso de Santo Domingo, que incluye acuerdos sobre la igualdad de género y la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Entre ellos destaca la búsqueda de una ampliación de la oferta, la calidad y la cobertura de servicios en esta materia; de la articulación de acciones con el sector privado, la sociedad civil y otras formas de organización social; el fortalecimiento los sistemas de información estadística para determinar la prevalencia del embarazo en niñas y adolescentes; la implementación de programas de educación integral para la sexualidad en los sistemas educativos y el aseguramiento de la existencia de servicios de aborto seguro y de calidad en los casos en que sea legal o esté despenalizado (CEPAL, 2013).

Este mismo año se presenta el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, PROIGUALDAD 2013-2018, el cual incluye como parte de su objetivo transversal 4, una estrategia mediante la que se busca impulsar el acceso de las mujeres a los servicios de cuidado de la salud en todo el ciclo vital, siendo la Secretaría de Salud la encargada del seguimiento de las siguientes líneas de acción:

1) Difundir los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, el derecho al consentimiento previo e informado, incluyendo a población indígena;

2) Impulsar esquemas integrales de servicios de salud sexual y reproductiva y prevención de VIH para adolescentes, jóvenes y mujeres adultas;

3) Instrumentar acciones para facilitar el acceso de las adolescentes a la anticoncepción de emergencia en todo el sistema de salud;

4) Realizar campañas para prevenir embarazos no deseados y ETS especialmente dirigidas a población femenina adolescente y joven;

5) Reducir la mortalidad materna y fortalecer la atención perinatal con enfoque de interculturalidad;

6) Impulsar el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, de los servicios de planificación familiar en todo el sector salud a nivel nacional.

También se introduce, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa de Acción Específico Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes 2013-2018 (PAESSRA), el cual presenta un diagnóstico sobre la situación respecto al tema donde se muestran los avances en la materia, así como objetivos específicos alineados con las metas nacionales, como: 1) Favorecer el acceso universal a información, educación y orientación en salud sexual y reproductiva para adolescentes; 2) Reducir embarazos no planeados e infecciones de transmisión sexual (ITS) en adolescentes, mediante el acceso efectivo a servicios de calidad específicos para esta población, y 3) Incidir en los determinantes que impiden el ejercicio pleno de la sexualidad y salud reproductiva de la población adolescente (CNEGSR, 2013).

Dicho programa establece estrategias, líneas de acción, metas e indicadores específicos para contribuir a la solución de los retos y rezagos en el área de la salud sexual y reproductiva de la población adolescente, las cuales están encausadas principalmente hacia las tareas de educación y difusión de derechos, de mejora en el acceso y la calidad de los servicios, la infraestructura y abasto de los centros de salud, así como de incidencia en los determinantes que impiden el ejercicio pleno de la sexualidad y la salud reproductiva de esta población.

Asimismo, en el Programa Sectorial de Salud 2013-2018 se establecen las estrategias y líneas de acción a seguir por este sector. En el área de salud sexual y reproductiva destaca la estrategia 4.2, enfocada a la reducción de la mortalidad materna, particularmente en comunidades marginadas, a partir de líneas

de acción dirigidas a la mejora de la calidad de la atención, el uso de un enfoque intercultural y la práctica de la consejería y la participación comunitaria.

Otro hito en la materia es el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) 2014-2018. Dentro de las estrategias que conforman este programa, una de las más importantes en el campo de la salud sexual y reproductiva, así como de los derechos humanos de las mujeres, es la correspondiente al punto 2.3, mediante la que se busca fortalecer los servicios para la detección oportuna de la violencia contra las mujeres en el Sistema Nacional de Salud, pues una de las líneas de acción que la conforman consiste en "promover políticas institucionales para erradicar la violencia de género que ocurre en los servicios de salud, incluyendo violencia obstétrica" (SEGOB, 2014).

Otro avance fue la promulgación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), decretada en diciembre de 2014 en el DOF. También se creó el Sistema Nacional de protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) a fin de impulsar la alineación, transversalización, diseño e implementación de la política pública en correspondencia con los dictados de dicha ley, y más tarde, en 2016, se presenta el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA). Se hace mención de esta normatividad e instrumento institucional, pues se trata de avances que complementan y amplían el reconocimiento de los derechos humanos, incidiendo en temas relacionados a la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Un año después se emite el Marco Jurídico para la Atención de la Salud Sexual y Reproductiva de los Adolescentes, en este se revisan los instrumentos relativos a esta materia y se exponen las relaciones entre los diversos tratados internacionales, así como las leyes y normas federales y estatales.

El tema del embarazo adolescente se vuelve central en 2015, pues el Gobierno Federal pone en operación la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), la cual se pone como meta para 2030, "erradicar los nacimientos en niñas de 10 a 14 años y reducir en un 50 % la tasa específica de fecundidad de las adolescentes de 15 a 19 años" (CNESGR, 2016). Con el fin de dar seguimiento a las acciones que conforman esta estrategia, se instaura el Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (GIPEA), en el cual participan representantes de distintas instituciones de gobierno. Esta estrategia se trabajó de la mano de diversas organizaciones de la sociedad civil que fueron apoyadas económicamente para la implementación de proyectos desarrollados por estas.

Durante 2016 se presenta otro acontecimiento relevante respecto a la problemática de la violencia obstétrica: la publicación en el DOF de la Norma Oficial NOM-007-SSA2-2016, la cual viene a sustituir y actualizar a

la NOM-007-SSA2-1993. En esta se disponen los criterios y procedimientos para la prestación de servicios de atención a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, así como a la persona recién nacida. Entre algunas de las disposiciones para la atención del parto, la nueva norma señala que ningún prestador de servicios de gineco-obstetricia debe discriminar o ejercer algún tipo de violencia sobre la mujer; están permitidas la ingestión de líquidos y la deambulación; la aplicación de la tricotomía vulvoperineal y el enema evacuante no son obligatorios; el número de tactos vaginales debe ser reducido y el uso de las episiotomías selectivo y dependiendo de la valoración clínica.

Asimismo, esta norma determina que la inducción del parto y la ruptura artificial de membranas se deben realizar según el criterio médico y mediante el consentimiento informado de la paciente. También se describen los procedimientos de vigilancia del puerperio inmediato, la importancia de la lactancia materna exclusiva en los 30 minutos siguientes al nacimiento, la importancia de la orientación y las consultas posteriores, así como los procedimientos de atención a la persona recién nacida, entre otros aspectos (Secretaría de Salud, 2016a). Es decir, en este documento se introducen nuevas disposiciones para que la atención gineco-obstétrica se desarrolle basada en las más recientes evidencias científicas y con apego y respeto a los derechos humanos de las mujeres.

Ese mismo año se adicionan diversas disposiciones al Reglamento de la Ley General de Salud, entre ellas, algunas relativas a la atención de urgencias obstétricas, con lo que se busca que esta se dé de manera oportuna mediante la colaboración entre las distintas instituciones de salud del país sin que la afiliación de las mujeres sea un obstáculo para ello (Secretaría de Salud, 2016b). Esto representa un importante avance en la lucha por obtener una atención médica digna y oportuna.

En 2017, la CNDH emite la Recomendación General No. 31 sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud, la cual se dirige a diversas autoridades de gobierno y tiene como objetivo describir este fenómeno y hacer visibles las situaciones de maltrato experimentadas por las mujeres gestantes en las instituciones de salud para contribuir a la identificación y eliminación de toda práctica que genere violaciones a sus derechos humanos. En este documento se reconoce el incumplimiento del Estado en poner a disposición de la población los medios necesarios para que pueda acceder a su derecho a la salud y se exhorta a las instituciones a implantar un modelo de atención obstétrica con enfoque humanizado, intercultural y seguro (CNDH, 2017).

Esta recomendación, aun cuando no es de carácter vinculante, es trascendente debido a que visibiliza la importancia de entender a la salud como

un derecho humano que debe ser respetado, en lugar de poner el lente en la "calidad" de la atención, visión que se ha venido desarrollando tradicionalmente. Asimismo, señala la importancia de trabajar para la mejora de la infraestructura hospitalaria y el aumento del presupuesto para este sector, con lo que se revela el papel que la violencia estructural juega en esta problemática. De igual manera, el documento enfatiza la necesidad de un enfoque humanizado e intercultural, lo que habla del importante rol que posee la cultura en el proceso de nacimiento y el impacto en la salud de las mujeres que pueden alcanzar las transformaciones en los significados y prácticas.

Este mismo año, la Ciudad de México añade el concepto de violencia obstétrica a su LAMVLV, mientras que Oaxaca y Zacatecas lo hacen un año más tarde. Durante 2019 se suman los estados de Baja California Sur, Nuevo León, Sonora y Yucatán, con lo que actualmente las únicas entidades pendientes son Jalisco, Michoacán, Sinaloa y Tabasco. Además, en noviembre de 2019 el término fue finalmente adicionado a la LGAMVLV (Cámara de Diputados, 2019), después de una serie de iniciativas que habían sido presentadas a lo largo de esta década sin alcanzar su aprobación en el Congreso de la Unión. Es importante mencionar, entonces, que el país cierra esta década de ampliación de derechos con un claro consenso por parte de las distintas entidades federativas respecto a la importancia de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia obstétrica.

A finales de 2019 se aprueba y presenta el nuevo PIPASEVM, correspondiente al período 2019-2024. Este evento es importante debido a la forma en que el programa es elaborado, pues parte de una serie de consultas públicas llevadas a cabo durante ese mismo año en Oaxaca, Colima, Sinaloa y el Estado de México con el fin de incorporar las voces de la sociedad civil y la academia en la elaboración de esta propuesta.

Durante la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL y la ONU-Mujeres, en enero de 2020, se aprobó el Compromiso de Santiago por diversos países de América Latina y el Caribe, entre ellos México. Este acuerdo está compuesto por 48 puntos relacionados con el acceso de las mujeres, niñas y adolescentes en toda su diversidad a una vida libre de violencia, así como a los servicios de salud integrales, incluyendo temas como la prevención del embarazo y de infecciones de transmisión sexual, y mediante el acceso a servicios de aborto seguro y de calidad, cuando este sea legal o haya sido despenalizado (CEPAL, ONU Mujeres, 2020).

Por último, es importante mencionar otra iniciativa de reforma a los códigos penales de los 32 estados de la república, que se presenta desde 2014

en Puebla: la llamada Ley Olimpia. Esta iniciativa ciudadana, impulsada por varias organizaciones y por el Frente Nacional de Sororidad, permite el reconocimiento de la violencia digital, ya que penaliza a quienes comparten contenido sexual sin consentimiento a través de mensajes, imágenes o audios por redes sociales. Hasta ahora 15 estados han aprobado la reforma, entre ellos Baja California, donde se reconoce a mediados de 2020.

En la figura 1 se sintetizan los principales avances en el marco normativo e institucional ocurrido en las últimas décadas en México, en materia de los Derechos Humanos de las Mujeres, destacando el tema de los derechos sexuales y reproductivos.

Este recorrido en la materia de los avances legislativos e institucionales para lograr el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres permite observar que se trata de un camino en el que convergen acciones de diverso orden, desde aquellas dictadas por organismos internacionales hasta las desarrolladas a nivel local. Sin embargo, estos avances no se dan de manera lineal y sin obstáculos, sino que se despliegan en medio de campos caracterizados por luchas de poder que buscan otorgar significados y orientaciones propias en la acción pública, tanto por parte de los partidos políticos como de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones religiosas y otros actores sociales.

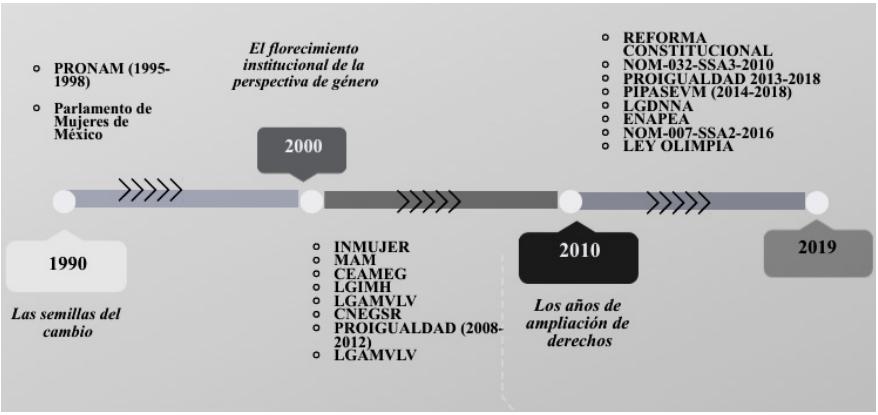
Un acercamiento a la salud sexual y reproductiva de las mujeres mexicanas

Una vez mostrados los avances que han tenido lugar en lo referente a la institucionalización de la perspectiva de género, es importante mostrar cómo es el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en la actualidad. Esta revisión nos permitirá valorar, aunque parcialmente, la distancia que se presenta entre los derechos enunciados en las distintas leyes, el andamiaje institucional y el acceso real al ejercicio de estos. Nos parece relevante dar cuenta de esta brecha, ya que tal es el principal problema que se presenta no solamente en lo referente a los derechos de las mujeres, sino en general de los derechos humanos.

Con el fin de contextualizar el análisis propuesto, planteamos que las últimas décadas no solamente se han caracterizado por lo que se ha denominado la transición democrática en México,[5] sino por el predominio de un

[5] Transición democrática que se caracteriza por la disputa de proyectos de nación contrapuestos, que en el uso coloquial se ubican en el espectro conservador a progresista.

Figura 1. Derechos Humanos de las Mujeres: Avances Normativos e Institucionales en México, 1990-2019



Fuente: Elaboración propia.

modelo de desarrollo económico neoliberal. Una de las consecuencias de este modelo y de la guerra contra el narcotráfico como política del Estado ha sido la generalización de la violencia social, lo que dio lugar a planteamientos como el del Estado fallido como una manera de explicar la crisis de inseguridad y descomposición social prevaleciente, así como describir el papel del Estado, el cual pasó de calificarse como ausente en su función de garante de los derechos humanos, a agente disruptor (Schmidt, 2012).

Como punto de partida consideramos la centralidad de la violencia económica para entender la imposibilidad de cerrar la brecha persistente entre los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano y el acceso real al ejercicio de estos derechos. Nos referimos a la violencia económica como la falta de acceso al trabajo digno y a los efectos de la precarización de la vida. Uno de estos efectos ha sido la imposibilidad de un acceso universal a la atención médica digna y oportuna, lo cual impacta en uno de los objetivos de desarrollo sostenible, el de "garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades" (CEPAL, 2018). De esta manera, pensamos que las políticas neoliberales dieron lugar al incremento de la desigualdad social y al desmantelamiento de la capacidad del Estado para garantizar el acceso a la seguridad y la protección social de la población.

En esta segunda parte del capítulo describimos, a través de distintos indicadores, los siguientes componentes de la salud sexual y reproductiva

de las mujeres: infraestructura y recursos humanos, anticoncepción, mortalidad materna, violencia obstétrica y embarazo adolescente.[6]

Infraestructura y recursos humanos

Para describir el panorama de la salud sexual y reproductiva en México iniciamos con cuestiones generales, como la afiliación a servicios de salud. Una baja afiliación puede considerarse un indicador de violencia estructural, la cual perpetúa la inequidad social y económica. Cabe señalar que la cobertura universal de salud forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, por lo que los países miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) aprobaron en 2014 la *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud* (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, 2014). Además, tres años más tarde, 70 profesionales de 28 países de América participaron en una reunión donde se discutieron distintos temas relacionados con esta estrategia. Respecto a este indicador, es posible señalar que en la última década se han dado cambios significativos, pues se ha presentado una disminución continua del número de mujeres fuera del sistema de salud pública entre 2005 y 2017. En 2005 más de la mitad (56%) de las mujeres mexicanas no se encontraban afiliadas a ningún servicio de salud; esta proporción disminuyó a un 39% en 2009, en 2013 llegó a un 20.7%, y bajó de nuevo hasta un 15.4% en 2017 (INEGI, 2005, 2010, 2013 y 2017a).

Otro número significativo en este ámbito son las camas censables, que pasaron de 77 mil 145 a nivel nacional en 2000, a 89 mil 085 en 2017, y las salas de expulsión, que disminuyeron de 6 mil 945 a 2 mil 581 en el mismo período (INEGI, 2019). Esto permite ver la existencia de una disparidad, pues aunque ha aumentado el número de afiliadas a servicios de salud, esto no se ha traducido en un crecimiento acorde de los recursos necesarios para otorgar una atención digna y oportuna. El caso de la disminución de las salas de expulsión es vinculado por Muños, Freyermuth y Ochoa (2020) con el aumento de cesáreas en nuestro país, lo cual supone riesgos y complicaciones para la salud de la mujer, pero además eleva los costos de la atención, tanto por los insumos y el equipo médico utilizados como por la estancia hospitalaria, que en algunos casos se alarga.

[6] Hemos omitido el componente de la violencia sexual, ya que requiere un análisis específico. Sin embargo, reportamos que en 2019, según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, se estima que el 27.2% de las mujeres mayores de 18 años habitantes de zonas urbanas fueron víctima de al menos un tipo de acoso personal y/o violencia sexual en lugares públicos (INEGI, 2020).

Desde 2007, el procedimiento de ILE se realiza en 12 hospitales y un centro de salud ubicados en la Ciudad de México (Aracena, Wilches y Figueroa, 2009). Cabe señalar que esta infraestructura no fue creada específicamente con el objetivo de satisfacer la demanda de servicios de ILE, y las unidades médicas que han brindado este tipo de atención han variado con el tiempo; sin embargo, su número se ha mantenido estable, pues actualmente 13 clínicas llevan a cabo el procedimiento, al cual se han sometido entre 2007 y julio de 2020 un total de 227 mil 686 mujeres (Gobierno de la Ciudad de México y Secretaría de Salud, 2020).

Un aspecto en el que se muestra un avance positivo es el que se refiere a los recursos humanos, pues mientras que en 2000 la totalidad de instituciones públicas de salud contaban con 140 mil 629 médicos, esta cantidad casi se duplicó hasta llegar a 244 mil 632 en 2017. Este crecimiento se vio reflejado claramente en el campo de la gineco-obstetricia, cuyos especialistas pasaron de 4 mil 511 a 10 mil 798 entre los mismos años. Estos especialistas otorgaron 4 millones 774 mil 466 consultas externas en 2000, mientras que en 2016 el número ascendió a 6 millones 341 mil 883. A pesar de los esfuerzos que se han puesto en la prevención del embarazo y la búsqueda de una cobertura más amplia en temas de educación sexual, el número de consultas de planificación familiar disminuyó entre 2000 y 2016, pasando de 12 millones 859 mil 858 a 10 millones 563 mil 863 (INEGI, 2019).

Anticoncepción

El uso de métodos anticonceptivos es un campo en el que no se cuenta con un panorama del todo claro, pues mientras que en 2000, 2 millones 552 mil 987 usuarias aceptaron utilizar un método por primera vez, en 2016 el número fue menor: 2 millones 152 mil 426 nuevas aceptantes (INEGI, 2019). Lo anterior puede interpretarse de distintas maneras, por un lado se relaciona con un mayor conocimiento y defensa por parte de las mujeres respecto al derecho a una autonomía reproductiva, pues se conocen casos en los que la anticoncepción es impuesta por el personal de salud o al menos ha sido resultado de un insistente ejercicio de persuasión,[7] pero por otra parte indicaría una escasa difusión y conocimiento de los métodos anticonceptivos y de su uso correcto; por tanto, se requiere más información e investigación sobre el tema.

En lo que respecta a las necesidades insatisfechas de métodos anticonceptivos de mujeres en edad fértil unidas, estas han disminuido en las

[7] Algunos ejemplos pueden verse en Espinoza (2019).

últimas décadas, de un 25.1% en 1987 hasta un 10% en 2009 (Secretaría de Salud, 2013). Al mismo tiempo, el conocimiento funcional o efectivo de métodos anticonceptivos se ha incrementado a nivel nacional entre 2003 y 2014, pasando de un 89.2% al 94.8%. Esto ha ocurrido de manera desigual entre las mujeres en edad fértil, pues los porcentajes disminuyen notablemente entre las adolescentes, aquellas con paridez cero, quienes residen en zonas rurales, hablan una lengua indígena o cuentan con los niveles de escolaridad más bajos. Los datos permiten ver el importante papel que juega la educación formal en este aspecto, pues en 2014, de las mujeres sin ninguna escolaridad, solo el 69.1% tenía un conocimiento funcional de los métodos (CONAPO, 2016). A partir de estos datos podemos señalar que el uso eficaz de métodos anticonceptivos como obstáculo al acceso a una salud sexual y reproductiva integral no ha sido eliminado del todo, por lo que muchas mujeres aún están expuestas a un embarazo no deseado.

Un indicador importante que puede hablarnos de la efectividad o no que han tenido los esfuerzos en pos de una mayor educación sexual y planificación familiar es la tasa de falla anticonceptiva, la cual ha aumentado de 61.4 casos por mil segmentos de uso para el período 2004-2009 a 67.4 por mil para 2009-2014. Un análisis publicado por CONAPO (2016) señala a la edad como una de las variables más significativas, con lo que las usuarias más jóvenes (menores de 25) son quienes presentan más riesgo de experimentar estas fallas por razones como su mayor fertilidad y el uso de métodos menos efectivos, así como su uso esporádico, pero también debido a cuestiones como el abandono de las campañas de anticoncepción y el deterioro de los servicios de salud sexual y reproductiva, así como los numerosos obstáculos experimentados por los adolescentes para acceder a los servicios de anticoncepción.

Por otra parte, cabe mencionar que las intervenciones quirúrgicas anticonceptivas tienen como usuarias mayoritarias a las mujeres, que en 2000 representaban el 90.91% del total, frente al 9.08% de usuarios hombres, y en 2016 estos porcentajes apenas se habían modificado (90.53% de mujeres frente a 9.46% de hombres) (INEGI, 2019). En este mismo sentido, destaca que el porcentaje de uso del condón masculino es también muy bajo y en el período entre 2009 y 2014 solo se incrementó 1.2%, pasando de 10.2% a 11.4% (CONAPO, 2016). Esto nos habla de una ausencia de corresponsabilidad por parte de los varones en la tarea de planificación familiar y de un fallo en la implementación de programas de educación sexual integrales que contemplen a los miembros de ambos sexos.

Mortalidad materna

La mortalidad materna es es el fallecimiento durante el embarazo, el parto y hasta 42 días después del parto y es "uno de los indicadores que muestra, de manera muy evidente, las brechas entre mujeres de diferentes países, regiones y ámbitos locales, que son resultado de una distribución inequitativa de ingresos, recursos materiales y beneficios generados con las políticas públicas de los gobiernos" (Freyermuth, 2016). En este sentido, la razón de mortalidad materna es elemento clave en el análisis de los avances en cuanto a la materialización de los derechos sexuales y reproductivos.

Como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 120 países, incluido México, firmaron en el año 2000 la Declaración del Milenio, a través de la cual adquirieron diversos compromisos, entre ellos reducir la muerte materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015. Sin embargo, a pesar de las distintas estrategias encabezadas por el gobierno, la reducción de la mortalidad materna ha sido más lenta de lo esperado, pues en este período la razón de muerte materna (RMM) pasó de 89.0 a 34.7 or cada cien mil nacidos vivos (nvr),[8] El compromiso era que se alcanzaría una RMM de 22.3 por cada cien mil nvr (Morales-Andrade *et al.*, 2018).

Violencia obstétrica

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016 muestra que el 33.4% de las mujeres entre 15 y 49 años que tuvieron un parto en México, experimentó algún tipo de maltrato por parte del personal que las atendió (INEGI, 2016). Un dato que destaca es que los lugares donde más se presentan este tipo de situaciones son los hospitales o clínicas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (INEGI, 2017b).

Aunque los datos recabados por la ENDIREH son relativamente recientes, existe información previa que permite confirmar que la violencia obstétrica ha tenido presencia desde años atrás, como los informes del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) que, a pesar de los vacíos de acceso y transparencia en la información, reportan 377 quejas presentadas ante las Secretarías de Salud locales y 161 ante las Comisiones locales de derechos humanos, entre los años de 2009 y 2012 (GIRE, 2013), así como 297 más entre 2012 y 2013 (GIRE, 2015).

[8] Esta RMM proviene del cálculo basado en las proyecciones de población del CONAPO 2010-2050. Cuando se realiza el cálculo con base en los certificados de nacimiento del Subsistema de Información sobre Nacimientos (SINAC), la RMM es de 34.6 (Luna, Muños y Freyermuth, 2017).

Un aspecto que merece particular atención en el tema de la atención obstétrica es el de las cesáreas, pues cuando estas se realizan sin una justificación médica o sin el consentimiento informado de la mujer pueden considerarse violencia obstétrica. Mientras que la Organización Mundial de la Salud recomienda que la tasa ideal de cesáreas debe oscilar entre el 10 % y el 15 % (OMS, 2015), en nuestro país este número es marcadamente superior y a la alza, pues entre 2000 y 2012 aumentó 15.1 puntos porcentuales, pasando de 30 % a 45.1 % (Suárez *et al.*, 2012). Según datos de la ENDIREH 2016, de los 3.7 millones de mujeres que tuvieron un hijo por cesárea entre 2011 y 2016, 10.3 % no fue informada sobre la razón de esta intervención y a 9.7 % no le pidieron autorización para llevarla a cabo (INEGI, 2017b).

Como señalan Muños, Freyermuth y Ochoa (2020), si bien este procedimiento correctamente utilizado ayuda a salvar vidas, tiene un costo que resulta elevado tanto para las instituciones como para la población, ya que pueden aparecer complicaciones a corto, mediano y largo plazo, no solo para la madre sino también para el recién nacido. Otras formas de violencia obstétrica también conllevan importantes consecuencias para ambos, en particular para la primera, que pueden ser físicas o psicológicas, entre ellas, dificultades para establecer la lactancia, incontinencia, hemorragias, desgarros, depresión posparto y estrés postraumático u otro tipo de secuelas emocionales (García, 2018).

Embarazo adolescente

Según datos de oficiales de natalidad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2018 el 17.11 % de los nacimientos en México provenía de madres con edades entre los 10 y 19 años. Las entidades de la República Mexicana con los porcentajes más altos de embarazo adolescente para el 2018 fueron: Coahuila con 20.3 %, Chihuahua con 20.1 % y Durango con 19.4 % (INEGI, 2018a).

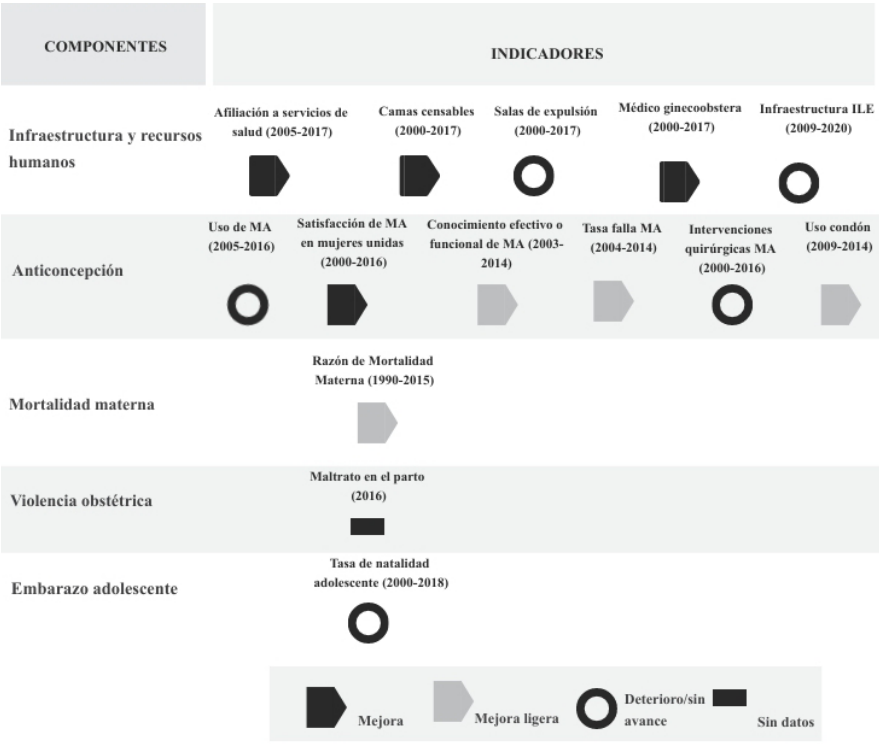
En el año 2000 en México, el 15.92 % de los nacimientos provenía de una madre adolescente. Este valor, comparado con el 17.11 % de 2018, nos muestra que, en términos reales, el número de nacimientos en casos de madres con edades entre los 10 y 19 años ha aumentado, siguiendo una tendencia diferente si se compara con la ocurrida en la fecundidad global de las mujeres.

Un dato más que permite observar el comportamiento del embarazo adolescente es la tasa específica de fecundidad por grupos quinquenales de edad, que para el grupo de 15 a 19 iba en descenso desde 1990 hasta 2007, al pasar de 81.4 a 69.2 nacimientos por cada mil adolescentes, pero tuvo un repunte entre 2007 y 2012, año en el que la tasa se sitúa en 77.0 (CONAPO, 2016). En 2018, el número había descendido de nuevo al llegar

a 70.6 (INEGI, 2018b), por lo que, aunque la tendencia es de nuevo a la baja, esto no ha ocurrido de manera constante.

A partir de una lectura de conjunto de los componentes y sus indicadores (figura 2) podemos señalar avances en la infraestructura y los recursos humanos, aunque todavía insuficientes. En el componente relativo a la anticoncepción, se presentaron logros lentos y contradictorios, ya que el aumento de las intervenciones quirúrgicas en mujeres y el débil aumento del uso del condón indican que persiste la ausencia de la corresponsabilidad masculina. Hace falta un uso y conocimiento de los métodos anticonceptivos más extendido, además de un impulso del marco normativo e institucional para el ejercicio pleno del derecho a decidir.

Figura 2. Tendencias de los componentes de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en México



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la mortalidad materna, se representa con un indicador fuerte de incumplimiento del gobierno mexicano para la protección de la salud materna. Aunque hay pocos indicadores de la prevalencia de la violencia obstétrica, se trata de una problemática que poco a poco ha adquirido mayor visibilidad. Asimismo, el embarazo adolescente se mantiene como un tema que precisa mayor atención. Estos dos últimos componentes requieren un acercamiento desde la perspectiva de la violencia de género para conocer mejor los procesos que explican su dinámica, ya que tal como se señala en la campaña del CNESGR (2020), la mayoría de los embarazos en adolescentes son resultado de una violación sexual y se ha documentado que pueden formar parte de un *continuum* de violencia intrafamiliar.

Conclusiones

A partir de este recorrido se puede señalar que en las más de tres décadas de cambio social impulsado por la institucionalización de la perspectiva de género en México, se han tenido logros muy importantes que aportan referencias inéditas para otros países de América Latina. En la última década destaca la creación del INMUJERES; treinta y dos MAM; los centros CNEGSR y CEAMEG; se promulgaron dos leyes muy importantes: la LGAMVLV y la LGDNNA; se formularon los programas nacionales PROEQUIDAD, PROIPGAPF, PRONAPINNA, PIPASEVM y PAESSRA; y se implementaron normas como la NOM-007-SSA2-2016.

Sin embargo, observamos una brecha entre estos recursos institucionales y la situación del estado de salud sexual y reproductiva de las mujeres. Si bien nuestros indicadores muestran una visión limitada de los cambios socioculturales que se han presentado en nuestro país, identificamos retos importantes como:

- Mayor vulnerabilidad entre las jóvenes, las mujeres indígenas y mujeres habitantes de zonas rurales;
- Ausencia de los hombres en el análisis de la salud sexual y reproductiva, así como en las políticas y programas de gobierno, lo cual requiere trabajar para reducir las carencias en la educación sexual de hombres y mujeres, especialmente incentivar la corresponsabilidad paterna;
- Atención materna insuficiente para responder a los compromisos internacionales adquiridos;

- Necesidad de ampliar la atención y la prevención del embarazo adolescente, la violencia obstétrica y sexual.

Aunque contamos con un marco legal e instituciones sólido, hace falta avanzar tanto hacia una ciudadanía más informada y más activa, como hacia la mayor eficacia y eficiencia institucional para lograr una mejora certera del estado de salud sexual y reproductiva de las mujeres.

Referencias

Aracena, B., J. Wilches y A. Figueroa (eds.) (2009), *Interrupción legal del embarazo. Recursos disponibles en la Secretaría de Salud del Distrito Federal*. México: Instituto Nacional de Salud Pública, en <https://www.insp.mx/resources/images/stories/Produccion/pdf/101202_ile.pdf>.

Berrio, L. y E. Singer (2016), "La salud sexual y reproductiva: un ámbito de disputa en la construcción de ciudadanía para las mujeres en México", en M. Cejas (coord.), *Mujeres frente a las paradojas de la ciudadanía*, Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana/Editorial Terracota.

Cámara de Diputados (2019), "Aprueban diputados reformas en materia de violencia obstétrica", *Cámara de Diputados, LXIV Legislatura,* en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Noviembre/28/3783-Aprueban-diputados-reformas-en-materia-de-violencia-obstetrica>.

Carmona, S. (2015), "La institucionalización del género en México", en *Revista de El Colegio de San Luis*, Vol. 5, Nº 9, 220-239, en <https://doi.org/10.21696/rcsl592015468>.

Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (s.f.), *Niñas, niños y adolescentes. Interés superior y derecho de prioridad*, en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_logro_de_la_igualdad_de_genero>.

Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) (2013), *Programa de Acción Específico Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes 2013 – 2018*, en <http://www.gob.mx/salud|cnegsr/es/documentos/programa-de-accion-especifico-salud-sexual-y-reproductiva-para-adolescentes-2013-2018-134133>.

Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) (2016), Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA). *Informe 2016*, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239638/Informe2016_ENAPEAVF.pdf>.

Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) (2020), *Documentos de prevención del embarazo adolescente*, en <https://www.gob.mx/salud%7Ccnegsr/articulos/26-de-septiembre-dia-nacional-de-la-prevencion

-del-embarazo-en-adolescentes#documentos>.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), *Consenso de Santo Domingo*, en <https://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/PLE_Consenso_de_Santo_Domingo.pdf>.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: (CEPAL). ONU: LC/G.2681-P/Rev.3.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ONU Mujeres (2020), *Compromiso de Santiago*, en <https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf>.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2017), *Recomendación General Nº 31/2017*, Ciudad de México: CNDH.
Conferencia Nacional de Gobernadores (2014), *Declaratoria de la XLVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, en <https://www.conago.org.mx/reuniones/2014-10-10-aguascalientes-aguascalientes>.
Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2016), *Situación de la Salud Sexual y Reproductiva. República Mexicana*, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237216/Cuadernillo_SSR_RM.pdf>.
Espinoza, E. (2019), *Descolonizar el útero: experiencias y agencia frente a la violencia obstétrica en Tijuana, México*. Tesis de Doctorado en Estudios Culturales. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, en <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/20161364/>.
Freyermuth, G. (2016), "Determinantes sociales en la Mortalidad Materna en México", en *Revista Conamed*, Vol. 21, Nº 1, 25-32, en <https://www.medigraphic.com/pdfs/conamed/con-2016/con161e.pdf>.
García, E. (2018), *La violencia obstétrica como violencia de género. Estudio etnográfico de la violencia asistencial en el embarazo y el parto en España y de la percepción de usuarias y profesionales*. Tesis doctoral en Ciencias Humanas. Universidad Autónoma de Madrid, en <https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/684184/garcia_garcia_eva_margarita.pdf?sequen>.
Gobierno de la Ciudad de México y Secretaría de Salud (2020), *Interrupción Legal del Embarazo. Estadísticas Abril 2007 - 31 Julio 2020*, en <http://ile.salud.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/ILE-WEB-JULIO-2020.pdf>.
Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) (2013), *Omisión e indiferencia. Derechos reproductivos en México*, en <https://informe.gire.org.mx/>.
Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) (2015), *Niñas y mujeres sin justicia. Derechos reproductivos en México*, en<https://gire.org.mx/informes/>.
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2005), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2004*, en <https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825470388/702825470388_1.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009*, en <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/eness/17-acervo/acervo/240-encuesta-nacional-de-empleo-y-seguridad-social-eness-2009>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013*, en <https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/eness/2014/702825058777.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016), *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*, en <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017a), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013. Principales* resultados, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion_eness_2017.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017b), *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016. Principales Resultados*, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018b), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica ENADID 2018. Principales resultados*, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018a), *Estadísticas Vitales. Natalidad 2018* [Conjunto de datos], en <https://www.inegi.org.mx/programas/natalidad/default.html>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019), *Anuario Estadístico y Geográfico por Entidad Federativa 2019*, en <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGPEF_2019/702825192242.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020), *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/ensu/ensu2020_01.pdf>.

Luna, M., J. Muños y G. Freyermuth (2017), *Numeralia 2015. Mortalidad Materna en México*. Ciudad de México: Observatorio de Mortalidad Materna en México / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, en <https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/Numeralia-2015.pdf>.

Morales-Andrade, E., M. Ayala-Hernádez, H. Morales-Valerdi, M. Astorga-Castañeda y G. Castro-Herrera (2018), "Epidemiología de la muerte materna en México y el cumplimiento del Objetivo 5 del Desarrollo del Milenio, hacia los objetivos de desarrollo sostenible", en *Revista de Especialidades Médico-Quirúrgicas*, Nº 23, 61-86, en <https://www.medigraphic.com/pdfs/quirurgicas/rmq-2018/rmq182a.pdf>.

Muños, J., M. Freyermuth y M. Ochoa (2020), "Factores asociados al incremento de cesáreas en México, 2011-2014", en *Población y Salud en Mesoamérica*, Vol. 17, Nº 2, en <http://ccp.ucr.ac.cr/revista/>.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2015), *Declaración de la OMS sobre tasas de cesárea*, en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/161444/WHO_RHR_15.02_spa.pdf;jsessionid=5B867FC414C3E7BB63F2EF2037C2B931?sequence=1>.

Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS) (2014), *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud*, en <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/CD53-R14-s.pdf>.

Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (2016), Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.

PROIGUALDAD (2013), Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, en *Diario Oficial de la Federación*, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013>.

Schmidt, S. (2012), "México: un Estado suplantado", en Rev. IUS, Vol. 6, Nº 30, 67-83, en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200005>.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2014), *Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres 2014–2018*, en <http://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-integral-para-prevenir-atender-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres-2014-2018>.

Secretaría de Salud (2010), Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA3-2010, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad, en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/VIH/Leyes%20y%20normas%20y%20reglamentos/Norma%20Oficial%20Mexicana/NOM-032-SSA3-2010.pdf>.

Secretaría de Salud (2013), *Programa de Acción Específico. Planificación Familiar y Anticoncepción*, en <http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/descargas/PlanFam/PlanificacionFamiliaryAnticoncepcion.pdf>.

Secretaría de Salud (2016a), Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y de la persona recién nacida, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5432289&fecha=07/04/2016>.

Secretaría de Salud (2016b), Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, en *Diario Oficial de la Federación*, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5465965&fecha=19/12/2016>.

Stern, C. (1997), "El embarazo en la adolescencia como problema público: una visión crítica", en *Salud Pública de México*, Vol. 39, Nº 2, 137-143, en <http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5990/6839>.

Suárez, L., L. Campero, E. de la Vara, L. Rivera, M. Hernandez, D. Walker, M. Hernandez y E. Lazcano (2012), Elevada recurrencia a las cesáreas: revertir la tendencia y mejorar la calidad en el parto, en <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2012/doctos/seminario/M0502.pdf>.

Toledo, P. (2012), *La tipificación del femicidio/feminicidio en países latinoamericanos: Antecedentes y primeras sentencias (1999-2012)*. Tesis de doctorado en Derecho Público. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, en <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/121598/ptv1de1.pdf?sequence=1>.

Ulloa Pizarro, C. (2013), "La institucionalización de la perspectiva de género en México: una política pública en transición", en *Revista Análisis Público*, Vol. 2, Nº 2, 15-35, en <https://analisispublico.administracionpublica-uv.cl>.

Ulloa Pizarro, C. (2014), "Tensiones y conflictos en las políticas reguladoras de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en México (2000-2012): el problema de la incorporación del principio de equidad y del derecho a la igualdad de género", en *Sociológica*, Vol. 29, Nº 82, 125-150, en <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica>.

Vulnerabilidad y riesgos de la migración centroamericana en tránsito por México

Patricia Noemi Vargas Becerra[1]
Alejandro I. Canales Cerón[2]

Resumen

El tránsito de migrantes centroamericanos por México con destino a los Estados Unidos constituye un tema sin duda relevante, tanto por los volúmenes de población que involucra, como por los altos grados de vulnerabilidad y riesgos a los que están expuestos. Sin embargo, prevalece cierto grado de desconocimiento sobre la dinámica y cuantificación de estos flujos, así como de los diversos ámbitos en los que impacta. Con base en datos estadísticos recopilados de diversas fuentes, este documento presenta un análisis de los niveles, tendencias y las principales características sociodemográficas de la migración centroamericana reciente en tránsito por México. Asimismo, se documenta la situación de vulnerabilidad de esta población dada su condición irregular y no documentada, identificándose los distintos riesgos, agresiones, discriminaciones y delitos a los que está expuesta, lo que evidencia la necesidad de una política proactiva de los gobiernos de México y de los países centroamericanos de protección y gobernanza de estos flujos migratorios.

Palabras clave: Migración en tránsito, vulnerabilidad, migrantes centroamericanos.

Abstract

Vulnerability and risks of Central American transit migration through Mexico

The transit of Central American migrants through Mexico bound for the United States is undoubtedly a relevant issue, both due to the volumes of the population involved and the high degrees of vulnerability and risks to which they are exposed. However, there is a certain degree of ignorance about the dynamics and quantification of these flows, as well as the various areas in which they impact. Based on statistical data collected from different sources, this document presents an analysis of the levels, trends, and the main sociodemographic characteristics of Central American migration

[1] Profesora–Investigadora, Departamento de Ciencias de la Salud, Centro Universitario de los Altos, Universidad de Guadalajara, México, <patriciavargas72@gmail.com>.

[2] Profesor–Investigador, Universidad de Guadalajara, México, <acanales60@gmail.com>.

in transit through Mexico. Likewise, the situation of vulnerability of this population is documented given their irregular and undocumented condition, identifying the different risks, attacks, discrimination and crimes to which they are exposed, which shows the need for a proactive policy of the governments of Mexico and Central American countries for the protection and governance of these migratory flows.
Keywords: transit migration, vulnerability, Central American migrants.

Introducción

Entre los mayores desafíos para el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular está avanzar en la protección de los derechos de las personas que se movilizan internacionalmente, en particular de quienes lo hacen sin documentación migratoria. Se afirma que la violación a los derechos humanos de estas personas es el resultado de "la falta de sistemas de gobernanza de migración basados en derechos humanos a nivel local, nacional y regional, especialmente en aquellos países que experimentan crisis" (Naciones Unidas, 8-9 de mayo de 2017). Sin embargo, el tema puede ser mucho más complejo si se consideran los efectos no deseados de las políticas de contención migratoria, que han criminalizado a las personas migrantes y propiciado una cultura en contra de su presencia, lo que contribuye a incrementar el número y tipo de riesgos en los procesos de movilidad poblacional. Estas y otras cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las personas migrantes, la inclusión e integración y las distintas formas de discriminación deben ser abordadas en su complejidad.

La migración en tránsito por México representa un caso particular, dadas las condiciones de violencia e inseguridad pública que desde hace un par de décadas caracterizan el contexto social y político mexicano. Esto plantea un entorno de gran vulnerabilidad para los migrantes en tránsito por México, quienes se ven cotidianamente expuestos a diversas situaciones que ponen en riesgo su integridad física, su salud y su vida. En este sentido, la migración centroamericana en tránsito por México es un tema social y político primordial, tanto por los volúmenes de población, como por los altos grados de vulnerabilidad y riesgos a los que están expuestas las personas involucradas. Se trata además de un flujo con una especificidad propia de esta subregión, pues incluye a inmigrantes de los países del norte de Centroamérica (PNCA) y acontece en territorio mexicano con la injerencia de sus autoridades e instituciones, cuya actuación en diversas ocasiones ha puesto en entredicho los objetivos y principios de respeto a los derechos humanos que guían la política migratoria mexicana.

En el caso particular de la migración desde los PNCA a los Estados Unidos, su tránsito por México implica una elevada exposición a riesgos, entre los que destaca el tráfico y trata de personas y el accionar impune de bandas organizadas en torno al narcotráfico y otros delitos graves que desde hace ya más de dos décadas asolan el territorio mexicano (Canales y Rojas, 2018). Se reconoce que este problema ha adquirido dimensiones insospechadas en México cuando se evidenció el involucramiento del crimen organizado en el tráfico de personas que intentaban llegar a los Estados Unidos en un contexto de políticas migratorias restrictivas en ambos países (Rojas, 2017; Rojas, 2020).

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), México se ha constituido en un corredor migratorio que "ha sido poblado por redes de tráfico ilícito de migrantes que tanto local como internacionalmente realizan una actividad coordinada para el traslado de migrantes regionales, continentales y extra continentales hacia y desde los países de origen, que se extienden actualmente a países africanos y asiáticos hasta su destino final" (Centeno, s.f.: 7).

De esta forma, el tránsito de migrantes centroamericanos por México con destino a los Estados Unidos constituye un tema sin duda relevante, en especial por la importancia geopolítica de esta región, así como por los acuerdos migratorios entre México y Estados Unidos que, entre otras aspectos, incluye no solo la eventualidad de que se constituya en un *tercer país seguro*,[3] sino también —y particularmente— por los cambios en su política migratoria de una mayor rigidez, control y seguridad que se han hecho notorios con el despliegue de importantes contingentes de la Guardia Nacional en la frontera sur de México y por las rutas de tránsito.

Considerando lo anterior y utilizando datos estadísticos recopilados de diversas fuentes, este texto presenta un panorama de la migración desde los países del norte de Centroamérica, que incluye un análisis de los

[3] El término *tercer país seguro* corresponde a una situación de derecho internacional sobre los derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, que fue ratificado por la Convención de Ginebra de 1951. Con base en este principio, un Estado nacional que no es el de acogida y al que se solicita asilo o refugio, se compromete a conceder garantías suficientes de respeto a los derechos humanos de los migrantes solicitantes de asilo y garantiza el principio de no devolución a su país de origen. Normalmente se establece con respecto a un Estado nacional en el que el migrante solicitante de asilo o refugio ha estado antes de llegar al país de acogida. En este caso, México fungiría como ese *tercer país seguro* respecto a los migrantes centroamericanos que han llegado a los Estados Unidos y solicitado asilo en ese país.

niveles y tendencias de este fenómeno, estimándose el volumen reciente de la migración en tránsito por México. Igualmente, se documentan las aprehensiones y deportaciones, así como las características sociales y los perfiles sociodemográficos de los migrantes centroamericanos en su paso por México. Posteriormente, se abordan los principales riesgos y vulnerabilidades a los que están expuestas las personas estudiadas durante su trayecto hacia los Estados Unidos, incluyéndose el tema de los delitos y agresiones. Finalmente, se presentan algunas reflexiones para llamar la atención sobre esta población que por sus condiciones de movilidad se vuelve particularmente vulnerable frente a la emergencia sanitaria por la presencia del coronavirus SARS-CoV-2, constituyéndose en objeto y sujeto de atención prioritaria.

La migración desde los países del norte de Centroamérica

La migración desde los PNCA (Honduras, El Salvador y Guatemala) no es un fenómeno nuevo, aunque ha adquirido mayor trascendencia y visibilidad en la última década. Distintos factores se conjugan para explicar tanto el desencadenamiento de la emigración como su reproducción a lo largo de varias décadas. Entre ellos se pueden señalar, por un lado, las crisis económicas recurrentes, así como la conformación de sistemas y estilos de desarrollo dependientes y asimétricos que profundizan las desigualdades sociales y productivas internas e internacionales y subsumen a los países en una situación de subdesarrollo, pobreza y desigualdad social (Morales, 2003). A ello cabe agregar la situación de inestabilidad política y presencia de gobiernos autoritarios y dictaduras militares en el pasado, que coartaron las libertades sociales y políticas de la población y promovieron contextos de alta inestabilidad política por varias décadas (Castillo, 1999; IIDH, 1992). Asimismo, no se puede omitir el incremento en los niveles de violencia y la constante presencia del crimen organizado, que genera una situación de inseguridad pública junto al incremento de la violencia social y política (Olmos, 2005; Cruz, 2003). Por si fuera poco, se agregan las continuas y recurrentes afectaciones medioambientales, influenciadas sin duda por la fuerza del cambio climático, que genera nuevas situaciones de riesgo y vulnerabilidad para amplios sectores de la población (Canales y Rojas, 2018). Finalmente, no se puede dejar de mencionar la importancia del cambio demográfico y transformaciones en la estructura etárea, que generan un excedente de población que las economías locales no están en condiciones de absorber productivamente (Canales, 2018a).

En las últimas tres décadas, la migración internacional en los PNCA ha adquirido una mayor intensidad y complejidad. Si bien se trata de países de emigración neta, hasta los años ochenta del siglo pasado la migración se mantenía en niveles por debajo de los 500 mil emigrantes. Es a partir de esa década que la subregión inicia una fase de alta emigración, continua y sistemática, que refleja la creciente precariedad social, económica y humana que afecta a las poblaciones y comunidades de estos países. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial y las Naciones Unidas, ya en 1990 se alcanza un volumen de un millón de emigrantes, el cual se incrementa 2.2 millones en 2005 para alcanzar los 3.1 millones en 2015.

La emigración desde los países del norte de Centroamérica se inscribe dentro de los flujos migratorios Sur-Norte que caracterizan esta nueva era de migraciones en el mundo contemporáneo. Según datos de Naciones Unidas (2017), en 2015 más de 92% de los emigrantes de estos tres países residían en países desarrollados, y menos de 8% en países en vías de desarrollo. Esta situación se reproduce con mínimas variaciones en cada uno de estos países, siendo más intensa en el caso de El Salvador.

De acuerdo con la misma fuente (Naciones Unidas, 2017), Estados Unidos constituye por lejos el principal país receptor de la emigración de los PNCA. Hacia el año 2015, 89% de los emigrantes salvadoreños y 87% de los guatemaltecos, residía en los Estados Unidos, proporción que se mantiene en 82% en el caso de los migrantes hondureños.[4] En 2018 se estimó que había 3.1 millones de migrantes de los países del norte de Centroamérica residiendo en Estados Unidos, de los cuales 1.8 millones aproximadamente estarían en situación irregular (Canales, 2018b).

Sin duda, la gran mayoría de estos migrantes centroamericanos cruzó por México para ingresar a los Estados Unidos, un amplio contingente demográfico para quienes su tránsito por este país ha constituido una verdadera *odisea migrante*, especialmente si se consideran las condiciones de precariedad, vulnerabilidad y riesgos a los que se exponen en su trayecto (Canales, Fuentes, De León, 2019b).

4 Sin llegar a cuestionar esta amplia primacía de los Estados Unidos como principal destino migratorio, cabe señalar que en el caso de El Salvador y Honduras surgen otros dos países con alguna incidencia en la emigración. En el primer caso, se trata de Canadá, en donde en 2015 residián algo más de 48 mil migrantes salvadoreños, representando 3.3% del total de la emigración de ese país. En el caso de Honduras, destaca el hecho de que casi 40 mil migrantes residan en España, país que se ha convertido en un destino emergente y que concentra casi 6% de la emigración hondureña (Naciones Unidas, 2017)

Se trata de personas en situación de irregularidad migratoria, con alta vulnerabilidad en cuanto a sus derechos fundamentales. En este sentido, diversos autores señalan que es la condición de irregularidad lo que los ubica en estas situaciones de alta vulnerabilidad y exposición a riesgos de todo tipo: seguridad personal, salud, extorsión, robos, agresiones, discriminación, racismo y xenofobia, y todos ellos cometidos tanto por bandas del crimen organizado como por agentes del Estado y la población civil (Basok *et al*., 2015; Rojas, 2020). Entre estos riesgos destacan los que enfrentan grupos demográficos de mayor vulnerabilidad, como las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, especialmente cuando hacen su trayecto en forma no acompañada. Considerando lo anterior, a continuación se presenta un análisis de este flujo migratorio de centroamericanos en tránsito por México.

Niveles y tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México

Un primer punto por retomar se refiere a la estimación del volumen y las tendencias de este flujo de centroamericanos por territorio mexicano. Es evidente que, por su naturaleza, no existen estimaciones oficiales, por lo que se debe recurrir a distintas fuentes, modelos y supuestos para poder estimar este volumen y sus tendencias. Rodríguez Chávez (2016) plantea un método indirecto de estimación que aquí usamos, ajustando algunos de sus parámetros con base en nuestras propias estimaciones y metodologías. El modelo es relativamente simple y considera que el volumen de los inmigrantes en tránsito por México provenientes de estos tres países centroamericanos puede estimarse a partir de sus tres componentes, a saber:

a. Los migrantes que han sido detenidos por las autoridades mexicanas y devueltos a sus países de origen;
b. los migrantes que han sido detenidos por las autoridades norteamericanas en las zonas fronterizas de cruce y que han sido repatriados a sus lugares de origen;
c. los migrantes que han logrado sortear estos riesgos de detención, y que cada año arriban a los Estados Unidos en forma indocumentada.[5]

[5] Se supone que quienes arriban en forma documentada no necesitan hacer la travesía por México y pueden evitar los riesgos que ella implica.

Los datos de los dos primeros componentes los ofrecen directamente las estadísticas oficiales de los gobiernos de México y los Estados Unidos. Para este último, se ajustan los trimestres de cada año fiscal a los trimestres de cada año calendario. El punto más complejo es estimar el volumen de migrantes indocumentados que llega anualmente a los Estados Unidos y ha sorteado con éxito las barreras y detenciones en México y el cruce de la frontera con los Estados Unidos.

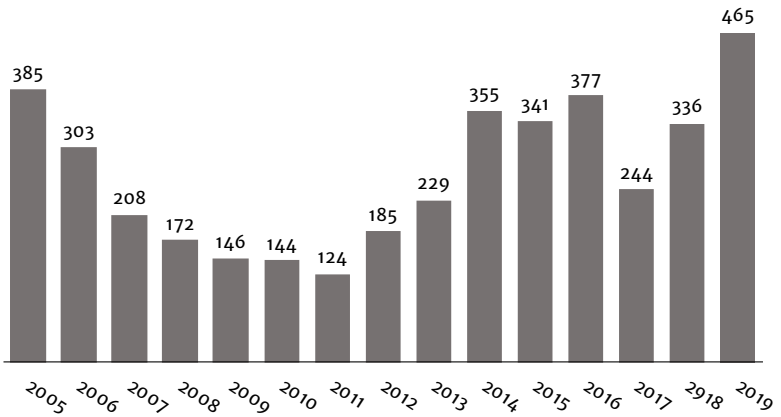
Rodríguez Chávez (2016) estima este flujo como un residual entre el volumen de centroamericanos que arriba cada año a los Estados Unidos y es registrado como un ingreso legal a ese país. En nuestro caso, optamos por utilizar una estimación alternativa del volumen de indocumentados que corresponde al componente c del modelo de Rodríguez, sustituyéndolo por el método residual propuesto por Passel (2007) y Passel y D'Vera Cohn (2011), usando las bases de datos de la *American Community Survey*[6] de cada año entre 2005 y 2019.[7] Una vez identificados los inmigrantes indocumentados en cada encuesta, se filtran según su año de arribo a los Estados Unidos, lo que nos permitió estimar para cada encuesta, el volumen de inmigrantes indocumentados provenientes de los PNCA que ingresaron a los Estados Unidos el año inmediatamente anterior al de la encuesta.

Con base en este método, se estimó el volumen y tendencia de la migración centroamericana en tránsito por México a partir de 2005, año cuya información es confiable y comparable entre sí. Este flujo no muestra una tendencia lineal de crecimiento, sino más bien una que toma la forma de "U". Hacia 2005 se estima en 385 mil el número de eventos migratorios de personas de Centroamérica que habrían transitado por México. En los años siguientes, este volumen habría experimentado un importante des-

[6] La *American Community Survey* (ACS) es realizada por la Oficina del Censo de EE. UU. y recopila información detallada sobre diversos temas, incluso cuestiones relacionadas con la movilidad poblacional, como el país de nacimiento, el año de inmigración y la ciudadanía, información con la que es posible realizar estimaciones residuales. La ACS tiene un diseño de recolección continuo con alrededor de 250 mil muestras mensuales; el tamaño nominal anual de la muestra fue de aproximadamente 2.9 millones de hogares para el período 2005-2009, con más de 1.9 millones incluidos en la muestra final. Para 2011, la muestra inicial se amplió a casi 3.3 millones de hogares, cifra que superó los 3.5 millones en el período 2012-2019; la muestra final de 2019 incluyó más de 2 millones. Ver <https://www.census.gov/acs/www/methodology/sample-size-and-data-quality/sample-size/>.

[7] Esta adecuación permite reducir el número de fuentes utilizadas, con lo cual disminuyen los errores propios de toda estimación indirecta que usa diversas fuentes de información no necesariamente compatibles, como encuestas y registros administrativos.

Gráfico 1. Eventos migratorios de personas de PNCA en tránsito por México, 2005-2020



Fuente: Estimaciones propias a partir de la base IPUMS-ACS, University of Minnesota (<ipums.org>), U.S. Department Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Estados Unidos, 2005-2019; Secretaría de Gobernación (SEGOB), Boletín estadístico, México, 2005-2020.

censo, llegando a registrarse solo 124 mil eventos migratorios en 2011 (ver gráfico 1).

Este descenso en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI probablemente se deba al efecto combinado de la crisis económica, el incremento de la violencia y el crimen organizado en México y la política de deportaciones en los Estados Unidos. En general, estos procesos habrían menguado entre 2010 y 2011, propiciando una recuperación del flujo migratorio en tránsito por México a partir de 2012.

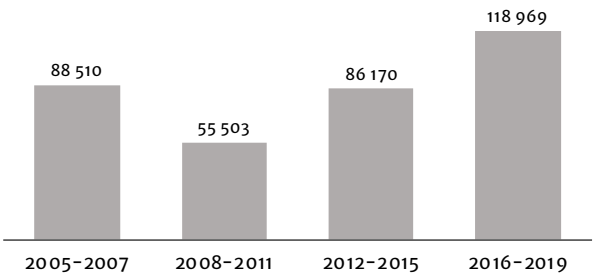
En efecto, a partir de 2012 inicia un repunte de la migración en tránsito hasta alcanzar en 2014 un volumen de 355 mil, cercano al que tenía 10 años antes y que se mantuvo relativamente estable hasta 2018. En 2019 se da un gran reimpulso, alcanzando un volumen récord de 465 mil eventos migratorios. Esto puede deberse a dos factores. Por un lado, al surgimiento de las llamadas "caravanas migrantes", que potenciaron el flujo migratorio proveniente de estos países centroamericanos. Y, por otro lado, al incremento de las aprehensiones de la patrulla fronteriza norteamericana en la frontera con México, como resultado de la política anti migratoria impulsada por Donald Trump.

No solo la migración en tránsito por México, sino todo el flujo migratorio centroamericano hacia los Estados Unidos, parece seguir esta misma

dinámica tendencial de un patrón en forma de "U", esto es, que se reduce en los años de crisis económica y deportaciones masivas, para retomar su impulso en los años post-crisis. De acuerdo con las encuestas *American Community Survey*, entre 2005 y 2007 el flujo anual de centroamericanos que entraron a Estados Unidos fue de 88.5 mil personas (ver gráfico 2). Este volumen se redujo a 55.5 mil migrantes anuales entre 2008 y 2011, período de mayor impacto de la crisis económica y de las deportaciones masivas, para recuperar su nivel y alcanzar 86.2 mil migrantes anuales entre 2012 y 2015, e incrementarse a 119 mil migrantes anuales en el período 2016-2019. Esto indica que la migración en tránsito por México sigue *grosso modo* este patrón general de la migración centroamericana a los Estados Unidos.

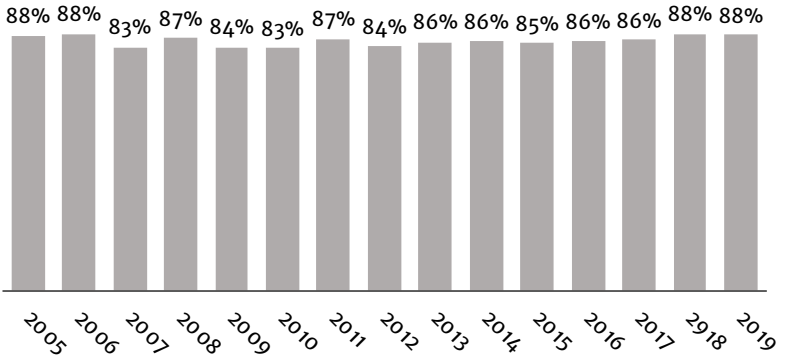
Frente al endurecimiento de las políticas de aprehensión y deportación, tanto en México como en Estados Unidos, las probabilidades de alcanzar con éxito la travesía por México, esto es, ingresar a los Estados Unidos sin haber sido detenido ni por la patrulla fronteriza de ese país ni por los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) de México, se reducen sustancialmente. Entre 2005 y 2019, la tasa de aprehensiones se mantuvo relativamente estable en un nivel superior al 80 % en cada año (ver gráfico 3). Esto indica que del total de migrantes centroamericanos que cada año inician su trayectoria por México, entre 80 y 87 % de ellos son detenidos en el proceso, ya sea por las autoridades mexicanas o las norteamericanas. Menos de 18 % logra ingresar a los Estados Unidos, aunque en ese caso quedan también expuestos a ser detenidos por las autoridades norteamericanas y sufrir un proceso de deportación hacia sus países de origen. Sin duda, se trata de un proceso de alto riesgo y que ilustra el elevado grado

Gráfico 2. Estados Unidos. Promedio anual de inmigrantes de PNCA que ingresaron el año anterior, según períodos, 2005-2019



Fuente: Estimaciones propias a partir de la base IPUMS-ACS, University of Minnesota (<ipums.org>).

Gráfico 3. Proporción de eventos migratorios de personas de PNCA que corresponden a aprehensiones por agentes migratorios mexicanos o por la patrulla fronteriza de Estados Unidos, 2005-2019.



Fuente: Estimaciones propias a partir de la base IPUMS-ACS, University of Minnesota (<ipums.org>), U.S. Department Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Estados Unidos, 2005-2019; Secretaría de Gobernación (SEGOB), Boletín estadístico, México, 2005-2020.

de vulnerabilidad al que están cotidianamente expuestos los migrantes centroamericanos en tránsito por México.

Las restricciones y endurecimiento de la política migratoria, tanto de los Estados Unidos como de México, ponen cada vez más obstáculos a la migración centroamericana, junto a lo cual se ocultan además diversas formas de violación de los derechos fundamentales de las personas migrantes y en tránsito por México.

Otro dato relevante es el cambio en el país de aprehensión y devolución (gráfico 4). Entre 2005 y 2007, las devoluciones realizadas por las autoridades mexicanas superaron en más del 75 % a las aprehensiones realizadas por la patrulla fronteriza norteamericana. En el primer caso se realizaron 165 mil devoluciones anuales, mientras en los Estados Unidos la patrulla fronteriza solo aprehendía a 93.8 mil centroamericanos cada año.

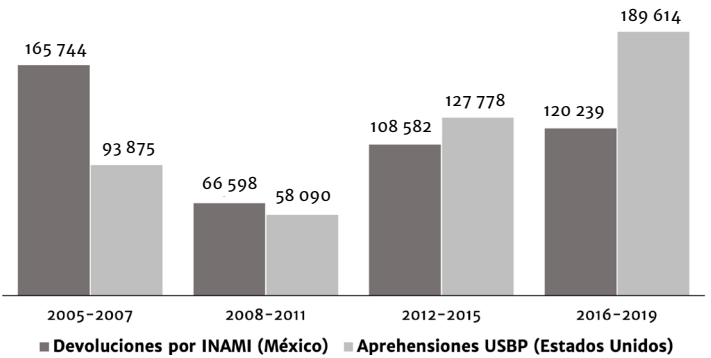
El volumen de devoluciones-aprehensiones, tanto en México como en Estados Unidos, se reduce entre 2008 y 2011, a la vez que tiende a equipararse en un monto de 66 mil y 58 mil devoluciones-aprehensiones anuales. Este período marca un punto de inflexión, en el sentido de que en años recientes no solo vuelve a incrementarse el volumen de devoluciones-aprehensiones, sino que además se invierte el rol de cada país en este proceso. Entre 2016 y 2019 las aprehensiones hechas por la patrulla

fronteriza superaron en más del 57 % a las devoluciones realizadas por el INM de México. En el primer caso, las aprehensiones se elevaron a 189 mil cada año, mientras que en el caso de las devoluciones en México, se incrementaron, pero solo a 120 mil eventos anuales.

Lo relevante de este cambio es que con ello se invierten también los lugares y espacios nacionales de mayor riesgo de devolución-aprehensión. Hasta mediados de la década pasada, el mayor riesgo de devolución se daba en el trayecto por México; hoy en día, en cambio, el mayor riesgo de aprehensión se da en el momento y lugares de cruce de la frontera México-Estados Unidos (gráfico 4). En todo caso, resulta igualmente relevante que el riesgo de devoluciones-aprehensiones se ha incrementado tanto durante el trayecto por México como al cruzar la frontera México-Estados Unidos, solo que, en este último caso, el aumento del riesgo ha sido mayor.

Finalmente, otro aspecto relevante de este flujo de migrantes en tránsito es el cambio en las rutas que ellos siguen a través de México. Normalmente los migrantes se trasladan por las vías ferroviarias de México, lo cual conlleva evidentes riesgos a su salud e integridad física. Hasta fines de la década pasada, la ruta más usada era la del Golfo y, en menor medida, la del centro de México. Sin embargo, frente a los riesgos de la violencia de grupos y mafias organizadas (narcotráfico, delincuencia común, extorsionadores, secuestros y similares), muchos han optado por seguir la ruta del

Gráfico 4. Aprehensiones y devoluciones* de extranjeros de PNCA por autoridad migratoria en Estados Unidos y México. Promedio anual



* Incluye eventos de deportación y retorno asistido por parte del INAMI.

FUENTE: Elaboración propia con base en U.S. Department Homeland Security, Yearbook of Immigration Statistics, Estados Unidos, 2005-2019; Secretaría de Gobernación (SEGOB), Boletín estadístico, México, 2005-2020.

occidente, en donde el paso por Jalisco —y Guadalajara en particular— se torna muy importante (FM4, 2013 y 2017). Según reporta la organización FM4 Paso Libre en sus informes, la seguridad y menor exposición a diversos riesgos y situaciones de violencia es lo que parece primar en la preferencia por esta nueva ruta de cruce y tránsito por México. Asimismo, con base en información reportada en la Encuesta Nacional de Derechos Humanos a Personas Migrantes en Tránsito por México, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM (CNDH y IIJ-UNAM, 2016), pareciera emerger una nueva ruta, en la que los migrantes centroamericanos optarían por transitar por los pueblos y ciudades del Pacífico mexicano, hasta arribar a Guadalajara, donde continuarían por la ruta de Occidente que ya se señaló. En el mapa 1 se ilustran las diferentes rutas que prevalecen actualmente en el tránsito de centroamericanos por México rumbo a los Estados Unidos.

Aprehensiones y deportaciones de migrantes centroamericanos en México

Las detenciones y deportaciones de migrantes de los países del norte de Centroamérica realizadas por el INM de México siguen el mismo patrón del total de la migración en tránsito por México ya reseñado. Se pasa de un volumen de 174.8 mil aprehensiones anuales en el período 2004-2007 a solo 66.6 mil en el cuatrienio siguiente, 2008-2011, aunque vuelve a incrementarse en los siguientes períodos, 108.6 mil entre 2012 y 2015, y 120.2 mil entre 2016-2019 (ver gráfico 5). Para 2020, con base en los datos registrados de enero a septiembre, proyectamos que el total de aprehensiones se reduciría a 38.7 mil eventos, muy inferior a los promedios anteriores, como consecuencia de la disminución y freno del tránsito migratorio debido a la pandemia por COVID-19.

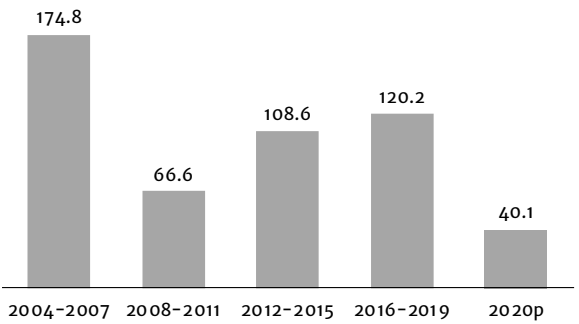
Junto con la forma de esta tendencia, resultan relevantes los cambios en la composición de los eventos de deportaciones anuales. Al respecto, dos aspectos son los que más destacan. Por un lado, la creciente participación de mujeres en las aprehensiones y deportaciones (gráfico 6) y, por otro, la también creciente participación de menores en la migración y de menores no acompañados en particular (gráfico 7).

En el primer caso, hasta 2012 la participación de las mujeres en el flujo migratorio en tránsito por México era menor. En el trienio 2010-2012 se registró un promedio de solo 8.9 mil mujeres detenidas cada año, mismas que representaban el 13% del total de aprehensiones de migrantes

Mapa 1. Rutas Tradicionales y Emergentes de la migración centroamericana por México. El corredor de Occidente y la Ruta del Pacífico

FUENTE: Elaboración propia con base en FM4, 2017; y CNDH e IIJ-UNAM, 2016.

Gráfico 5. Eventos de extranjeros de PNCA devueltos por la autoridad migratoria mexicana (miles)



FUENTE: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (SEGOB), Boletín estadístico, México, 2005-2020.

centroamericanos en su paso por México. A partir de 2012 se incrementa significativamente el volumen de aprehensiones de mujeres, lo que refleja un aumento de su participación en la migración en tránsito por México. En el trienio siguiente, 2013-2015, se registra un volumen de 26.6 mil mujeres centroamericanas detenidas cada año, lo que representa el 22% del total de aprehensiones anuales realizadas por el INM. Este volumen se incrementa a 32.9 mil aprehensiones anuales en el cuatrienio siguiente, 2016-2019, el 27% del total de aprehensiones de centroamericanos en ese período. En 2020 las aprehensiones se redujeron sustancialmente, fenómeno que se relaciona con el freno de la migración de tránsito producto de los impactos de la COVID-19 en la movilidad de la población a nivel general.

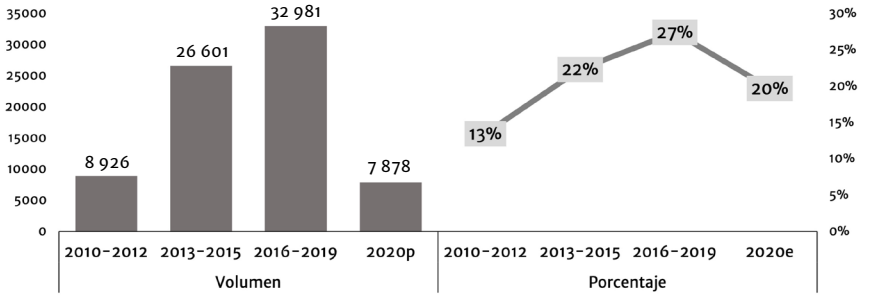
Sin embargo, este fenómeno parece haber afectado más a las mujeres que a los hombres. En el caso de las aprehensiones, el volumen se redujo a solo 7.8 mil detenciones, cifra incluso menor a la de los primeros años de la década pasada. Asimismo, aunque la proporción de mujeres aprehendidas se mantiene muy por encima de la prevaleciente hace 10 años, mostró también un descenso, de 27% en período de 2016-2019, a 20% proyectado para 2020. Esta menor proporción de mujeres aprehendidas es lo que nos indica que, aunque la pandemia parece afectar los flujos migratorios, no lo hace en todos los casos por igual. Tal pareciera que a las mujeres las ha aquejado más, por diversas razones que habrá que investigar. Desde diferencias de género en materia de cuidados y responsabilidades en el hogar, que ante esta crisis sanitaria se tornan más relevantes, hasta las mayores vulnerabilidades de la mujer en el proceso de migración y tránsito por México, que se acentúan en este contexto de pandemia.

Estas cifras dan cuenta de una mayor participación femenina en la migración en tránsito por México, lo que plantea situaciones particulares, especialmente por las condiciones de la misma migración que supone mayores riesgos y vulnerabilidad para las mujeres, quienes están expuestas a diversas formas de violencia de género y discriminación que se agregan a los riesgos de extorsión, violencia, agresiones y otros que caracterizan el tránsito migratorio en condiciones de alta precariedad y vulnerabilidad.

Asimismo, la población infantil y de adolescentes menores de 18 años también muestra un gran incremento, pasando de menos de 6 mil retornos asistidos entre 2010 y 2013, a 27 mil entre 2014 y 2017 y a 36 mil en 2018 y 2019.[8] Entre ellos, destaca la creciente presencia de menores no acom-

[8] En estricto rigor, los niños no pueden ser aprehendidos ni deportados, sino que son repatriados mediante un proceso de *retorno asistido*, y así son categorizados en las estadísticas más recientes que ofrece la Secretaría de Gobernación (SEGOB). En México, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014 expresamente prohíbe

Gráfico 6. México. Volumen y porcentajes de aprehensiones de mujeres procedentes de PNCA, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con base en SEGOB, Boletín estadístico, México, 2005-2020. 2020e: Volumen anualizado, estimado a partir de tendencia enero-noviembre de ese año.

pañados, los que pasaron de menos de 4 mil en el período 2010-2013, a 13 mil en 2014-2017 y a 10 mil en 2018-2019.

Junto a la migración femenina, la migración de menores plantea situaciones de alto riesgo que atentan contra su seguridad e integridad. Si en general la vulnerabilidad de los menores se acrecienta ante las condiciones en que se hace el proceso migratorio y su tránsito por México, la situación es aún más grave y dramática en el caso de menores no acompañados, quienes enfrentan el proceso migratorio sin siquiera la protección de algún adulto que los acompañe y apoye en todo el proceso.

Al igual que con todo el flujo migratorio centroamericano a los Estados Unidos, la migración infantil y de adolescentes, así como de menores no

la detención de menores en las estaciones migratorias. Ante ello, los niños y menores de edad suelen ser trasladados a albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sin embargo, el DIF no siempre cuenta con las instalaciones y el personal suficiente para dar atención a los infantes que han sido retenidos por las autoridades migratorias mexicanas. Frente a ello, en diversas estaciones migratorias se han habilitado albergues, algunos del DIF y otros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que dan atención a estos niños y adolescentes. El tiempo que pasan los menores en estos albergues es variable y depende de la fluidez con que las autoridades migratorias mexicanas y los consulados hagan contacto con los padres o tutores de los menores. Asimismo, la repatriación o retorno asistido se hace también a albergues en los países de origen, en donde los niños suelen hospedarse a la espera de sus padres o tutores.

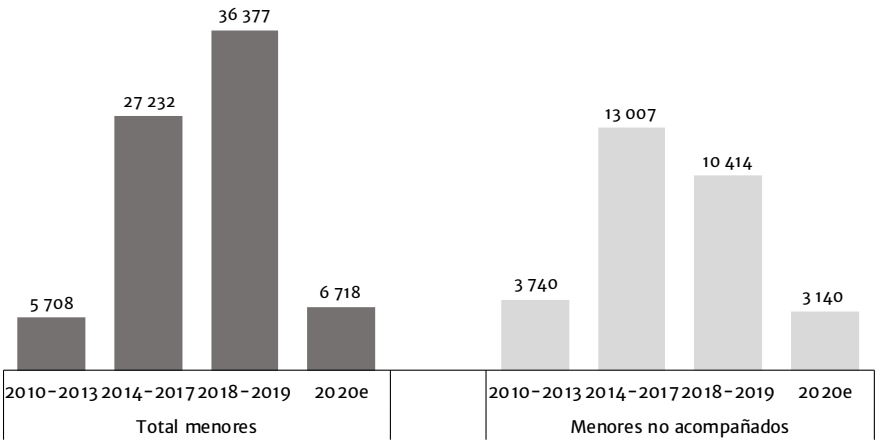
acompañados, también se ha visto afectada por la pandemia. En este caso el flujo se habría reducido en un 80 % entre 2018-2019 y 2020, al pasar de los 36.4 mil retornos asistidos ya mencionados a solo 7 mil proyectados para este último año. Sin embargo, cabe señalar que, en el caso de los menores no acompañados, aunque el descenso es también muy significativo, es algo menor, de tal modo que se proyectó para 2020 un volumen de retornos asistidos que sería un 30 % del promedio de años anteriores.

Las fuentes de información utilizadas en este apartado no permiten realizar un análisis detallado de las características de los migrantes en tránsito, por lo que en la siguiente sección se utilizará una encuesta específica a esta población para describir su perfil sociodemográfico.

Perfil sociodemográfico de los migrantes en tránsito

Para analizar y describir el perfil sociodemográfico y migratorio, nos basaremos en la Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México (ENPMTM), realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a unas mil personas migrantes en tránsito por México de 15 años y más. El trabajo

Gráfico 7. México. Retorno asistido de migrantes menores de edad de PNCA, total y no acompañados, 2010-2020



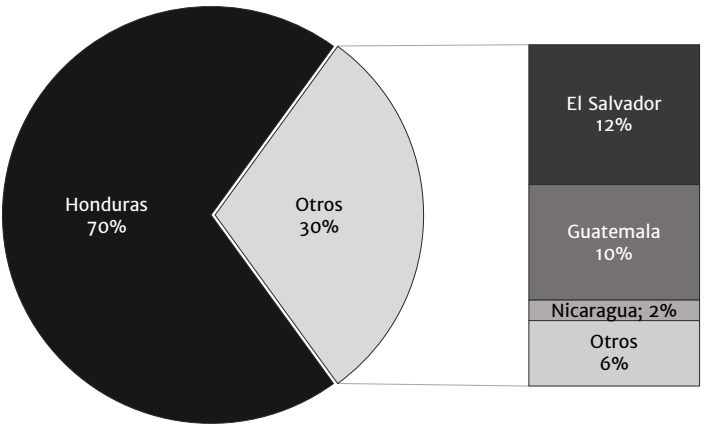
Fuente: Elaboración propia con base en SEGOB, Boletín estadístico, México, 2005-2020. 2020e: Volumen anualizado, estimado a partir de tendencia enero-noviembre de ese año

de campo de esta encuesta se realizó de junio a diciembre de 2016 en albergues y casas del migrante en todo el país. Junto con la Encuesta sobre Agresión y Abuso al Migrante, levantada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en 2012, estas encuestas son hasta ahora algunas de las fuentes que refieren a población en tránsito por México.

Un primer dato que nos ofrece la ENPMTM es la composición del flujo en tránsito por México según origen nacional de los migrantes. Como se observa en el gráfico 8, 94% de los migrantes en tránsito provienen de Centroamérica, destacándose el creciente peso que tiene la migración de origen hondureño. En concreto, de este país se origina prácticamente 70% del flujo en tránsito por México, lo cual refleja el impacto que ha tenido la crisis política, social y económica que afecta a este país centroamericano en los últimos años (Canales, 2018b). No es casual que sea precisamente Honduras el país de origen de las caravanas de migrantes, que desde fines de 2018, han comenzado a establecer una nueva estrategia migratoria y que ha permitido reposicionar el tema en la agenda pública, tanto en México como en Centroamérica.

Asimismo, sobresalen los casos de El Salvador y Guatemala, que aportan 12 y 10% respectivamente del flujo en tránsito por México, superando ampliamente a Nicaragua y a países de otras regiones del mundo. Considerando

Gráfico 8. Migrantes internacionales en tránsito por México, según nacionalidad, 2016



Fuente: Elaboración propia con base enCNDH e IIJ-UNAM. 2016.

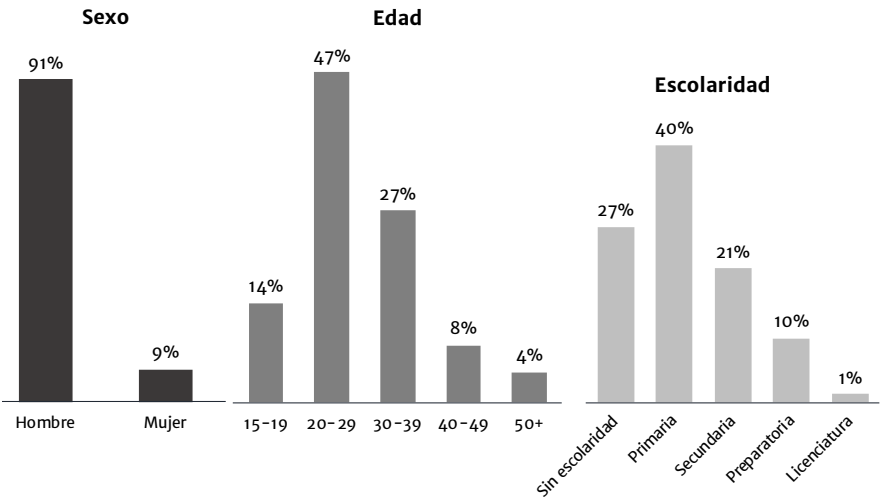
esta composición y el gran peso de los PNCA, a continuación se presenta una descripción del perfil sociodemográfico y migratorio de este flujo de personas en tránsito por México.

El flujo de centroamericanos en tránsito por México está compuesto principalmente por varones en edades jóvenes y de baja escolaridad. Como se observa en el gráfico 9, 91% del flujo de los migrantes son hombres y solo 9% mujeres, lo que implica una relación de 10 hombres por cada mujer en tránsito por México. Asimismo, destaca el hecho de que prácticamente la mitad de los migrantes (47%) tengan entre 20 y 29 años, a la vez que otro 14% sea menor de 19 años. Ello da cuenta de la alta participación de adolescentes y jóvenes en el flujo migratorio en tránsito por México.

En cuanto al nivel educativo, se trata esencialmente de población de baja y muy baja escolaridad: 27% de los migrantes declara no tener algún grado escolar, en tanto que, 40% tiene primaria completa o menos. Por el contrario, solo 10% dice tener estudios de preparatoria (*high school*) y un escaso 1% estudios de licenciatura.

Como es de esperarse, las causas de la migración son esencialmente económicas, derivadas de la falta de empleo y oportunidades en los lugares

Gráfico 9. Características sociodemográficas de migrantes centroamericanos en tránsito por México, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en CNDH e IIJ-UNAM. 2016.

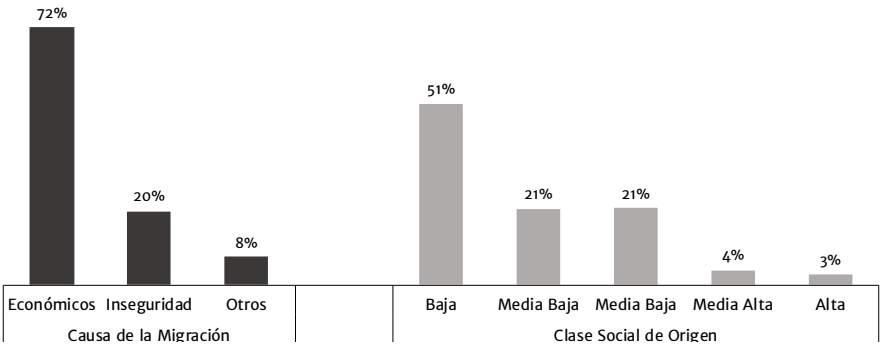
de origen (ver gráfico 10). Al respecto, 72 % de los migrantes declaran que han dejado su país por este motivo (económico). Sin embargo, destaca también el alto peso que adquiere la inseguridad social y pública (violencia, asaltos, etcétera) como factor de expulsión de migrantes centroamericanos. Prácticamente uno de cada cinco migrantes en tránsito declara hacerlo por este tipo de motivos. El 8 % restante manifiesta otros motivos, donde suele predominar la reunificación familiar

Concordante con lo anterior, destaca el origen social de los migrantes centroamericanos en tránsito por México: 51 % se autodefine como de clases populares o en situación de pobreza, 21 % se identifica como de clase media-baja y solo 7 % se declara como de clase media-alta o alta (ver gráfico 10). Esto confirma lo que ya se ha señalado en diversos textos (por ejemplo, Canales, 2019a) respecto al carácter de clase que suele tener el proceso migratorio y que involucra mayoritariamente a personas en situaciones económicas adversas.

Asimismo, el cruce por México lo realizan en condiciones de alta vulnerabilidad y riesgo. Prácticamente todos (94 %) transitan por México sin documentos que acrediten su estancia regular en este país, lo que pone en evidencia una situación particular sobre la política mexicana a este respecto (gráfico 11).

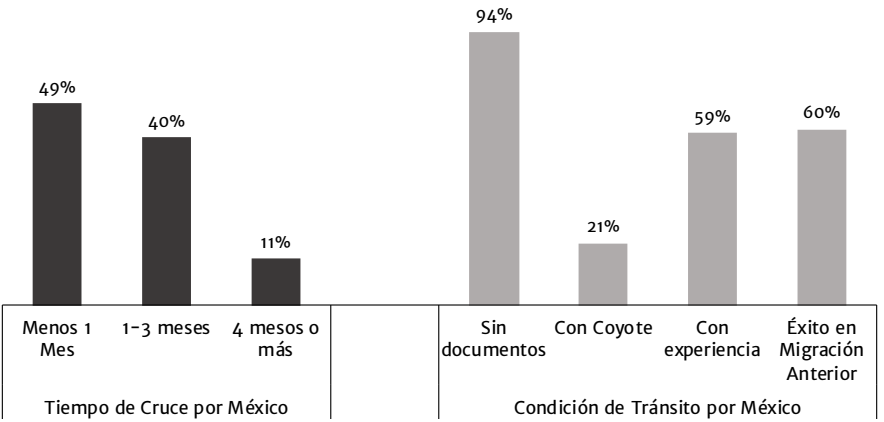
Por otro lado, los migrantes en tránsito no suelen usar o contratar los servicios de algún guía o persona que los apoye (polleros, coyotes o similares). En general, solo 21 % cruza usando las redes de polleros y coyotes.

Gráfico 10. Causas de la migración y condición de clase de migrantes centroamericanos en tránsito por México, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en CNDH e IIJ-UNAM. 2016.

Gráfico 11. Tiempo y condición de tránsito de migrantes centroamericanos por México, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en CNDH e IIJ-UNAM. 2016.

Probablemente ello se deba a que muchos de los migrantes que atraviesan México cuentan con experiencia migratoria previa, lo que les da un mayor conocimiento sobre los modos y medios de transitar por este país en condición de irregularidad migratoria, conocimiento de rutas, albergues y otras instituciones y mecanismos de apoyo y protección a los migrantes. De hecho, 59% de los migrantes centroamericanos declaran haber cruzado antes por México y solo 41% afirma que esta sería su primera experiencia migratoria. Asimismo, de los que cuentan con experiencia, 60% manifiesta haber tenido éxito en su migración previa a la actual, lo cual indica el grado de confianza y conocimiento del proceso en tránsito por México y cruce hacia los Estados Unidos (gráfico 11).

Por último, el tiempo que dura el trayecto por México es variado, aunque prácticamente la mitad de los migrantes (49%) dice tardar menos de un mes en atravesar el país. Sin embargo, destaca que 40% espera demorar entre uno y tres meses en su travesía y 11% espera tardar cuatro meses o más (gráfico 11). Para estos dos últimos grupos, prolongar su estancia los expone a una situación de mayores riesgos y posibles agresiones. Asimismo, el mayor tiempo para cruzar suele deberse a que cuentan con menores recursos, tanto económicos como de apoyo de redes sociales, lo que los obliga a desarrollar diversas actividades en México para allegarse los medios necesarios para continuar con su trayecto hacia los Estados Unidos.

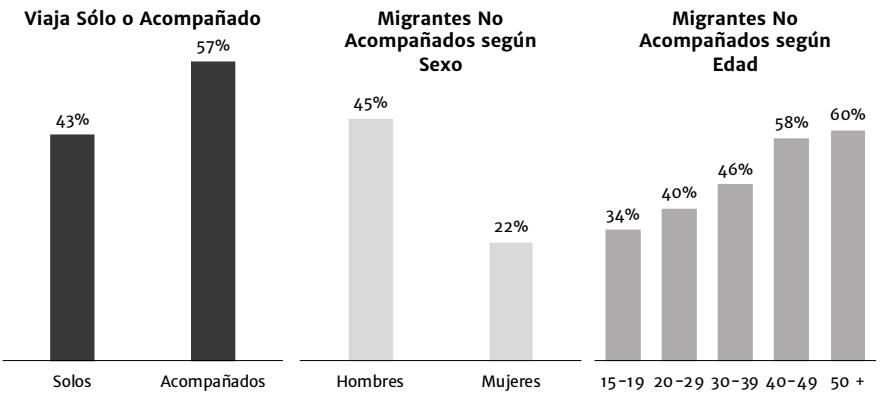
Riesgos y vulnerabilidad en el tránsito por México

El tránsito por México implica diversos riesgos, además de la eventual detención y deportación por parte de las autoridades mexicanas. Para conocer la situación de los migrantes en tránsito, usaremos tanto la encuesta de la CNDH y el IIJ-UNAM como la encuesta de la SEGOB y El Colegio de la Fontera Norte (El Colef).

Un primer aspecto a considerar es la alta proporción de migrantes no acompañados, lo cual redunda en una mayor exposición y vulnerabilidad frente a los diversos riesgos que implica el cruce por México, más aún en condición irregular. Según el gráfico 12, 43% de los migrantes cruza México solo, no acompañado ni por un familiar, amigo o conocido. Esta situación es más común en el caso de los hombres, en donde 45% migra en forma no acompañada. Sin embargo, destaca que en el caso de las mujeres, 22% cruza en forma no acompañada, lo cual constituye un factor de riesgo adicional que las coloca en situación de mayor vulnerabilidad.

Asimismo, sobresale el hecho de que un tercio de los adolescentes menores de 19 años cruza por México en forma no acompañada, lo cual constituye igualmente un factor adicional de riesgo y vulnerabilidad y exige una mayor y urgente atención, tanto por las autoridades mexicanas como por las organizaciones e instituciones de apoyo a los migrantes y la infancia, especialmente considerando que en todo contexto, más allá de las

Gráfico 12. Condición de acompañamiento de migrantes centroamericanos en tránsito por México, 2016



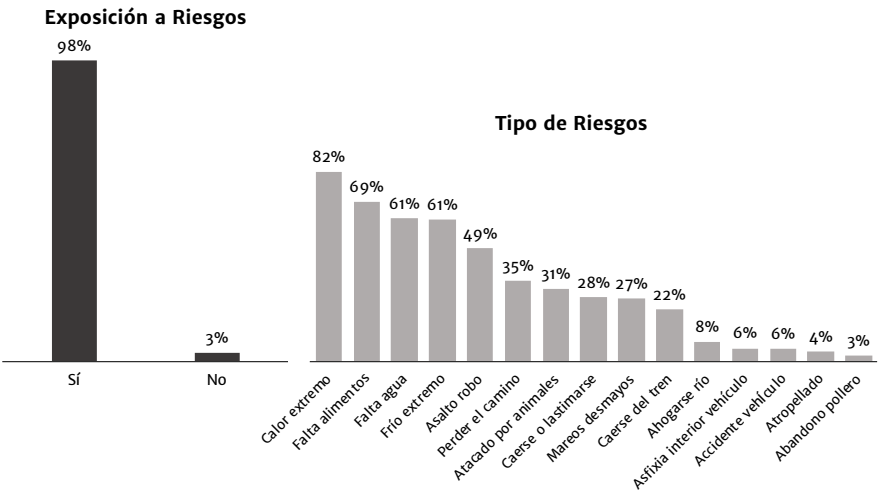
Fuente: Elaboración propia con base en CNDH e IIJ-UNAM. 2016.

situaciones y circunstancias, siempre debe primar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, situación que, sin embargo, es cotidianamente vulnerada en la migración en tránsito por México.

La situación de vulnerabilidad y de exposición a riesgos es un hecho del que los migrantes tienen cierta conciencia y conocimiento. Prácticamente todos (98%) declaran estar expuestos a algún tipo de riesgo durante su trayecto por México (gráfico 13). Entre los más comunes destacan las inclemencias del clima (calor y frío extremos), la falta de alimentos y agua, así como sufrir agresiones, robos, u otros delitos. A ello cabe agregar la exposición a accidentes y problemas de salud derivados de las mismas condiciones del viaje por México.

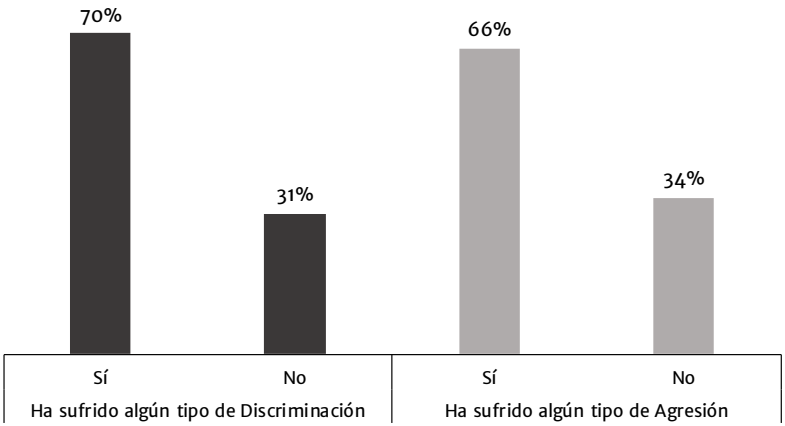
La discriminación, las agresiones y los delitos parecen ser, sin embargo, los riesgos que mayor interés concitan, tanto entre los mismos migrantes como entre las instituciones de apoyo y las autoridades mexicanas. Al respecto, los datos de la encuesta de la CNDH indica que 70% de los migrantes ha sufrido alguna forma de discriminación, a la vez que 66% ha sufrido alguna forma de agresión (gráfico 14). Según esta fuente, entre

Gráfico 13. Exposición a riesgos de migrantes centroamericanos en tránsito por México, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en CNDH e IIJ-UNAM. 2016.

Gráfico 14. Discriminación y agresión a migrantes centroamericanos en tránsito por México, 2016



Fuente: Elaboración propia con base een CNDH e IIJ-UNAM. 2016.

las primeras destaca el haberse sentido discriminado por el simple hecho de ser migrantes (57%) o por su falta de recursos económicos (35%). Asimismo, no dejan de ser importantes diferentes formas de discriminación por su condición étnico-cultural (acento y modo de hablar, apariencia física, vestimenta, color de piel y otros). Por su parte, entre las agresiones que sufren los migrantes destacan las amenazas (41%), burlas e insultos verbales (26%), agresiones físicas y detenciones arbitrarias (25%).

Delitos y agresiones sufridas por migrantes centroamericanos en tránsito por México

A estos datos sobre los riesgos y agresiones cabe agregar la continua exposición de los migrantes centroamericanos a diversos delitos y situaciones que atentan contra su integridad física, su salud y su propia vida. En este contexto, el Gobierno de México junto con El Colef han realizado la *Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes* (EAAM), cuyo objetivo es "estimar la dimensión de las agresiones, abusos y delitos de las que son víctimas los migrantes centroamericanos (Guatemala, Honduras y El Salvador) devuel-

tos por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses, así como los migrantes mexicanos devueltos por Estados Unidos" (EAAM, 2012).[9]

Al respecto, los datos de la EAAM indican que 13% de quienes cruzaron por México entre 2011 y 2012 fueron objeto de algún delito o agresión en su trayecto hacia los Estados Unidos. Esta es una incidencia importante que, aunque parece baja, es de gran relevancia y magnitud. Asimismo, se trata de delitos y agresiones recibidas directamente por los migrantes, sin considerar otros riesgos y vulnerabilidades como accidentes, enfermedades y distintas formas de discriminación.

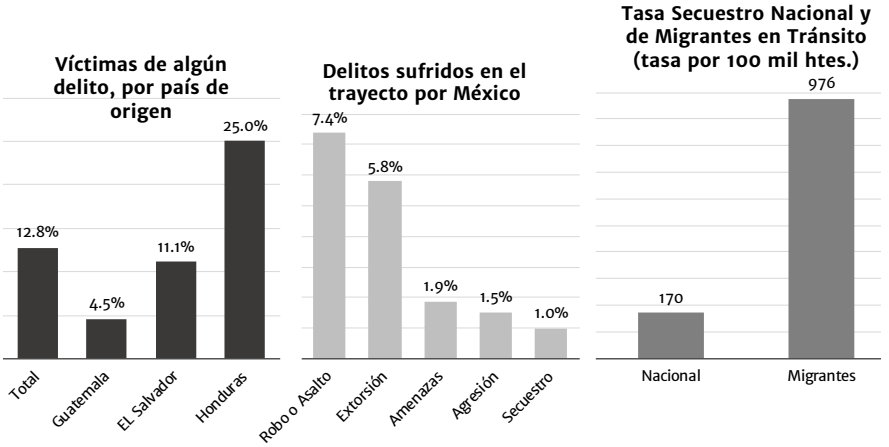
Cabe destacar el hecho de que sean los hondureños quienes están más expuestos a este tipo de agresiones y delitos. Prácticamente uno de cada cuatro migrantes hondureños ha sufrido algún delito en su trayecto por México, situación que solo afecta a 11% de los salvadoreños y a menos de 5% de los guatemaltecos. Estas diferencias en la exposición a riesgos y agresiones se explican en gran medida porque, en el caso de los hondureños, se trata de un flujo más reciente y, por lo mismo, disponen de menos redes sociales y conocimiento del proceso de cruce y tránsito por México, lo que los coloca en una situación de mayor indefensión. Asimismo, son los que menos acuden al uso de coyotes u otros apoyos durante su trayecto por México, mientras que su estancia en México es más prolongada, lo cual constituye dos factores que incrementan su exposición a mayores riesgos y vulnerabilidad (ver gráfico 15).

Entre los delitos con mayor frecuencia y recurrencia se encuentran los robos y asaltos y las extorsiones. En el primer caso, 7.4% de los migrantes ha sufrido algún robo en su trayecto por México, a la vez que 5.4% ha sido víctima de extorsión, especialmente por parte de alguna autoridad mexicana. Por su parte, las amenazas y agresiones muestran una baja recurrencia, con solo 1.9% y 1.5% de incidencia respectivamente (gráfico 15).

Finalmente, aunque los secuestros parecieran ser un riesgo menor en cuanto a su magnitud (solo 1.0% de los migrantes ha sufrido directamente

[9] Siguiendo la metodología de medición de poblaciones móviles, la EAAM es una encuesta a migrantes de Guatemala, El Salvador y Honduras que han sido aprehendidos en México o Estados Unidos y devueltos a sus países de origen. En el primer caso (migrantes centroamericanos aprehendidos en México) la encuesta se levanta en los puntos fronterizos de México y Guatemala que funcionan también como puntos de repatriación de migrantes. En el caso de los centroamericanos repatriados desde Estados Unidos, la encuesta se levanta en los aeropuertos de llegada de los migrantes deportados en cada país. La encuesta también incluye a los mexicanos repatriados desde Estados Unidos, los cuales no consideraremos en esta ocasión, pues nuestro interés se centra en el tránsito de centroamericanos por México.

Gráfico 15. México. Principales riesgos y delitos sufridos por migrantes de PNCA en su tránsito por México, 2011–2012



FUENTE: Elaboración propia con base en SEGOB, Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes, 2011–2012.

este tipo de agresión), en realidad se trata de un delito mayor y que refleja una situación de alta gravedad y riesgo para el migrante (gráfico 15). Cabe señalar que de acuerdo con la Encuesta de Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2012, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), la tasa de secuestro en México para ese año fue de 170 por cada 100 mil habitantes mayores de 18 años. Si comparamos esta cifra con la ya señalada para los migrantes en tránsito, vemos que para los migrantes centroamericanos la tasa de exposición al riesgo de ser secuestrado es casi seis veces superior a la de la población mexicana (controlando por las mismas edades). Esto da una clara idea del nivel del riesgo que significa el secuestro para este grupo de población y, por tanto, el alto grado de vulnerabilidad y desprotección en que se encuentra en su tránsito por México.

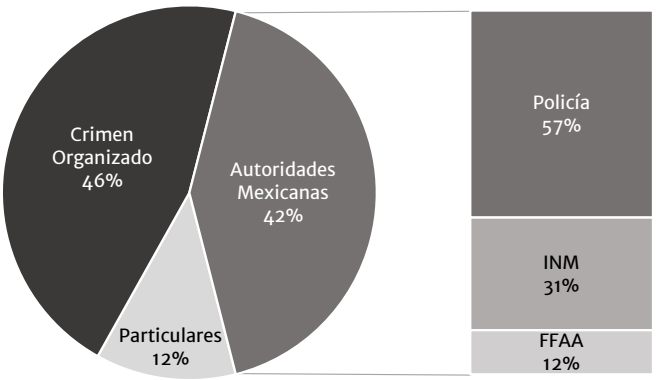
Un dato fundamental para entender el tipo de riesgos y vulnerabilidad de los migrantes centroamericanos en tránsito por México es la identificación de los agentes perpetradores de los delitos, lo que permite cualificar el tipo de riesgo al que se enfrentan cotidianamente los migrantes (ver gráfico 16).

Al respecto, los datos que ofrece la Encuesta de Agresión y Abuso a Migrantes son elocuentes: 46% de los delitos son perpetrados por bandas del crimen organizado, de los cuales menos de 15% corresponde a los polleros, coyotes y bandas de trata de personas y tráfico de migrantes, mientras que el 85% restante correspondería a las bandas de narcotráfico, secuestro, extorsión y otros delitos que han proliferado en México en las últimas dos décadas.

Por su parte, otro 42% atañe a delitos perpetrados por las propias autoridades mexicanas, entre las que destacan las distintas fuerzas policiales, que serían responsables del 57%, a la vez que las autoridades y agentes del INM, causantes de otro 31% de los delitos. Las fuerzas armadas (Marina y Ejército, fundamentalmente) que han asumido funciones y tareas en el combate al narcotráfico caen también en este tipo de delitos, siendo responsables de 1 de cada 8 crímenes que las autoridades mexicanas cometen contra los migrantes en tránsito. Solo 12% de los delitos contra migrantes son cometidos por otros particulares (personas o delincuentes comunes, así como otros migrantes).

Estos datos nos revelan algo que ya se intuía. El gran riesgo de la migración en tránsito no está en el desplazamiento en sí, sino en la condición de vulnerabilidad e irregularidad migratoria en la que se sitúan los migrantes centroamericanos en su trayecto por México. Es esta situación

Gráfico 16. México. Agentes perpetradores de los delitos a migrantes en tránsito por México, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en SEGOB, Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes, 2011-2012.

de irregularidad e indocumentación lo que los lleva a transitar por medios y modos ocultos y clandestinos, exponiéndose, por un lado, al actuar delictivo de las bandas organizadas y, por otro lado, a las extorsiones y agresiones por parte de las mismas autoridades mexicanas, los dos únicos grandes agentes perpetradores de delitos contra los migrantes en tránsito.

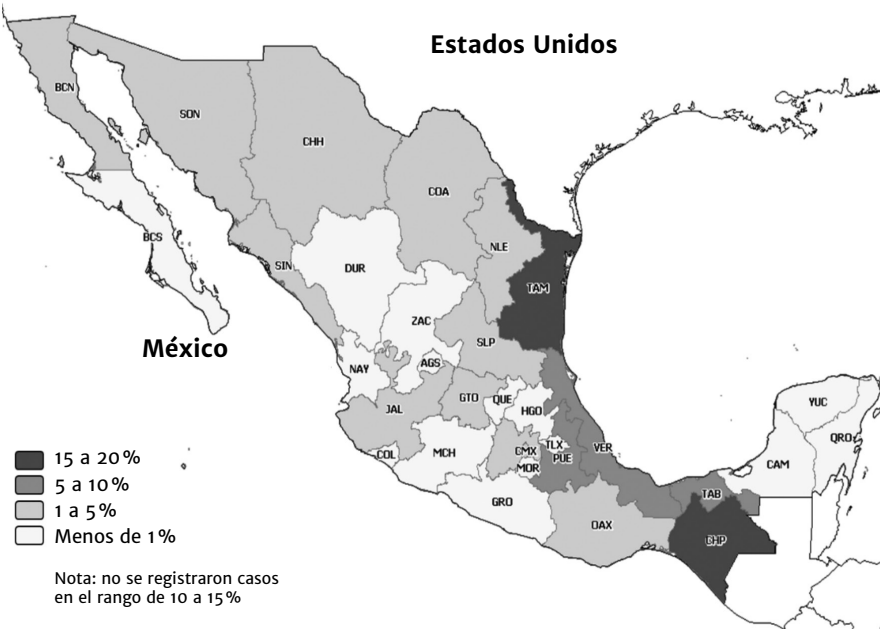
Es evidente que el nivel de riesgo y exposición de los migrantes se reduciría sustancialmente si contaran con algún modo de regularización de su situación migratoria que les permitiera, por una parte, salir de la situación de invisibilidad obligada por esa misma situación indocumentada y así alejarse de los espacios y medios de influencia y acción de las bandas del crimen organizado. Y por otra parte, su regularización migratoria con algún documento de visado temporal, por ejemplo, les permitiría salir de las redes de extorsión y agresión de las autoridades mexicanas, especialmente de las policías de distintos niveles y de los agentes del INM (Rojas, 2020).

En cuanto a los puntos de mayor exposición de los migrantes en territorio mexicano, destacan dos características (ver mapa 2). La ruta del Golfo continúa siendo la de mayor concentración de riesgos para los migrantes. Entre Chiapas (lugar de ingreso a México) y Tamaulipas (lugar de ingreso a los Estados Unidos), seguidos de los estados del Golfo de México, se cometen prácticamente 60% de los delitos contra los migrantes centroamericanos. Destacan los estados fronterizos del norte y sur de México, en donde se concentra 36% de todos los delitos: casi 20% en Chiapas y 17% en Tamaulipas. Se trata de una de las principales rutas que usan los migrantes en su trayecto por México, pero a la vez es una de las zonas de mayor incidencia de la actividad delictiva del crimen organizado.

Junto a este trayecto por los estados del Golfo de México, destaca también la alta incidencia de delitos en las entidades de la frontera norte de México. En los otros cinco estados fronterizos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León) se cometen 15% de los crímenes contra los migrantes centroamericanos en su tránsito hacia los Estados Unidos. Esto indica dos situaciones de riesgo. Por un lado, se trata de zonas de alta incidencia del crimen organizado, pero, por el otro, se trata también de espacios de alta vulnerabilidad de los migrantes frente a las autoridades migratorias mexicanas que, por razones obvias, suelen concentrarse en los puntos fronterizos de entrada y salida de personas.

Por último, en los estados del centro y occidente de México se concentran casi 20% de los delitos contra migrantes centroamericanos, en estados como Guanajuato, San Luis Potosí, Jalisco, Sinaloa, Estado de México, Ciudad de México, y en menor medida, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas y otros. Todos estos sitios forman parte de nuevas rutas que

Mapa 2. México. Distribución territorial de los delitos contra migrantes en tránsito, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en SEGOB, Encuesta de Agresión y Abuso a Migrantes, 2011-2012.

usan los migrantes en tránsito, en donde también hay importantes carteles del crimen organizado, a la vez que tienen que exponerse a la acción de diferentes estamentos policiales, tanto de policías municipales como de la policía federal.

En todo caso, lo que resulta más relevante es que sea en las zonas y franjas fronterizas donde la exposición a riesgos y la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito se acreciente significativamente. Se trata, como señalábamos, de puntos de confluencia de los dos principales agentes responsables de las agresiones contra los migrantes: las bandas del crimen organizado y las autoridades mexicanas de control y gestión migratoria.

Reflexiones finales

En los dos últimos años hemos visto el despliegue de varias "caravanas de migrantes", a través de las cuales miles de centroamericanos intentan establecer una estrategia de movilidad que les permita enfrentar colectivamente los diversos riesgos y agresiones que sufren durante su traslado y establecer una estrategia de posicionamiento político de su situación de vulnerabilidad, a modo de presionar a las autoridades mexicanas y centroamericanas para el diseño de políticas migratorias y de gobernanza de los flujos que den un mayor marco de protección frente al accionar del crimen organizado, tráfico de migrantes, trata de personas, así como la misma corrupción de las instituciones del Estado encargadas de gestionar y controlar estos flujos migratorios.

Asimismo, hemos sido testigos de los recientes acuerdos alcanzados entre México y Estados Unidos respecto a una política de control y gestión de este flujo migratorio que incluye, entre otros aspectos, la asignación a México del estatus de tercer país seguro, el reforzamiento del control migratorio en la frontera sur de México y el impulso de un programa de desarrollo integral hacia la región que permita reducir las presiones estructurales de la emigración.

Más allá de los logros y carencias de estas estrategias y acuerdos migratorios, lo relevante es que el tema en sí se ha puesto en la mesa de debate, lo que ha permitido exponer la situación de riesgo y vulnerabilidad que afecta directamente a los migrantes centroamericanos en tránsito por México. Al respecto, en este texto hemos documentado esta situación de vulnerabilidad identificando los distintos riesgos, agresiones, discriminaciones y delitos que sufren cotidianamente los migrantes en tránsito.

Según nuestras estimaciones, cada año se desplazarían por México casi 400 mil migrantes centroamericanos, de los cuales menos de un quinto (20 mil personas) logra su objetivo de ingresar y asentarse en los Estados Unidos. El resto es aprehendido, ya sea por las autoridades mexicanas o las norteamericanas. Se trata de un flujo mayoritariamente masculino, de población joven y de baja escolaridad, proveniente principalmente de Honduras y, en menor medida, de El Salvador y Guatemala.

En su tránsito por México, vemos que están cotidianamente expuestos a diversos riesgos, delitos, agresiones y formas de discriminación, tanto por parte de las autoridades mexicanas como de la población en general. De acuerdo con los datos presentados, 98 % de los migrantes declara haber estado expuesto a algún riesgo de su integridad física, salud y accidentes.

Igualmente, 70 % declara haber sufrido alguna forma de discriminación, a la vez que dos tercios declaran haber sufrido algún tipo de agresión directa. Entre estas agresiones y discriminaciones, destaca el alto grado de exposición a delitos que han experimentado en su trayecto por México, a la vez que identificamos que en alto porcentaje (42 %) estos delitos y agresiones habrían sido perpetradas por funcionarios y autoridades migratorias del gobierno de México, mientras que casi 50 % habrían sido perpetradas por el crimen organizado (narcotráfico, mafias de tráfico de migrantes, de trata de personas, entre otras).

También, identificamos al menos dos grandes condiciones que contribuyen a reproducir esta situación de vulnerabilidad. Por un lado, la misma situación irregular y no documentada de la gran mayoría de los migrantes que los obliga a transitar en forma clandestina y oculta, exponiéndolos directamente a la acción de mafias de distinto tipo (narcotráfico, trata de personas, tráfico de migrantes, crimen organizado, entre otras), así como a la corrupción de funcionarios públicos supuestamente encargados de la gestión y protección de los migrantes (extorsión, amenazas, discriminación, entre otros). Por otro lado, la ausencia de una política proactiva por parte del gobierno mexicano, así como de los gobiernos centroamericanos, de protección y gobernanza de estos flujos migratorios, y la ausencia de un enfoque de derechos que ponga como objeto central de la política migratoria el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes (Vargas, Gutiérrez, Canales, 2019a).

Como hemos documentado en este texto, la migración en tránsito por México presenta altos grados de vulnerabilidad y precariedad frente a su misma situación, muchas veces irregular e indocumentada, lo que les dificulta y a veces imposibilita el acceso a diversas instituciones públicas y sociales que les puedan dar protección social, política y seguridad pública. Nos referimos no solo a cuestiones de seguridad personal frente al crimen organizado, sino también al casi nulo acceso a sistemas de salud y de protección. En este sentido, vemos cómo los migrantes en tránsito son personas a quienes se les vulneran reiteradamente sus más elementales derechos: en primer lugar, su derecho a la vida y a la libre movilidad, junto a ello, sus derechos básicos a salud, protección, asesoría legal y jurídica.

Asimismo, como hemos señalado en otros textos (Vargas, Gutiérrez y Canales, 2019b), junto a los factores estructurales que desencadenan los flujos migratorios, cabe considerar las causas específicas que determinan las condiciones de sus desplazamientos y tránsito por México, como la ausencia de una política pública que ponga en primer lugar de atención el respeto de los derechos de estos migrantes. La política actual a nivel

nacional y estatal está enfocada en controlar y reducir los flujos y no tanto en las condiciones de los sujetos involucrados y sus derechos cotidianamente vulnerados. Se prioriza el control del número y del flujo, más que las necesidades y requerimientos de las personas.

En este contexto, no resulta extraño entonces que más del 90% de los migrantes en tránsito se sienta expuesto a diversos riesgos, así como altamente vulnerable tanto a la acción de las mafias y crimen organizado como a la corrupción de las instituciones encargadas de darles protección y seguridad. Esta situación de riesgo y vulnerabilidad se acrecienta en el caso de mujeres, niños y adolescentes, quienes a su condición de irregularidad migratoria agregan su condición de vulnerabilidad sociodemográfica. Igualmente cabe señalar la situación de menores no acompañados, quienes no solo exponen una condición de vulnerabilidad, sino una situación que podría considerase de extrema urgencia, considerando que en todo contexto y política social y migratoria debe primar el interés superior del niño y adolescente, el cual, como hemos visto, en este caso es sistemáticamente ignorado y vulnerado.

Esta situación se agrava aún más en el actual contexto de la pandemia por COVID-19. Por un lado, al igual que todos los flujos migratorios, la migración en tránsito se redujo en un primer momento como efecto de las políticas y medidas de confinamiento general de la población que se implementaron desde un inicio de la pandemia. Sin embargo, el flujo migratorio se reimpulsó en el segundo semestre de 2020 como resultado del relajamiento de las medidas y el eventual regreso a la llamada "nueva" normalidad que operó entre junio y octubre de ese año. Por otro lado, esta población en tránsito, por su misma condición de movilidad constante, se vuelve particularmente vulnerable frente a la emergencia sanitaria, constituyéndose en objeto y sujeto de atención prioritaria tanto por su mayor exposición a ser afectada por el virus como por su condición de irregularidad, que la excluye de los sistemas de protección social y para la atención de su salud. A ello cabe agregar que se trata de un colectivo con capacidades limitadas para adherirse a las medidas preventivas frente a la COVID-19, con múltiples barreras para acceder a los sistemas de salud y atención médica, mayor precariedad económica y social, y además en un contexto de aumento de la xenofobia y racismo que, entre otras cosas, puede derivar en la estigmatización de este colectivo como eventual vehículo de contagio y propagación del virus. Frente a ello, se hace necesario y urgente incluir a estos colectivos migrantes en las políticas y acciones para la prevención atención y seguimiento de la pandemia por COVID-19.

Finalmente, cabe hacer notar que la migración de centroamericanos en tránsito por México continuará siendo un tema de creciente interés

social, político y académico dadas las condiciones económicas, sociales, ambientales y geo-políticas de la región, que en la actualidad están siendo impactadas por la pandemia por COVID-19 y por las consecuencias sociales y económicas de los dos potentes huracanes (Eta e Iota) que dejaron a poblaciones enteras de diversos países de Centroamérica bajo el agua y a miles de familias sin hogar ni forma de subsistencia. A esta situación se agregan las expectativas generadas en las personas de estos países por el cambio de administración gubernamental en Estados Unidos en 2021, con el presidente Joe Biden al frente, por lo que se prevé un incremento de la migración en tránsito por México en los primeros meses de ese año.

Referencias

Basok, Tanya, Bélanger, Danièle, Rojas Wiesner, Martha Luz y Candiz, Guillermo (2015), *Rethinking Transit Migration. Precarity, Mobility, and Self-Making in Mexico*, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

Basok, Tanya y Rojas, Martha (2018), "Precarious legality: regularizing Central American migrants in Mexico", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 41, Nº 7, pp. 1274-1293, DOI: <10.1080/01419870.2017.1291983>.

Canales Cerón, Alejandro I. (2019a), *Migration, Reproduction and Society. Economic and Demographic Dilemmas in Global Capitalism*, Leiden and Boston: Brill Publisher.

Canales Cerón, Alejandro, Fuentes, Juan y De León, Carmen (2019b), *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica* (LC/MEX/TS.2019/7), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf>.

Canales Cerón, Alejandro I. (2018a), "Impactos sociales y demográficos de la emigración en el sistema económico de los países del Triángulo Norte de Centroamérica", en Dirk Bornshein (comp.), *Hacia un salto cualitativo. Migración y Desarrollo en México y el norte de Centroamérica*, Guatemala: FLACSO, pp. 45-65, en <https://www.researchgate.net/publication/328842521>.

Canales Cerón, Alejandro I. (2018b), "Causas e impactos demográficos de la emigración de los países del Triángulo Norte de Centroamérica", *Revista Línea Sur*, Nº 14, Ecuador, pp. 49-75.

Canales Cerón, Alejandro I. y Rojas Wiesner, Martha (2018), *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*, Santiago, Chile: CELADE, División de Población de CEPAL y OIM. Serie Población y Desarrollo Nº 124, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf>.

Castillo, Manuel Ángel (1999), "Tendencias y determinantes estructurales de la migración internacional en Centroamérica", en *Seminario Internacional, La población del*

Centroamericano de Población/Universidad de Costa Rica-Population Research Center/RAND.

Centeno Muñoz, Luis Fernando (s/f), *Recomendaciones para el fortalecimiento de la estrategia regional contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas*, Cuadernillo de Trabajo sobre Migración Nº 2, San José, C.R: OIM.

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) e IIJ-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (2016), *Encuesta Nacional de Derechos Humanos a Personas Migrantes en Tránsito por México*. Ciudad de México: CNDH/IIJ-UNAM.

Cruz, José Miguel (2003), "La construcción social de la violencia en El Salvador de la posguerra", *Estudios Centroamericanos*, Vol. LVIII, Nº 661-662, pp. 1149-1171.

EAAM (Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes) (2012), *Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes 2011-2012*, Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y El Colegio de la Frontera Norte.

FM4 (2013), *Migración en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara: Actores, retos y perspectivas desde la experiencia de FM4 Paso Libre*, Guadalajara, México: Prometeo Editores.

FM4, (2017), *Sin lugar en el mundo. Desplazamiento forzado de mujeres por Guadalajara*. Guadalajara, México: FM4 Paso Libre, Dignidad y Justicia en el Camino A.C.

IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1992), *Éxodos en América Latina. La migración por violencia en Centroamérica. 1980-1990*, San José, Costa Rica: IIDH, Área de Promoción y Asistencia a ONG, Programa para Refugiados, Repatriados y Desplazados.

Morales Gamboa, Abelardo (2003), Globalización y migraciones transfronterizas en Centroamérica, *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, Vol. I, Nº 1, junio, pp. 45-68.

Naciones Unidas (8-9 de mayo de 2017), *Human rights of all migrants, social inclusion, cohesion and all forms of discrimination, including racism, xenophobia and intolerance*. Issue Brief # 1. Washington, US, United Nations, en <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/issue_brief_for_first_thematic_session.pdf>.

Naciones Unidas (2017), *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*. 1990 to 2015, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, en <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>.

Olmos, Cecilia (2005), "América Central: situación migratoria después de los conflictos", *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, en <http://journals.openedition.org/alhim/366>.

Passel, Jeffrey S. (2017), *As Mexican share declined, U.S. unauthorized immigrant population fell in 2015 below recession level*, Washington, DC: Pew Research Center, Hispanic Trends, en <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/25/as-mexican-share-declined-u-s-unauthorized-immigrant-population-fell-in-2015-below-recession-level/>.

Passel, Jeffrey S. y Cohn, D'Vera (2011), *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010*, Washington, DC: Pew Hispanic Center.

Rodríguez Chávez, Ernesto (2016), "Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias", CANAMID *Policy Brief Series*, PB14, Guadalajara, México: CIESAS, en <www.canamid.org>.

Rojas Wiesner, Martha Luz (2020), "¿"Que veinte años no es nada"? (In)visibilización del movimiento social de migrantes por y desde Centroamérica", *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 28, Nº 60, pp.15-32, en <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006002>.

Rojas Wiesner, Martha Luz (2017), "México. Análisis de las migraciones y el desarrollo", en OBIMID (Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo) y IUEM (Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones) (editores), *Migración y Desarrollo en Iberoamérica*, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas/Organización Internacional para las Migraciones/Secretaría General Iberoamericana, pp. 321-367, en <https://www.segib.org/?document=estudio-migracion-y-desarrollo-en-iberoamerica-version-completa>.

Vargas Becerra, Patricia, Gutiérrez, Edith y Canales, Alejandro (2019a), "Población y territorio", *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir*, Vol. I. Diagnósticos. Guadalajara: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara, pp. 460-512.

Vargas Becerra, Patricia, Gutiérrez, Edith y Canales, Alejandro (2019b), "Propuestas poblacionales: sistemas de bienestar generacional y Jalisco Santuario", *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir,* Vol. II, Propuestas, Guadalajara: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara, pp. 109-114.

“No dejar a nadie atrás”. La retórica de la inclusión de inmigrantes en México

Martha Luz Rojas Wiesner[1]

Resumen

En este capítulo se indaga por los avances en acciones gubernamentales o en políticas de inclusión y protección social en México dirigidas a poblaciones inmigrantes, independientemente de su estatus migratorio. En particular desde que, en la década de 2010, el gobierno mexicano no solo suscribió, también fue promotor de iniciativas que derivaron en compromisos supranacionales en los que la migración se ubicó como un tema prioritario en el vínculo población y desarrollo. Sin embargo, la ejecución de medidas de control y contención encaminadas a frenar el ingreso, la permanencia y el cruce territorial de migrantes provenientes de Centroamérica han opacado posibles buenas prácticas y, al mismo tiempo, han revelado que las llamadas políticas integrales basadas en los derechos humanos, entre otros enfoques, se han quedado en un discurso humanitario con acciones que incluso las contradicen. Se revisaron documentos e informes oficiales para identificar avances desde el punto de vista del gobierno mexicano, así como documentos que han evaluado sus acciones. Igualmente, se revisaron relatos de personas inmigrantes de origen centroamericano, entrevistadas por la autora, que permiten ilustrar problemas de acceso a derechos y, por tanto, de inclusión y protección social.

Palabras clave: inclusión, protección social, inmigrantes, compromisos internacionales, frontera sur de México.

Abstract

“Leave no one behind.” The rhetoric of the inclusion of immigrants in Mexico

This chapter analyzes the progress made in government actions or policies for inclusion and social protection in Mexico directed at immigrant populations, regardless of their immigration status. During the 2010s, the Mexican government signed and promoted initiatives that led to supranational commitments in which migration was a priority issue in the population and development link. However, the control and containment measures aimed at curbing the entry, permanence, and territo-

[1] Investigadora, El Colegio de la Frontera Sur, México, <mrojas@ecosur.mx>

rial crossing of migrants from Central America have overshadowed possible good practices. Simultaneously, these actions have revealed that the so-called comprehensive policies based on human rights, amid other approaches, have remained in a humanitarian discourse with actions that even contradict them. Official documents and reports were reviewed to identify progress from the Mexican government's point of view; also documents that have evaluated the Mexican government's actions. Accounts of immigrants of Central American origin, interviewed by the author, were examined, illustrating their difficulties of access to rights and, therefore, inclusion and social protection.
Keywords: inclusion, social protection, immigrants, international commitments, southern border of Mexico.

Introducción[2]

A pesar de que desde la década de 1980 ya se registraba en México la confluencia de distintas modalidades de movilidad internacional, la política migratoria se ha caracterizado por ser reactiva, parcial y tardía a tales procesos (García Zamora y Gaspar, 2020). La complejidad en la dinámica migratoria en este país, que no es solo resultado de la simultaneidad, sino además de la magnitud y de la intensidad de las movilidades, de sus causas, de las características de las personas migrantes, de las condiciones en las que se produce la movilidad, de las diferentes estrategias que se despliegan para movilizarse o establecerse en algún lugar, así como de la posición geográfica del país, entre otros aspectos, ha incidido de distinto modo en la política migratoria y en la manera de ser concebida, diseñada y aplicada. Por un lado, podemos evidenciar algún tipo de avance en políticas integrales, pero, por el otro, la persistencia en la concepción y ejecución de políticas restrictivas que tienen efectos adversos sobre algunas poblaciones en movilidad o migrantes ya establecidas, que niegan o limitan el acceso a derechos y que generan condiciones para su ilegalización así como para la intervención de actores que obtienen beneficios de dichas restricciones.

Unas y otras políticas están basadas en principios humanitarios para su promulgación y ejecución. Por un lado, un discurso de "acogida"[3] en el

[2] Este capítulo es una versión ampliada de la ponencia "Políticas de inclusión de personas migrantes en México", presentada por la autora en 2019 en el Seminario *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL), del que dicha Comisión publicó un reporte (Rojas, 2020:163-168).

[3] En parte de la literatura académica o en instrumentos internacionales se alude a países

que se argumenta la protección de las personas migrantes independientemente de su estatus migratorio, pero, por el otro, discursos y acciones restrictivas, de control y contención, en los que se argumenta que no hay detención sino "alojamiento" o "presentación", que no hay deportación sino "retorno asistido" o "devolución"[4] para salvaguardar la vida de las personas migrantes. Esta doble faz impide identificar buenas prácticas o impulsar y ejecutar acciones relacionadas con las obligaciones establecidas en el artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma en 2011 en materia de derechos humanos estableció que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, independientemente del origen o estatus de las personas migrantes.

El llamado de la sociedad civil y de otros actores a la protección de migrantes, en particular de quienes no cuentan con documentación migratoria para ingresar y permanecer en México, o bien cruzar dicho territorio, se hizo más notorio en la década de 2000, cuando la presencia de migrantes provenientes de Centroamérica que buscaban llegar a Estados Unidos se volvió más visible y se hicieron evidentes las condiciones de desventaja, indefensión e inseguridad en sus procesos de movilidad (Rojas y Winton, 2019). Distintos informes de organizaciones de la sociedad civil, de albergues y casas de migrantes, de instancias del propio gobierno y de organismos internacionales han dado cuenta de la vulneración de derechos y de la desprotección de estas poblaciones.[5]

Frente a estas condiciones y a la cada vez más frecuente violencia en su contra perpetrada por diferentes actores, incluidos agentes de gobierno, tal como se narra en los informes ya citados a pie de página en este capítulo, varias organizaciones de la sociedad civil, agrupadas o no en redes, empezaron a movilizarse para demandar reformas a la Ley General

---

de acogida o de recepción para referirse a los países de llegada de migrantes y solicitantes de refugio; sin embargo, en la práctica, en muchos de estos países las acciones no son precisamente de recepción, cuidado y protección. Por eso, el término va entre comillas.

4 El gobierno mexicano y, en particular, el Instituto Nacional de Migración (INM), han usado términos que pueden ser considerados eufemismos, como "devoluciones" y "presentaciones", para designar lo que en la práctica son deportaciones y privaciones a la libertad. En este capítulo, cuando se cita como fuente al INM o a la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), se usan las categorías oficiales entrecomilladas.

5 Por ejemplo, los informes que realizó Frontera con Justicia A.C. (Casa del Migrante de Saltillo) de 2005 a 2011 (<https://cdmsaltillo.wixsite.com/cdmsaltillo/de-cdmsaltillo>) y los que realiza la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem) desde 2013 (<https://redodem.org/informes/>).

de Población (LGP), exigir autorización de programas de regularización migratoria, participar en mesas interinstitucionales y avanzar en la formulación de la Ley de Migración (LM), entre otras iniciativas y acciones que exigían la protección a las personas migrantes. Así, se despenalizó el ingreso de personas extranjeras a México y la permanencia en este país sin documentos migratorios (Morales, 2008), se avanzó en la regularización del estatus migratorio de personas que llevaban varios años viviendo en México sin este tipo de documentación (Sin Fronteras, 2012), se elaboraron informes sombra o alternativos (ver, por ejemplo, Foro Migraciones, 2005), se realizaron demandas ante órganos de derechos humanos nacionales e internacionales (ver, por ejemplo, CNDH, 2011; CIDH, 2013) y se avanzó en la formulación de la Ley de Migración de 2011, por citar algunos casos directamente relacionados con la protección y la inclusión de migrantes.

En el primer lustro de la década de 2010, en un contexto de extrema violencia en México en contra de personas migrantes (secuestros, torturas, asesinatos, masacres), documentada en los mismos informes ya citados, las redes de organizaciones de la sociedad civil participaron en otras iniciativas de incidencia que influyeron en la incorporación de la migración como un tema central en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, lo que contribuyó al diseño del primer Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), considerado en ese momento una propuesta integral y un avance para la atención y protección a la población migrante y refugiada.

Por esos años, el gobierno mexicano participó en reuniones internacionales y acordó avanzar en metas globales y regionales para erradicar la pobreza, promover acciones de inclusión y buscar la protección de los derechos humanos con énfasis en grupos específicos de población, incluido el de personas migrantes. Con esos objetivos, en 2013, 2015 y 2016, el gobierno federal en turno suscribió compromisos con el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (en adelante CM), la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Agenda 2030) y la *Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes* (Declaración de Nueva York), respectivamente. Mediante este último acuerdo, suscribiría en 2018 el *Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular* (Pacto Mundial de Migración o PMM), así como el *Pacto Mundial sobre Refugiados* (PMR).

En este capítulo se abordan de manera sintética algunos objetivos de estos acuerdos internacionales, enfocándose en población "inmigrante" (que incluye a población en situación de refugio), para indagar por los compromisos de la llamada inclusión de migrantes y por las acciones aplicadas desde el gobierno mexicano para darles cumplimiento. Con este propósito, en primer lugar se presenta una breve definición de *inclusión* y de *protección social*; enseguida se destacan algunas cifras de inmigrantes

en México; se describen brevemente los mecanismos internacionales ya mencionados, resaltando los temas prioritarios y cómo se ha planteado su aplicación y seguimiento mediante metas o indicadores propuestos con ese fin; luego, se alude a algunas acciones que reporta el gobierno mexicano en sus informes de avances; se analiza si en México se ha avanzado o no en acciones y políticas integrales de inclusión social que involucren a la población inmigrante y, finalmente, se expone una breve reflexión.

Para este capítulo se revisaron algunos de los documentos preparatorios o en versiones finales de los acuerdos ya mencionados que suscribió México entre 2013 y 2018. También se indagó por los informes presentados por el gobierno mexicano, los cuales se ubican en sitios electrónicos oficiales de algunas de las dependencias federales y de organismos internacionales (ACNUR, Naciones Unidas, CEPAL). Igualmente, se revisaron algunas observaciones a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o a acciones relacionadas con la migración, como los llevados a cabo por la Auditoría Superior de la Federación en México. Además, se revisaron los relatos de personas inmigrantes entrevistadas como parte de distintos proyectos de investigación en la llamada frontera sur de México,[6] coordinados por la autora de este capítulo, mediante los cuales se puede identificar en la escala local y en la cotidianidad la negación de derechos y del acceso a servicios básicos, lo que dista de procesos de inclusión y protección social.

Inclusión y protección de "inmigrantes"

"Integración", "inclusión", "cohesión social" y "protección social" son conceptos citados en diferentes mecanismos nacionales e internacionales y se han vuelto de uso común en el abordaje de la inmigración, las sociedades inclusivas y los sistemas de protección social. Sin embargo, en el caso de los tres primeros no existe consenso en torno a su definición (Castles *et al.*, 2002; Bauloz *et al.*, 2019; Maldonado *et al.*, 2020). La revi-

[6] En particular: i) "Migración femenina y procesos de otredad" (2015-2018), con financiamiento de El Colegio de la Frontera Sur, en el que se realizaron, entre 2016 y 2018, 27 entrevistas a mujeres de Guatemala que viven o trabajan en México (en Chiapas y en Quinta Roo); ii) "Movilidades transfronterizas e inserción laboral de población guatemalteca en México: especificidades regionales en la frontera sur" (2018-2019), con financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) como parte del proyecto Región Transfronteriza México- Guatemala, propuesto por Centro GEO, CIESAS, El Colef, CIDE, ECOSUR, Instituto Mora, Flacso Guatemala, USAC. En este proyecto se realizaron entrevistas a hombres y mujeres originarios de Guatemala en siete zonas de la frontera sur de México.

sión conceptual de Bauloz *et al*. (2019) para el informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sobre migraciones en el mundo destaca la ambigüedad al respecto, lo que propicia el uso de sinónimos, tal como sucede con integración, inclusión, incorporación e inserción.[7] La mayor complejidad en la migración, que se expresa en la confluencia de distintas modalidades de movilidad, de personas migrantes, de causas, trayectorias y procesos migratorios (González, 2020), ha incidido en los contenidos de lo que actualmente se entiende como inclusión y cohesión (Bauloz *et al*., 2019; Maldonado *et al*., 2020).

De acuerdo con Bauloz *et al*. (2019), existe una estrecha relación entre cohesión social e inclusión de personas migrantes (considerando también a sus descendientes nacidos/as en el país de llegada). Si en un área se excluye a esta población no se podría hablar de cohesión social en dicho lugar. La cohesión es entendida como solidaridad, unión, tolerancia y convivencia armoniosa, que aplica a "los lazos que unen a las comunidades por medio de la confianza y las normas sociales comunes" (p. 203). Por su parte, la inclusión alude a la cohesión social más la incorporación de personas migrantes en las distintas esferas de la sociedad (educación, salud, empleo, vivienda, participación cívica y política, etc.) (p. 203). De acuerdo con la revisión de los autores, los dos procesos suponen políticas de inclusión que pueden estar basadas en modelos de asimilación, multiculturalidad e integración, este último considerado como un modelo ubicado entre los dos primeros que exige un grado intermedio de adaptación de migrantes y un grado de ajuste de la sociedad de acogida (p. 206) y que es por el que se aboga en distintos mecanismos internacionales.

En este proceso se promueve la universalización de sistemas de protección social que "incorporen" a las personas migrantes y a sus descendientes y, además, que garanticen sus derechos y el acceso a servicios sociales básicos (salud, educación, saneamiento, agua, energía, etcétera), lo que forma parte de "compromisos globales y de largo plazo con el desarrollo sostenible" (Maldonado *et al*., 2018: 97).

Estas nociones, de manera muy resumida, subyacen en la Agenda 2030, en el Consenso de Montevideo y en los pactos derivados de la Declaración de Nueva York, particularmente en sus principios rectores, aunque no hay una definición explícita. En la Agenda 2030 la inclusión es entendida en al menos tres dimensiones: social, económica y política, independientemente

[7] Bauloz *et al.* (2019) hacen estas distinciones en el *Apéndice A. Términos y definiciones relacionados con la inclusión de los migrantes y la cohesión social* como parte del informe sobre la migraciones de la OIM (pp. 370-373).

de características, situaciones o condiciones de las personas. En varios de los 17 ODS expresamente se alude a la inclusión en distintos ámbitos y procesos. Uno de los principales propósitos de esta agenda es "no dejar a nadie atrás" en los esfuerzos por abatir la desigualdad y la pobreza. En el CM, que antecede a dicha agenda, aparece un enfoque similar, aunque no se menciona explícitamente la inclusión política, solo la social y la económica.

La Declaración de Nueva York enfatiza el principio de no discriminación y destaca que "la diversidad enriquece a todas las sociedades y contribuye a la cohesión social", alentando el fomento del contacto entre migrantes y las "comunidades de acogida" (Naciones Unidas, 2016, párr. 14). En esta declaración se alude a las obligaciones que tienen las personas migrantes y refugiadas de respetar las leyes y reglamentos de los países de acogida en sus procesos de integración e inclusión (párr. 40). En el caso del PMM, su "unidad de propósito" establece que los Estados parte deberán empoderar a los migrantes para que se conviertan en miembros plenos de sus sociedades, destacando sus contribuciones positivas y promoviendo su inclusión y la cohesión social (Naciones Unidas, 2019, párr. 13). Esta unidad de propósito se retoma como objetivo 16, en el que se hace presente una idea más cercana al modelo de integración en procesos de inclusión referido por Bauloz *et al*. (2019).

En el PMR, por su parte, la inclusión y, más precisamente, la integración local —"pacífica y productiva"— en los ámbitos legal, económico y sociocultural, es considerada como una de las tres soluciones duraderas clásicas (Naciones Unidas, 2018, párr. 85)[8] para grandes desplazamientos de personas que, según lo expresa dicho pacto, "afectan" a las comunidades de acogida al buscar protección internacional (párr. 65). Dicha integración es entendida como "un proceso dinámico y recíproco, que exige esfuerzos de todas las partes, en particular la buena disposición de los refugiados para adaptarse a la sociedad de acogida y la correspondiente buena disposición de las comunidades e instituciones públicas de acogida para recibir a los refugiados y atender las necesidades de una población diversa" (párr. 98). Este tipo de "soluciones", además, requiere la movilización de recursos y la cooperación internacional (párr. 100), que es una recomendación que se establece también en el PMM, el CM y la Agenda 2030.

En resumen, el concepto de inclusión que subyace en estos mecanismos se podría inscribir en el modelo de integración que señalan Bauloz *et al*. (2019). Sin embargo, se identifica que aún falta un enfoque que aluda

[8] Las otras dos soluciones son la repatriación voluntaria y el reasentamiento (Naciones Unidas, 2018, párr. 85).

a todas las formas posibles de inclusión de inmigrantes, lo que podría encauzar políticas sociales y acciones específicas de carácter integral, dirigidas tanto a personas inmigrantes y refugiadas, como a población en las llamadas comunidades de acogida.

La población inmigrante en México

Una revisión de los censos y la última encuesta intercensal (2015) desde principios del siglo XX revela que la proporción de personas nacidas en otro país respecto al total de la población de México ha sido poco significativa (menor a 1%). A pesar de su poca magnitud, esta presencia de inmigrantes cobró importancia a principios de la década de 2000, cuando se comenzó a destacar la confluencia de modalidades migratorias (origen, tránsito, destino), pero también porque se registró un incremento notorio en su monto, si se le compara con años censales previos. Entre 1990 y 2015 este volumen se triplicó, pasando de 340 mil a un millón de personas residentes en México. Por país de nacimiento, el crecimiento más notorio correspondió a personas nacidas en Estados Unidos, que entre 1990 y 2010 creció 3.7 veces (198 mil a 740 mil). Por regiones, entre 2000 y 2015, el *stock* originario de Centroamérica pasó de 46 mil a 79 mil (1.7 veces); mientras que el *stock* originario de Suramérica pasó de 30 mil a casi 74 mil personas (2.5 veces).

Para el año 2015, la población que residía en México nacida en otro país ascendía a un millón de personas, de la cual cerca de las tres cuartas partes (73.5%) provenía de Estados Unidos, expresión del intenso proceso migratorio entre ambos países, pues la migración de retorno a México se incrementó sustancialmente en los últimos años —volumen que incluye fundamentalmente a descendientes nacidos/as en Estados Unidos que se han tenido que mover a México con o sin sus progenitores—. En segundo lugar, se ubica la población nacida en Guatemala, con una lejana proporción de 4.3%, seguida de las nacidas en España (2.3%), Colombia (1.9%) y Venezuela (1.6%). Las poblaciones nacidas en Honduras (1.4%) y en El Salvador (1.1%), ocupan el séptimo y noveno lugar (ver tabla 1).

A partir de la misma fuente de microdatos censales de 2015, se tiene una aproximación a la población nacida en otro país que vive en los cuatro estados de la frontera sur de México (alrededor de 77 mil), de la cual 46 mil nacieron en algún país de Centroamérica (60%). De estas personas, alrededor de las tres cuartas partes (74 %) se ubica en Chiapas, 16% en Quintana Roo, 8% Campeche y 2% en Tabasco.

Con la reciente afluencia de personas centroamericanas y de otros países y continentes (haitianas, venezolanas, cubanas, asiáticas y africanas), el

Tabla 1. Estados Unidos Mexicanos. Población nacida en otro país, en orden porcentual, 2015

	PAÍS DE NACIMIENTO	PERSONAS	PORCENTAJE
	TOTAL	*1 005 466*	*100.0*
1	Estados Unidos de América	739 168	73.5
2	Guatemala	42 874	4.3
3	España	22 646	2.3
4	Colombia	18 735	1.9
5	Venezuela	15 664	1.6
6	Argentina	14 747	1.5
7	Honduras	14 544	1.4
8	Cuba	12 768	1.3
9	El Salvador	10 594	1.1
10	Canadá	9 816	1.0
	Otro país	103 910	10.3

Nota: Población total de México en 2015: 119 530 753 habitantes.
FUENTE: cálculos propios a partir de los Microdatos de la Encuesta Intercensal 2015 (<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/?ps=microdatos#Microdatos>).

stock de inmigrantes al país para 2020 seguramente se incrementará como resultado de una combinación de factores, entre los que destacan los efectos directos e indirectos de las medidas de contención de personas de algunas de estas nacionalidades "en tránsito por México", así como las mayores restricciones para su entrada a Estados Unidos y, además, el trato diferenciado y selectivo en los procesos de deportación y en el de solicitudes de la condición de refugio en México (Coria y Zamudio, 2018).[9] Las distintas formas de violencia contra migrantes en México y el temor fundado de regresar a los países de origen, entre otras razones, ha forzado a las personas

[9] En el período intercensal 2010-2020, en especial en el último lustro, el número de solicitantes de la condición de refugio aumentó notablemente en Mexico por una combinación de factores, especialmente como resultado de mayores restricciones para el ingreso a los Estados Unidos, que no son nuevas, pero también por un cambio de estrategia de los y las migrantes para moverse por territorio mexicano, entre otras razones. Así, se pasó de 1 296 solicitudes en 2013, a 3 424 en 2015, a 14 619 en 2017, a 29 630 en 2018 y a 70 609 en 2019. Hasta noviembre de 2020 se habían registrado 36 454 solicitudes (datos publicados en la sección de estadísticas de la página oficial de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados [COMAR]).

migrantes a quedarse en México, ya sea sin documentación migratoria, como solicitantes de refugio o con un estatus de refugio reconocido.[10] Una parte de esta población se queda a vivir y trabajar mientras consigue algún medio o forma de llegar a Estados Unidos, o bien se establece de manera más prolongada en México (Basok *et al*., 2015); muchas de estas personas enfrentan situaciones de exclusión social y de marginación en territorio mexicano, por lo que la pregunta acerca de las acciones y las políticas de inclusión es obligada, en especial debido a que en los últimos años se han establecido compromisos relacionados con dicho propósito.

Agenda 2030, Consenso de Montevideo y Pactos Mundiales

La Agenda 2030, el Consenso de Montevideo, el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular y el Pacto Mundial sobre Refugiados forman parte de acuerdos internacionales relacionados con la población que ha suscrito México desde 1974, pero en particular desde 1994, cuando se comprometió con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo. Se ha señalado que esta conferencia "marcó un punto de inflexión en las políticas y programas de población, que dejaron de centrarse en la cantidad de personas y comenzaron a prestar atención a las condiciones de vida, principalmente mediante la promoción del respeto de los Derechos Humanos" (Ajuria y Sandoval, 2019: 8). Igualmente, en esta conferencia se reconocieron los vínculos estrechos entre población, medio ambiente, sistemas de producción y consumo, y pobreza. Veinte años después, en el balance del Programa de Acción, los Estados miembros establecieron nuevos compromisos para su plena implementación "más allá de 2014", pero también destacaron los vínculos con la Agenda del desarrollo sostenible post-2015 (UNFPA, 2016), mediante la que ya se revisaban los Objetivos de Desarrollo del Milenio suscritos en el año 2000.

En ese contexto, tanto la Agenda 2030 (2015) como el CM (2013), a escala global y regional, respectivamente, retomarían el balance del Programa de Acción de la CIPD para darle seguimiento y reforzar su implementación. En estas dos agendas se incluía la migración internacional como uno de

[10] Aquí es importante mencionar que también hay población migrante solicitante de asilo en Estados Unidos que se encuentra en localidades del norte de México por el acuerdo entre los gobiernos mexicano y estadounidense "Quédate en México". Se trata de población que aún no tiene definido su estatus y también enfrenta situaciones de precariedad y exclusión social.

los temas prioritarios. Temática en la que el PMM (2018) y el PMR (2018) se enfocarían exclusivamente, reconociendo las sinergias con la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2016, párr. 17; Naciones Unidas, 2019, párr. 15e).

Ninguno de estos cuatro mecanismos es jurídicamente vinculante; sin embargo, al basar sus principios en la promoción y protección de derechos, ofrecen un marco legalmente vinculante. Enseguida se destacan algunas características relacionadas con los objetivos de estos mecanismos en el eje sobre migración, identificando los temas considerados prioritarios.

La Agenda 2030 y la inclusión de migrantes como "agentes del desarrollo"

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 en septiembre de 2015. En total, 193 países, entre los cuales se encuentra México, han suscrito esta Agenda, que es definida como una "hoja de ruta" o "un plan de acción" para abordar las causas profundas de la desigualdad y la pobreza mediante 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas y 230 indicadores[11] (CEPAL, 2017a). Se considera que estos ODS y sus respectivas metas son de carácter integrado e indivisible, conjugan las dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) y definen las rutas para encauzar acciones en torno a cinco ejes: las personas (inclusión), el planeta (protección medioambiental), la prosperidad (crecimiento económico), la paz y las alianzas (participación colectiva) (Naciones Unidas, 2015, párr. 2; OIM, 2018).

En la Agenda 2030 se reconoce la contribución de las personas migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible; se concibe a la migración internacional como una realidad pluridimensional que requiere respuestas integrales y coherentes con esa complejidad; se acuerda cooperar a escala internacional para garantizar que la migración sea segura, ordenada y regular, respetando los derechos humanos de las personas migrantes independientemente de su estatus migratorio, "refugiadas" y "desplazadas" (Naciones Unidas, 2015, párr. 29). Dado este reconocimiento, migrantes y migración se incorporaron por primera vez en forma explícita en la agenda mundial del desarrollo (OIM, 2018). Estos principios se retomarían para la formulación del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular (Naciones Unidas, 2016; 2019).

[11] Según el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estos deberán desglosarse, "siempre que sea pertinente, por ingreso, sexo, edad, raza, etnicidad, estado migratorio, discapacidad y ubicación geográfica, u otras características, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales" (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 2016, párr. 26).

Entre los 17 ODS planteados como parte de la Agenda 2030, se puede identificar de manera explícita la principal referencia a la migración en la meta 10.7: "Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas", vinculada al ODS 10: "Reducir la desigualdad en los países y entre ellos". Sin embargo, como lo señala la OIM, también se pueden encontrar referencias directas o explícitas a la migración en otros ODS, en temas referidos a la movilidad estudiantil, la trata y explotación de seres humanos, la migración laboral, la gobernanza de las migraciones y el uso de datos (ver cuadro 1).

Igualmente, se pueden encontrar vínculos indirectos o intersectoriales, en los que "un determinado tema puede afectar a la migración o verse afectado por esta" (OIM, 2018: 21). Estos vínculos deben ser destacados, pues en la revisión de los avances por país, en este caso de México, se omiten indicadores específicos relacionados con población migrante, a pesar de que se ha enfatizado que la protección social también incluye a esta población, independientemente de su situación migratoria, así como a otras poblaciones prioritarias.

Cuadro 1. Vínculos directos entre los ODS y la migración

TEMA	OBJETIVO META	TIPO DE VÍNCULOS
Movilidad estudiantil	4.B	▪ Aumentar la movilidad estudiantil internacional
Trata y explotación de seres humanos	5.2 8.7 16.2	▪ Combatir todo tipo de trata y explotación de seres humanos ▪ Combatir la trata y explotación de mujeres y niños
Migración laboral y empleo	8.5 8.7 8.8	▪ Promover el trabajo decente ▪ Combatir el trabajo infantil y las peores formas de trabajo infantil ▪ Combatir la trata de trabajadores forzados ▪ Abordar la feminización de la migración ▪ Mejorar la gobernanza de la migración laboral
Gobernanza de la migración	10.7	▪ Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables ▪ Aplicar políticas migratorias planificadas y bien gestionadas
Remesas	10.C	▪ Reducir los costos de transacción de las remesas de los migrantes
Datos sobre migración	17.18	▪ Mejorar los datos sobre migración transversales ▪ Aumentar el desglose de datos por estatus migratorio ▪ Aumentar el desglose de datos a partir de otras variables

Fuente: OIM (2018: 22)

El Consenso de Montevideo y la migración como tema prioritario

El Consenso de Montevideo es considerado el acuerdo intergubernamental más importante firmado en América Latina y el Caribe en materia de población y desarrollo, aprobado en la *Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe*, celebrada en Montevideo en agosto de 2013, al reconocerse que "pese a los progresos realizados en el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Acción de El Cairo, persisten deficiencias considerables en su ejecución y que muchas de ellas derivan de la desigualdad estructural que afecta a la región de América Latina y el Caribe" (CEPAL 2013: 9).

De acuerdo con el informe de esa primera reunión, se adoptaron 108 medidas prioritarias (MP) distribuidas en 10 capítulos. Dos de estos se enfocan a medidas transversales relativas a la "integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos" (capítulo A) y a los "marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional en población y desarrollo" (capítulo J). Según la CEPAL (2015), en el primero de estos dos capítulos se presentan los tres temas principales que caracterizan la visión regional del desarrollo: políticas públicas y acciones para erradicar la pobreza y romper los círculos de exclusión y desigualdad (MP 1), enfoque de derechos humanos con perspectiva de género e intercultural en el tratamiento de los asuntos de población y desarrollo (MP 2) y desarrollo sostenible como medio de asegurar el bienestar humano (MP 5).

Los restantes ocho capítulos están dedicados a igual número de temas poblacionales considerados estratégicos, entre los cuales se encuentra el de las migraciones (capítulo F del CM) para el que se propusieron 10 MP, independientemente del estatus migratorio de la población en la que se focaliza dicho capítulo (CEPAL, 2013). Seis de estas MP son de carácter operativo: "asistencia y protección a las personas migrantes" (MP 67), "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 y garantizando el acceso a servicios sociales" (MP 72) y "fortalecimiento de la coordinación intersectorial y de los mecanismos de cooperación intergubernamental" (MP 73) (CEPAL, 2015: 109). Para estas seis medidas del capítulo F, consideradas operativas, entre 2014 y 2015 se establecieron líneas de acción, metas y 24 indicadores tentativos relacionados con su implementación y seguimiento por país (CEPAL, 2015). En 2017 se seleccio-

naron y definieron nueve indicadores del mismo capítulo sobre migración para el "seguimiento regional" (CEPAL, 2017b).

Los pactos mundiales para la protección de migrantes y refugiados

El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea de Naciones Unidas firmó la *Declaración de Nueva York*[12] con el propósito de establecer mecanismos de cooperación relacionados con los "grandes desplazamientos" de migrantes y de refugiados,[13] comprometiéndose a la aprobación de un pacto mundial sobre refugiados (Naciones Unidas, 2016, Anexo I) y de un pacto mundial para una migración, segura, ordenada y regular (Naciones Unidas, 2016, Anexo II), distinguiendo a una y otra población por los marcos jurídicos que las rigen. Aprobados en diciembre de 2018, se consideran acuerdos complementarios entre sí, con la Agenda 2030 y con otros instrumentos (Naciones Unidas, 2018, párr. 9; 2019, párrs. 2, 6 y 15e). De este modo, se reconoce que no solo las personas refugiadas requieren protección y trato digno, también las personas migrantes.

Con la Declaración de Nueva York, entre los países firmantes se establecieron compromisos que aplican sin distinciones para poblaciones migrantes y poblaciones en situación de refugio (Naciones Unidas, 2016, párr. 22 a 40) y compromisos que aplican de manera específica para cada una de esas poblaciones (párrs. 41 a 63 y 64 a 86, respectivamente). Entre los primeros compromisos se puede citar, por ejemplo, adoptar un enfoque integral para garantizar una acogida rápida, respetuosa, humana y digna, centrada en las personas, con pleno respeto y protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales (párr. 22); aunque, también hay que señalar que en dicha declaración se reconoce que los Estados "tienen derecho a tomar medidas para impedir el cruce irregular de sus fronteras" (párr. 24), lo que supone una tensión entre la protección de migrantes y las preocupaciones por la soberanía y la seguridad nacional que, para casos como el de México, han derivado en políticas más restrictivas a la migra-

[12] Antes de la reunión que derivó en la Declaración de Nueva York, ya se habían realizado reuniones similares sobre migración internacional, como el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (en 2006 y 2013) y las ediciones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (desde 2007) (Naciones Unidas, 2018, párr. 3).

[13] Según la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, el término "grandes desplazamientos" alude no solo al número de personas que llegan a otro país, también al contexto económico, social y geográfico, a la capacidad de respuesta del Estado receptor, y a las repercusiones de un desplazamiento de carácter repentino o prolongado. Se distingue de la movilidad habitual de un país a otro, y en estos "grandes desplazamientos" pueden registrarse corrientes mixtas de personas (Naciones Unidas, 2016, párr. 6).

ción con estatus irregular. Enseguida se describen algunas características de estos pactos políticos.

El Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular

El PMM fue aprobado y ratificado en diciembre de 2018 por la Asamblea de Naciones Unidas. Según Felipe González, relator especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos de los migrantes, la firma de este pacto "constituyó un paso sin precedentes para el fortalecimiento del abordaje multilateral de las migraciones por la ONU" (González, 2020: 188). En su consideración, las Naciones Unidas no contaban con iniciativas previas que pudieran concebirse como compromisos multilaterales de cooperación, como sí los había en el caso del refugio.

El PMM reconoce que la migración genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible, a lo que añade que esos efectos positivos se pueden optimizar mejorando la gobernanza de las migraciones (Naciones Unidas, 2019, párr. 8). De hecho, según Jorge Martínez Pizarro, esta iniciativa de las Naciones Unidas está "destinada a fijar nociones, enfoques y acciones para la gobernanza de la migración contemporánea. Por tal razón, debe entenderse como un instrumento de largo aliento cuya implementación deberá evaluarse periódicamente" (2020: 26).

Desde el punto de vista de los Estados que lo suscribieron, el pacto para garantizar una migración segura, ordenada y regular implica, entre otros aspectos, asegurar que las personas migrantes estén informadas de sus derechos y obligaciones, de los riesgos de la migración irregular y de las opciones para lograr el tipo de migración que se enarbola en su denominación (Naciones Unidas, 2019, párr. 10). Además, dicha migración debe ser planificada y objeto de consenso[14] (párr. 13). Si bien se insiste en esta modalidad de migración, los Estados que suscribieron este pacto aceptan la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos de todas las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, pero promoviendo al mismo tiempo la seguridad y la prosperidad de "sus" comunidades (párr. 11).

[14] Este consenso deriva de uno de los principios que rigen el PMM, que lo define como "un marco de cooperación no vinculante jurídicamente que reconoce que ningún Estado puede abordar la migración en solitario por ser esta un fenómeno intrínsecamente transnacional que requiere cooperación y diálogo a nivel internacional, regional y bilateral. Su autoridad dimana de su carácter consensuado, su credibilidad, su titularidad colectiva y el hecho de que su aplicación, seguimiento y examen sean conjuntos" (Naciones Unidas, 2019, párr. 15c).

El PMM se basa en 10 principios transversales e interdependientes: a) centrarse en las personas; b) cooperación internacional; c) soberanía nacional; d) Estado de derecho y garantías procesales; e) desarrollo sostenible; f) derechos humanos; g) perspectiva de género; h) perspectiva infantil; i) enfoque pangubernamental; y j) enfoque pansocial (párr. 15). Tales principios rigen el marco de cooperación entre países, mediante el que se plantearon 23 objetivos para la migración segura, ordenada y regular a lo largo de lo que en dicho pacto se denomina "el ciclo migratorio" (origen, tránsito, destino).

Entre estos 23 objetivos destacan aquellos que se podría decir están más vinculados con la denominación que recibió dicho mecanismo, como "minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen" (objetivo 2), "aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular" (objetivo 5), "abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración" (objetivo 7), "reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes" (objetivo 9), "prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional" (objetivo 10), "gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada" (objetivo 11), "aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación" (objetivo 12), "mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio" (objetivo 14) y "fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular" (objetivo 23) (párr. 16). Otros objetivos están más relacionados con la integración, como "empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social" (objetivo 16), "eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración" (objetivo 17), "crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países (objetivo 19) y "establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas" (objetivo 22) (párr. 16).

Para garantizar la aplicación, seguimiento y examen del PMM, se estableció la *Red de las Naciones Unidas sobre la Migración* (la Red), de la cual la OIM funge como coordinadora y secretaria (Naciones Unidas, 2019, párr. 45 y 48 a 54). De acuerdo con los compromisos, el secretario de la Asamblea de las Naciones Unidas presentará cada dos años informe de avances del PMM, mientras que los Estados Miembros lo harán cada cuatro años en el Foro de Examen de la Migración Internacional, el primero previsto para 2022 (párr. 49). En 2019 se estableció el Fondo Fiduciario

de Asociados Múltiples para la Migración como parte del "mecanismo de creación de capacidad", en el que también se incluye un centro de enlace y una plataforma mundial de conocimientos (párr. 43). En dicho fondo se agrupan los 23 objetivos del PMM en cinco esferas o áreas temáticas para su seguimiento (ver cuadro 2).

El Pacto Mundial sobre Refugiados

El Pacto Mundial sobre Refugiados parte de compromisos ya en marcha y tiene objetivos muy acotados. De hecho, aún antes de su firma ya se ejecutaban acciones específicas, como las relacionadas con la búsqueda de soluciones duraderas (MIRPS, 2018) que forman parte de esfuerzos de cooperación de más larga data (González, 2020).

El PMR se rige por el régimen internacional de las personas en situación de refugio, por el principio de no devolución y otros principios humanitarios, así como por distintos instrumentos de derechos humanos.[15] Con este pacto se busca "sentar las bases para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad entre todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con otras partes interesadas pertinentes"[16] (Naciones Unidas, 2018, párr. 3), para: i) aliviar las presiones sobre los países de acogida de personas refugiadas; ii) promover la autosuficiencia de esta población; iii) ampliar el acceso a las soluciones que involucren a terceros países; y iv) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno con seguridad y dignidad (párr. 7).

Con la Declaración de Nueva York, los Estados Miembros de las Naciones Unidas no solo adoptaron el PMR, también el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (MRIR o CRRF, por sus siglas en inglés) que, de acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ya se implementaba en varios países al momento de la firma del PMR. En dicho marco se establecían cuatro elementos fundamentales para una respuesta integral: i) la recepción y admisión rápida y adecuadamente respaldada; ii) el apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes (como protección, salud y educación); iii) la asistencia a instituciones locales y nacionales y

[15] Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración y Programa de Acción de Viena; la Convención sobre los Derechos del Niño, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (Naciones Unidas, 2018, párrs. 4 al 6).

[16] Con "partes interesadas pertinentes", el PMR hace referencia a un número amplio de instituciones y actores que incluye a las distintas organizaciones del sistema de Naciones Unidas, organismos internacionales de ayuda humanitaria, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, entre otros (Naciones Unidas, 2018, párr. 3).

comunidades receptoras de refugiados; y iv) la ampliación de oportunidades para el acceso a soluciones (ACNUR, 2018a y 2018b).

A escala regional, y de manera específica para los países centroamericanos y México, la aplicación del CRRF se tradujo en el "Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones" (MIRPS) mediante la adopción de la Declaración de San Pedro Sula (26 de octubre de 2017),[17] la cual recoge propuestas para los países del norte centroamericano que ya se habían expresado en compromisos regionales previos, como la Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014) y la Declaración de Acción de San José (2016) (MIRPS, 2018).

Con la citada declaración también se propuso un programa de acción, así como el seguimiento y revisión de la aplicación del PMR. Con dicho programa de acción se busca dar cumplimiento a los objetivos del PMR ya señalados mediante los llamados mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad, de cuya articulación se encarga ACNUR en coordinación con los Estados interesados, lo que supone: i) la realización periódica de un Foro Mundial sobre los Refugiados que operaría como un mecanismo de cooperación internacional, realizado en 2019 y programado para cada cuatro años; ii) la adopción de medidas para dar una respuesta integral a una situación específica de refugiados mediante mecanismos nacionales que puedan activar plataformas de apoyo (por ejemplo, de asistencia financiera, material y técnica), así como cooperación regional y subregional para la definir soluciones duraderas; y iii) el uso de diferentes herramientas para distribuir cargas y responsabilidades (por ejemplo, financiamiento, participación de múltiples interesados, participación de autoridades locales) (Naciones Unidas, 2018). Con ese fin se han propuesto diferentes medidas en ámbitos en los que ACNUR ya ha identificado que se requiere apoyo en la recepción y admisión, la atención de necesidades de las comunidades locales y el logro de soluciones duraderas (Naciones Unidas, 2018). El seguimiento y revisión de la aplicación del PMR se realizará mediante indicadores relacionados con este tipo de medidas.

Los retos para una efectiva aplicación de los acuerdos

La Agenda 2030, el CM, el PMM y el PMR constituyen cuatro instrumentos que sintetizan distintos esfuerzos relacionados con la protección de personas en movilidad internacional. Se sustentan en principios que le dan

[17] Adoptada en esa fecha por Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá, y en 2018 por El Salvador.

Cuadro 2. Esferas temáticas del fondo fiduciario de asociados múltiples de las Naciones Unidas para apoyar el PMM

ÁREAS TEMÁTICAS	OBJETIVOS DEL PMM
Promoción de un discurso, políticas y planificación sobre migración basados en hechos y datos	1, 3, 17, 23
Protección de los derechos humanos, la seguridad y el bienestar de los migrantes, entre otras cosas mediante la atención a los factores de vulnerabilidad en la migración y la mitigación de las situaciones de vulnerabilidad	2, 7, 8, 12, 13, 23
Abordar la migración irregular, incluso mediante la gestión de las fronteras y la lucha contra la delincuencia transnacional	9, 10, 11, 14, 21, 23
Facilitar la migración regular y el trabajo decente, y potenciar los efectos positivos de la movilidad humana en el desarrollo	5, 6, 18, 19, 20, 23
Mejorar la inclusión social y la integración de los migrantes.	4, 15, 16, 22, 23

FUENTE: Síntesis del Anexo 1 del Cuestionario voluntario "Procesos, plataformas y organizaciones subregionales, regionales e interregionales" (<https://docplayer.es/200482488-Cuestionario-voluntario.html>).

centralidad a las personas, que reconocen sus aportaciones y que abogan por su seguridad desde un enfoque basado en los derechos humanos. Principios, medidas, objetivos, indicadores, programas de acción/aplicación, planes de seguimiento/revisión, plataformas de apoyo y compromisos de cooperación, entre otros mecanismos, se han activado en los últimos cinco años con estos cuatro acuerdos internacionales en la búsqueda de respuestas y políticas integrales relacionadas con la migración. Sin embargo, el diseño de este tipo de políticas migratorias y la puesta en práctica de muchos de estos acuerdos enfrentan distintos retos, en especial en países donde prevalecen enfoques centrados en la seguridad nacional, en los que además, la dinámica de la movilidad internacional es compleja, como sucede en México y en muchos países (González, 2020).

El cumplimiento de compromisos en México y sus informes de avances

En los informes que ha presentado México sobre los compromisos de la Agenda 2030, el CM y los pactos derivados de la Declaración de Nueva York ¿qué avances se reportan respecto a la migración y el refugio?

La Agenda 2030 y los objetivos sobre migración en México

En la página oficial del gobierno mexicano sobre la Agenda 2030[18] se señala que, desde su aprobación, México ha registrado "avances importantes" en su implementación y seguimiento. De acuerdo con esta fuente, en 2015, 2017, 2018 y 2019 se han creado varios mecanismos para la aplicación y seguimiento de objetivos y metas de la Agenda y los ODS en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Así, se han instalado comités técnicos especializados, un consejo nacional en el tema, y se ha llevado a cabo la reforma a la Ley de Planeación; se han creado órganos de seguimiento para el cumplimiento de los ODS en cada una de las 32 entidades federativas, incorporando el enfoque de la Agenda en sus planes de desarrollo y en las leyes de planeación; y algunos municipios han armonizado sus planes de desarrollo con este enfoque.

El gobierno mexicano ha presentado dos informes voluntarios al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, uno en 2016 y otro en 2018. En el primer informe dio a conocer lo que denominó "esbozos de la planeación para la puesta en marcha de la Agenda 2030" (Oficina de la Presidencia de la República, 2016: 8), mediante los que planteaba el tipo de acciones para propiciar el "ambiente necesario" para su implementación. Parte de su análisis consistió en revisar las acciones o mecanismos que ya se ejecutaban en la administración en turno, en especial las del Plan Nacional de Desarrollo (PND), e identificar si estaban alineadas con los ODS. De ese análisis, el Programa Especial de Migración 2014-2018, derivado del PND, es mencionado como ejemplo de los "esfuerzos" de México relacionados con los ODS. En el segundo informe (Oficina de la Presidencia de la República, 2018), dedicado a los "avances, desafíos y lecciones aprendidas", se alude explícitamente a unas pocas acciones, llamadas "emblemáticas", vinculadas con la migración en los ODS 10 y 17. Respecto al primer objetivo, se hace referencia a: i) la instalación del Grupo Técnico para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas de Atención y Protección de las Mujeres Migrantes en el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación; ii) la instalación de los llamados Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo en Huixtla, Catazajá y Trinitaria, Chiapas, más conocidos entre el propio personal del Instituto Nacional de Migración (INM) como "puntos internos de control"; y iii) la expedición de tarjetas de visitante regional y de trabajador fronterizo "a personas migrantes de Guatemala y Belice que deseen trabajar en alguna de las entidades federativas de la frontera sur" (p. 64). Respecto al ODS 17, se

[18] Ver <www.agenda2030.mx>.

menciona el "Programa de Prevención de la Migración no acompañada de Niñas, Niños y Adolescentes del Triángulo Norte de Centroamérica [que] se lleva a cabo entre México y Alemania en beneficio[19] del Triángulo del Norte de Centroamérica" (p. 82). De estos dos ODS, el gobierno mexicano plantea como desafío la creación de mecanismos formales para "aprovechar[20] la capacidad de las personas jóvenes migrantes como agentes de cambio social y desarrollo económico" (p. 64).

Más recientemente, en noviembre de 2019, la Oficina de la Presidencia de la República publicó la llamada *Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México*, mediante la que se recordaron los compromisos y el enfoque de la Agenda y se revisó el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024). Para el tema específico de la migración, en la sección sobre la "visión de país hacia 2030" de dicho documento, se plantea que:

> México será un referente internacional, reconocido como un país respetuoso de los derechos humanos de los migrantes, con una política migratoria integral que atienda las causas estructurales que motivan la migración. Asimismo, será promotor de programas de cooperación para el desarrollo en el ámbito internacional (Oficina de la Presidencia de la República, 2019: 63).

En este mismo documento, el gobierno mexicano se plantea como un reto "fomentar la cooperación internacional para el desarrollo eficaz" e incrementar la capacidad de encauzar recursos hacia regiones que denomina prioritarias, como Centroamérica y el Caribe. Con ello busca "ayudar a generar las condiciones de bienestar y prosperidad para reducir la migración forzada" (Oficina de la Presidencia de la República, 2019: 94), pues desde su perspectiva "los conflictos internos y el repunte de la violencia en algunos países han generado movimientos migratorios extraordinarios que alteran[21] la región" (p. 93).

En 2020, el gobierno mexicano suscribió con el Sistema de Naciones Unidas (SNU)[22] el *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de los Estados Unidos Mexicanos 2020-2025*, mediante el que se establecieron acuerdos para el cumplimiento de la Agenda 2030, los ODS y las metas de PND 2019-2024. Se identificaron cuatro áreas de trabajo:

---

19 Resaltado de la autora.

20 Resaltado de la autora.

21 Resaltado de la autora.

22 Que incluye 29 agencias, fondos y programas de Naciones Unidas, residentes (22) y no residentes (7), que operan en México (Marco de Cooperación 2020-2025: 75).

i) igualdad e inclusión, ii) prosperidad e innovación, iii) economía verde y cambio climático, y iv) paz, justicia y estado de derecho. Y se definieron dos áreas transversales: v) igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas, y vi) personas migrantes y refugiadas. En el diagnóstico sobre el país —elaborado por el SNU— para la firma de este marco, se alude a la vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular, a cómo el país se ha convertido en un territorio de destino para migrantes que buscaban llegar a los Estados Unidos, y al llamado "crecimiento exponencial de solicitudes de asilo que ejercen presión al sistema de refugio y asilo" (Naciones Unidas México, 2020: 23).

El Consenso de Montevideo y la protección de migrantes

En la Tercera Reunión de la Conferencia Regional de Población y Desarrollo, en agosto de 2018, el Consejo Nacional de Población (Conapo) presentó el primer informe voluntario de México sobre los avances en la implementación del Consenso de Montevideo durante el período 2013-2017 (Conapo, 2018). En dicho reporte se destacaron, entre otras, las siguientes acciones: i) el Programa Especial de Migración 2014-2018 como "el instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria" en México; ii) la expedición de tarjetas de visitante regional y de trabajador fronterizo como parte del "ordenamiento" de flujos migratorios; iii) los "retornos" o deportaciones de personas de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua "como parte de los compromisos del gobierno mexicano para impulsar la creación de regímenes migratorios legales, seguros y ordenados",[23] iv) los resultados del programa temporal de regularización migratoria de 2015; v) el número de solicitudes de la condición de refugio y vi) los casos de reconocimiento y protección complementaria registrados entre 2013 y 2017. En el mismo informe se mencionaron los compromisos del gobierno mexicano en la Cumbre de Líderes sobre Refugiados (2016), entre los que explícitamente se menciona el de promover la inclusión socioeconómica para quienes sean reconocidos como refugiados.

Entre los retos, el gobierno mexicano planteó el de la disponibilidad de información para conocer situaciones de discriminación, violencia y trata de personas, así como los problemas de discriminación estructural que derivan en violación de sus derechos humanos, violencia de grupos criminales, detenciones arbitrarias, falta de acceso a servicios básicos

[23] Resaltado de la autora.

como atención médica y acceso a la justicia, y trato diferenciado en las condiciones laborales (Conapo, 2018: 68).

El Pacto Mundial para una migración, segura, ordenada y regular

Según el *Informe ejecutivo sobre el seguimiento a los objetivos del pacto mundial para una migración segura ordenada y regular* elaborado por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, en marzo de 2019, en el Consejo Consultivo de Política Migratoria se acordó que la Secretaría de Gobernación creara un mecanismo para el seguimiento de los compromisos establecidos con el PMM. Mediante dicho mecanismo, que comenzó a operar en junio de ese mismo año, se realizó un diagnóstico sobre acciones y "buenas prácticas" llevadas a cabo de junio de 2018 a junio de 2019 por dependencias del gobierno. Con dicho diagnóstico se buscaba identificar las acciones que podrían alinearse a los objetivos del pacto y cuáles debían reforzarse con ese fin, de modo que la Unidad de Política Migratoria estableciera una estrategia para la aplicación y seguimiento del PMM. A partir de la información de 35 dependencias del gobierno, se elaboró un compendio con 177 acciones que se podían vincular a los 23 objetivos del PMM, de las cuales el mayor número se podía ubicar en los objetivos 16, 15 y 7. El primero enfocado en la inclusión y cohesión social de personas migrantes, aunque en su mayoría las acciones reportadas estaban dirigidas a población mexicana en otros países y de retorno a México.

En el año 2020 el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y a partir de un sondeo similar al elaborado para definir el mecanismo de seguimiento propuesto en 2019, presentó el informe para la reunión de *Revisión de la Implementación del PMM en América Latina y el Caribe*, que se pospuso para 2021. El informe incluye acciones llevadas a cabo entre junio de 2019 y junio de 2020, relacionadas con las cinco esferas o áreas temáticas que el fondo fiduciario ya referido más arriba propuso para organizar el reporte regional. En cada una de esas áreas se pueden identificar acciones que se podrían ubicar en el tema de la inclusión de inmigrantes, pero específicamente en el Área temática 5 se agrupan objetivos del PMM con ese fin, por lo que se esperarían distintas acciones del gobierno mexicano en el tema. Sin embargo, básicamente se alude a servicios de salud, al programa del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-Bienestar) y a la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), mediante los que se afirma que se atendió a personas migrantes independientemente de su estatus migratorio. Para esta área temática en particular, en el informe se identifica como reto la falta de difusión de los programas para la población migrante (SRE, 2020). En el mismo informe, la migración es considerada por el gobierno mexicano como "un reto" y

al mismo tiempo como "una dificultad".[24] Como en los reportes para la Agenda 2030 y el CM, en este se alude a esfuerzos de regularización y a la expedición de tarjetas de visitantes que, como su nombre lo indica, son emitidas para períodos acotados.

El Pacto Mundial sobre Refugiados

Las acciones vinculadas a los compromisos con el Pacto Mundial sobre Refugiados se han focalizado en la ejecución del MIRPS ya referido, que entró en ejecución como resultado de los acuerdos consignados en la Declaración de Nueva York. Por esa razón se pueden encontrar informes que son anteriores a la entrada en vigor del Pacto Mundial sobre Refugiados.

Hasta diciembre de 2020 se habían presentado tres informes anuales y al menos dos regionales, uno para la reunión en San Pedro Sula (2017) y otro de seguimiento regional (2017-2018), en los cuales México ha dado cuenta de acciones y mecanismos de seguimiento al PMR. Entre las primeras acciones consignadas en dichos informes se encuentra la instalación de la *Mesa Interinstitucional sobre Refugio y Protección Complementaria*, cuya Secretaría Técnica está a cargo de la COMAR. Como ha sucedido con la ejecución de los instrumentos arriba mencionados, las primeras actividades estuvieron relacionadas con la identificación de programas que ya estuvieran operando, enfocados a la población solicitante del estatus de refugio y a la población con refugio reconocido. Entre otras acciones, se acordó la expedición de la Constancia Temporal de la Clave Única de Registro de Población (con fotografía) (CURP) para solicitantes de la condición de refugio (vigente por 180 o 365 días), que "teóricamente" sirve para varios trámites. Se le ha dado continuidad al Programa de Alternativas a las Estaciones Migratorias para que solicitantes del reconocimiento de la condición de refugio puedan continuar con sus trámites en albergues. Se han abierto oficinas de la COMAR y se ha capacitado al personal. Mediante el Programa de Integración Laboral se ha reubicado en otras ciudades tanto a personas refugiadas como a solicitantes de refugio, en donde, según los informes, pueden encontrar oportunidades laborales. Se reporta que hay algún tipo de avance en cuanto al número de i) personas "asistidas" que se encontraban en estaciones migratorias, ii) CURP expedidas, iii) niñez y adolescencia que busca protección y que ha sido atendida y canalizada a autoridades de protección y iv) personas reubicadas y apoyadas (en cuanto a empleo, medios de subsistencia, capacitación, acceso a la salud) (MIRPS, 2020).

[24] Resaltado de la autora.

El balance de los compromisos del gobierno mexicano

En los informes a los que se ha hecho referencia, el gobierno mexicano destaca acciones que desde su punto de vista son "buenas prácticas" y plantea lo que considera retos para el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Aquí se mencionan algunos de los principales retos que, desde el punto de vista de los actores gubernamentales enfrentan: disponibilidad de información[25] y de presupuesto, capacitación y creación de mecanismos para la cooperación entre países, que son más de tipo operativo. Igualmente, se alude a las necesidades de sensibilización en las dependencias de gobierno relacionada con los procesos de movilidad (migración y refugio) y con las personas involucradas en tales procesos. Se señalan problemas de institucionalidad para llevar a cabo acciones coordinadas entre distintos actores y la garantía de sostenibilidad de las llamadas buenas prácticas para avanzar en políticas integrales e integradas. En los hechos, entonces, ¿cómo se ha avanzado en inclusión/integración de inmigrantes, en su protección social y en la garantía de sus derechos y acceso a servicios sociales básicos? (Maldonado *et al.*, 2018).

El cumplimiento de los compromisos en los hechos

Al revisar los informes del gobierno mexicano relacionados con el cumplimiento de compromisos de la Agenda 2030, el CM y el reciente PMM, no es posible encontrar acciones específicas de inclusión/integración de migrantes para afirmar que hay una política orientada hacia ese fin, a pesar de que el enfoque con el que opera la Agenda 2030, a la cual se pueden ligar otros instrumentos, es el de la inclusividad. Con el PMR se pueden identificar algunas iniciativas hacia la integración de personas en situación de refugio, en particular las que se emprenden con el MIRPS y en las que tiene un papel importante la oficina de ACNUR. Sin embargo, tales iniciativas no corresponden a una política de inclusión de inmigrantes.

En el reciente Marco de Cooperación 2020-2025, se señalaba que "el Estado mexicano enfrenta[ba] grandes desafíos para el logro de los ODS" (Naciones Unidas México, 2020: 24). En ese documento, se alude a la evaluación en 2019 al desempeño de México en el cumplimiento de estos

[25] La disponibilidad de información es un problema compartido para la elaboración de los reportes de los mecanismos aquí revisados. Pero, también para revisar sus avances. Con excepción de la Agenda 2030, la información sobre estos mecanismos se encuentra dispersa en varios sitios electrónicos.

objetivos mediante el "Índice de ODS".[26] Entre 162 países, México ocupó el lugar 78, con un valor del índice de 68.5 (en una escala de 1 a 100), por debajo del valor promedio de América Latina (77.7) (p. 24). De los 17 ODS, nueve fueron considerados "desafíos importantes" o "críticos" y el resto "desafíos significativos". Entre los primeros se encuentra el ODS 10, relacionado con la reducción de la desigualdad, con un avance de 25% (p. 25). Uno de sus objetivos específicos se vincula a la migración, como ya se ha señalado más arriba; sin embargo, en esta medición no se incluyeron indicadores al respecto.

El rezago y los desafíos en el cumplimiento de los ODS en México ya habían sido identificados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017) como parte de la "fiscalización en el cumplimiento y seguimiento de los 17 ODS" que esta dependencia de gobierno llevó a cabo entre 2016 y 2017. Entre otros aspectos, la ASF encontró problemas de coordinación entre instituciones responsables del cumplimiento de cada ODS. En su evaluación, recomendaba al gobierno federal "consolidar una planeación, de largo y de mediano plazo, así como designar responsabilidades para gestionar los riesgos institucionales derivados de las políticas relacionadas con los ODS, generalmente transversales" (p. 12). Sin embargo, para trabajar en una estrategia de ese alcance, la ASF llamaba la atención sobre la necesidad de reformar la Ley de Planeación que establece limitantes temporales para el ejercicio de recursos públicos. Igualmente, enfatizaba que para dicha planeación, los ODS debían estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo. De ese informe se concluye que muchos de los avances de la Agenda 2030 están en ciernes con la nueva administración federal.

Otras críticas también han sido formuladas, como las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en sus "observaciones finales a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México" del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), presentados en marzo de 2018, mediante las que recomendaba al Estado mexicano establecer mecanismos para supervisar los progresos de los ODS y tratar "a los beneficiarios de los programas públicos como titulares de derechos a los que pueden acogerse" (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 2018).

Estas críticas pueden ser extensivas a acciones vinculadas a la aplicación del CM y el PMM, en particular cuando el gobierno reporta acciones cuya ejecución tiene observaciones (ya sea por instancias de evaluación

[26] Que mide el grado de avance en el cumplimiento global de indicadores, así como el grado de cumplimiento por ODS y la tendencia en dichos avances.

en el país o por comités internacionales). En el año 2018, en el informe del país para el CM, por ejemplo, se presentaba el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, así como los "retornos voluntarios y asistidos" a países centroamericanos, como avances en los compromisos de México. Respecto al PEM, en cuyo diseño participó la sociedad civil y que fue considerado un programa integral de "avanzada", no fue más que un texto de buenas intenciones, al quedar opacado por el llamado Programa Integral Frontera Sur (PIFS) que el gobierno mexicano ejecutó en respuesta a presiones externas para "ordenar" y detener la migración desde Centroamérica (Knippen, 2017; Rojas, 2016). Sin un presupuesto específico asignado, el PEM no tuvo avances en muchos de sus objetivos, como lo señaló en 2018 la propia Unidad de Política Migratoria (UPM, 2018). En ese período prevaleció la contención migratoria y, por tanto, las acciones de detección, detención y deportación, tanto de personas adultas como de niños, niñas y adolescentes migrantes; estas últimas etiquetadas como "retornos asistidos" con fines de protección o beneficio. Argumento, entre otros, fuertemente cuestionado por el Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares al tercer informe periódico de México, presentado en septiembre de 2017 (Naciones Unidas CMW, 2017). Dicho comité cuestionó el uso de eufemismos del gobierno mexicano (como "presentaciones" para referirse a privaciones de la libertad, claramente violatorias de derechos humanos, como la privación de la libertad a niñez y adolescentes migrantes (p. 7).

En 2018 y 2019, con las llamadas "caravanas de migrantes" de Honduras, El Salvador y Guatemala, el discurso original de acogida del nuevo gobierno (2018-2024) se transformó en acciones de contención, dando continuidad a un enfoque securitista prevaleciente en los últimos 30 años. El número de deportaciones de personas del norte de Centroamérica desde México, en esos 30 años,[27] es indicativo de la aplicación de este tipo de medidas que, además, ha contribuido a su criminalización y a minimizar las causas de la migración desde estos países (Rojas, 2020), dos aspectos que también ya habían sido objeto de recomendaciones (ver, por ejemplo, Naciones Unidas CMW, 2017).

El discurso y las acciones basadas en enfoques securitistas han tenido efectos en los lugares en donde viven personas inmigrantes y también personas "en tránsito" que han decidido prolongar su estancia de manera

[27] Según cálculos propios, a partir de datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) y de los boletines de estadísticas migratorias de la UPMRIP, en el período 1990-2019, México realizó en promedio 123 mil "devoluciones" anuales.

indefinida en México. Por ello, las consecuencias de las medidas de contención de la llamada migración "en tránsito" no pueden ser desestimadas en las políticas integrales de inclusión. Ya se ha mencionado en diferentes informes, así como en estudios propios o de otros autores que, en distintos contextos locales, prevalecen diferentes formas de exclusión y de discriminación, independientemente del estatus migratorio y de la modalidad de movilidad. Múltiples casos de negación de derechos se pueden encontrar en distintas localidades de los cuatro estados fronterizos de México con Belice y Guatemala, que es la región donde se han focalizado los estudios realizados por la autora del presente capítulo.

Distintos actores están involucrados en la negación de derechos y de servicios básicos en esa escala local o comunitaria: funcionarios locales, maestros/directores de escuelas públicas, personal de centros de salud y hospitales públicos, policías y oficiales de migración; igualmente, empleadores y supervisores, vecinos, cónyuges/parejas, condiscípulos en la escuela, entre otros. A grandes rasgos, las personas inmigrantes enfrentan problemas de acceso al trabajo digno o decente, a la identidad, a la educación, a la salud, a la vivienda y a la justicia, entre otros (Rojas y Winton, 2019 y 2020). Problemas de negación de derechos que, también, ya han tenido diferentes observaciones (ver, por ejemplo, Naciones Unidas CMW, 2017).

Uno de los principales problemas para personas de origen centroamericano que ya viven en localidades fronterizas de México con Guatemala y Belice es el acceso a la documentación. Hay quienes llevan varios años viviendo en la región y no cuentan con un documento migratorio o bien tienen un "estatus legal precario" (Basok y Rojas, 2017). La falta de documentos y las dificultades para su trámite (por costos y requisitos; por la ubicación de las oficinas del Instituto Nacional de Migración o del registro civil y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como por desconocimiento debido a la falta de información confiable) son obstáculos para poder contar con "legal estancia" y con el estatus que les correspondería: reconocimiento de nacionalidad (si su padre o madre nació en México), residencia temporal, residencia permanente o naturalización.

La falta de documentos tiene distintos efectos en las posibilidades de conseguir un trabajo decente y de tener acceso a distintos servicios. No es trivial que los mecanismos internacionales a los que se ha aludido insistan en la "facilitación" de la documentación y de los procesos de regularización como una vía hacia la inclusión. Pero la inclusión es más que la gestión de flujos y la expedición de documentos, es más que la reubicación de personas solicitantes del reconocimiento del estatus de refugiado o de quienes ya cuentan con dicho reconocimiento, y es más que contar con un empleo.

Reflexiones finales

En los mecanismos internacionales que hemos revisado se hace referencia a procesos de inclusión/integración que involucran varias dimensiones (política, social, económica, cultural, legal), escalas o ámbitos (federal/nacional, estatal y local) y diferentes actores, lo que supone una complejidad en su abordaje. Si bien se pueden identificar algunas acciones positivas a favor de las personas migrantes, en dichos informes no es posible afirmar que en México se cuenta con políticas de inclusión/integración de inmigrantes y de personas en situación de refugio, y menos aún con políticas integrales. Como se puede leer en las observaciones ya mencionadas del Comité de los DESC, no se puede aseverar que la política migratoria mexicana se basa en un enfoque de derechos humanos si no reconoce y trata a las personas como "titulares de derechos".

Evidencia *in situ*, en entrevistas y recorridos de campo, más observaciones de diferentes actores —en distintas escalas, incluyendo a la sociedad civil en México— revelan problemas para diseñar, ejecutar y dar seguimiento a políticas de inclusión/integración relacionadas con: la planeación de mediano y largo plazo, la coordinación entre diferentes actores, las carencias presupuestales o restricciones para su ejercicio, el racismo institucional y otras formas de discriminación y la sensibilización para entender las causas de la migración y reconocer a las personas como sujetos sociales y políticos (De Lucas, 2009). Políticas de inclusión/integración que deben operar en la escala local, considerando que este proceso exige un grado intermedio de adaptación de los y las inmigrantes y un grado de ajuste de la sociedad de acogida. Esto, además, supone, dejar de concebir a la movilidad y la migración, así como a las personas en situaciones de movilidad como un problema o una dificultad.

Referencias

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2018a), La Declaración de Nueva York en la práctica. Aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF), enero 2018, en <https://www.acnur.org/5b58c0054.pdf>.

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2018b), *Pacto Mundial sobre Refugiados: Guía rápida del ACNUR*, septiembre de 2018, en <https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5bbe32564/pacto-mundial-sobre-refugiados-guia-rapida-del-acnur.html>.

Ajuria Andrade, Iliana y Alfonso Sandoval Arriaga (2019), *Manual para la implementación de la Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo a nivel subnacional. Una propuesta metodológica y guía de acción*, Ciudad de México: UNFPA.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2017), *Fiscalización de la Agenda 2030. Elementos para una planeación de mediano plazo*, en <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Fiscalizacion_de_los_ODS-Version_completa.pdf>.

Basok T., D. Bélanger, M. L. Rojas Wiesner y G. Candiz (2015), *Rethinking Transit Migration. Precarity, Mobility, and Self-Making in Mexico*, London, Palgrave Macmillan.

Basok, Tanya y Martha Luz Rojas Wiesner (2017), "Precarious legality: regularizing Central American migrants in Mexico", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 41, Nº 7, pp. 1274-1293, en <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1291983>.

Bauloz, Celine, Zana Vathi y Diego Acosta (2019), "Migración, inclusión y cohesión social: Retos, novedades recientes y oportunidades", en OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra: OIM.

Castillo, Manuel Ángel y Martha Luz Rojas Wiesner (2020), "Un balance de la inmigración y de la migración de tránsito en México", en en Silvia Giorguli y Jaime Sobrino (editores), *Dinámica demográfica de México en el siglo XXI*. Tomo II. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, pp. 131-167.

Castles, Stephen, Maja Korac, Ellie Vasta y Steven Vertovec (2002), Integration: Mapping the Field. *Home Office Online Report 28/03* (Project carried out by the University of Oxford Centre for Migration and Policy Research, and Refugee Studies Centre), Londres: Home Office Immigration Research and Statistics Service (IRSS).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. *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*, Santiago de Chile: CEPAL, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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. Las dinámicas de población como eje del desarrollo sostenible: la implementación del Consenso de Montevideo para la superación de las desigualdades en el marco de los derechos humanos*, Santiago de Chile: CEPAL, en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38935-guia-operacional-la-implementacion-seguimiento-consenso-montevideo-poblacion>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017a), Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, *Serie Población y Desarrollo* 120.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017b), Informe final del Grupo de trabajo ad hoc encargado de elaborar una propuesta de indicadores para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. *Reunión Extraordinaria de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe*, 7 a 9 de noviembre, Santiago de Chile: CEPAL, en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42334-informe-final-grupo-trabajo-ad-hoc-encargado-elaborar-propuesta-indicadores>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, 7 a 9 de agosto, en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43622>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2013), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, (OEA/Ser.L/V/II. Doc.48/13), en <https://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2011), Informe especial sobre secuestro de migrantes en México, 22 de febrero, México D.F.: CNDH, en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigrantes.pdf>.

Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) (2017), *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración. Resumen Ejecutivo*, Ciudad de México: CCINM.

Consejo Nacional de Población (Conapo) (2018), *Informe nacional sobre el avance en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. México*, mayo, en <https://crpd.cepal.org/3/sites/crpd3/files/informe_nacional_mexico.pdf>.

Coria, Elba y Patricia Zamudio (2018), Inmigrantes y refugiados: ¿mi casa es tu casa?, *Documentos de Política Migratoria*, DPM 03, abril, Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

De Lucas, J. (2009), "Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político", en *Papers*, Nº 94, pp. 11-27.

Foro Migraciones (2005), *Informe alternativo. Presentado ante el Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios de las Naciones Unidas*, en <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/fmigraciones_sp.pdf>.

García Zamora, Rodolfo y Gaspar Olvera, S. (2020), "El desafío de las políticas migratorias en México ante el cambio de gobierno 2018-2024", en R. García

Zamora y S. Gaspar Olvera, *Migración y Desarrollo Económico. Grietas en la Cuarta Transformación en México 2018-2024*, Londres: Transnational Press London.

González Morales, Felipe (2020), "Multilateralismo, migración y derechos humanos: antes y después del Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 28, Nº 60, pp. 187-204, en <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006011>.

Knippen, Jose (2017), "El Programa Especial de Migración, olvidado en momentos clave", en *Sin embargo* (13 de febrero de 2017), en <https://www.sinembargo.mx/13-02-2017/3150586>.

Maldonado Valera, Carlos, Jorge Martínez Pizarro y Rodrigo Martínez (2018), Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas, *Documentos de proyectos*, Santiago de Chile: CEPAL.

Maldonado Valera, Carlos, María Luisa Marinho y Claudia Robles (editores) (2020), *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina*, *Documentos de proyectos*, Santiago de Chile: CEPAL, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45728/1/S2000057_es.pdf>.

Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS, 2018), *Informe Regional de Seguimiento 2017-2018*, en <https://www.acnur.org/5be46de64.pdf>.

Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS, 2020), *Aplicando el Pacto Mundial sobre Refugiados en Centroamérica y México*, en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5fcf9def4.pdf>.

Martínez Pizarro, Jorge (2020), "El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: ¿hacia dónde vamos?", *Migración y Desarrollo*, Vol. 18, Nº 35, pp. 25-40.

Morales Sánchez, Julieta (2008), "Despenalización de la migración irregular en México. Análisis y perspectiva de la reforma a la Ley General de Población de 21 de julio de 2008", en David Cienfuegos Salgado, Manuel de Jesús Esquivel Leyva y Julieta Morales Sánchez (coords.), *Temas de migración y derecho*, Fundación Académica Guerrerense / Universidad Autónoma de Sinaloa / Universidad Autónoma de Chiapas, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2993/10.pdf>.

Naciones Unidas, Asamblea General (2015), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*, A/RES/70/1, Nueva York, 21 de octubre, en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10715.pdf>.

Naciones Unidas, Asamblea General (2016), Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016*, A/RES/71/1, Nueva York, 3 de octubre, en <https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_SP.pdf>.

Naciones Unidas, Asamblea General (2018), Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Parte II. Pacto mundial sobre los refugiados, *Suplemento Nº 12*, A/73/12 (Parte II), Nueva York, en <https://www.unhcr.org/gcr/GCR_Spanish.pdf>.

Naciones Unidas, Asamblea General (2019), Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018*, A/RES/73/195, Nueva York, 11 de enero de 2019, en <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2016), Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Temas de debate y para la adopción de decisiones: datos e indicadores en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, en <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-S.pdf>.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2018), *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril, en <https://undocs.org/es/E/C.12/MEX/CO/5-6>.

Naciones Unidas, CMW (2017), Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México, CMW/C/MEX/CO/3, 13 de septiembre, en <https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf>.

Naciones Unidas México (2020), *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de los Estados Unidos Mexicanos 2020-2025*, Ciudad de México, en <https://www.onu.org.mx/publicaciones/marco-de-cooperacion-de-las-naciones-unidas-para-el-desarrollo-sostenible-2020-2025/>.

Oficina de la Presidencia de la República (2016), *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*, Ciudad de México: Presidencia de la República-México/PNUD, en <http://www.agenda2030.mx/docs/doctos/InfMex_HLPF_2016_es.pdf>.

Oficina de la Presidencia de la República (2018), *Informe nacional voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo*, Ciudad de México: Presidencia de la República-México, en <http://www.agenda2030.mx/docs/doctos/InfNalVol_FPAN_DS_2018_es.pdf>.

Oficina de la Presidencia de la República (2019), *Estrategia para la implementación de la Agenda 2030 en México*, Ciudad de México: Presidencia de la República-México/GIZ, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf>.

Rojas Wiesner, Martha Luz (2011), "Haciendo distinciones en la dinámica migratoria", *Ecofronteras*, Nº 41, pp. 12-15.

Rojas Wiesner, Martha Luz (2016), "Entre derechos y hechos. Situación de mujeres centroamericanas en México", en J. Martínez Pizarro, E. Rojas Cabrera y M.M. Santillán Pizarro, *El consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*, Río de Janeiro: Asociación Latinoamericana de Población y Trilce Editores.

Rojas Wiesner, Martha Luz (2020), ¿"Que veinte años no es nada"? (In)visibilización del movimiento social de migrantes por y desde Centroamérica. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 28, Nº 60, pp. 15-32, en <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006002>.

Rojas Wiesner, Martha Luz y Ailsa Winton (2019), "Precarious Mobility in Central America and Southern Mexico: Crises and the Struggle to Survive", en Cecilia Menjívar, Marie Ruiz e Immanuel Ness, *The Oxford Handbook of Migration Crises*, New York: Oxford University Press, pp. 245-260.

Rojas Wiesner, Martha Luz y Ailsa Winton (Editoras) (2020), *Contornos: historias de vida y trabajo entre Guatemala y México*, Ciudad de México: Centro GEO/CIDE/CIESAS/ ECOSUR/Instituto Mora.

Rojas Wiesner, Martha Luz (2020), "Políticas de inclusión de personas migrantes en México", en Carlos Maldonado Valera, María Luisa Marinho y Claudia Robles (editores) (2020), *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina, Documentos de proyectos*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 163-168, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45728/1/S2000057_es.pdf>.

Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.) (2020), *Revisión regional sobre la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en América Latina y El Caribe. Cuestionario para los Estados Miembros (México)*, septiembre de 2020, en <https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/mexico.pdf>.

Sin Fronteras, IAP (2012), *Los programas de regularización migratoria en México. Su contribución a favor de los derechos humanos de los migrantes*, México D.F.: Sin Fronteras.

UNFPA (2016), *CIPD más allá de 2014. Compromisos globales de alto nivel. Implementación del programa de población y desarrollo*, UNFPA, en <https://www.unfpa.org/es/publications/cipd-más-allá-de-2014-compromisos-globales-de-alto-nivel>.

Unidad de Política Migratoria (UPM) (2018), Informe de evaluación del Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), Ciudad de México: UPM/Secretaría de Gobernación, en <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/PEM/Informe_Evaluaci%C3%B3n_PEM_Dic2018.pdf>.

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2019), Informe ejecutivo sobre el seguimiento a los Objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura Ordenada y Regular, 14 de octubre, Secretaría de Gobernación, en <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRII/Informe_Ejecutivo_PMM_15_10_2019.pdf>.

Expectativas de reconocimiento de los afrodescendientes en el Consenso de Montevideo y el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024)

John Antón Sanchez[1]

Resumen

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo es el resultado de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo del 12 al 15 de agosto de 2013. Entre las prioridades del Consenso se ha establecido un conjunto de medidas relacionadas con los afrodescendientes en América Latina y sus problemáticas históricas asociadas al racismo y la discriminación racial, las que también son objeto de la proclamación y plan de acción del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024). Este capítulo analiza la relación entre el Consenso de Montevideo y el Decenio y da algunas pautas que deberían ser atendidas en relación con políticas públicas de inclusión.
Palabras claves: afrodescendencia, Consenso de Montevideo, Decenio Internacional para los Afrodescendientes.

Abstract

Afro-descendants, the Montevideo Consensus, and the International Decade for Afro-descendants

Montevideo Consensus on Population and Development results from the First Meeting of the Regional Conference on Population and Development in Latin America and the Caribbean, held in Montevideo from August 12 to 15, 2013. Among the priorities of the Consensus has been established a set of measures related to people of African descent in Latin America and their historical problems associated with racism and racial discrimination, which are also the object of the proclamation and plan of action of the International Decade for People of African Descent (2015-2024). This chapter analyzes the relationship between the Montevideo Consensus and the Decade and gives some guidelines that should be followed concerning public inclusion policies.
Keywords: afro-descendants, Montevideo Consensus, International Decade for People of African Descent.

[1] Profesor titular, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador, <john.anton@iaen.edu.ec>.

Introducción

Este capítulo explora la relación existente entre el Consenso de Montevideo, el Decenio Internacional para los Afrodescendientes y los desafíos del desarrollo para los hijos de la diáspora africana de las Américas. Por Consenso de Montevideo se conoce a las conclusiones de la 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, celebrada en Montevideo, del 12 al 15 de agosto de 2013. Incluye 120 medidas sobre ocho temas identificados como prioritarios para dar seguimiento al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de las Naciones Unidas, realizada en El Cairo en 1994 (CEPAL, 2013). Entre las medidas especiales que identifica el Consenso se resalta un capítulo dedicado a los afrodescendientes, sus derechos y combate al racismo y la discriminación racial. Las medidas prioritarias en este tema están relacionadas con: respetar las disposiciones de la Declaración y el Programa de Acción de Durban; abordar las desigualdades de género raza, etnia y generacionales; las políticas públicas y la población afrodescendiente; garantizar el derecho a la salud de los afrodescendientes; promover el desarrollo; garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres; y generar información desagregada por género, sexo, edad y condición socioeconómica de los afrodescendientes.

Por su parte, el Decenio Internacional para los Afrodescendientes fue proclamado por la Asamblea General de la ONU para el período 2015-2024, citando la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional en relación con el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas de ascendencia africana y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad.

En este capítulo se busca encontrar una relación entre el Consenso de Montevideo y la agenda del Decenio Internacional como instrumentos para resolver los problemas de los pueblos, comunidades y personas sobrevivientes a la esclavitud africana. En otras palabras, se plantea ¿cómo abordar la relación entre las problemáticas de los y las afrodescendientes y la agenda del Consenso de Montevideo con el Decenio Internacional? Por su carácter reflexivo, este capítulo se fundamenta en una metodología del análisis documental y utiliza algunas fuentes de tipo cualitativo y cuantitativo. Por ello, nos basamos en datos estadísticos ya publicados, los cuales se analizan bajo una perspectiva sociológica que, desde el afrocentrismo, comprende la problemática afrodescendiente como un fenómeno de crisis de la modernidad occidental, dado que esta no ha superado grandes con-

tradicciones civilizatorias como el machismo, el colonialismo, el racismo, el patriarcalismo y la xenofobia. Adicionalmente se acude a la etnometodología como una técnica de investigación cualitativa usada en las ciencias sociales que sitúa al autor como una fuente misma de información científica dada su vinculación como intelectual orgánico militante.

Para alcanzar el objetivo planteado, y de cara a encontrar avances en materia del Consenso de Montevideo y su relación con los objetivos del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024), este ensayo se divide en cuatro partes: a) introducción general de la afrodescendencia en las Américas, en la que se plantean temas conceptuales y epistemológicos para comprender académicamente el campo de la diáspora africana de las Américas; b) una síntesis de las principales problemáticas que en materia de desarrollo socioeconómico y desigualdades enfrentan los afrodescendientes, con base en datos estadísticos ya publicados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017) y el Banco Mundial (2018); c) un esbozo analítico sobre el fenómeno de la exclusión, la desigualdad y la discriminación estructural que afecta a los afrodescendientes en las Américas; y d) un análisis crítico sobre los desafíos para el desarrollo de los afrodescendientes en el marco del Consenso de Montevideo y el Decenio Internacional, teniendo en cuenta las políticas públicas que contra la discriminación racial y el combate al racismo están impulsando los estados nacionales de la región, especialmente en relación con el avance del Decenio Internacional para los Afrodescendientes.

El argumento central sostiene que en las Américas los afrodescendientes alcanzan una población contabilizada entre 133 y 161 millones de personas, de acuerdo con los datos de la ronda censal de 2010, cuando muchos estados nacionales incluyeron la variable de autoidentificación étnica-racial en sus boletas censales y registros estadísticos. De acuerdo con los últimos informes de la CEPAL (2017) y el Banco Mundial (2018), los problemas sociales que afrontan los afrodescendientes se relacionan con las brechas de la desigualdad que los separa de los no afrodescendientes, especialmente de los autoidentificados como mestizos y blancos. Pero tales brechas son producto de una discriminación racial y étnica arraigada en la sociedad desde la época de la esclavitud y que hoy constituye un obstáculo a la garantía ciudadana. Según los datos censales, estas comunidades llevan la peor parte en cuanto acceso a servicios públicos, sufren altas tasas de desempleo, tienen menor acceso a tecnologías y sus lugares de asentamientos y territorios ancestrales atraviesan por climas de violencia y daños ambientales frecuentes.

Como producto del racismo estructural enraizado desde la esclavitud en la región, para los afrodescendientes los beneficios de ciudadanización

aún son incompletos, lo que se traduce en un enorme problema para la democracia, pues el modelo de Estado moderno latinoamericano no tendría ninguna justificación si no es capaz de garantizar el principio de igualdad para todos los ciudadanos. Luego, antes de pensar en propuestas para superar problemas del desarrollo afrodescendiente, hay que repensar cómo el sistema democrático liberal ha incluido o excluido a los afrodescendientes, al menos en los 200 años de vida de los Estados nacionales latinoamericanos. Por ello, se deben alentar reformas cruciales en materia de interpretación de democracia, que más que inspirada en ideologías liberales debería ser complementada con principios del liberalismo republicano o del republicanismo comunitarista, los cuales conciben de una manera virtuosa y comunitaria el ser ciudadano, los derechos y la democracia, más allá de los clásicos fundamentos subjetivos e individuales, para considerar un modelo de ciudadanía inclusiva, heterogénea, culturalista y garante de agencias colectivas. Esto nos lleva a pensar en una categoría de derechos para el reconocimiento de los afrodescendientes en cuanto sujetos colectivos que, a su vez, son merecedores del reconocimiento como grupos originarios de las Américas, esto es, como "pueblos". Así, consideramos que, al terminar el Decenio Internacional, al alcanzarse los objetivos del Consenso de Montevideo, incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los Estados de la región junto con el sistema de Naciones Unidas deberían dar este reconocimiento de "pueblos afrodescendientes" e impulsar una declaración mundial en ese sentido, de modo que las reparaciones sean el instrumento eficaz para superar las desigualdades enraizadas desde la esclavitud. Sería una segunda abolición.

La política de nombramiento a los afrodescendientes: en realidad cómo distinguir el fenómeno

Una de las discusiones en el campo académico e institucional a la hora de hacer referencia a los hijos de la diáspora africana en las Américas, tiene que ver con cuál es la denominación (más) políticamente correcta. Esta situación ha generado, en diversos grupos de opinión, un debate sobre las categorías de "negros" y de "afrodescendientes" para la identificación de los millones de personas que conforman la denominada diáspora africana de las Américas.[2] Se sostiene que es una discusión vacía y carente de sen-

[2] Es importante comprender que, en cada país, las boletas censales incluyeron formas de identificación de los afrodescendientes, de acuerdo con sus realidades socioculturales.

tido, pues "quizá" existan cosas más importantes en el derrotero de las problemáticas raciales y étnicas en la región. Algunas tendencias defienden que el concepto "negro" ya posee un arraigo histórico en la cosmovisión de las personas y comunidades, por lo tanto, su uso tiene vigencia en el propósito de la autoidentificación (Antón y García, 2019). Además, desde el utilitarismo se trata de un concepto muy práctico y popular a la hora de aplicar mecanismos de identificación racial y étnica de las personas a partir de los instrumentos censales. La otra orilla defiende que no hay razones para calificar el término "afrodescendiente" como ininteligible, posmoderno y elitista. Plantean que el concepto implica una ruptura epistemológica, un proceso de descolonización de la identidad racial, pero, sobre todo, una resignificación del *ethos* de los descendientes de africanos esclavizados en las Américas. Ahondar en la discusión seguramente no tendría importancia, a no ser que se vea lo de fondo: la necesidad de que los descendientes de africanos en las Américas se identifiquen como tal, bien sea desde un significante u otro, pues lo clave es el significado de esa capacidad de definición con objetivos claros de auto determinación (Santacruz, Antón, Savino y Viáfara, 2019).

En el marco del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, fijar una posición conceptual sólida respecto al lenguaje de la autoidentificación es un asunto de suma importancia en cuanto a la política de reconocimiento.[3] La autodenominación como afrodescendiente o pueblo afrodescendiente, aunque pueda ser un factor subjetivo que se expresa en la conciencia de identidad, también es un elemento objetivo de derechos, pues el reconocimiento es un factor que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo exige para la garantía de los derechos a una comunidad. El artículo 1 del Convenio reza que su contenido se aplicará a aquellos "pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones", pero sobre todo, que posean una "conciencia de su identidad tribal", la cual "deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio" (OIT, Convenio 169, art. 1). Así, discutir sobre "negros" o "afrodescendientes" tiene un sentido de identidad política y de conciencia

Se puede consultar Antón y García (2019).

[3] El Decenio Internacional de los Afrodescendientes fue declarado por las Naciones Unidas entre el 2015 y el 2024, como un espacio que a nivel mundial fija objetivos de reconocimiento, justicia y desarrollo para al población descendiente de africanos en el planeta.

de identidad si se desea alcanzar propósitos políticos y jurídicos más allá de la política de nombramiento en los censos.

De este modo, nos mantenemos en la tesis que sostiene que los "afrodescendientes" son todos los pueblos y personas descendientes de la diáspora africana en el mundo contemporáneo. En América Latina y el Caribe el concepto se refiere a las distintas culturas "negras" o "afroamericanas" que emergieron de los descendientes de africanos, las cuales sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el XIX. Para Jesús Chucho García, el concepto afrodescendiente reemplaza la denominación de "negros", o personas negras, y tiene reconocimiento universal gracias al impulso de las organizaciones afrodescendientes de todo el continente. "La palabra 'negro', una construcción colonial y denigrante de la condición humana africana, hoy es cuestionada desde la autodeterminación intelectual y práctica de las y los africanos y sus descendientes, en vista [de] que no recoge ni sintetiza la relación con la historia, la espiritualidad, la filosofía de origen africano, de ahí el prefijo afro" (García, 2013: 2).

Roger Bastide (1969), el famoso etnólogo francés, en su obra *Las Américas Negras*, precisa que, producto de la esclavización de africanos en América realizada por Europa, nació una nueva civilización que no es ni indígena, ni africana ni europea: es la civilización afroamericana o afrodescendiente de las Américas, la misma que tiene distintas formas de expresión cultural: a) culturas afroamericanas como tales, que conservan religiosidad, lenguas y rituales africanos, b) culturas africanizadas o cimarronas, herederas de los antiguos palenques y donde se hablan lenguas criollas con alta base de idiomas africanos, c) culturas negras, arraigadas en el Pacífico colombiano y en el ecuatoriano, aunque también se conservan en Perú, Centroamérica y el Cono Sur, d) culturas africano-indígenas, como los garífunas en Centroamérica, los yungas en Bolivia y los afrodescendientes del Valle del Chota en Ecuador, y e) culturas negras de habla inglesa y holandesa del Caribe, como las sociedades de Jamaica, Belice y Curazao.

La teoría de Bastide sobre el carácter originario de la civilización afrodescendiente ya fue sustentada por Manuel Zapata Olivella, el autor afrocolombiano de *La Rebelión de los Genes* (1997), explica en esa obra que los afrodescendientes son producto de un proceso de larga duración con sus rupturas y continuidades, en el que el rompimiento violento con la madre África, la castración cultural impuesta por la Iglesia Católica y por Europa, así como la anulación de la condición humana y ciudadana fueron las características más centrales. Todo este basamento antropológico permite reforzar la tesis del profesor costarricense Quince Duncan (2012) que señala que, en efecto, los afrodescendientes son un pueblo originario,

que no existe en ninguna otra parte del mundo y que emerge en el espacio geohistórico, geocultural, llamado por Paul Gilroy (1993) el Atlántico Negro, el origen afrodiaspórico.

En consecuencia, hoy los afrodescendientes reclaman el reconocimiento y estatus de pueblo en el mismo sentido en que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica a los indígenas y a otras etnias, pues los afrodescendientes también tienen conciencia de identidad, conservan sus costumbres ancestrales y están situados antes de la actual delimitación de los Estados nacionales. Este estatus ya se ha reconocido explícitamente en las constituciones de Ecuador, Bolivia y Colombia (en este último país para el caso de las comunidades negras ribereñas del Pacífico). Sobre los logros jurídicos del reconocimiento de pueblos afrodescendientes, se puede mencionar el que hiciera en ese sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2019 y la ley de reconocimiento de pueblo tribal a los afrodescendientes de Chile, sancionada ese mismo año. Por su parte, el Convenio 169 de la OIT realizó un expreso reconocimiento de *pueblo tribal* a las comunidades negras de los ríos Curvaradó y Jiguaminadó en el Bajo Atrato en Colombia. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado un expreso reconocimiento para las comunidades negras de Saramaka en Surinam y la garífuna de Punta Gorda en Honduras.

Esta política de reconocimiento posee una estrecha relación con el factor de autoidentificación afrodescendiente en los censos. La necesidad de ser reconocido como "negro o afrodescendiente" en las políticas nacionales de la identidad, marcó ejercicios de identificación, de autoidentificación, en instrumentos de política pública, como los censos de población. Para Antón y García (2019), en Colombia y en otros países como Ecuador y Venezuela, se abrió una discusión en torno a la diferencia entre ser negro y afrodescendiente, e incluso en un contexto como el colombiano fue necesario distinguir entre categorías relativas a la pertenencia a la diáspora africana, que ha tenido la experiencia de la esclavitud y ha sido víctima de discriminación racial (Mosquera, León y Rodríguez, 2009).

Como sostienen Antón y García (2019), la construcción de las preguntas de autoidentificación étnica racial tiene que ver con los procesos de inclusión del concepto *afrodescendiente* en los discursos oficiales y en las narrativas de construcción de los Estados nacionales latinoamericanos. Hoy en día, ser o no ser afrodescendiente tiene implicaciones políticas más allá de las concepciones filosóficas y culturales. Para el Banco Mundial "la configuración histórica y los patrones cambiantes de la clasificación etnoracial han contribuido a hacer de la afrodescendencia una categoría compleja" (Banco Mundial, 2018: 45). Esto se debe a que la afrodescen-

dencia se ha convertido en una agencia que moviliza una identidad de múltiples configuraciones definidas por patrones históricos, culturales, ontológicos, económicos, geográficos y políticos. La afrodescendencia hoy va más allá de los colores de la piel y los rasgos fenotípicos. Incluso con las migraciones contemporáneas, la experiencia de la esclavitud como marcador definitivo ya ha trascendido. Definir quién es o no es afrodescendiente toma forma cuando se requiere saber quiénes son los beneficiarios de los derechos y cuáles los marcos legales que protegen los derechos de los afrodescendientes. Pero sobre todo, quién debe o no identificarse como tal en las estadísticas oficiales.

Las propuestas de la inclusión de variables de autoidentificación de los afrodescendientes, bien sea desde dimensiones raciales (negros —coloniales, ingleses o creoles— mulatos, morenos, zambos, pretos o pardos) o étnicas (afroecuatorianos o afromexicanos, raizales, palenqueros, garífunas, comunidades negras, etcétera), para los hijos de la diáspora africana en las Américas, debería leerse más allá del simple hecho estadístico. Se trata de una compleja propuesta o pretensión de reconocimiento político identitario de la afrodescendencia en la configuración de los Estados nacionales, planteando una ruptura con el antiguo modelo monocultural de los Estados para pasar a la consolidación de lo que hoy llamamos Estados Naciones Multiculturales La idea de edificar modelos de Estados de esta naturaleza es defendida por aquellas corrientes sociopolíticas que pretenden sociedades modernas y liberales incluyentes de los derechos de las minorías étnicas y culturales, derechos que se expresan claramente en una política de reconocimiento de las diversidades culturales y ciudadanas de los Estados nacionales.

Estas políticas de reconocimiento identitario se han consolidado desde los procesos censales en los últimos 30 años en América Latina. Uno de los trabajos más completos de seguimiento al uso de la variable raza/etnicidad o color en los censos respecto a afrodescendientes es el realizado por Marcelo Paixao (2015), profesor de la Universidad Federal de Río de Janeiro y de la Universidad de Texas en Austin (Estados Unidos). Para Paixao, un aspecto que se denota de la política de reconocimiento de la identidad afrodescendiente en los censos tiene que ver con las distintas denominaciones a los afrodescendientes de acuerdo con las condiciones de cada país.

La variedad de términos con los que en la ronda censal de 2000 se identificó a los afrodescendientes conlleva a la pregunta sobre cómo contar a los afrodescendientes en las rondas censales del siglo XXI utilizando metodológicamente las mejores variables o enfoques conceptuales basados en las dimensiones de raza (negros) y etnicidad (afrodescendientes). Al revisar las preguntas y manuales utilizados en la ronda censal de 2000 y

de 2010, se encontró que varios han sido los enfoques de identificación para los afrodescendientes: a) la raza o el color de la piel, b) la ascendencia étnica o histórica, c) la lengua materna, o incluso la pertenencia regional, tal como se demostrará más adelante.

Aspectos contextuales: demografía y desigualdades en los afrodescendientes

El informe de la CEPAL (2017) sobre afrodescendientes en América Latina, con base en los censos de 16 países, determina que este grupo alcanza los 111 millones 83 mil 648 personas, que representan 21.1% de toda la población estudiada. Con los mismos datos y ciertos ajustes, el Banco Mundial considera que para 2015, la población afrodescendiente en 16 países de América Latina es de alrededor de 133 millones (Banco Mundial, 2018) (ver Tabla 1). Si se agregan otros países, especialmente de la región Caribe y los Estados Unidos, se calcula que el total de afrodescendientes en todo el continente americano podría llegar a los 162 millones de personas, que equivaldrían a 19.01% de la población total de la región (Santacruz *et al*., 2019).

Así, con datos de proyecciones a 2015, Brasil sería el país con mayor número de afrodescendientes (equivalente a 50.7% de su población), seguido por Venezuela (equivalente a 55.7%), Colombia (equivalente a 10.6%), México (equivalente a 1.2%), Ecuador (equivalente a 7.2%) y Cuba (equivalente a 10.1 %), por mencionar países que tienen más de un millón de habitantes afrodescendientes (ver tabla 1). [4] El volumen total de esta población podría llegar a estar entre 180 y 200 millones si se agregaran datos no disponibles de República Dominicana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, y otras islas de las Antillas menores.

[4] El número de afrodescendientes en Venezuela, según el censo de 2011, arroja una cifra que es debatida. La boleta censal contenía la variable de autoidentificación "morena" para referirse a una fracción de la población que se incluye como afrodescendiente. Los resultados fueron los siguientes: morena 51.6%, blanca 43.6%, negra 2.9%, indígena 2.7%, otra 1.2%, afrodescendiente 0.7%. De acuerdo con la boleta las categorías mulata, negra y afrodescendientes suman como "afrovenezolanos", situación que dio lugar a una discusión, dado que la definición de moreno no podría corresponder del todo a la identificación con la población de la diáspora africana. Según el Instituto Nacional de Estadística de Venezuela, se define como moreno o morena a "toda persona cuyas características fenotípicas son menos marcadas o pronunciadas que de la persona definida como negra o negro. Es un término que en algunos contextos puede ser utilizado para suavizar las implicaciones discriminatorias que conlleva ser una persona negra" (INE, 2014: 65).

Tabla 1. Población afrodescendiente en América Latina (proyectada a 2015)

PAIS/AÑOS DE LOS DATOS	AFRODESCENDIENTES SOBRE POBLACIÓN TOTAL (%)	POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE EN AÑO CENSAL (MILLONES)	POBLACIÓN TOTAL EN 2015 (MILLONES)	POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE EN 2015 (MILLONES)
Brasil, 2010	50.7	96.8	206	104.5
Venezuela, 2011	55.7	14.5	31.2	17.1
Colombia, 2005	10.6	4.31	48.2	5.1
México, 2015	1.2	1.38	125.9	1.5
Ecuador, 2010	7.2	1.04	16.1	1.2
Cuba, 2002	10.1	1.1	11.5	1.2
Perú, 2015	2.3	0.74	31.4	0.72
Costa Rica, 2011	8.0	0.34	4.8	0.38
Panamá, 2010	9.2	0.3	4.0	0.37
Uruguay, 2011	8.1	0.26	3.4	0.28
Argentina, 2010	0.4	0.15	43.4	0.17
Nicaragua, 2005	2.8	0.14	6.1	0.17
Honduras, 2013	1.4	0.11	9.0	0.13
Bolivia, 2012	0.2	0.02	10.7	0.02
Paraguay, 2012	0.2	0.3	6.6	0.01
El Salvador, 2007	0.1	0.01	6.3	0.01
Total	**23.4**	**120.39**	**564.6**	**132.86**

FUENTE: Banco Mundial (2018: 56)

Tanto el Banco Mundial (2018) como la CEPAL (2017) coinciden en que el 82 % de los asentamientos afrodescendientes en las Américas son urbanos, aunque en Colombia, Ecuador, Honduras, Costa Rica, Perú, Venezuela, Paraguay, México y otros países del Caribe los afrodescendientes tienden a concentrarse en regiones denominadas de asentamiento tradicional, cultural e histórico o territorios ancestrales.

Pobreza y desigualdad en los afrodescendientes

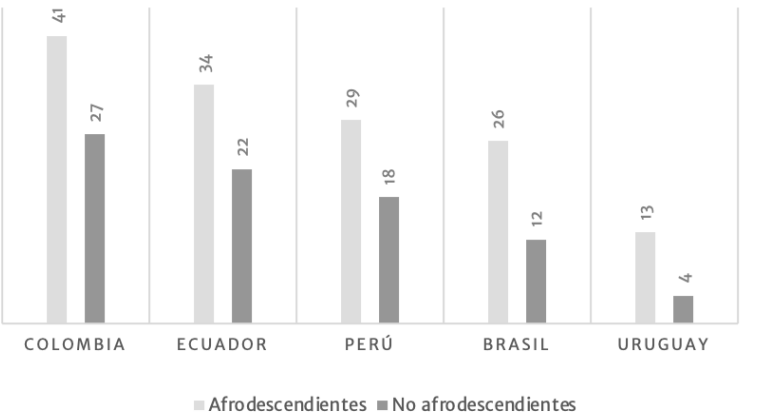
Gracias a la ronda censal de 2010, se tiene con exactitud un panorama sobre las condiciones socioeconómicas de los afrodescendientes en las Américas. Al menos el informe de la CEPAL (2017) y el del Banco Mundial

(2018) dan cuenta de que los afrodescendientes se encuentran en una especie de entrampamiento de la pobreza (Banco Mundial, 2018: 20), aun exacerbado por disparidades prevalecientes entre contextos urbanos y rurales o asociadas con el sexo del jefe de familia. El gráfico 1 muestra el indicador de pobreza de afrodescendientes y no afrodescendientes en cinco países (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay). La pobreza se mide por el porcentaje de personas que vive con menos de 5.5 dólares por día.

Dentro del fenómeno de entrampamiento de la pobreza, la educación juega un factor importante como agente de movilidad, pero parece que en el caso de los afrodescendientes no es suficiente, pues se demuestra que, pese a la escolaridad, las oportunidades laborales, de ingreso y movilización social no son tan ventajosas como aquellas atribuidas a personas identificadas como blancas.

Al respecto, el Banco Mundial afirma algo que ya se sabía: "Por lo general los afrodescendientes tienen niveles más altos de desempleo en todos los países, y entre quienes tienen empleo, una proporción mayor labora en ocupaciones menos calificadas" (Banco Mundial, 2018: 78). En promedio, los afrodescendientes tienen casi el doble de la tasa de desempleo que los no afrodescendientes (excluyendo a los indígenas) en numerosos países, con alrededor del 13 % frente al 6 %. Aproximadamente 75 % de los afro-

Gráfico 1. Porcentaje de pobreza por población afrodescendiente y no afrodescendiente en países seleccionados (5.5 dólares por día), 2015



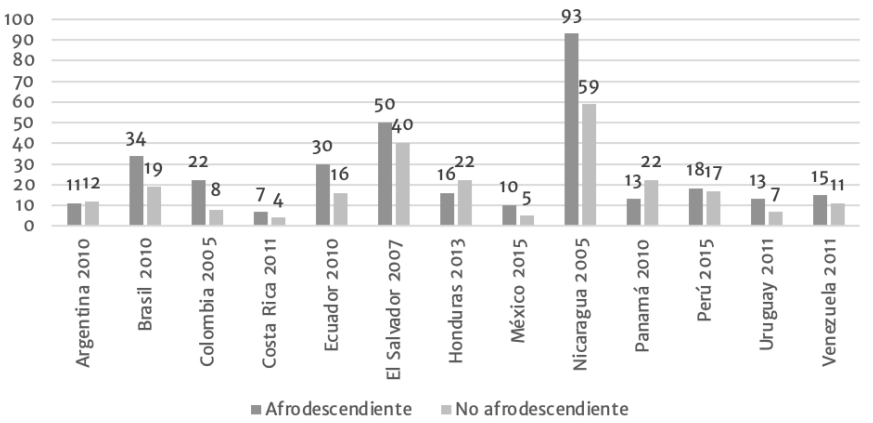
Fuente: Banco Mundial (2018: 20).

descendientes tiene una ocupación poco calificada, en comparación con alrededor del 69 % de la población no afrodescendiente.

Igualmente, el informe del Banco Mundial (2018) da cuenta de la tendencia del establecimiento de miles de hogares afrodescendientes en barrios pobres y zonas marginadas de las ciudades, cuyas características son la falta de acceso a servicios públicos, acceso limitado al empleo, alto clima de violencia social y delincuencial, además de estar expuestos a niveles de contaminación y desastres naturales, como ocurre en los sectores de los suburbios de Guayaquil o en los barrios del sur en Esmeraldas, Ecuador y la ciudad afroecuatoriana de San Lorenzo, o en el Distrito de Agua Blanca en Cali, o en las ciudades de Buenaventura, Guapi, Tumaco, Quibdó e Istmina en Colombia. En el gráfico 2 se retoman los cálculos del Banco Mundial (2018) sobre el porcentaje de la población urbana afrodescendiente y no afrodescendiente que vive en barrios pobres o favelas de países seleccionados.

En la Cumbre Mundial Afrodescendiente celebrada en La Ceiba (Honduras) en 2011, se discutió sobre "El Desarrollo Sostenible con Identidad en los Afrodescendientes", debido a la necesidad de comprender la relación entre modelos de desarrollo de las naciones y condiciones sociales de los afrodescendientes, quizá como un intento desde la economía política de comprender por qué la exclusión ciudadana. Se concluyó que las ventajas del desa-

Gráfico 2. Porcentaje de población urbana afrodescendiente y no afrodescendiente que vive en barrios pobres o favelas en países seleccionados



Fuente: Banco Mundial (2018: 19), con base en los censos de población.

rrollo para afrodescendientes, expresadas como oportunidades reales para potenciar las capacidades y garantizar los derechos humanos, son limitadas.

Los afrodescendientes podrían superan ya los 160 millones de habitantes en toda América. Y las estadísticas consolidadas dan cuenta de sus condiciones de pobreza generalizada, en tanto que aún queda un tercio que no sabe leer y escribir. Gracias a la ronda censal de 2010 se puede inferir que aún existe un alto porcentaje de afrodescendientes que no alcanzan la satisfacción de una calidad de vida acorde con sus aspiraciones personales y a tono con los modelos de desarrollo que se impulsan en las sociedades en que viven. Al menos eso se puede concluir de los datos estadísticos que han publicado tanto la CEPAL (2017) como el Banco Mundial (2018), que dan cuenta de la baja escolaridad, altas tasas de mortalidad infantil, una notable morbilidad específica, bajos ingresos socioeconómicos, alta tasa de desempleo, junto con el aumento del prejuicio racial. Todos estos indicadores retratan que los afrodescendientes pudieran ser una población con condiciones alarmantes de vulnerabilidad, desigualdad y exclusión. La cuestión es por qué ocurre este fenómeno.

Para entender las razones de las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión en los afrodescendientes sería necesario intentar un análisis de corte sociológico que profundice en la esclavitud como un fenómeno crucial que ha dejado efectos y secuelas que parecen perennes e imposibles de erradicar en la sociedad occidental. Se propone estudiar los prejuicios raciales, la negación ciudadana y la falta de garantía de derechos a los afrodescendientes como obstáculos impuestos desde la esclavitud y que impiden hoy en día que los millones de afrodescendientes de las Américas alcancen su ciudadanía plena.

Pero no se trata de dar un panorama desalentador. En los últimos 30 años la acción política del movimiento social afrodescendiente ha demandado estrategias reales de inclusión de los afrodescendientes por parte de los Estados nacionales. A finales del siglo XX y durante el comienzo del XXI se han podido constatar esfuerzos sólidos de algunos Estados por romper la exclusión social, económica, cultural y política hacia estas comunidades.

Tales esfuerzos van desde reformas constitucionales para declarar a las naciones como plurinacionales e interculturales, hasta la promulgación de leyes específicas que atiendan los derechos ciudadanos de los afrodescendientes, entre otros. De igual manera, se han creado instituciones particulares de atención a las comunidades, aplicado planes de desarrollo y financiado grandes proyectos. En algunos países se tienen prácticas de acciones afirmativas como caminos para fortalecer la inclusión.

Pero unas son de cal y otras de arena. Cuando se trata de posicionar la agenda de desarrollo afrodescendiente en el nivel internacional, parecería

que la colonialidad del poder se impusiera con su sesgo racial de invisibilizar la cuestión afrodescendiente como realidad civilizatoria. De otra manera no se podría explicar la no presencia expresa de los problemas del racismo anti negro en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Milenio, como tampoco se hiciera explícito en el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de El Cairo.

El Decenio Internacional para los Afrodescendientes y el Consenso de Montevideo

El Decenio Internacional para los Afrodescendientes

Ya se cumplieron cinco años del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, que se proclamó por la 72ª. sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 68/237 del 23 de diciembre de 2013, para el período del 1º de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2024, con el lema "*Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo*". Luego, mediante Resolución 69/16 del 18 de noviembre de 2014, las Naciones Unidas aprobaron el Programa de Actividades del Decenio Internacional, con el objetivo de promover el respeto, la protección y la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los afrodescendientes, como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 2014: 1).

El contexto del Decenio Internacional para los Afrodescendientes comienza cuando Barack Obama termina sus dos mandatos presidenciales en los Estados Unidos, fenómeno que conllevó a pensar con demasiado optimismo que Occidente entraría en una era posracial caracterizada como un espacio de paz, tolerancia e inclusión multicultural en las democracias liberales. Pero en realidad ocurrió lo contrario: el racismo no cedió espacio, dando lugar a un ambiente racial polarizado, de exacerbación nacionalista y retorno a posiciones neoconservadoras defensoras de la supremacía blanca. Así, el Decenio se inauguró en medio de un ambiente negativo contra los afrodescendientes. De modo que ese período es atravesado por nuevos y más sofisticados mecanismos (violentos) de racismo anti negro, conocido ahora como "afrofobia", esto es, el rechazo y odio exacerbado contra los africanos y sus descendientes, que se manifiesta expresamente en algunas sociedades democráticas y liberales e incluso plurinacionales.

Con la "afrofobia" los prejuicios raciales y la discriminación institucional continúan su influencia duradera y nociva en las ideologías nacionalistas y en las estructuras sociales y los dispositivos cognoscitivos de la conciencia social. Incluso la "afrofobia" es alimentada por marcos nor-

mativos de carácter nacionalista e integrador de ciudadanías homogéneas que no dan posibilidades a políticas de acción afirmativas, de reparación o de inclusión a las minorías. Por ello, los resultados no podrían ser de otra manera: más desigualdad, pobreza y exclusión política contra los afrodescendientes, tal como lo acaban de revelar los informes de la CEPAL (2017) y el Banco Mundial (2018) sobre la situación económica y social de millones de afrodescendientes en América Latina y el Caribe.

Frente al panorama anteriormente descrito y que pone en entredicho la efectividad de las medidas antirracistas adoptadas internacional, nacional y localmente, las Naciones Unidas sitúan su esperanza en la proclamación de un Decenio Internacional para los Afrodescendientes que pudiera estimular a los Estados y la comunidad internacional para alcanzar el objetivo de reconocimiento, justicia y desarrollo para los ciudadanos afrodescendientes. Además, se considera que el Decenio Internacional "no solo será beneficioso para los afrodescendientes, sino también para la sociedad en su conjunto, ya que contribuirá a lograr la igualdad plena y efectiva de todos y a fortalecer el estado de derecho y la democracia" (ONU, 2013, 3).

¿Cómo lograr entonces que el Decenio sea una estrategia efectiva antirracista y de garantía de derechos a los afrodescendientes?

El Decenio, en su programa de actividades, presenta un vasto y complejo (y quizá ambicioso) conjunto de medidas institucionales que se deberán adoptar a largo plazo, aglutinando agentes a nivel internacional, regional y nacional (Naciones Unidas, 2014). Sin embargo, dentro del paquete de acciones que comprometen tanto a los Estados nacionales como los escenarios regionales e internacionales de cooperación, se puntualiza una serie de disposiciones que tendrá que adoptar la Asamblea General, mismas que apuntan a responder a las demandas que en su momento las organizaciones de la sociedad civil afrodescendiente plantearan, quizá en la coyuntura de 2011, año proclamado como internacional de los afrodescendientes y en que se realizaron acciones colectivas de carácter regional para requerir medidas específicas y concretas que pudieran resolver (en algo) la aguda problemática de negación de derechos de los afrodescendientes de las Américas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba 15 medidas de acción para que el Decenio tenga trascendencia, de las cuales tres responden a lo planteado por la Cumbre Mundial Afrodescendiente, celebrada en agosto de 2011 en La Ceiba (Honduras) por iniciativa de la Organización de Desarrollo Comunitario (ODECO).

a. Solicitar a los Estados que consideren la posibilidad de adoptar medidas para seguir promoviendo y protegiendo los derechos humanos de los afrodescendientes (...) en particular mediante la *elaboración*

de un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre la promoción y el pleno respeto de los derechos humanos de los afrodescendientes.

b. Decidir establecer un *foro que sirva de mecanismo de consulta*, que esté a cargo de uno de los actuales mecanismos de seguimiento de Durban, como el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes o el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban (…).
c. Alentar a todos los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las instituciones privadas y particulares, así como otros donantes que estén en condiciones de hacerlo, a que hagan *contribuciones generosas al Fondo Fiduciario del Programa para el Decenio de la Lucha Contra el Racismo y la Discriminación Racial* a fin de contribuir a la ejecución exitosa del programa.
d. Convocar a una IV Cumbre Mundial contra el racismo, la cual sería el espacio para evaluar el impacto del Decenio, proclamar la Declaración de Derechos del Pueblo Afrodescendiente y adoptar el Foro Permanente y un Fondo de Desarrollo Económico como instrumento de reparación por la esclavitud.

El Consenso de Montevideo

El Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo, surge de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos, clave para el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de El Cairo. Este acuerdo fue firmado por los países de la región en Montevideo, del 12 al 15 de agosto de 2013. Consiste en adoptar un conjunto de 108 medidas prioritarias para reforzar la implementación del Programa de Acción de El Cairo en América Latina y el Caribe. El consenso agrupa las medidas en temas, uno de los cuales se dedica a "los afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial" (medidas 92 al 98).

Por su contenido en relación con los afrodescendientes de América Latina, el Consenso de Montevideo se convierte en un instrumento regional clave que orienta a los Estados nacionales a la construcción de políticas públicas inclusivas con miras a atender las problemáticas del desarrollo en estas comunidades. Específicamente, el Consenso se muestra "preocupado por la situación de desventaja de las personas y comunidades afrodescendientes en las áreas de educación, empleo, salud, vivienda, mortalidad infantil y esperanza de vida, en particular cuando la desigualdad es resultado del racismo y la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia" (CEPAL, 2013: 30).

La Guía Operacional para la Implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo, aprobada en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Ciudad de México en 2015, incluye siete medidas prioritarias relativas a los afrodescendientes, mismas que tratan de enlazar los ODS, el Consenso de Montevideo, la III Cumbre Mundial de Durban y la Declaración del Decenio Internacional Afrodescendiente.

Podemos afirmar que la implementación del Consenso de Montevideo prioriza algunas medidas específicas en materia de la problemática de la garantía de derechos en los afrodescendientes y el combate al racismo y la discriminación racial:

a. Abordar las desigualdades étnicas raciales cruzadas por desigualdades de género y generación, teniendo en cuenta las intersecciones de estas dimensiones en las situaciones de discriminación que sufren las mujeres y, especialmente, los jóvenes afrodescendientes.
b. Considerar las dinámicas demográficas y socioculturales particulares de las poblaciones afrodescendientes en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, garantizando su plena participación y el desarrollo de estadísticas desagregadas.
c. Garantizar el ejercicio del derecho a la salud de las personas afrodescendientes, en particular la salud sexual y la salud reproductiva de las niñas, adolescentes y mujeres afrodescendientes, tomando en cuenta sus especificidades socio territoriales y culturales, así como los factores estructurales, como el racismo, que dificultan el ejercicio de sus derechos.
d. Promover el desarrollo de las poblaciones afrodescendientes, a través de la implementación de políticas públicas, la elaboración de normas y la creación de una institucionalidad rectora que lleve adelante sectorialmente políticas, planes y programas de acción afirmativa que integren los principios de igualdad y no discriminación en todos los niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil organizada en todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de dichos instrumentos.
e. Garantizar las políticas y programas para la elevación de las condiciones de vida de las mujeres afrodescendientes asegurando plenamente sus derechos, en particular los derechos sexuales y los derechos reproductivos.
f. Generar conocimiento e información confiable y oportuna con perspectiva de género y desagregado por sexo, edad y condición

socioeconómica, entre otras variables, sobre las poblaciones afrodescendientes, a través de procesos participativos, atendiendo los requerimientos y las recomendaciones internacionales relativas al asunto.

En términos generales el Consenso de Montevideo sitúa elementos programáticos ya establecidos por las Naciones Unidas en relación con la problemática social que aqueja a los descendientes de africanos en el mundo, dado que desde la esclavitud pesan sobre ellos fenómenos de discriminación, racismo, colonización y exclusión. De allí que el Consenso invoca a la Declaración y el Programa de Acción de Durban de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001).

Los países firmantes del Consenso de Montevideo acuerdan, como medidas prioritarias, un conjunto de acciones encaminadas a los afrodescendientes de América Latina y el Caribe (con la excepción de Guatemala). De manera sintética, dichas medidas apuntan a aplicar las disposiciones de la Declaración y Plan de Acción de Durban, procurando adaptar marcos jurídicos y políticas públicas para su implementación con participación de los afrodescendientes (medida 92). Se recomienda abordar las desigualdades de género, raza, etnia y generacionales, teniendo en cuenta las intersecciones de estas dimensiones que afectan fuertemente a las mujeres, especialmente a las jóvenes afrodescendientes (medida 93). Se plantea que a partir de estadísticas desagregadas se diseñen políticas públicas que consideren las dinámicas demográficas y socioculturales de los afrodescendientes (medida 94). Acuerdan garantizar el ejercicio del derecho a la salud, en particular la salud sexual y reproductiva de las niñas, adolescentes y mujeres afrodescendientes (medida 95). Se acuerda promover el desarrollo de las poblaciones afrodescendiente por medio de acciones como diseño de políticas públicas, elaboración de normas, y la creación de una institucionalidad rectora que lleve adelante políticas, planes y programas de acción afirmativa que integren los principios de igualdad y no discriminación en todos los niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil organizada en todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de dichos instrumentos (medida 96). Finalmente, dos medidas adicionales: garantizar políticas y programas para la elevación de las condiciones de vida de las mujeres afrodescendientes asegurando plenamente sus derechos, en particular los derechos sexuales y los derechos reproductivos (medida 97); y generar conocimiento e información confiable y oportuna con perspectiva de género y desagregado por sexo, edad y condición socioeconómica, entre otras variables, sobre las poblaciones afrodescendientes (medida 98).

Como puede observarse, las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo recogen el espíritu de lo que los mismos afrodescendientes, por medio de su movimiento social, han planteado a lo largo de los últimos treinta años de movilización continental y transnacional. De allí que exista una línea conductora entre el Consenso, la Declaración y Programa de Acción de Durban, además de otros instrumentos claves, como la Declaración General 34 del Comité Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) respecto a los derechos de los afrodescendientes, y la proclama y el plan de acción del Decenio Internacional Afrodescendiente, declarado por las Naciones Unidas con el objetivo de alcanzar reconocimiento, justicia y desarrollo para los hijos de la diáspora africana en el mundo. Todos estos instrumentos tienen un mismo objetivo: superar el panorama de exclusión y desigualdad que acaece sobre los descendientes de africanos esclavizados en las Américas y que, en más de tres centurias, desde que se abolió la esclavización, estas comunidades aún no ven plenamente satisfechos sus derechos ciudadanos más elementales.

Hoy, a nueve años de declarado el Consenso de Montevideo, a cinco años de puesto en marcha el Decenio Internacional, a ocho años de la recomendación general 34 y al cumplirse ya 20 años de la III Conferencia de Durban, es importante preguntarnos por los progresos que los Estados vienen alcanzando en materia de aplicación de toda una agenda de reconocimiento de derechos a la igualdad y no discriminación, de implementación de políticas públicas y de implementación de toda una institucionalidad en favor de los afrodescendientes. Concretamente: ¿qué tanto se ha progresado en la implementación del Consenso de Montevideo en lo relacionado con la implementación de las medidas 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 98, diseñadas para combatir el racismo y la discriminación racial y favorecer los derechos de los afrodescendientes? Sobre estos cuestionamientos se intenta a continuación una reflexión.

Los desafíos del desarrollo sustentable con identidad para los afrodescendientes

Desde el Movimiento Social Afrodescendiente se ha denunciado que el pueblo de ascendencia africana enfrenta graves condiciones de pobreza —y pobreza extrema— como resultado de la marginalización y exclusión, y crecientes problemas de intolerancia relacionados con su condición de raza o etnicidad y su situación de inmigrante en los países industrializados de Europa y en los Estados Unidos. En los últimos años, y como resultado de las crisis financieras de los países desarrollados, los sentimientos anti-inmigrantes se han incrementado a niveles sin precedentes y, en algunos

casos, han conducido al odio y crimen racial en contra de afrodescendientes, especialmente en Europa.

En septiembre de 2001 se llevó a cabo la Conferencia Mundial Contra el Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y otras formas de Intolerancia en Durban, Sudáfrica, cuyas declaraciones llenaron de esperanzas a los afrodescendientes alrededor del mundo. Sin embargo, 20 años después, la discriminación y la intolerancia continúan vigentes en nuestras sociedades, donde las poblaciones afrodescendientes están sobrerrepresentadas entre las más excluidas, discriminadas y pobres. Estas situaciones de marginalidad y exclusión se convierten en importantes impedimentos para que las poblaciones afrodescendientes se beneficien de las inversiones y esfuerzos orientados al combate de la pobreza extrema, como parte del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la ausencia de políticas de acciones afirmativas y programas que promuevan una atención diferenciada, las brechas de desarrollo existentes entre estas poblaciones y el resto de los pobres en los países podrían incrementarse. En este contexto, en 2013, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024)

Con base en los debates que se han sistematizado desde la celebración de la Cumbre Mundial Afrodescendiente (La Ceiba, 2011), a continuación se describen los desafíos que en materia de política pública de inclusión social deberían emprender los Estados nacionales para alcanzar las metas del desarrollo sustentable con identidad para los afrodescendientes.

La brecha existente entre el marco constitucional y legal y la realización de los derechos humanos de los afrodescendientes

Desde la década de los noventa del siglo pasado, muchos Estados nacionales han ampliado su marco constitucional y legal para favorecer uno mejor para la inclusión social de los afrodescendientes. Países como Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia han reformado sus constituciones, en tanto otros como Brasil, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Perú, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Argentina han introducido innovaciones en sus instituciones para favorecer y salvaguardar los derechos de los afrodescendientes. Sin embargo, parecería que estas reformas e innovaciones son insuficientes o no han alcanzado la meta de mejorar las condiciones de vida de los afrodescendientes. Los indicadores sociales que se levantan localmente no demuestran una mejoría en los índices de calidad de vida. Por el contrario, tales índices tienden a desmejorar, sin que se vea un horizonte optimista pese a que las estrategias institucionales de inclusión social buscan radicalizarse.

La Declaración y el Plan de Acción de Durban aún no es considerada como algo importante por (algunos) gobiernos en relación con los afrodescendientes

Hace 20 años, la Declaración y el Programa de Acción de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, celebrada por las Naciones Unidas en agosto de 2001 en la ciudad de Durban, alentó una agenda global antirracista con miras a erradicar este fenómeno que golpea a amplios sectores de la sociedad mundial, entre ellos los afrodescendientes. Pese a que Durban constituye un compromiso firmado por la mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas, su carácter de no vinculante ha desestimulado los progresos que cada país debería demostrar en su afán de expurgar el racismo dentro de sus sociedades. Para los afrodescendientes, el no reconocimiento expreso del mandato de Durban por parte de algunos gobiernos implica una barrera más del racismo estructural y de la discriminación institucional. No reconocer ni aplicar las recomendaciones de Durban es un retroceso serio en la garantía de los derechos humanos de estas comunidades.

Aprovechamiento de la estimación de población afrodescendiente desde los censos y la falta de aprovechamiento de datos para el diseño de políticas

Se estima que los afrodescendientes en las Américas ya superan un poco más del 22% del total de los habitantes del continente, y mucho más que los pueblos indígenas. Pero no son estos datos exactos del todo, en tanto aún faltan países por incluir la variable afrodescendiente en sus censos, especialmente Haití y República Dominicana. Sin embargo, ya se pueden contar datos a partir de los censos, aunque falta utilizar estos datos para el diseño de políticas públicas efectivas con carácter de inclusión y reparación.

Subsidiaridad: importancia de organizaciones comunitarias para la prestación de servicios, actividades, desarrollo económico y promover la identidad cultural afrodescendiente

El análisis sobre el impacto de las políticas públicas que los gobiernos nacionales impulsan para procurar mayor inclusión social de los afrodescendiente parece no alcanzar buenos resultados. Quizá se debe a que los problemas de exclusión son realmente mayores y las políticas emprendidas no alcanzan o son realmente débiles. Por ello, se considera que las políticas de inclusión social deberían aplicarse desde un principio estándar y efectivo de subsidiaridad, es decir que de manera sinérgica recoja esfuerzos que vienen de distinta naturaleza, bien sea gubernamental y no gubernamental.

Tal principio busca unir esfuerzos de muchos sectores implicados y con responsabilidad en la garantía de los derechos de los afrodescendientes: las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de cooperación, y las mismas instituciones de los Estados.

Reconocer la importancia de formación de liderazgo de la juventud afrodescendiente en el relevo generacional

La juventud afrodescendiente cada día da demostración de un carácter organizativo y de asumir la responsabilidad histórica que le acaece. Prácticamente en la mayoría de los países existen redes de jóvenes afrodescendientes que se articulan para enfrentar desafíos relacionados con la exclusión social, la pobreza y el racismo. Se considera importante atender este sector, toda vez que ellos juegan un papel clave no solo en el necesario relevo generacional de los liderazgos, sino que los escenarios mismos de la acción política requieren de su participación.

Necesidad de elaborar una definición conceptual y operativa de la inclusión social

Se plantea la necesidad de diseñar políticas públicas con inclusión social, pero se requiere precisar el concepto cuando se habla de los afrodescendientes. Se necesita elaborar un marco operativo práctico y entendible de lo que serían las metas de la inclusión social desde una perspectiva eminentemente afrodescendiente, donde las acciones afirmativas y las reparaciones sean los componentes centrales.

De este modo, se pudiera considerar que la inclusión social debe ser entendida como algo concreto que permita la garantía de derechos ciudadanos a los afrodescendientes excluidos desde siglos. Los temas por los cuales debería impulsarse la inclusión social son concretos: acceso a la educación de calidad en todos los niveles, fomento e ingreso a la educación superior, servicio de salud, vivienda segura y digna, tierras, seguridad alimentaria, condiciones ambientales seguras, acceso a las tecnologías y facilidades de aprendizajes de idiomas extranjeros.

Si la inclusión social se entiende como una estrategia para garantizar derechos ciudadanos negados a los afrodescendientes, se debería impulsar un plan concreto de políticas sociales orientadas en ese sentido. Visto así, el objetivo general sería garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los afrodescendientes. Por tanto, se deberían impulsar líneas de política orientadas a:

- Garantizar los derechos económicos: mayor empleo, mejor productividad, mejores ingresos.

- Garantizar los derechos sociales: salud, seguridad social, vivienda, educación, recreación.
- Garantizar los derechos culturales: identidad cultural, etnoeducación, protección de los territorios, protección de los idiomas propios, derecho a la libertad cultural.

De igual manera, los lineamientos para una agenda política de la inclusión social para los afrodescendientes podrían ser:

- Los gobiernos deberían aplicar un plan de salud especial y específica a los afrodescendientes.
- Los gobiernos deberían impulsar un plan de rescate y salvaguarda de los valores culturales de las comunidades afrodescendientes, tanto en las zonas rurales como urbanas.
- Los gobiernos deberían impulsar planes de educación con valoración de la cultura afrodescendiente.
- Los gobiernos deberían generar apoyo a las iniciativas de fomento a la participación de la sociedad civil afrodescendiente, propiciando la articulación a través de las redes sociales.
- Los gobiernos deberían impulsar acciones concretas para combatir la estigmatización de las mujeres garífunas y de todas las mujeres afrodescendientes víctimas del sexismo, el machismo y el racismo.

Conclusiones

En este capítulo se ha realizado una contextualización del Consenso de Montevideo (2013) y del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, declarado por las Naciones Unidas desde 2015 hasta 2024, como un tiempo para poner de relieve la cuestión afrodescendiente y las problemáticas que enfrentan en virtud de los fenómenos de racismo, afrofobia, desigualdad y pobreza contra esta población que aún persisten en las democracias y Estados nacionales occidentales. Nuestro objetivo ha sido revelar los desafíos que, desde una visión particular (afrocéntrica si se quiere), deberían superarse para lograr una vía hacia el desarrollo integral de este grupo y las apuestas políticas que desde el movimiento social afrodescendiente se aspiran cuando la coyuntura termine.

Hemos planteado tres argumentos: el primero giró alrededor de comprender al Decenio Internacional como una continuidad de la lucha afrodescendiente de carácter global e histórico que a lo largo de siglos se ha emprendido en búsqueda de la libertad, la ciudadanía y la igualdad. El se-

gundo sostuvo la importancia de la acción del Decenio como una medida reparativa institucional que las Naciones Unidas debe impulsar para corregir los errores del pasado, producto de los mitos ideológicos con que se estructuró la modernidad occidental en contra de los africanos y sus descendientes, a decir de la racialización de los sujetos, el racismo, la esclavitud y el colonialismo. Producto de esta situación, aún millones de afrodescendientes en las Américas no superan las consecuencias de que sus ancestros hayan sido esclavizados y, en consecuencia, todavía se encuentran entrampados en una condición de pobreza que les impide la satisfacción de sus derechos ciudadanos. En tercer lugar, se destaca la apuesta política afrodescendiente en el Decenio que deberá alcanzarse en el seno de las Naciones Unidas: una declaración de los derechos de los afrodescendientes en cuanto pueblo, el establecimiento de un fondo de desarrollo económico, la concreción de un foro permanente de cuestiones afrodescendientes, además de una medida de reparación económica por los daños ocasionados por la esclavización.

Si bien tanto el decenio como las demás resoluciones de las Naciones Unidas, y especialmente las emanadas de la Cumbre de Durban, representan significativos avances hacia la realización de los derechos de los afrodescendientes, es mucho lo que falta por hacer. En los Estados latinoamericanos y caribeños, por ejemplo, la cuestión afrodescendiente, complejizada desde la esclavización, aún no ha sido resuelta. Pese a los esfuerzos alcanzados con el establecimiento de políticas y estatus jurídicos antidiscriminatorios en favor de la inclusión social, las acciones afirmativas y el reconocimiento como sujetos de derechos colectivos, las manifestaciones de radicalización del racismo, la afrofobia y la intolerancia cultural parecen pesar más.

En esta presentación hemos puesto de presente que el giro multicultural, que desde los años noventa del siglo XX se impulsó en favor de la afrodescendencia, los pueblos indígenas y las minorías culturales, no ha sido suficiente, pues los informes sobre condiciones demográficas, sociales y económicas en América Latina demuestran enormes disparidades en el alcance de derechos, donde las condiciones raciales, identitarias y étnicas tienen peso importante a la hora de satisfacción de derechos. Luego de la ronda censal de 2010, los informes de la CEPAL y el Banco Mundial revelan las enormes brechas en materia de goce de derechos ciudadanos que separan negativamente a los afrodescendientes de otras colectividades que desde la Colonia han sido privilegiados de tales derechos.

El Decenio navega no solo en medio de un retroceso del giro multicultural en la mal llamada *era posracial*, sino que pone en duda su efectividad dada la radicalización del racismo, o las contradicciones raciales aún vigentes en las estructuras societales de las democracias liberales latinoamericanas. De este modo, pareciera que el Decenio —y las aspi-

raciones políticas que el movimiento social afrodescendiente tiene sobre este— podría terminar en un laberinto lírico de buenas intenciones. Esta afirmación se sustenta en el ambiente negativo afianzado por la persistencia de factores de exclusión social, política y económica que afectan no solo a los afrodescendientes, sino también a aquellos ciudadanos que, revestidos de la colonialidad de poder, están atrapados en su blancura y, por lo tanto, son víctimas de su propio racismo.

Dicho lo anterior, se considera que no todo estaría perdido, pues el panorama sombrío descrito no debe ser base para un pesimismo político. Eso sería un error estratégico. Y más bien, luego de agotado todo argumento, es conveniente sostener que el éxito de la agenda política afrodescendiente referente al Decenio Internacional dependerá de cómo la misma sea impulsada y gestionada en un contexto de sinergias institucionales, gubernamentales y desde la sociedad civil. De manera especial, en la promoción de dicha agenda cobra importancia el papel que viene desempeñando el doctor Pastor Murillo Martínez, experto del Comité Internacional contra la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), además de militante del movimiento social afrodescendiente de las Américas y delegado de Colombia en algunas instancias de Naciones Unidas en cuestiones raciales. Tampoco debe pasar desapercibido el hecho de que la doctora Epsy Campbell, una gran activista del movimiento social afrodescendiente, esté gozando de una posición privilegiada del campo político internacional al ostentar la digna posición de vicepresidenta y canciller de la República de Costa Rica. Se trata de un principio de oportunidad que el movimiento afrodescendiente deberá aprovechar, sin tener que deslindar su propia responsabilidad.

Pero nada de lo afirmado arriba será posible si la agenda del desarrollo no comienza por garantizar las reparaciones y las acciones afirmativas a los afrodescendientes. Los desagravios por los daños causados por la esclavitud y el colonialismo y las acciones afirmativas como mecanismos políticos e institucionales para frenar la discriminación racial y el racismo estructural ocupan el centro de las demandas del movimiento afrodescendiente. Estas dos demandas fueron ampliamente discutidas y consignadas dentro de la Tercera Cumbre Mundial contra el Racismo, celebrada en 2001 por las Naciones Unidas.

Referencias

Antón Sánchez, John y Shari García (2019), *Censos, identidad, nación y afrodescendencia: análisis comparativo de metodologías y preguntas de autoidentificación étnica racial en las rondas censales 2010-2020*, San José, C. R.: Asociación para el Desarrollo

de las Mujeres Negras Costarricenses.
Banco Mundial (2018), *Afrodescendientes en Latinoamérica: hacia un marco de inclusión*, Washington: Banco Mundial.
Bastides, Roger (1969), *Las Américas Negras: las civilizaciones africanas en el Nuevo Mundo*, Madrid: Alianza Editorial.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*, Santiago: CEPAL.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*, Santiago: CEPAL.
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) (3 de octubre de 2011), Discriminación racial contra afrodescendientes. Recomendación general Nº 34 aprobada por el Comité, 79º período de sesiones 8 de agosto a 2 de septiembre de 2011.
Duncan, Quince (2012), *El Pueblo Afrodescendiente: diálogos con el abuelo Juan Bautista Yayah*, Bloomington: Palibrio.
García, Jesús Chucho (2013), *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Fundación Afroamérica*, Caracas: Trinchera.
Gilroy, Paul (1993/2014, *El atlántico negro: modernidad y doble conciencia*, Madrid: Akal.
Instituto Nacional de Estadística (INE), República Bolivariana de Venezuela (2014), *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda: Resultados Total Nacional de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas: INE
Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2001), Declaración y Programa de Acción de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas Conexas de Intolerancia, Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre.
Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1 de diciembre de 2014), Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes. Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de noviembre de 2014, Nueva York (A/Res/69/16).
Organización de las Naciones Unidas (ONU) (7 de febrero de 2014), Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2013, Nueva York (A/Res/68/237).
Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989), Convenio 169 de la OIT (sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes) adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 27 de junio de 1989.
Paixao, Marcelo (2015), *Quinientos años de soledad: estudios sobre las desigualdades raciales en Brasil*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
Santacruz Palacios, Marcia, John Antón Sánchez, Silvia Beatriz García Savino y Carlos Augusto Viáfara López (2019), *Afrodescendientes: realidades y desafíos*, Cali: Corporación Amigos de la UNESCO.
Zapata Olivella, Manuel (1997), *La rebelión de los genes: el mestizaje americano en la sociedad futura*, Bogotá: Altamir.

La agenda de investigación en población y desarrollo: luces y sombras

Jorge Martínez Pizarro[1]

A MANERA DE EPÍLOGO DE este libro, y siguiendo los mensajes y propuestas emanadas de los distintos estudios presentados por las y los colegas de la REDER, presentamos un ensayo de entrevista y diálogo, dirigido por Martha Rojas con la participación de Jorge Martínez Pizarro. Se plantean algunas preguntas y comentarios acerca de varios asuntos de la agenda de investigación en población y desarrollo, con la perspectiva de rescatar las luces que la iluminan y las propias sombras que se renuevan y motivan a seguir trabajando los temas de población y derechos, díada hoy instalada con propiedad en la comunidad demográfica de la región.

Considerando la Agenda 2030, el Consenso de Montevideo y otros acuerdos más específicos por tópico o temática, ¿qué avances recientes crees que se registran en la región de América Latina y el Caribe en los estudios sobre la población y el desarrollo?

En el tema ha habido avances, en el sentido de que se han ido generando más pruebas de conocimiento, más discusiones, más propuestas de políticas, más reacciones a las políticas mismas, más conciencia de las desigualdades de todo tipo que existen en nuestros países, lo cual quizás siempre existió con otro espíritu, pero que ahora, desde el punto de vista de una comunidad de investigadores en población, le ha dado un sello muy interesante. Es difícil hoy en día que un investigador no adopte, aunque sea en retórica —lo cual no es muy eficiente—, la idea de los derechos, la idea de que toda persona tiene una condición de dignidad humana y que, en consecuencia, merece la protección con base en las políticas y las normativas.

[1] Investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, <jorge.martinez@cepal.org>

En el plano de la población, ese es un tema muy relevante, porque sabemos que hace ya varios años estaba el tema de la salud reproductiva, más que el de la salud sexual y reproductiva —que es una evolución más bien reciente—, y estaba también de manera muy incipiente la cuestión de los adultos mayores. Pero después se van agregando las cuestiones centrales de las personas migrantes, de las poblaciones afrodescendientes y de los pueblos indígenas y, además, siempre presente, el tema —quizá el más vertebral de las desigualdades y discriminaciones— de las mujeres. Pero actualmente, todo forma parte de un avance y también de una complejidad. Hoy uno puede estar hablando en alguna conferencia, en alguna clase, sobre los temas de feminización de las migraciones, por ejemplo, y lo que impacta ese proceso en la perspectiva de derechos humanos, pero alguien te interrumpe de inmediato y te dice: "¿Por qué el enfoque tan enmarcado en hombres y mujeres? ¿Por qué la demografía no se abre a la cuestión más allá de lo heteronormativo (hombres y mujeres) y también incluye a otras identidades en sus análisis?". Esa es una percepción que irá tomando su tiempo para que se consolide en las agendas, pero es un poco la muestra de los avances. También hay temas centrales a los que se agregan nuevas miradas desde la perspectiva de derechos. Y eso es por el hecho mismo de que es una perspectiva de la cual muchas investigadoras e investigadores, sobre todo jóvenes, pueden nutrirse para sus investigaciones y sus tesis sobre la realidad social que les toca vivir.

Así que hay avances, en un contexto de muchos y nuevos desafíos. Habría que decir que en los próximos años vamos a tener avances similares, pero también una cantidad de desafíos que van a ir estimulando crecientemente la reformulación de nuestras miradas.

Cuando se formó la REDER hace unos años, nuestros principios decían algo así como que veíamos la necesidad de acercarnos al mundo jurídico porque no sentíamos posibilidad alguna, o muy poca, de autonomía frente a los temas de derechos. Hoy en día creo que eso ha desaparecido.

¿Cuál es el papel que podemos jugar en la creación de la "imaginación demográfica" en los asuntos de derechos humanos? ¿Cómo podemos contribuir más a una agenda y en particular a una agenda de investigación que nos conduzca a la incidencia?¿Cómo transformar ese conocimiento en algo que incida en favor de los derechos humanos y de la justicia y de la dignidad de las personas?

Propongo esto de la "imaginación demográfica" para abordar estos temas, siguiendo la matriz de otras imaginaciones: la sociológica de Mills y la

geográfica de Harvey. La imaginación demográfica tiene que ver con esta conciencia demográfica que tenemos los investigadores y las investigadoras en este ámbito, que se relaciona con la evidencia, las magnitudes, la cuantificación y los indicadores que dan cuenta de la dinámica con que cambian, el punto de partida que estamos analizando, y que se refiere clásicamente a todo lo que sabemos de demografía: la estructura, la distribución, la edad. Pero no es solamente eso, sino que es también la indagación de cómo ponerlo al servicio de algo; no tan solo lo clásico que, en mi opinión, ha sido el conocimiento demográfico desde lo muy instrumental para otras disciplinas, sino también cómo ponerlas al servicio, como campo propio, en las políticas públicas. Y eso yo creo que ha sido un progreso clarísimo en nuestra comunidad de investigadoras e investigadores: poder ofrecer esta cuestión de la llamada evidencia, que además se abre no solamente a lo medible, registrable y numérico, como bien sabemos, sino que también a lo que tradicionalmente puede ser invisible, intangible y hasta desde una perspectiva neodemográfica, es decir, una mirada demográfica cualitativa. Puede ser demográfica perfectamente porque tiene que ver con temas que aluden a las decisiones reproductivas, a las decisiones migratorias, al impacto, diríamos, de las decisiones de los gobiernos sobre la vida de las personas; por ejemplo, con el COVID y con el tema de las defunciones. En este último, por ejemplo, con un tema muy relevante: la eutanasia y la muerte asistida.

Es muy complejo lo que estoy mencionando porque apenas lo estoy esbozando, pero esa conciencia o imaginación demográfica —que tenemos por nuestras propias formaciones—, la vamos a ir poniendo al servicio de la investigación y de la intervención en el ámbito de los derechos humanos en esto que se ha dado en llamar "la incidencia". Puede que tome mucho tiempo, pero estamos en un cambio, en una inflexión, desde hace algunos años, que no necesariamente asegura una victoria.

Estamos siempre en marchas y contramarchas. Así que este ámbito nuestro de la conciencia demográfica y los aportes que podemos hacer al debate sobre derechos humanos, desde el punto de vista de la población, es un tema muy dinámico, persistente. Y entonces hay cosas nuevas, que a lo mejor todavía no tenemos claras, como es esto de las nuevas identidades de género, como las nuevas modalidades de migración y las temáticas de las aprehensiones, las detenciones, del tránsito; en nuestro caso, hemos trabajado mucho estos temas y tenemos muchas preguntas al respecto, por ejemplo, con las deportaciones, que se han convertido en temas de la cotidianidad.

¿Qué aspectos centrales, además del relacionado con el tema de la incidencia, se aprecian en los desafíos para los y las investigadoras en tema de población y derechos? ¿A qué se estarían enfrentando como desafío para los próximos años?

Sin duda esa es una pregunta con una respuesta quizás muy compleja, porque ¿qué desafíos? Bueno, cada investigador y cada investigadora los conoce en su propio redil. Quizá tener que conseguir recursos para dar continuidad a sus inquietudes y sus trabajos. Y si de eso hacemos la sumatoria, el trasfondo tiene que ver con tratar de acercar nuestra agenda de investigación tanto a las necesidades de nuestras sociedades como a los intereses que puedan tener los Estados, consignando las obligaciones que les cabe cumplir.

Y ahí, entonces, tenemos una tarea tremenda, porque es acercar nuestros productos de investigación con propuestas, en cierto modo, tanto las más concretas, en normativas y políticas en distintos ámbitos (salud sexual y reproductiva, adolescentes, y ahora con los temas de mortalidad y salud), hasta temas menos concretos, si se quiere, generales, como innovar en políticas públicas, siguiendo algunas nociones que podemos exigir, que no se pierdan, que sean obligaciones, como el tema de la protección social universal, y que no haya exclusiones. En esta época de vacunas y en esta época de pandemia y de recuperación posterior, es urgente que nuestras agendas de investigación también promuevan estas universalidades y el imperativo de no excluir a ningún grupo, especialmente en los ámbitos de las poblaciones indígenas, la poblaciones rurales en general, las poblaciones o comunidades migrantes, cualquiera que sea la condición administrativa en la que se encuentren. Y eso es muy importante por mostrar que efectivamente es un tema del mensaje central que podemos estar elaborando, además de las propuestas concretas que se pueden hacer sobre cómo monitorear compromisos respecto a los adultos mayores, la adolescencia, respecto a los mismos temas de salud sexual y otros temas como los de las familias, que son un tema relevante y que en nuestra ALAP los tenemos siempre vigentes.

Este es un tema inagotable, pero yo diría que la cuestión de los mensajes concretos y propuestas siempre van a estar presentes en nuestras agendas, y eso de alguna manera debe redituar en la consecución de recursos, y mantener los mensajes más generales que debe ser una muestra del compromiso con la lucha contra la desigualdad y la discriminación, que es en el fondo esta idea de la protección de derechos.

¿Qué se podría decir en torno al carácter vinculante o no de los instrumentos internacionales y regionales que abordan asuntos de derechos humanos y pobla-

ción? Por ejemplo, desde la Agenda 2030, para hablar de los instrumentos que en particular se han revisado para este libro.

Esta distinción entre los instrumentos vinculantes que obligan a los Estados a hacer arreglos constitucionales, normativas afines, y las iniciativas del *soft law*, es un tema recurrente, a pesar del transcurso de los años; mientras hay instrumentos que son obligatorios y exigibles, otros no lo son y serían eludibles. Creo que esta dicotomía tiene que ser superada y, como lo dijimos también como Red de Población y Derechos hace unos años, hay fortalezas muy grandes en los instrumentos no vinculantes, porque precisamente permiten más margen de acción, más participación de distinto origen, por ejemplo, de la sociedad civil; menos obligaciones de alterar y refundar normas, en principio, por lo menos, y no paralizar agendas. Hay una cosa muy dinámica ahí, muy interesante, y eso es lo que yo digo respecto a la Agenda 2030 y digo respecto al Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. En realidad, es mejor que el Consenso de Montevideo no sea un instrumento vinculante, si no tendríamos muchos menos avances de los que hay y la sensibilidad que ha despertado.

El solo hecho de obligar a un Estado ya parece que paraliza todo, y ahí hay que mirar cómo han cumplido, y sobre todo incumplido los Estados a pesar de obligarse. Está el tema de exigirles, ya sea judicialmente o mediante movilizaciones de distinto tipo.

Así que ahí ya hay todo un tema que seguramente hay que erradicar en el sentido de postular a priori que un instrumento vinculante está por encima de uno no vinculante. No hay claridad de que se hayan cumplido todos los preceptos de las convenciones, de las normas, de los pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con toda la importancia que tienen al fijar conceptos, pero instrumentos derivados de aquellos pueden ser vistos como muy útiles en el plano laboral, por ejemplo, aunque no sean obligatorios.

En nuestro caso, por lo menos en el tema que yo manejo mejor, que es el de las poblaciones migrantes, la Convención de Trabajadores Migrantes adoptada en el 90 y ratificada 13 años después, es la que tiene menos Estados Parte. Entonces, uno podría cuestionarse si "realmente puede decirse que es un triunfo del derecho internacional y de las obligaciones". Pero en cambio sí tenemos otras iniciativas y los Acuerdos de Libre Residencia en Mercosur, por ejemplo, y algunos en el Caribe, sobre Libre Movilidad, o facilitación; menos en Centroamérica, menos en México, pero uno encuentra algunas iniciativas que se desprenden de la camisa de fuerza que pueden significar las enmiendas legales y constitucionales que implica la Convención que los Estados ratificaron y se obligaron a cumplir.

Y entonces hoy en día encontramos que, claro, se empezaron a tornar insuficientes algunos instrumentos internacionales, y por eso tenemos, en el caso de migración, el Pacto Mundial para la llamada migración segura ordenada y regular, y lo primero que hace es autodefinirse como "no vinculante". Lo cual, para muchos académicos y académicas, puede ser una especie de escudo para que los Estados, si quieren, lo cumplan; pero no es tan así, porque en el fondo está la fortaleza de los instrumentos no vinculantes que, como digo, moviliza recursos, moviliza sensibilidades, y por eso son importantes estas iniciativas, porque nos proveen marcos de acción.

¿Cuáles serían los avances y retrocesos en el tema de los derechos y la población en el caso de la sociedad civil?

Al respecto, puedo dar solo una respuesta apenas tentativa, desde mi experiencia, de mi visión, y la experiencia compartida de algunas y algunos colegas cercanos.

A la sociedad civil les infunde desconfianza estas iniciativas del derecho blando, si bien reconocen que ahí tienen su espacio. Se puede compartir esa desconfianza; pero tal vez la gente que también trabaja en el ámbito académico y en el de la sociedad civil, podría contribuir con mostrar la relevancia que pueden tener estas iniciativas, como el Pacto Mundial, como los Acuerdos sobre el Envejecimiento, y otras iniciativas del *soft law*, como decimos, para mostrar que permiten generar conocimiento e intervenir en la incidencia con nuestras agendas de investigación.

Así que es algo estéril pretender forjarse una agenda de investigación y de incidencia sin considerar estos *mainstreams*, estas corrientes principales que nos sugieren qué es lo que puede interesarles o no, qué pueden o no hacer los Estados, porque al final son ellos los que deciden con arreglo al gobierno de turno; lamentablemente puede haber cambios tremendos. Pero ahí está la idea, que precisamente se establezcan estas agendas de investigación y muestren el compromiso que tuvo un Estado con alguna temática en particular.

Pero es un tema complejo, porque la sociedad civil —pensemos en el tema del movimiento de mujeres, y todos los feminismos que están asociados, por ejemplo, al Consenso de Montevideo y a otras iniciativas— nos muestra que son realmente muy necesarias sus propuestas; quizás en otros ámbitos de población no son tan visibles, a pesar de que los pueblos indígenas también podrían convocar muchos movimientos. Entonces, la sociedad civil tiene un papel muy importante; ahora tampoco es que sea un estamento ideal totalmente necesario y cercano a la perfección en sus

propuestas y sus diagnósticos, porque también pueden tener, igual que las investigaciones que nosotros hacemos, limitaciones.

Así que, en ese sentido, yo creo que es muy válido escuchar las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en distintos ámbitos, e incorporarlas, y también hacerles ver qué complementos pueden ofrecer en las agendas de investigación. Este no es un tema que se va a resolver tan rápidamente, porque hay temas, como mencionaba de alguna forma, que están muy en rezago en términos de la participación de la sociedad civil, donde son muy discontinuas sus intervenciones.

Y esas cuestiones quizás nos resultan un poco lejanas a la investigación en la Red de población y derechos, pero es bueno tenerlas en cuenta, en nuestra relación con quienes están en el día a día y que pueden impulsar, en definitiva, este *soft law*, estas iniciativas, y monitorear y exigir que se cumplan algunas de las iniciativas que están comprometiendo los Estados, sin que estos se obliguen a enmendar legislaciones ni arreglos constitucionales. Pero es una reflexión; quizás hay que escuchar también la otra opinión de la sociedad civil, sobre todo el papel de denuncia que tienen.

En el contexto de la pandemia actual, ¿cuáles son los desafíos que cobra este vínculo entre la población y los derechos humanos?

Bueno, mi opinión es bastante crítica al respecto, porque centralmente tengo grandes aprehensiones acerca de que esta crisis sanitaria, y la reactivación posterior, o sea, la económica, vaya a generar cambios radicales en, por ejemplo, mayor autonomía de las mujeres, en todos los ámbitos posibles, vaya a generar una mayor bienestar, en términos de los adultos mayores, y vaya a generar un reconocimiento de las múltiples identidades de los pueblos indígenas, además de abrir mejor las fronteras para las comunidades migrantes. Creo que eso es un mundo ideal que nunca va a existir, y tampoco se va a dar con esta reactivación por venir.

Se ha dicho reiteradamente que son las mujeres, en su conjunto, las más afectadas por la crisis por el tema del confinamiento, las cargas de todo tipo, la violencia que han tenido que enfrentar, y todo eso que más o menos ya conocemos en el mundo laboral. Además, la dificultad de acceso a la salud sexual y reproductiva, que se ha restringido en casi todos los países. Lo mismo se ha dicho respecto a los pueblos indígenas, que han sido los que no solamente han quedado marginados en las iniciativas de salud, sino que no han sido considerados ni en sus cosmovisiones sobre la salud y, bueno, enfrentan una reproducción de sus trágicas desventajas frente a un Estado mayor. Y ni hablar de las poblaciones migrantes, porque

sabemos que están en primera línea, son los que han podido aportar con su trabajo; incluso dentro del ámbito de la salud.

Entonces, yo creo que es muy difícil que se pueda compensar con una reactivación todo este sufrimiento —es muy doloroso lo que estoy diciendo—, pues todo el sufrimiento no es sino la consecución de toda la trayectoria de discriminaciones y desigualdades previas muy probablemente en plena reproducción.

Así que, en ese contexto, si bien el panorama que veo es un poco negativo, también tenemos que proveernos de instrumentos de investigación para mitigar en buena medida estos efectos. Puede que existan cambios importantes, pero es un tema para discutir. Ya sabemos que se habló, sobre todo tempranamente, en varios de nuestros países, de que esta crisis y el confinamiento implicaba a muchas personas, no a todos, trabajadoras y trabajadores, el trabajar en su casa; no a todas y no a todos, pero por lo menos en el caso de las profesiones, y que iba a implicar un cambio en el mercado laboral, un cambio en la vida misma. Puede que sí, pero eso no necesariamente asegura que se produzca un aumento en la autonomía de las mujeres. Es un panorama muy, muy difícil el que vamos a enfrentar, toda una crisis del mercado laboral y de carácter productivo también. Y como están siempre los intereses económicos detrás, estos van a reflotarse a como dé lugar.

¿Qué otras reflexiones se podrían hacer?

Agregar o reforzar que estos temas que se abordaron en este libro al que estamos, de alguna manera, dándole un cierre, son la muestra del interés de la comunidad de investigadoras e investigadores por los temas de derechos, desde una perspectiva más profesional que en el pasado. Y eso es un logro y es un reconocimiento que se necesita hacer acá.

Queda para el futuro inmediato, y luego el más lejano, fijar un conjunto de desafíos, sobre todo con esta situación tan oscura que tenemos por delante, y en la que estamos en el presente. Así que, con mayor razón hay que reforzar estos intereses de investigación y contar con esa base de conocimiento que, creo, es muy relevante.

ALEJANDRO I. CANALES CERÓN
Doctor en Estudios de Población por El Colegio de México. Profesor-Investigador en la Universidad de Guadalajara, México. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Fue presidente de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) y director de la Revista Latinoamericana de Población. Sus líneas de investigación son: Migración internacional, Demografía y desigualdad y Pensamiento crítico en demografía.
Correo electrónico: <acanales60@gmail.com>.
ORCID: 0000-0003-3434-068X

ELEONORA ROJAS CABRERA
Doctora en Demografía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET y UNC). Docente de la Maestría y el Doctorado en Demografía (UNC). Adscrita a la cátedra de Demografía de la Facultad de Ciencias Sociales (UNC). Ha sido integrante de la Comisión Directiva de la Asociación de Estudios de Población de Argentina (AEPA). Sus investigaciones se centran en temas de Población y derechos humanos, fundamentalmente en el área de salud y salud sexual y reproductiva.
Correo electrónico: <eleonorarojascabrera@gmail.com>.
ORCID: 0000-0002-8195-3027

ENRIQUE PELÁEZ
Doctor en Demografía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET y UNC). Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas (UNC). Fue presidente de la la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Asesor Regional de Población y Desarrollo del Fondo de Población de Naciones Unidas y fun-

cionario del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sus áreas de trabajo e investigación son: Envejecimiento poblacional, Mortalidad, Proyecciones demográficas, Vulnerabilidad y Segregación residencial urbana.
Correo electrónico: <enpelaez@gmail.com>.
ORCID: 0000-0001-5919-6384

ESTER ESPINOZA REYES
Doctora en Estudios Culturales por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), México. Investigadora independiente. Ha sido docente en la Universidad Pedagógica Nacional, en Tijuana, Baja California, México. Sus líneas de investigación son: Violencia obstétrica, Agencia de las mujeres, Estudios de género y religión.
Correo electrónico: <esteredesc2016@colef.mx>.
ORCID: 0000-0002-1824-3452

JOHN ANTÓN SÁNCHEZ
Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador. Profesor-Investigador titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador. Sus líneas de investigación son: Diáspora africana en las Américas, Raza, racismo, etnicidad y desigualdades, Indicadores sociales de desigualdad y discriminación, Movimientos sociales afrodescendientes, Temas de antropología afrodescendiente y Teoría de los derechos de los pueblos y nacionalidades.
Correo electrónico: <jhonanton@hotmail.com>.
ORCID: 0000-0001-9666-6349

JORGE MARTÍNEZ PIZARRO
Geógrafo y demógrafo. Investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde donde ha realizado numerosas misiones de asistencia técnica a los países de América Latina y el Caribe. Miembro del equipo docente del CELADE y editor de su revista Notas de Población. Profesor universitario. Miembro de la Cátedra de Racismos y Migraciones Contemporáneas de la Universidad de Chile. Integrante cofundador de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). Sus líneas de trabajo y de investigación están relacionadas con los vínculos entre migración, derechos humanos, desarrollo, globalización e integración, con énfasis en América Latina y el Caribe.
Correo electrónico: <jorge.martinez@cepal.org>.

LAURA DÉBORA ACOSTA
Doctora en Demografía y Magíster en Salud Pública por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET y UNC). Docente del Doctorado en Demografía (UNC). Integrante de la Comisión Directiva de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA). Sus líneas de investigación son: Envejecimiento poblacional, Factores de riesgo, Enfermedades crónicas y Epidemiología.
Correo electrónico: <laudeac@hotmail.com>; <ldacosta@conicet.gov.ar>.
ORCID: 0000-0002-3107-4892

MARÍA MARTA SANTILLÁN PIZARRO
Doctora en Demografía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET y UNC). Docente de la maestría y el doctorado en Demografía (UNC). Docente de grado y doctorado (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba). Fue presidenta de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). Sus principales líneas de investigación son: Población y derechos humanos, Vulnerabilidad y pobreza.
Correo electrónico: <mm_santillan@yahoo.com.ar>.
ORCID: 0000-0001-5191-9234

MARIANA PAREDES
Doctora en Geografía Humana-opción Demografía por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Docente e investigadora de la Universidad de la República, Uruguay (Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales) y co coordinadora del Centro Interdisciplinario de Envejecimiento (Espacio Interdisciplinario). Sus principales áreas de trabajo son: Indicadores sociodemográficos de envejecimiento, Políticas de vejez, Mortalidad en la vejez y Abordajes longitudinales desde el curso de vida.
Correo electrónico: <mariana.paredes@cienciassociales.edu.uy>.
ORCID: 0000-0002-2323-6097

MARLENE SOLÍS PÉREZ
Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), México. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Sociales de El Colef. Sus principales líneas de investigación son: Identidades laborales y de género, Procesos fronterizos y cambio social.

Correo electrónico: <msolis@colef.mx>.
ORCID: 0000-0003-1796-3025

MARTHA LUZ ROJAS WIESNER
Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México (COLMEX). Investigadora Titular del departamento Sociedad y Cultura de El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), México. Sus principales líneas de investigación son: Movilidades fronterizas y transfronterizas, con énfasis en la participación de mujeres, Vulnerabilidades y exclusión social de migrantes en contextos fronterizos.
Correo electrónico: <mrojas@ecosur.mx>.
ORCID: 0000-0001-7881-992X

MAURICIO PADRÓN INNAMORATO
Doctor en Estudios de Población por El Colegio de México (COLMEX). Investigador de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus principales líneas de investigación son: Condiciones y características del trabajo y los trabajadores, Vulnerabilidad, exclusión social, no discriminación y el enfoque de derechos humanos.
Correo electrónico: <mauriciopadron@gmail.com>.
ORCID: 0000-0001-7641-7169

PATRICIA NOEMI VARGAS BECERRA
Doctorado en Estudios de Población y maestra en Demografía por El Colegio de México (COLMEX). Profesora-Investigadora y jefa del Departamento de Ciencias de la Salud del Centro Universitario de los Altos, Universidad de Guadalajara (UDG), México. Presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE). Sus líneas de investigación están enfocadas en temas de población, desarrollo y salud.
Correo electrónico: <patriciavargas72@gmail.com>.
ORCID: 0000-0002-6192-1140

Población y derechos humanos: desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Este libro es producto del plan de trabajo de la Coordinación de la Red de Población y Derechos (REDER) 2019-2020, de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), que se suma a la publicación de dos libros previos de esta red en la misma Serie de Investigaciones de ALAP (números 10 y 18). La presente publicación es resultado de una convocatoria entre las y los integrantes de la REDER para difundir resultados de investigación relacionados con compromisos asumidos por los países de América Latina y el Caribe para alcanzar el desarrollo sostenible, la igualdad y la inclusión social.

El punto de partida de la convocatoria para este libro es que existe un vínculo estrecho entre el desarrollo y los derechos humanos. El desarrollo no se puede concebir si las acciones en su favor no se enfocan en reducir la desigualdad, la exclusión y la marginalidad social que padecen determinados sectores de la población propensos a sufrir discriminación en el ejercicio de sus derechos. Los ocho capítulos que componen la publicación están enfocados al análisis de temáticas relevantes para la definición, implementación y monitoreo de políticas públicas dirigidas fundamentalmente a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad y que emanan del seguimiento a los compromisos derivados de la adopción del Consenso de Montevideo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en consonancia con los derechos reconocidos en tratados internacionales sobre los cuales se apoyan estos acuerdos.

9 786589 471011