

Los indicadores como instrumento esencial en la lucha por la realización de los derechos económicos y sociales

Simone Cecchini¹

1. Introducción

América Latina y el Caribe es considerada la “clase media” del mundo, ya que tiene un ingreso per cápita que es cinco veces mayor que el de la región más pobre a nivel global –el África sub-sahariana– y cuatro veces menor que el ingreso per cápita de los países de alto desarrollo que son parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).² Sin embargo, los países de la región enfrentan el gran reto de lograr un desarrollo inclusivo, o sea de crecer económicamente y al mismo tiempo distribuir los frutos del crecimiento de manera equitativa y así disminuir las enormes desigualdades sociales y de ingreso que los caracterizan.³

Desde un enfoque de derechos humanos, es esencial poner un gran énfasis en la reducción de las desigualdades. De hecho, siguiendo a Bobbio (1996: 70-71), es posible argumentar que la lógica detrás de los derechos humanos a la educación, el trabajo o la salud es eminentemente igualitaria, ya que los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con las personas más aventajadas.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo de las Naciones Unidas consagrado al desarrollo de la región, los derechos humanos deben constituir el marco ético para la formulación de políticas, dejando espacio de discrecionalidad para elegir las políticas específicas destinadas a hacer efectivos esos derechos. Para lograr un crecimiento equitativo, CEPAL sugiere diversas medidas, tales como alcanzar nuevos pactos sociales, basados en criterios de equidad e inclusión social, y así promover cambios en la política impositiva y en el gasto social; mejorar la institucionalidad social (en cuanto a la coordinación, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en materia de gasto social); poner énfasis en programas de reducción de la pobreza con sinergias entre distintas áreas; y adoptar políticas educativas y de salud con un claro enfoque redistributivo, para estandarizar la calidad, las condiciones de acceso y las oportunidades de fortalecimiento del capital humano (Naciones Unidas, 2005).

Sin embargo, pese a los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos y caribeños por aumentar los recursos destinados hacia fines sociales, el gasto social continúa siendo insuficiente en montos y no alcanza a tener el impacto necesario para mejorar el bienestar y la equidad. En 2007, el gasto social alcanzaba en promedio al 17% del producto interno bruto (PIB) de los países, o sea, se situaba ocho puntos porcentuales por debajo del 25% del PIB alcanzado por los países de la OCDE (CEPAL, 2010). Es así como en nuestra región, en 2008, un tercio de la población vivía en condiciones de pobreza y el 13% en extrema pobreza. Asimismo, el 8% de la población sufre de subnutrición, el 7% no tiene acceso a una fuente mejorada de abastecimiento de agua y el 21% a saneamiento, y el 8% de las personas mayores de 15 años es analfabeta.⁴ De estos datos se desprende que la región está aún lejos de lograr la plena realización de los derechos sociales.

Este conjunto de información sobre la situación social de la región se deriva a partir de indicadores que miden las condiciones en que viven las personas en una sociedad, o indicadores sociales. Como lo ha señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2000: 89), los indicadores sociales tienen el potencial de convertirse en “un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos”. Esto se debe especialmente a que los indicadores sociales “*son uno de los instrumentos más poderosos para*

¹ Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. El autor agradece a Claudia Robles y Federica Volpe por sus valiosos comentarios.

² Según la edición 2009 de *World Development Indicators* del Banco Mundial, en 2007 el ingreso per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA) de América Latina y el Caribe era 9.321 dólares, en el África sub-sahariana 1.870 dólares y en la OECD 36.657 dólares.

³ Alrededor de 2005, en América Latina y el Caribe el ingreso del quintil más rico de la población era 18,1 veces mayor al ingreso del quintil más pobre, el valor más elevado de todas las regiones del mundo (Banco Mundial, *World Development Indicators*).

⁴ CEPALSTAT, Objetivos de Desarrollo del Milenio, <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>>, en línea.

poner de manifiesto la discriminación de facto” (PNUD 2000: 96) y permiten evaluar el progreso adecuado de los países en la realización de los derechos económicos y sociales.

A lo largo de este capítulo, se buscará mostrar cómo los aprendizajes conceptuales y metodológicos en el campo de los indicadores sociales pueden servir de referencia para la reflexión en torno al monitoreo de la realización de los derechos económicos y sociales. En la sección 2 del presente capítulo se discuten temas conceptuales tales como los métodos de investigación, las tipologías y las características deseables de los indicadores sociales. En la sección 3 se analizan algunas similitudes y diferencias entre los indicadores sociales y los indicadores de derechos humanos. En la sección 4 se destaca la importancia de ir más allá de los promedios a través de la desagregación de los indicadores, para dar cuenta de la complejidad asociada a la realización de los diversos derechos. En la sección 5 se describen las fuentes de datos para los indicadores sociales y se abordan algunas de sus limitaciones. Finalmente, en las conclusiones, se subraya el aporte del conocimiento acumulado en materia de indicadores sociales para el monitoreo de los derechos sociales y económicos, así como la necesidad de tener una visión de conjunto de los indicadores, que corresponda a la visión integral del desarrollo llevada adelante por la perspectiva de los derechos humanos.

2. Introducción a los indicadores sociales

A través de la medición de las condiciones de vida de la población, los indicadores sociales permiten a los Estados, los organismos internacionales y no gubernamentales evaluar el progreso adecuado de los países en la realización de los derechos económicos y sociales, dar respuestas a problemas sociales y tomar decisiones de política pública basadas en la evidencia empírica. Esto se debe a que los indicadores permiten medir niveles, distribución y cambios en el bienestar social, así como identificar, describir y explicar relaciones relevantes entre distintas variables referidas al bienestar y derechos de las personas. Además, los indicadores sociales son instrumentos fundamentales para las políticas públicas porque permiten el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo y reducción de la pobreza.

A su vez, los indicadores ofrecen a los ciudadanos un diagnóstico sobre la sociedad de la que forman parte y del estado de las promesas adquiridas por sus gobernantes en áreas tan centrales como la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la educación, la salud y otros temas sociales; es decir, entregan un insumo clave para la rendición de cuentas. Por esto es posible afirmar que los indicadores sociales revisten una gran importancia para las sociedades democráticas, aunque este papel no esté siempre reconocido o valorado, lo que frecuentemente lleva a una baja inversión en los sistemas estadísticos nacionales que sustentan la generación de indicadores.

A continuación se discuten una serie de aspectos conceptuales sobre los indicadores sociales para acercarnos a la discusión sobre sus vínculos con un enfoque de derechos.

2.1. Objetivos, metas e indicadores

Considerando que una de las funciones más relevantes de los indicadores sociales es la de medir avances hacia metas y objetivos de desarrollo, es indispensable aclarar los términos “objetivo”, “meta” e “indicador”, lo que hacemos utilizando ejemplos provenientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):⁵

- Los *objetivos* son los fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos, como por ejemplo “reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años”.
- Las *metas* son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un período determinado, como por ejemplo “reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años”.
- Finalmente, los *indicadores* son las variables utilizadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos. Un ejemplo es la “tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años”.

⁵ Tras la aprobación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, en la cual los líderes del mundo se comprometieron a luchar por un mundo más próspero, justo y pacífico, se creó un sistema de seguimiento del cumplimiento de los ODM basado en ocho objetivos, 21 metas y 60 indicadores sociales, económicos y medio ambientales. Véase: <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>>, en línea.

La determinación de metas “puede ser un instrumento útil para acordar el ritmo adecuado de progreso” hacia la realización de los derechos económicos y sociales, porque convierte objetivos meritorios –pero demasiado generales e imposibles de medir– en puntos de referencias cuantificables y que se pueden supervisar (PNUD 2000: 99). A su vez, para que las metas se conviertan en verdaderos instrumentos de rendición de cuentas, debieran ser “inteligentes” (en inglés, *smart*), o sea precisas (*specific*) –claras sobre qué, dónde, cuándo y cómo se quiere cambiar una situación–, medibles (*measurable*) –capaces de cuantificar los fines y beneficios–, relevantes para la sociedad (*realistic*), realizables (*achievable*) –que se puedan lograr– y con plazos específicos (*time-bound*) –es decir, que determinen el período de tiempo en el que se deben alcanzar.

2.2. Métodos de investigación cuantitativos y cualitativos

Los indicadores sociales, aunque sean expresados en forma cuantitativa, pueden provenir tanto de métodos de investigación cuantitativos como cualitativos. Las diferencias entre estos dos métodos se encuentran tanto en el formato de los datos que se utilizan para construir los indicadores, como en el proceso de recolección de los datos. Los métodos cuantitativos recogen información principalmente en formato numérico o en categorías pre-codificadas, mientras que la información utilizada en los métodos cualitativos proviene mayoritariamente de textos descriptivos sin, o con poca, categorización y sin pre-codificación. De todas maneras, las respuestas descriptivas pueden ser agrupadas en categorías (como por ejemplo, “bajo”, “medio” o “alto” nivel de bienestar de un hogar respecto del promedio de la sociedad, en respuesta a la pregunta “¿Cómo clasificaría las condiciones económicas de su familia en comparación con otras en su comunidad?”), y presentadas en forma numérica, señalando por ejemplo que el 40% de la población considera bajo su nivel de bienestar.

Diferencias entre los métodos cuantitativos y cualitativos se encuentran también en la selección de las unidades de observación y en la recolección de los datos. Los métodos cuantitativos se basan en la selección aleatoria de las unidades (usando muestras representativas probabilísticas, como hacen las encuestas de hogares) o en la selección de todas las unidades en un área determinada (censos y registros administrativos). En el caso de los métodos cualitativos, la selección del método de muestreo (que puede incluir tanto el muestreo intencionado como el aleatorio) varía según el objetivo de estudio, y en muchas ocasiones no existe un claro procedimiento de selección.

Al respecto, es evidente que para el monitoreo de metas, programas y políticas de desarrollo social, por una parte; y de la realización de los derechos económicos y sociales, por la otra, es necesario incorporar tanto indicadores cuantitativos como cualitativos.⁶ En particular, dado que los derechos sociales no logran ser medidos en forma integral sólo por medio de los métodos cuantitativos (véase sección 3), es importante incorporar resultados de estudios cualitativos y participativos y de encuestas de opinión pública (ej. Latinobarómetro).

2.3. Definición y tipos de indicadores

Aunque no exista una definición única, se puede denominar indicador estadístico a un instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales que sintetiza aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos. Podemos decir por lo tanto que los indicadores sociales son instrumentos analíticos que permiten mejorar el conocimiento de distintos aspectos de la sociedad en los cuales estamos interesados, o acerca de los cambios que están teniendo lugar en ella (Naciones Unidas 1975: 30).

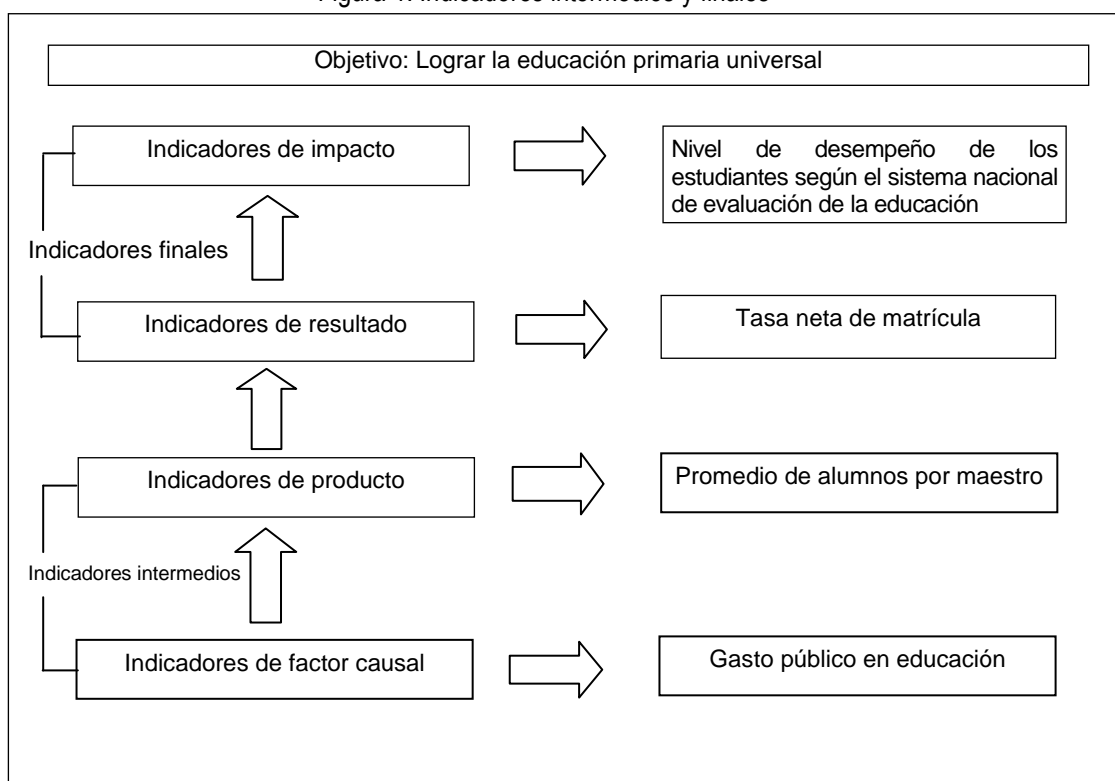
A continuación, presentamos algunas tipologías según las cuales se pueden clasificar los indicadores sociales.

2.3.1. Indicadores intermedios y finales

⁶ Sobre metodología de análisis de la pobreza que combinan lo cuantitativo con lo cualitativo véase por ejemplo <<http://www.squared.ca>>, en línea.

Si consideramos un objetivo de carácter social, como lograr la educación primaria universal (véase figura 1), los *indicadores intermedios* serían aquellos que miden los factores que propician la consecución del objetivo. Existen indicadores intermedios de “*factor causal*”, tales como el gasto público en educación, que actúan como prerequisites para lograr el objetivo, y de “*producto*”, como por ejemplo el promedio de alumnos y alumnas por maestro, que contribuyen a alcanzar el resultado deseado. Los factores causales y los de producto no son objetivos en sí mismos, sino más bien ayudan a conseguir los objetivos seleccionados. Por otro lado, los indicadores que miden el efecto de una intervención en el bienestar de los individuos, como por ejemplo, el nivel de desempeño de los estudiantes, se denominan *finales*. A su vez, los indicadores finales pueden ser divididos en indicadores de “*resultado*” y “*de impacto*”. Los indicadores de resultado –como la tasa neta de matrícula y el porcentaje de población con acceso a consultorios u hospitales– miden el acceso, uso y satisfacción con los servicios públicos que *per se* no son dimensiones del bienestar, mientras que los indicadores de impacto miden las dimensiones esenciales del bienestar, tales como la alfabetización, la conclusión del ciclo primario de educación, la calidad de la educación, la buena salud, y la ausencia de hambre.

Figura 1. Indicadores intermedios y finales



Fuente: Adaptación de Prennushi, Rubio y Subbarao (2002).

2.3.2. Indicadores de hechos y de percepciones

Los indicadores, por objetivos que sean, siempre son aproximaciones a la realidad y, por lo tanto, no son ideológicamente neutros. Cada indicador empieza con alguna visión de cómo funciona o debería funcionar la sociedad, lo que se refleja en los datos, ponderaciones, métodos y desagregaciones utilizadas en la construcción y presentación de los indicadores. Por esta razón a la terminología más comúnmente utilizada, indicadores “objetivos” y “subjetivos”, preferimos aquella de indicadores “de hechos” y de “percepciones”.

La información proporcionada por los indicadores sociales se puede definir como de hechos cuando intenta mostrar la condición de un fenómeno social o sus cambios en el tiempo (por ejemplo, la tasa neta de

matrícula en las escuelas). Cuando un indicador trata de analizar la percepción que tiene una comunidad –o los diferentes grupos e individuos que la constituyen– acerca de una condición objetiva (por ejemplo, el nivel de satisfacción de una comunidad con sus escuelas), la información que entrega es fundada en percepciones. Tanto los indicadores de hechos como los de percepciones pueden ser utilizados para monitorear el cumplimiento de los derechos económicos y sociales.

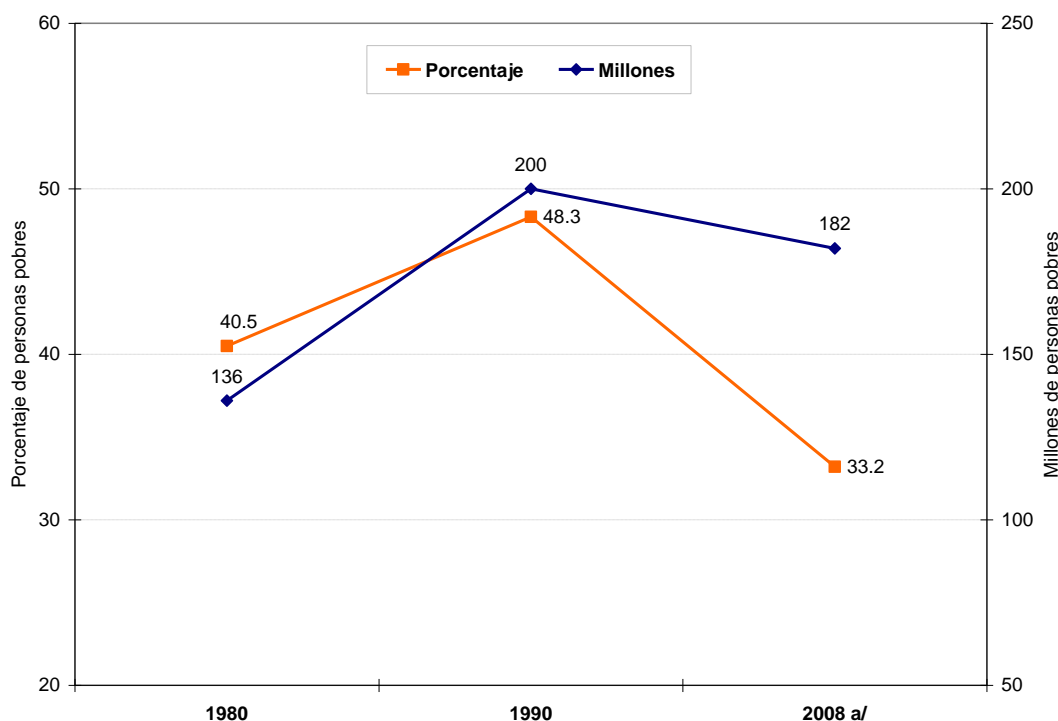
No hay razón para suponer que los indicadores de hechos y de percepciones que se refieren al mismo fenómeno variarán necesariamente en la misma dirección y magnitud porque los gustos, las actitudes y las normas de las personas, pueden cambiar o estar en pugna independientemente de la condición objetiva de un fenómeno. Por ejemplo, el nivel de satisfacción con las escuelas puede disminuir a mayor exigencia, indiferentemente de los valores de los indicadores como los puntajes promedios obtenidos por los estudiantes en pruebas de aptitud académica.

2.3.3. Indicadores absolutos y relativos

Los indicadores pueden ser expresados en los términos absolutos en que se realiza la medición (por ejemplo, número de personas que viven con el VIH/SIDA), o derivados mediante un proceso de cálculo que relacione dicha medición con otras magnitudes (por ejemplo, tasa de prevalencia del VIH).

La expresión de los indicadores en términos relativos facilita la comparación entre países y es generalmente preferida por los economistas y los expertos en desarrollo. Kanbur (2001) destaca como a veces las dificultades e incomprensiones que existen en el diálogo en temas de desarrollo entre economistas y representantes de la sociedad civil –sean ellos académicos no economistas, expertos de derechos humanos o representantes de ONG que llevan a cabo proyectos de desarrollo en las comunidades– se ven reflejadas en las distintas preferencias de estos dos grupos en el uso de indicadores sociales absolutos o relativos, lo que puede llevar a tener visiones muy distintas de los mismos fenómenos. Los economistas, por ejemplo, tienden a utilizar datos de pobreza que se refieren al porcentaje de personas que viven por debajo de una determinada línea de pobreza. Esto porque, por lo general, los economistas piensan en términos agregados y toman el crecimiento poblacional como un hecho. Los representantes de la sociedad civil tienden, a su vez, a preferir el uso de indicadores que se refieren al número absoluto de personas que viven en la pobreza. Esto resulta así porque los voluntarios y trabajadores sociales que operan a nivel comunitario tienden a pensar en números de personas que necesitan ayuda en los comedores, hogares de acogida u otros servicios. Asimismo, para los que suelen pensar en términos de individuos cuyos derechos están siendo violados, puede que exista una preferencia por los indicadores absolutos, ya que “el objeto de medición es el grado de cumplimiento o de vulneración” de los derechos económicos y sociales, “buscando a partir de allí, establecer patrones de comportamiento del Estado tomando como referencia casos individuales” (CIDH: 8).

Figura 2.
Pobreza en América Latina, porcentaje y millones de personas, 1980-2008



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2009) a/ Proyección.

Como muestra la figura 2, los indicadores absolutos y los relativos pueden entregar historias muy distintas sobre las tendencias del desarrollo. En América Latina, entre 1980 y 2008, el porcentaje de personas pobres ha bajado de un 40,5% a un 33,2%; sin embargo, a causa del crecimiento poblacional, el número de personas pobres ha aumentado de 136 a 182 millones. Estas tendencias contrastantes se deben a que en ese período la incidencia de la pobreza bajó alrededor de 0,3 puntos porcentuales por año, mientras que la población regional creció a un ritmo mucho más elevado, 1,6 puntos porcentuales por año. Si bien se puede argumentar que –en particular a partir de principios de la década de los noventa– se hicieron esfuerzos para disminuir la pobreza, hay que reconocer que ellos no fueron suficientes para sacar de esa condición al creciente número de latinoamericanos.

2.3.4. Indicadores simples y compuestos (o “índices”)

Los indicadores sociales simples son síntesis, series o selecciones de datos básicos que se usan para analizar algún aspecto determinado de las condiciones de vida; las cifras resultantes de estas síntesis, series o selecciones se refieren a una sola variable. Algunos ejemplos de indicadores simples son la proporción de individuos de una población que posee una característica dada (ej. porcentaje de personas pobres), las tasas de frecuencia o de cambio (ej. tasa de crecimiento de la población), las medias, medianas y otros índices de tendencia central (ej. promedio de habitantes por médico), y las distribuciones porcentuales sobre las frecuencias acumuladas (ej. deciles de ingreso).

Los indicadores compuestos (o “índices”), por otra parte, miden el bienestar u otros ámbitos incluyendo diversas variables. Para compilar los indicadores compuestos, se utiliza una combinación ponderada de indicadores de los factores subyacentes; por lo tanto, la cifra resultante de esta combinación se refiere a más de una variable. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD es un ejemplo paradigmático de un indicador compuesto. En el caso del IDH, el desarrollo humano se entiende como la interacción de variables demográficas, de salud, educación e ingreso, y se mide ponderando la esperanza de vida al nacer (con un

peso de 1/3 del total), la tasa de alfabetismo (2/9), la tasa de matrícula en los niveles de educación primaria, secundaria y terciaria (1/9) y el ingreso real per cápita (1/3).⁷

Para el monitoreo de los derechos económicos y sociales se pueden usar tanto los indicadores simples como los compuestos, aunque los primeros tienen la ventaja de mostrar con claridad los ámbitos en los cuales los derechos están siendo violados.

2.3.5. Indicadores de eficacia y eficiencia

Al evaluar programas y proyectos sociales es importante también distinguir entre indicadores de eficacia y de eficiencia. Los indicadores de eficacia miden el grado en que una política o programa social es capaz de alcanzar las metas y objetivos definidos, en el tiempo previsto y con la calidad esperada, pero sin tener en cuenta los costos. La eficacia de un sistema educativo podrá entonces ser juzgada a través de indicadores como las tasas de matrícula y repitencia, las cuales miden el cumplimiento de metas básicas del proceso educativo como la progresión de los estudiantes en el mismo proceso. Los indicadores de eficiencia, a su vez, miden la relación entre productos obtenidos y costos. En el análisis de los sistemas de salud de los países, por ejemplo, se pueden utilizar datos sobre tasas de inmunizaciones o de mortalidad infantil junto con datos sobre gastos totales o per cápita en salud para dar una idea de lo que se gasta para lograr determinados resultados (Mokate, 2001).

Por lo general, los expertos en derechos humanos no se enfocan en los costos económicos de las acciones necesarias para realizar los derechos sociales. Sin embargo, considerando que los recursos a disposición de los Estados para la realización de esos derechos no son ilimitados, sería adecuado poner más atención a los indicadores de eficiencia. Una apertura en esta línea facilitaría una mayor congruencia en las acciones a promover e implementar, y fundamentalmente, el diálogo entre expertos de derechos humanos y de política social en torno a objetivos viables en los términos de la gestión pública.

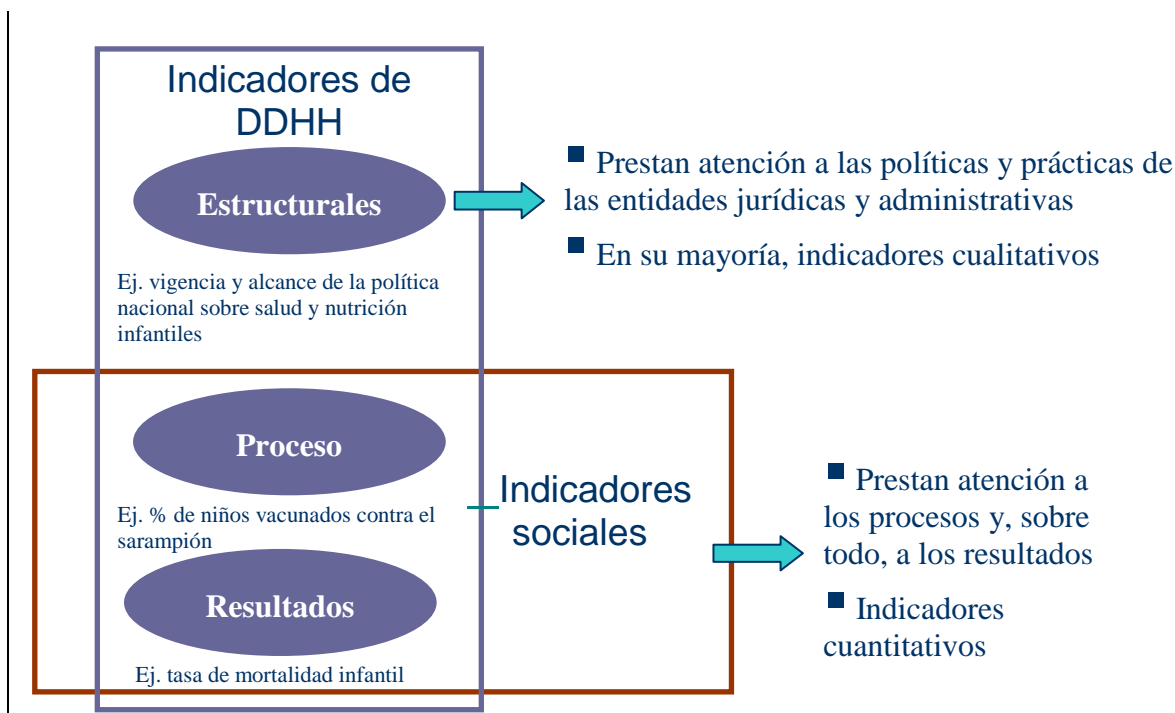
A continuación se discuten las similitudes y diferencias entre indicadores sociales e indicadores de derechos humanos.

3. Indicadores sociales e indicadores de derechos humanos

Aunque los indicadores sociales representan un instrumento esencial en la lucha por los derechos humanos, se ha destacado que no son siempre equivalentes a los indicadores que apuntan a verificar el cumplimiento y efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (CIDH, 2008). Desde una perspectiva de derechos humanos, los indicadores sociales se utilizan *“como referente para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales”* y hay que complementarlos *“con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos”* (CIDH, 2008: 9).

⁷ La metodología de índices como el IDH no está exenta de críticas, entre las cuales destacan la arbitrariedad en la elección de los ponderadores para cada indicador y la redundancia del índice con respecto a la información que proveen los indicadores que los componen (Mancero, 2001).

Figura 3.
Tipología de indicadores de derechos humanos y su relación con los indicadores sociales



Fuente: Elaboración propia

Tal como lo destaca Ferrer Lues (2007: 7), “la discusión sobre cómo elaborar indicadores de derechos humanos es reciente, hasta hace poco años calificada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) como un campo en construcción, que aún presenta una ausencia de consenso sobre distintos aspectos”. Aspectos en los cuales se ha avanzado, sin embargo, son aquellos relativos a la definición del concepto de indicador de derechos humanos y la construcción de una tipología básica de indicadores de derechos humanos. Estos avances ayudan no sólo a explicar desde un punto de vista conceptual qué son los indicadores de derechos humanos,⁸ sino que también permiten visualizar algunos puntos de contacto y diferencia con los indicadores sociales (véase figura 3).

Paul Hunt, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto de salud física y mental, ha sugerido una definición según la cual los “*indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos*” (Naciones Unidas 2006: 4).

A su vez, la tipología de indicadores de derechos humanos, propuesta por la OACNUDH (Naciones Unidas 2006; OHCHR, 2008) inspirándose en el trabajo de Paul Hunt (Naciones Unidas, Asamblea General, 2003), y adoptada a nivel regional por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 2008), descansa en tres categorías de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. A manera de ejemplo, para el monitoreo del derecho a la vida, la “vigencia y alcance de la política nacional sobre salud y nutrición infantiles” de un país constituye un indicador estructural, el “porcentaje de niños vacunados contra el

⁸ Para ejemplos de indicadores de derechos humanos propuestos para el monitoreo de los DESC en el marco del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador, véase CIDH (2008), capítulos IV y V.

sarampión” un indicador de proceso y la “tasa de mortalidad infantil” un indicador de resultado (Naciones Unidas, 2006).

Los indicadores estructurales “reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos”, prestando atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas (Naciones Unidas 2006: 9). Esta categoría de indicadores es característica del campo de los derechos humanos, y no ha sido parte, tradicionalmente, del campo de los indicadores sociales. Los indicadores de proceso se refieren a las medidas de los programas públicos e intervenciones específicas que se necesitan para realizar los derechos humanos. Finalmente, los indicadores de resultados reflejan “el estado de realización de un determinado derecho humano” (Naciones Unidas 2006:10). Es en los indicadores de proceso y de resultado donde existe un ámbito de clara coincidencia con los indicadores sociales, que son indicadores cuantitativos y se enfocan en los procesos y resultados. Indicadores sociales cuantitativos de esta índole –tales como las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años o la tasa de abandono de los estudios– son mencionados explícitamente “en las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos” así como “en las observaciones generales aprobadas por los órganos creados en virtud de tratados” (Naciones Unidas, 2006: 5-6).

Los indicadores sociales son cuantitativos porque, aunque pueden derivar de métodos de investigación cualitativos, se expresan a través de valores numéricos. Aquí radica entonces una diferencia con el conjunto de los indicadores utilizados para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos, ya que éstos últimos pueden también abarcar “cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho” (Naciones Unidas 2006: 4), sin que necesariamente esa información se exprese en términos cuantitativos. La idea de que los indicadores en el campo de los derechos humanos puedan ser tanto cuantitativos como cualitativos deriva de la convicción de los expertos que, frente a la complejidad de evaluar el cumplimiento de las normas de derechos humanos, toda información pertinente es potencialmente útil y puede ser también expresada en términos narrativos (Naciones Unidas, 2006; Green, 2001).

Otra diferencia entre los indicadores sociales y los indicadores de derechos humanos radica en las áreas temáticas que cubren. Tradicionalmente, los primeros no siempre abarcan temas importantes a ser monitoreados por los segundos, especialmente en lo relativo a los derechos civiles y políticos (OHCHR, 2002). Como se destaca en Cecchini (2005b), las áreas temáticas bajo las cuales se pueden típicamente organizar los indicadores sociales –que corresponden a algunas de las principales funciones de política asignadas a distintos ministerios en los países, así como a esferas de política intersectorial– son: bienestar, trabajo, educación, salud, vivienda y servicios básicos, género, población y economía. A éstas, se han venido sumando en años recientes las áreas de protección social y sociedad de la información (CEPAL/EUROSOCIAL, 2007). Varias de estas áreas son de interés también para el campo de los derechos humanos y de hecho han sido consideradas en propuestas de indicadores para el monitoreo de los derechos económicos, sociales y culturales en la región (Amarante y otros, 2004). Sin embargo, para el monitoreo de los derechos humanos es necesario crear indicadores en áreas en las cuales en América Latina y el Caribe –aunque se está comenzando a producir indicadores– hay menor experiencia, como por ejemplo la justicia, la gobernabilidad democrática, la seguridad, los derechos culturales, la violencia intrafamiliar o la situación de los discapacitados.

Finalmente, un gran desafío para los indicadores sociales desde una perspectiva de derechos es aumentar la participación ciudadana y la perspectiva de grupos sociales específicos –tales como los pueblos indígenas– en la producción de estadísticas. En particular es importante resaltar que la incorporación de la perspectiva de género en las estadísticas va más allá de la desagregación por sexo y comporta planificar y diseñar adecuadamente los procedimientos de recolección de datos (Hedman, Perucci y Sundstrom, 1996; Naciones Unidas, s.f.).⁹

⁹ Dado que los entrevistadores de censos y encuestas pueden influenciar de manera significativa las respuestas de los entrevistados, es importante entrenar a los primeros para que sus ideas, y eventuales prejuicios y estereotipos, no introduzcan sesgos de género en la recolección de la información. Además, la selección de las personas a entrevistar y la presencia de otros miembros del hogar

4. Más allá de los promedios: desagregación de los indicadores sociales

Los indicadores sociales que brindan totales o promedios nacionales son útiles porque proporcionan un panorama general de la situación en que se encuentra un país en comparación a otros. Sin embargo, los indicadores totales o promedios tienden a ocultar diferencias importantes entre distintas áreas geográficas, sexos o grupos sociales. Es así como varios Comités de Derechos Humanos en el ámbito de las Naciones Unidas¹⁰ *“han solicitado sistemáticamente estadísticas y datos desglosados pertinentes para la evaluación del cumplimiento de las normas de derechos humanos”* sobre no discriminación e igualdad (Naciones Unidas, 2006: 6) y así visibilizar la situación de los grupos vulnerables y marginados frente al resto de la población. Esto es un imperativo desde un enfoque de derechos (OHCHR 2002: 11) y es particularmente relevante en América Latina y el Caribe, una región en la cual los indicadores promedios tienen frecuentemente niveles aceptables en comparación con otras regiones en vías de desarrollo, pero donde la violación de los derechos económicos y sociales se concentra en grupos poblacionales específicos. Según Abramovich (2006: 45), *“elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos no solo contribuye a garantizar la eficacia de una política pública, sino que es indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria.”*

El tipo y el nivel de desagregación adecuados dependerán de las condiciones de cada país y de las fuentes de datos sobre las cuales se calculan los indicadores. A continuación, analizamos algunas de las posibles desagregaciones de los indicadores sociales.

Áreas geográficas. Esta desagregación incluye las áreas urbanas y rurales, las unidades administrativas y las zonas geoclimáticas. Calcular indicadores urbanos y rurales es muy común y esencial, aunque no siempre suficiente. Por ello, puede ser útil efectuar un segundo desglose entre áreas urbanas por número de habitantes, y elaborar indicadores para las ciudades capitales, que tienden a tener características diferentes al resto de las ciudades. Las unidades administrativas (estados, regiones, departamentos, provincias, distritos, municipios, etc.) también pueden ser utilizadas como base para las desagregaciones. Para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, deberían existir indicadores para cada nivel administrativo con capacidad de toma de decisiones sobre el uso o asignación de recursos. En la práctica, será la disponibilidad de datos y las limitaciones de recursos las que determinen el nivel de desglose mínimo viable.

Sexo. Para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, es fundamental presentar datos para cada sexo. La situación de la mujer en cada país tiene su mejor punto de comparación en la situación de los varones, y no es independiente de ésta. Los datos desagregados por sexo representan entonces la herramienta básica para permitir esta mirada relacional y comparativa. Sin embargo, la desagregación de los indicadores por sexo es considerada una condición necesaria pero no suficiente para los análisis de género. Gran parte de los sesgos y errores de género en las estadísticas se originan en la planificación y diseño de los procedimientos de recolección de datos. Por esta razón, es esencial que la perspectiva de género¹¹ esté presente en todas las etapas que intervienen entre la recolección de la información y la presentación de los resultados estadísticos, siendo integrado en todos los conceptos y métodos utilizados.¹²

durante la entrevista pueden introducir sesgos de género, dado que las mujeres podrían declinar proporcionar ciertos tipos de información frente a sus maridos u otros miembros del hogar (Hedman, Perucci y Sundstrom, 1996; Naciones Unidas, s.f.).

¹⁰ Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.

¹¹ La palabra “género” se refiere a diferencias entre los sexos debidas a construcciones sociales y culturales, mientras que la palabra “sexo” se refiere a las diferencias biológicas entre mujeres y hombres (Naciones Unidas, 2001). La perspectiva de género toma por lo tanto en cuenta las diferentes realidades socioeconómicas y culturales que hombres y mujeres enfrentan en la sociedad y las asimetrías de poder consiguientes.

¹² En cuanto a criterios y métodos que influyen la capacidad de los datos de reflejar la verdadera situación de hombres y mujeres en la sociedad, es claro que el tipo de definición utilizada para “jefe de hogar” determinará la proporción de hombres y mujeres que pertenecen a esta categoría y, por consecuencia, el significado de los indicadores relacionados con este concepto (Hedman, Perucci y Sundstrom, 1996; Naciones Unidas, s.f.).

Grupos de edad. La desagregación de los indicadores sociales por grupos de edad es fundamental para la formulación y focalización de políticas públicas, así como también para monitorear la realización de los derechos económicos y sociales entre grupos etarios particularmente vulnerables, tales como los niños y los ancianos. Es inevitable que toda clasificación por grupos de edad resulte en cierta medida arbitraria y tenga significados distintos en diferentes países. Sin embargo, para el trabajo internacional sobre población estimada es esencial mantener la convención de desagregar los indicadores según períodos quinquenales.

Grupos sociales específicos. En muchos países existen diferencias significativas entre grupos socialmente definidos, los que pueden estar basados en aspectos de tipo étnico o de otra índole,¹³ y cuya definición varía entre países. Dada la necesidad de que las políticas públicas se propongan el objetivo de la igualdad de participación de los distintos grupos de una sociedad, es crucial que los indicadores sociales puedan ser desagregados según la pertenencia a grupos raciales o étnicos.¹⁴ Esta consideración está también siendo activamente promovida desde organismos como el Consejo de Derechos Humanos, donde se recalca la necesidad de generar mecanismos de identificación y acción diferenciados para la realización de los derechos económicos y sociales de los diversos grupos étnicos y pueblos indígenas, en el contexto del combate a la pobreza extrema (CDH, 2008). El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha llamado a generar indicadores sociales más pertinentes y culturalmente apropiados, en atención a las concepciones de bienestar, desarrollo y pobreza de los pueblos indígenas. De acuerdo al Foro, estos indicadores debieran incluir dimensiones tales como identidad, espiritualidad, conocimiento tradicional, formas propias de organización social, derechos colectivos y patrimonio intangible (Robles, 2009)

Ingreso, consumo o propiedad de bienes. Una simple desagregación es aquella entre pobres y no pobres; sin embargo es deseable dividir a la población en agrupaciones de igual tamaño, tales como deciles o quintiles, basadas en el ingreso, consumo o propiedad de bienes. Estas desagregaciones son particularmente relevantes en América Latina y el Caribe, ya que esta región se caracteriza por altos niveles de desigualdad en el ingreso que se ven reflejados en otros ámbitos de la vida social (salud, educación, vivienda, etc.).

Tamaño y tipo de hogar / Jefatura del hogar. Los indicadores sociales pueden ser desagregados según el tamaño y tipo de hogar (ej. unipersonal, nuclear biparental, nuclear monoparental, nuclear sin hijos, extenso o compuesto), así como su jefatura (por sexo y edad), aunque este último concepto ha sido cuestionado por diversos autores. Al respecto, se puede mencionar que la jefatura de hogar deriva de sesgos culturales y una concepción jerárquica de la organización doméstica, que ignora la creciente proporción de hogares en los cuales ambos miembros de la pareja realizan aportes económicos.¹⁵

Nivel educativo. El nivel educativo suele referirse al grado más alto alcanzado en el sistema educativo o al número de años de estudio promedio de las personas. Esta desagregación permite destacar, por ejemplo, los distintos resultados que se logran en el mercado de trabajo según el nivel de educación de las personas. Para facilitar la comparación entre los países de la región, es útil referirse a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), concebida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como un “instrumento idóneo para el acopio, compilación y

¹³ En Colombia, por ejemplo, es esencial contar con indicadores sobre la situación socio-económica de la población desplazada interna, lo que ha sido posible gracias al levantamiento de las encuestas nacionales de verificación de los derechos de la población desplazada (Garay Salamanca, 2008).

¹⁴ Los censos de población son las fuentes principales para proporcionar datos sobre grupos raciales o étnicos. Aunque la incorporación de preguntas sobre etnia o raza en los censos de la región ha sido un proceso lento, hoy varios países incluyen estos tipos de preguntas en sus censos, así como en las encuestas de hogares (véase CELADE, 2005). Generalmente, la identificación de los grupos étnicos se ha hecho operativa a través de los criterios de la lengua materna y de la autopertenencia o autoidentificación (Rangel, 2005). Sobre la incorporación de la dimensión étnica y racial en los censos y las encuestas de hogares, véase también León (2008: 88-89).

¹⁵ Una posible consecuencia del uso de indicadores que proporcionan información sobre la jefatura del hogar es la invisibilidad de la contribución económica de la mujer. En América Latina, por ejemplo, la magnitud de los hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer (criterio *de facto*) es superior a los hogares con jefatura femenina (criterio por autodeclaración) (Valenzuela 2003).

preparación de estadísticas de educación en los distintos países y también en un plano internacional” (UNESCO, 1997).

Rama de actividad económica. La clasificación por rama de actividad económica se refiere al tipo principal de actividad económica al cual se dedica una persona. Una forma abreviada muy común de esta clasificación es la que distingue entre agricultura, industria y servicios¹⁶.

Ocupación. Se entiende por ocupación el tipo de trabajo (ej. empleados de oficina, profesionales intelectuales, técnicos, etc.) efectuado durante un período de referencia, independientemente de la rama de actividad económica en que se realice y de la categoría laboral.¹⁷

Categoría laboral. Por categoría laboral se entiende el estatus de todo individuo económicamente activo en relación con el empleo que ocupa. La categoría laboral es fundamental para distinguir, por lo menos aproximadamente, la actividad económica relativamente organizada (empleadores y empleados) de la actividad económica en pequeña escala (trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico) en las distintas ramas. Esta desagregación es particularmente relevante para poder aislar el sector informal –tan prominente en América Latina y el Caribe– del sector formal de la economía.

5. Fuentes de datos para los indicadores sociales

Los indicadores sociales pueden ser considerados como parte de una cadena estructural (Horn, 1993). La relación entre observaciones, datos, estadísticas e indicadores al interior de esta cadena puede ser ilustrada como muestra la figura 4: las observaciones provenientes de encuestas, censos u otras fuentes proporcionan datos y estadísticas que contienen información numérica, la que puede ser ordenada en indicadores sociales. A su vez, los indicadores sustentan el análisis de las dinámicas sociales.

Los indicadores sociales en América Latina y el Caribe suelen derivar de tres tipos de observaciones o fuentes de datos: principalmente los censos de población y las encuestas por muestreo y, en menor medida, los registros administrativos. Estas fuentes de datos son el producto final de infraestructuras estadísticas complejas, imprescindibles para la elaboración de indicadores de calidad de manera continua y oportuna.

Una manera de visualizar las potenciales limitaciones de las fuentes de datos de indicadores sociales es a través de la figura 5, en la cual se muestran tres dimensiones fundamentales para la recolección de datos –el número de variables que se recolectan, el tiempo o frecuencia de las mediciones y el número de observaciones recolectadas–, cada una de las cuales puede ser desarrollada de manera más o menos extensa según cada fuente (Brady, 2007).

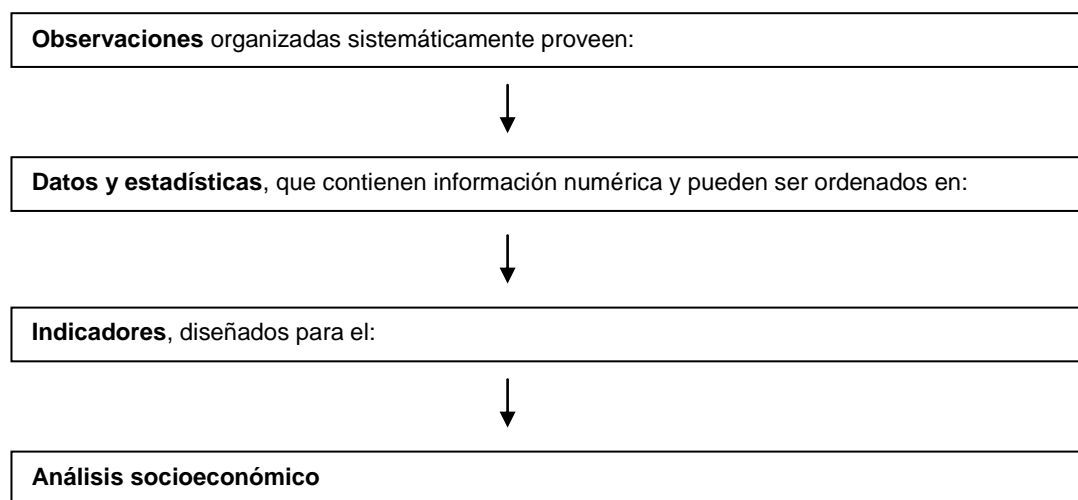
Los *censos de población y vivienda* constituyen la fuente más común de información sobre el volumen de la población y su distribución geográfica, así como también de características básicas como la edad, el estado civil y el nivel de instrucción. Los censos proporcionan además un marco para la selección de las muestras de las encuestas de hogares. Los censos son enumeraciones completas de todas las unidades de la misma población, y por lo tanto son muy sólidos en cuanto a la tercera dimensión de la figura 5, el número de observaciones y la representatividad. La universalidad y simultaneidad de la información recogida permiten obtener información desagregada sobre las características socio-económicas de la población así como sobre grupos poblacionales específicos –sean ellos niños, ancianos, indígenas, afrodescendientes u otros–, lo que es muy importante desde una perspectiva de derechos humanos. Asimismo, los censos permiten medir fenómenos que son difíciles de identificar de otra manera, como la migración interna y la internacional.¹⁸ Sin embargo, siendo ejercicios de recolección de datos caros y complejos, los censos son más débiles en las otras dos dimensiones de la figura 5, ya que se llevan a cabo a intervalos amplios (cada 10 años) y no permiten explorar tantas áreas temáticas como las encuestas de hogares.

¹⁶ Adicionalmente, es útil considerar la clasificación más detallada de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.4 de las Naciones Unidas.

¹⁷ Como referencia, se pueden utilizar los principales grupos de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08), adoptada en diciembre de 2007 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹⁸ Al respecto, véase CEPAL (2008, capítulo IV) y Maguid (2008).

Figura 4. La relación entre observaciones, datos, estadísticas e indicadores



Fuente: Adaptación de Horn (1993).

Las *encuestas de hogares por muestreo* son indispensables para reunir información sobre cuestiones económicas, sociales y demográficas. Los países de América Latina y el Caribe llevan a cabo, como parte integral de sus programas nacionales de estadísticas, encuestas de hogares principalmente de tres tipos: *encuestas de empleo*, de *gastos e ingresos* (presupuestos familiares) y sobre *condiciones de vida*. Estas encuestas permiten monitorear variados temas sociales (la primera dimensión de la figura 5) con mayor frecuencia (la segunda dimensión de la figura 5) respecto de los censos de población y vivienda. Sin embargo, por el limitado número de observaciones (la tercera dimensión de la figura 5), la desagregación de la información –la subdivisión del total nacional en distintas categorías– conlleva serias limitantes para el conjunto de la información posible de ser recopilada a través de las encuestas, al contrario de lo que ocurre para los censos o los registros administrativos. Dado que se trata de información con base en muestras, en algunos casos el tamaño de éstas últimas será insuficiente para obtener estimaciones adecuadas para determinados sub-grupos de la población.

En América Latina y el Caribe se llevan además a cabo varias encuestas específicas sobre temas muy relevantes para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, de manera independiente o como módulos agregados a los programas continuos de encuestas de hogares de los países. Las *encuestas de demografía y salud* (DHS, Demographic and Health Surveys¹⁹ e IRHS, International Reproductive Health Surveys²⁰), se llevan a cabo de manera independiente y permiten obtener información sobre la fecundidad, salud reproductiva, y dinámica demográfica y permiten explorar una gran cantidad de temas relativos al proceso de formación de la familia, la salud materna, la morbilidad y la mortalidad de los niños. Las *encuestas de indicadores múltiples por conglomerados* (*Multiple Indicators Cluster Surveys*, MICS²¹) son módulos agregados a las encuestas continuas de los países o encuestas independientes nacionalmente representativas de hogares, mujeres, niños y niñas que fueron desarrolladas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con el principal objetivo de suministrar los datos requeridos para monitorear el progreso hacia el cumplimiento de las metas definidas en la Cumbre Mundial por la Infancia; desde su tercera ronda, en 2005, se agregó el tema del monitoreo de los ODM. Las *encuestas nacionales de trabajo infantil*, llevadas a cabo en el marco del Programa de Información Estadística y de Seguimiento del Trabajo Infantil de la OIT de forma independiente o como módulos a las encuestas continuas, han permitido generar, en muchos casos por primera vez, estimaciones confiables sobre la incidencia del trabajo entre personas

¹⁹ Para más información, véase <www.measuredhs.com>, en línea.

²⁰ Para más información, véase <www.cdc.gov/reproductivehealth/Surveys/index.htm>, en línea.

²¹ Para más información, véase <www.childinfo.org/mics.html>, en línea.

menores de edad y sobre sus características y las de sus familias. Las *encuestas de uso del tiempo*, también llevadas a cabo de forma independiente o como módulos agregados, son un medio fundamental para proporcionar información desagregada por sexo, edad y nivel socioeconómico sobre cómo la población distribuye su tiempo dentro y fuera del hogar y para destacar la importancia del trabajo no remunerado de las mujeres.²² A su vez, países como Chile (en 2004), Guatemala (2005) y Nicaragua (2003) han llevado a cabo *encuestas específicas sobre discapacidad*, mientras que otros (Ecuador, 2004) las han implementado como módulo agregado. En Colombia, se han llevado a cabo dos *encuestas nacionales de verificación de los derechos de la población desplazada*. Desafortunadamente, aun no se llevan a cabo de manera regular *encuestas con representatividad nacional sobre la violencia contra las mujeres*, lo que repercute negativamente en la elaboración de programas para combatir esta violación de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2007: 140-141).

Los *registros administrativos* pueden ofrecer información sobre estadísticas vitales (nacimientos y defunciones), estadísticas en sectores tales como la educación, la salud, el trabajo y la protección social, y respecto de temas tales como la migración y el desarrollo de las empresas. Además, los Ministerios de economía, finanzas y sectoriales (ej. educación, salud) recogen datos sobre el gasto público a nivel central y local en diverso sectores, y monitorean las actividades y productos de dicho gasto. Las ventajas de los registros administrativos incluyen, entre otras, el carácter continuo de la información, los bajos costos, la cobertura completa de la población objetivo y el desglose por áreas geográficas y otras subpoblaciones. Desafortunadamente, la exactitud, oportunidad y exhaustividad de los registros administrativos como el registro civil, los registros de educación y de empleo pueden ser problemáticas. En cuanto a las estadísticas vitales, en su mayoría, los países de América Latina y el Caribe disponen de registros administrativos; sin embargo, existen limitaciones importantes relacionadas al rezago en la disponibilidad de la información y la cobertura, oportunidad y explotación de la misma.

En años recientes, en la región se han comenzado a utilizar de manera más sistemática las *encuestas de opinión*, tales como Latinobarómetro, para la creación de indicadores sociales de percepción en torno a temas como democracia, instituciones políticas y sociales, participación, políticas públicas, pobreza, economía, relaciones internacionales, medios de comunicación, medio ambiente, género y discriminación.²³

Y, aunque usualmente no se consideren parte del sistema estadístico formal, las *evaluaciones participativas* facilitan información cualitativa de suma importancia para complementar la información cuantitativa sobre las condiciones sociales en un país, región o localidad. Un ejemplo de evaluación participativa es la evaluación de la pobreza con la participación de los afectados, un proceso interactivo y participativo de investigación, que procura entender la pobreza desde el punto de vista de la gama de afectados –generalmente los mismos pobres– y hacer participar a éstos en la planificación de las medidas de seguimiento. A diferencia de los estudios por encuestas, los grupos de preguntas utilizados en las evaluaciones participativas no están necesariamente predeterminados. En cambio, se usan métodos abiertos, como entrevistas no estructuradas, grupos de discusión y diversos métodos visuales participativos. Además, mientras que las encuestas de hogares se centran en las familias como unidades de análisis, las evaluaciones participativas se pueden enfocar en los individuos y/o en grupos más extensos, teniendo en cuenta las asimetrías de poder, tanto dentro de los hogares como dentro de las comunidades.²⁴

Figura 5.

Tres dimensiones relevantes para las fuentes de datos

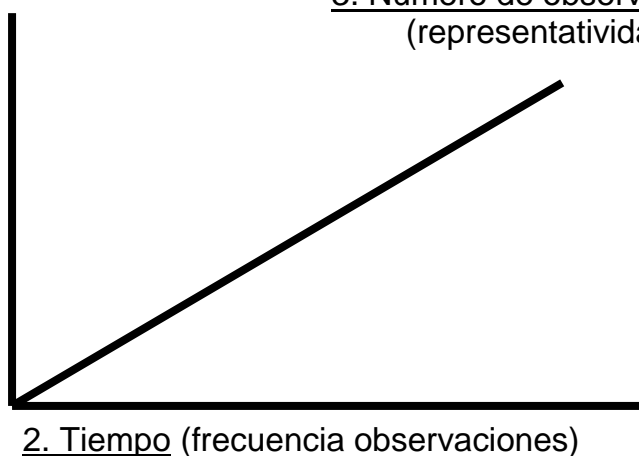
²² Para mayor información sobre encuestas de uso del tiempo en América Latina y el Caribe véase Naciones Unidas (2007: 135-136), CEPAL (2005: 213, recuadro IV.4) y CEPAL (2004: 154, recuadro III.1).

²³ El estudio de la Corporación Latinobarómetro se realiza anualmente desde 1995 en 18 países de América Latina, sobre la base de entrevistas a una muestra de la población de 18 años y más (véase CEPAL 2008: 96, recuadro I.7).

²⁴ Por ejemplo, algunas evaluaciones participativas realizan discusiones grupales con hombres y mujeres por separado para asegurar que se escuche la voz de la mujer, o excluyen a los líderes locales de la participación en estas discusiones, en las que, de otra forma, hubieran ejercido predominio, véase Narayan (2000).

1. Número de variables
(amplitud temas)

3. Número de observaciones
(representatividad)



Fuente: Adaptación de Brady (2007).

6. Conclusiones

El enfoque de derechos tiene importantísimas lecciones para el campo de los indicadores sociales. La indivisibilidad de los derechos humanos nos obliga a contemplar todo el espectro de derechos, y no simplemente a cada indicador sectorial por separado, y por lo tanto a tener una visión integral del desarrollo. Esto, a su vez, lleva a plantear la necesidad de progresar hacia una mirada de naturaleza más amplia e integrada de los indicadores sociales, de manera de que éstos se encuentran vinculados entre sí y con otros grupos de indicadores, como los económicos, medioambientales e institucionales.

Uno de los mensajes clave de este capítulo es que, para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, hay que aprovechar al máximo los sistemas de información estadística existentes. Aunque siempre es posible llevar a cabo ejercicios independientes de recolección de datos básicos sobre temas específicos, hay que reconocer que realizar encuestas o registros específicos tiene un costo elevado y puede resultar insostenible en el tiempo. Sería deseable por lo tanto buscar coordinar el trabajo entre los institutos nacionales de estadística y otros organismos a cargo de recolectar datos sociales de manera continua, y empujar para que incorporen en sus fuentes de datos temas, preguntas y grupos poblacionales relevantes para el monitoreo de los derechos humanos. Para resolver el problema de la creciente y especializada demanda de información estadística, las soluciones deben entonces dirigirse a aumentar los recursos y, por ende, fortalecer la capacidad estadística al interior de los países.

En América Latina y el Caribe, con variaciones según el grado de desarrollo de los países, los sistemas estadísticos nacionales permiten contar con baterías de indicadores sociales adecuados para efectuar un monitoreo periódico de la situación social. La realización sistemática de los censos de población y vivienda comenzó en la década de 1950 en la mayoría de los países de la región (Chackiel, 2002), y las primeras encuestas de hogares por muestreo se llevaron a cabo en la década de 1960 (Cecchini, 2005a). Desde entonces, los censos se llevan a cabo en todos los países cada diez años y las encuestas de hogares tienen una frecuencia que generalmente va de la mensual hasta la tri-anual.

Sin embargo, hay que destacar que a veces la información existente no es considerada válida o no se utiliza plenamente a causa de problemas en la transparencia y accesibilidad de los datos. Si las oficinas nacionales de estadística no tienen la necesaria independencia del poder político, es posible que surjan dudas sobre la validez de datos sensibles, tales como aquellos en temas de inflación y pobreza. Asimismo, en algunas ocasiones los usuarios no están al tanto de la gama completa de datos de los productores oficiales

de estadísticas, y en otros casos, los datos no se presentan en los formatos que necesitan y comprenden los usuarios.²⁵

²⁵ Tal como lo destaca el PNUD (2000: 106), “no basta con legislar el acceso a la información”, ya que “se necesitan además políticas que alienten la apertura en la vida pública para asegurar que los datos estén al alcance de todos”.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006), Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la CEPAL* No. 88, abril 2006, Santiago de Chile.

Amarante, A., Arim, R., Fernández, A. y Vigorito, A. (2004), Derechos económicos, sociales y culturales: Una propuesta de indicadores para su monitoreo, En *Políticas públicas en derechos humanos en el MERCOSUR: Un compromiso regional*, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Montevideo, Uruguay.

Bobbio, N. (1996), *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*, The University of Chicago Press.

Brady, H. (2007), Censuses and Surveys: Still Useful for the Common Good? *International Data Forum Conference*, Beijing, China 5-7 June 2007.

Cecchini, S. (2005a), Indicadores sociales en América Latina, *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* No. 34, CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2005b), Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales, *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* No. 41, CEPAL, Santiago de Chile.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL (CELADE) (2005), *Documentos y Presentaciones del Seminario Internacional Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas*, 27 al 29 de abril de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago de Chile.

_____ (2009), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago de Chile.

_____ (2008), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile.

_____ (2005), *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile.

_____ (2004), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / EUROsociAL (CEPAL/EUROsociAL) (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, LC.G/2362, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CEPAL/IIDH) (1997), *La igualdad de los modernos: Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, ISBN: 9968-778-11-7.

Chackiel, J. (2002), Los censos de América Latina: Nuevos enfoques, *Notas de Población*, año 29, n. 75, p. 45-72, diciembre 2002, Santiago de Chile.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Organización de los Estados Americanos (OEA), OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, Washington DC.

Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2008), "Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty", Note by the Secretary-General. Human Rights Council, 13 Agosto 1998, A/63/274.

Ferrer Lues, M. (2007), *Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo*, *Serie población y desarrollo* No. 73, CEPAL, Santiago de Chile.

Garay Salamanca, L. J. (2008), *Verificando el cumplimiento de los derechos*. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Primer informe de verificación presentado a la Corte Constitucional, Bogotá, Colombia.

Gobierno de Chile, Ministerio de Educación y UNESCO-OREALC (2002), *Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas*. Cumbre de Las Américas, Proyecto regional de indicadores educativos, enero de 2002, Santiago, Chile.

Green, M. (2001), What We Talk About When we Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, *Human Rights Quarterly* 23 (2001) 1062-1097, The Johns Hopkins University Press.

Hedman, B., Perucci, F. y Sundstrom, P. (1996), *Engendering Statistics: A tool for change*. Statistics Sweden: Lulea, Suecia.

Horn, R. (1993), *Statistical Indicators for the Economic and Social Sciences*, Cambridge University Press.

Kanbur, R. (2001), Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements, *World Development*, vol. 29, no. 6, pp. 1083-1094.

León, A. (2008), *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*, CEPAL/AECID, LC/R.2147, Santiago de Chile.

McGranahan, D., W. Scott y C. Richard (1990), Qualitative indicators of development. *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Discussion Paper* 15, noviembre de 1990, Ginebra.

Maguid, A.M. (2008), La emigración internacional a través de los censos en países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones, *Serie población y desarrollo* No. 86, CEPAL, Santiago de Chile.

Mancero, X. (2001), La medición del desarrollo humano: elementos de un debate, *Serie estudios estadísticos y prospectivos* No. 11, CEPAL, Santiago de Chile.

Mokate, K.M. (2001), Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?. *Documentos de trabajo del INDES, Series Documentos de Trabajo I-24*, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC.

Naciones Unidas (2007), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2006: Una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe*, LC/G.2352, Santiago de Chile, diciembre de 2007.

_____ (2006), *Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, Instrumentos internacionales de derechos humanos, HRI/MC/2006/7.

_____ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, LC/G.2331, Santiago de Chile, junio de 2005.

____ (2001), An Introduction to Mainstreaming a Gender Perspective in Statistics. *Gender and Statistics Briefing Note*, The Division of Statistics and the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, Mayo de 2001.

_____ (1975), *Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas*, Serie F, No. 18, Nueva York.

_____ (s.f.), *Mainstreaming a Gender Perspective in the Production of Statistics. Gender and Statistics Briefing Note*, Division of Statistics and Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women.

Naciones Unidas, Asamblea General (2003), El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, *Nota del Secretario General*, A/58/427.

Narayan, D. (2000), *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* Mundi Prensa, Madrid.

Ocampo, J.A. (2001), *Retomar la agenda del desarrollo*, Revista de la CEPAL 74, Santiago de Chile.

Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR) (2008), *Using Indicators to Promote and Monitor the Implementation of Human Rights; OHCHR Conceptual and Methodological Framework, Background Paper, Monitoring Human Rights and the MDGs: The Quest for Coherence, Expert Consultation*, 16-17 June 2008, Geneva, Switzerland.

_____ (2002), *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Geneva, Switzerland.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1997), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997*. 29 C/20, 8 de agosto de 1997.

Prennushi, G., G. Rubio y K. Subbarao (2002), *Seguimiento y evaluación*. En *Libro de consulta para estrategias de reducción de la pobreza*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000), *Informe sobre el desarrollo humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano*, New York: Oxford University Press.

Rangel, M. (2005), *Propuesta para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina*, Serie población y desarrollo No. 59, CEPAL, Santiago de Chile.

República de Colombia, Corte Constitucional (2007), *Auto No. 233 de 2007*, Bogotá, Colombia.

Robles, C. (2009), *Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad: Avances y propuestas desde la óptica de la inclusión diferenciada*, inédito, CEPAL, Santiago de Chile.

Valenzuela, M.E. (2003), *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*. Presentado en la *Reunión de expertos sobre pobreza y género CEPAL-OIT*, 12-13 agosto de 2003, Santiago, Chile.