

CAJA DE HERRAMIENTAS



Promoviendo la igualdad

El aporte de las
políticas sociales en
América Latina
y el Caribe

Simone Cecchini, Raúl Holz
y Humberto Soto de la Rosa

Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cep.al.org/es/publications



facebook.com/publicacionesdelacepal



www.cep.al.org/apps

CAJA DE HERRAMIENTAS



Promoviendo la igualdad

El aporte de las
políticas sociales en
América Latina
y el Caribe

Simone Cecchini, Raúl Holz
y Humberto Soto de la Rosa

Coordinadores

Este documento fue coordinado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá.

Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/55
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00065

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/55), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo	4		
Resumen	7		
Introducción: contexto regional y objetivos de la caja de herramientas	9		
Marco conceptual: igualdad de qué y para qué	15		VIII Envejecimiento y vejez
Hacia una mayor igualdad socioeconómica	25		IX Pueblos indígenas
Género	43		X Personas afrodescendientes
Infancia y adolescencia	61		XI Personas con discapacidad
Juventud	79		XII Personas migrantes
Adultez	97		XIII Desigualdad territorial
			XIV Desafíos de política pública para el logro de la igualdad
			227

Prólogo

En 2015, con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con base en una visión transformadora que pone en el centro la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones. Este compromiso quedó plasmado en el ODS 10, “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, así como en los llamados a “no dejar a nadie atrás” en la senda del desarrollo y a esforzarse por “llegar primero a los más rezagados”.

La Agenda 2030 reconoce el papel de la igualdad como un eje fundamental del desarrollo, que solo podrá lograrse mediante el reconocimiento y la efectiva reducción de las brechas sociales y económicas prevalecientes en los distintos países, lo que implica promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su situación económica, edad, sexo, raza, etnia, origen, religión, situación de discapacidad u otra condición.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que la igualdad es un objetivo clave del desarrollo y ha planteado la importancia de lograr una mayor igualdad como parte de la responsabilidad de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos de toda la población. A partir de 2010, en los documentos sustantivos presentados durante sus períodos de sesiones, la CEPAL ha enfatizado que la igualdad es un compromiso ético ineludible que debe reflejarse en instituciones, estructuras y políticas que permitan avanzar hacia el cierre de brechas.

En la actualidad, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha exacerbado las grandes brechas estructurales existentes en la región y ha evidenciado los impactos de la desigualdad. Los ejes de la matriz de desigualdad social—el estrato socioeconómico, el género, las diferentes etapas del ciclo de vida, la condición étnico-racial, la situación de discapacidad, el estatus migratorio y el territorio, entre otros—definen escenarios de exclusión y discriminación múltiple y simultánea que, junto a los elevados niveles de informalidad laboral, desprotección social y pobreza, redundan en una mayor vulnerabilidad de gran parte de la población ante los efectos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia. Por ello, frente a la desigual capacidad de diversos grupos poblacionales para lograr el bienestar, es necesario poner la igualdad y la sostenibilidad como horizonte, y apuntar a la creación de un verdadero Estado de bienestar.

Esto muestra la importancia de lograr el cierre de brechas de desigualdad a través de los diferentes ejes y en los distintos ámbitos de derechos en que ellas inciden, como los ingresos, el trabajo decente, la protección social y el acceso a cuidados, educación, salud, sistemas de

pensiones, nutrición y servicios básicos, entre otros. Es clave, por tanto, buscar mayor igualdad en términos de medios, a través de una mayor disponibilidad de ingresos y recursos productivos, pero también mediante una mayor igualdad de oportunidades y un desarrollo más igualitario de capacidades, para una efectiva inclusión económica, política y social.

Esta “caja de herramientas” tiene como objetivo contribuir a fortalecer las capacidades en materia de políticas públicas sociales orientadas a la promoción de la igualdad. Para este fin, se ponen a disposición de los lectores elementos que contribuyen a la identificación de los compromisos internacionales clave en materia de garantía de derechos humanos y de igualdad, facilitan el diagnóstico y el análisis vinculado a las desigualdades socioeconómicas prevalecientes, y contribuyen a un mejor diseño y a una mejor priorización e implementación de políticas para responder a los retos. A través de los diversos ejemplos ofrecidos en la “caja de herramientas” se muestra que políticas como las de protección social y cuidados, salud, educación y trabajo desempeñan un papel clave a la hora de abordar la desigualdad.

Teniendo como desafío último facilitar la identificación, el diseño y la implementación de políticas sociales orientadas a la igualdad, esta “caja de herramientas” constituye una importante contribución al logro del gran objetivo de cerrar las múltiples brechas de desigualdad prevalecientes en la región.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)



Resumen

Esta caja de herramientas tiene como objetivo principal facilitar el diagnóstico de las múltiples dimensiones de la desigualdad social prevalecientes en América Latina y el Caribe y entregar información relevante acerca de políticas sociales implementadas en diversos países de la región que han mostrado lograr reducir dichas desigualdades.

En el año 2016, la CEPAL presentó la *Matriz de la desigualdad social en América Latina* con el objetivo de profundizar el análisis de la desigualdad en la región. El presente documento operacionaliza y se estructura a partir de la matriz de la desigualdad social, perspectiva que provee un marco analítico suficientemente flexible para examinar diferentes desigualdades sociales en la región. Este marco entiende que la desigualdad social está estructurada a partir de diferentes ejes, donde el primer eje es el estrato socioeconómico, que se entrecruza y refuerza, entre otros, con las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, las personas con discapacidad, las personas migrantes y las territoriales.

La presente caja de herramientas revela que los ejes que constituyen la matriz de la desigualdad social resultan esenciales para diagnosticar y explicar las tendencias de la desigualdad, destacando sobre todo la dispar dinámica entre grupos poblacionales. El diagnóstico enfatiza también en cómo las desigualdades se materializan en brechas en el ejercicio de derechos y en algunos de los principales ámbitos del desarrollo social, como la educación, la salud y la protección social.

A partir del diagnóstico se desprenden desafíos que deben ser enfrentados desde las políticas sociales y que dicen relación con la posibilidad de avanzar en las mejoras de las condiciones de vida de los grupos poblacionales más rezagados. Con este fin se entrega información de políticas sociales estimadas como prioritarias a partir de múltiples experiencias regionales. Este conjunto de experiencias, identificadas para enfrentar las desigualdades sociales no deben ser vistas como recetas sino como base para explorar y expandir el marco de posibilidades de respuesta.

La Agenda 2030 hace hincapié en la reducción de la desigualdad como un fin en sí mismo y como una condición transversal para el logro del desarrollo sostenible. Esta caja de herramientas aporta con una metodología de diagnóstico y la identificación de políticas prioritarias para la reducción de desigualdades, contribuyendo de esta manera al propósito de que nadie se quede atrás.



Introducción

Contexto regional y objetivos de la caja de herramientas¹

La Agenda 2030, la persistencia de la desigualdad social y el compromiso de la CEPAL

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible refleja un consenso que promueve un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo centrado en el bienestar de las personas. Es una agenda transformadora que tiene la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones en su centro. Su llamado de “no dejar a nadie atrás” y “alcanzar a los más atrasados primero” explicita la prioridad expresada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 (ODS 10) de reducir la desigualdad en los países y entre ellos. Pero la búsqueda de mayor igualdad es integral a toda la Agenda 2030. Está presente en la búsqueda de mayor igualdad de género y empoderamiento para todas las mujeres y niñas (ODS 5). La búsqueda de mayor igualdad se refleja asimismo en una vida libre de deprivaciones extremas, en la eliminación de la pobreza en todas sus formas (ODS 1) y del hambre (ODS 2), y el acceso igualitario a condiciones básicas para todos: garantizar una vida sana (ODS 3), educación inclusiva y de calidad y promover

oportunidades de aprendizaje durante toda la vida (ODS 4), garantizar acceso a agua limpia y saneamiento (ODS 6), energía asequible y no contaminante (ODS 7), trabajos decentes (ODS 8) y acceso igualitario a la justicia (ODS 16). Es decir, la Agenda 2030 reconoce el papel de la igualdad como eje fundamental que solo podrá lograrse mediante un atento reconocimiento y superación de las brechas prevalecientes en los niveles de desarrollo social alcanzados en los distintos países y comunidades.

El modelo predominante de desarrollo mundial ha generado profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales que se reflejan entre otros aspectos en una



¹ Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la CEPAL en México.

alta desigualdad. Aun cuando los niveles de desigualdad han disminuido en la última década, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual en el mundo en términos de ingresos. Estos desequilibrios se han caracterizado históricamente por una marcada heterogeneidad estructural de su matriz productiva que subyace, en gran medida, a los altos niveles de desigualdad social.

Para enfrentar estos problemas, la CEPAL ha posicionado, al menos desde el año 2010, a la igualdad como un valor fundamental y un principio ético irreductible, situándola al centro de la búsqueda de un mayor desarrollo basado en un enfoque de derechos. Esto ha quedado reflejado a través de sucesivos documentos institucionales: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012); *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014); *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016a); *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (2016b) y *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018) y *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (CEPAL, 2020b). Asimismo, lograr una mayor igualdad constituye uno de los objetivos principales de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2019), instrumento técnico-político adoptado por los países de la región en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe para facilitar la implementación de la Agenda 2030 en nuestra región.

La desigualdad y la crisis por la pandemia del coronavirus (COVID-19)

La crisis provocada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) impacta a la región en un momento complejo de lenta reducción de la desigualdad del ingreso y aumento de la pobreza y pobreza extrema desde 2014, un contexto de bajo crecimiento y desequilibrios ambientales creados por un estilo de desarrollo insostenible. La pandemia ha revelado y exacerbado las grandes brechas estructurales de la región, incluyendo los elevados niveles de desigualdad, y los diferentes impactos socioeconómicos reflejan la matriz de la desigualdad social en la región. Sin duda, las poblaciones más vulnerables y las personas que trabajan en la informalidad han sido los más golpeados por la crisis de COVID-19 (CEPAL, 2020a). Recuperarse en el actual contexto requiere por lo tanto reconstruir y actuar en el corto plazo, pero con la necesaria perspectiva de mediano y largo plazo. La recuperación y el desarrollo debiesen estar orientados hacia un Estado de bienestar inclusivo y una transformación productiva que fortalezca la igualdad (CEPAL, 2020b)².

Los objetivos de la caja de herramientas son:

- i) Entregar información acerca de normativas internacionales clave que, desde un enfoque de derechos, facilitarían en principio la formulación e implementación de políticas sociales reductoras de las desigualdades.
- ii) Facilitar el diagnóstico de los problemas vinculados a las desigualdades sociales prevalentes, incluida su identificación y análisis.
- iii) En base a la experiencia regional, destacar políticas sociales que reducen las desigualdades y posibilitan la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El concepto de herramienta está vinculado a estos tres ámbitos: la normatividad de las políticas sociales, el diagnóstico de las desigualdades y la implementación de políticas



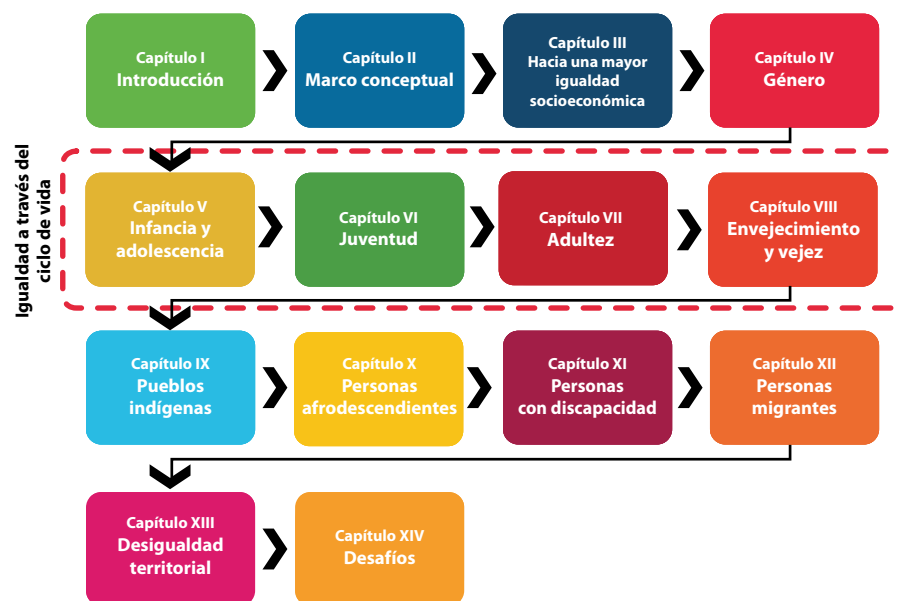
² En la sección de diagnóstico de cada capítulo se incluyen recuadros sobre el impacto de la pandemia y las políticas adoptadas, si bien un registro detallado sobrepasa los objetivos de esta caja de herramientas.

sociales³. En la medida de lo posible, se busca destacar aquellas políticas públicas cuyo impacto positivo sobre la reducción de algunas de las múltiples dimensiones de la desigualdad ha sido medido y evaluado de manera rigurosa. Dada la amplia cobertura de temas tratados, los capítulos ofrecen también una puerta de entrada para encontrar información más detallada a través de fuentes y vínculos específicos sobre las múltiples dimensiones de la desigualdad.

¿Cuál es el público objetivo de esta caja de herramientas?

La caja de herramientas está destinada a los actores a cargo de las políticas sociales. Aunque se presume que el público objetivo fundamental serán funcionarios públicos que diseñan, implementan y evalúan estas políticas, se espera que las organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación también se puedan beneficiar con conceptos y experiencias que faciliten la identificación de normas nacionales e internacionales, el diagnóstico y la priorización, diseño e implementación de políticas públicas que contribuyan a reducir las desigualdades sociales. También puede ser útil para estudiantes que investigan los problemas sociales y económicos del desarrollo.

DIAGRAMA I.1
Contenidos de la caja de herramientas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Estructura de los capítulos

Los capítulos que examinan los ejes de la desigualdad social (capítulos III-XIII) están estructurados de forma similar. En una primera sección se identifican normas internacionales clave que enmarcan la política social a partir de un enfoque de derechos y luego, en una segunda sección, se realiza un diagnóstico de la desigualdad que consiste, en general, en la aclaración de

³ Asimismo, el concepto de herramienta se vincula con aspectos que ayudan a instrumentar y gestionar las políticas sociales, que serán abordados en otro documento sobre institucionalidad social.

algunos conceptos clave y una visibilización de brechas. Estas últimas se muestran a través de diferentes ámbitos como ingresos, trabajo y empleo, protección social y cuidados, educación, salud y nutrición, servicios básicos, seguridad ciudadana y violencia, así como participación y toma de decisiones.

En una tercera sección se identifican las políticas públicas prioritarias para reducir las desigualdades. Estas políticas se exponen con respaldo en experiencias exitosas de los países de la región. Finalmente, se concluye con un recuadro donde se identifican lecturas esenciales y un set de preguntas que puedan facilitar la reflexión y la discusión entre participantes de talleres de capacitación, estimulando una mayor comprensión de la caja de herramientas.

Referencias bibliográficas

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, Informe Especial COVID-19 No3, 12 de mayo 2020. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45527/S2000325_es.pdf.

____ (2020b), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46227/S2000699_es.pdf.

____ (2019), *Agenda regional de desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45324/S2000095_es.pdf.

____ (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43442/S1800059_es.pdf.

____ (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40159/S1600653_es.pdf.

____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

____ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36692/LCG2586SES353s_es.pdf.

____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3078/S2012062_es.pdf.

____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/13309/S2010986_es.pdf.





Marco conceptual Igualdad de qué y para qué¹

A. Igualdad desde un enfoque de derechos

La CEPAL considera a la igualdad como un principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo. Desde un enfoque de derechos, enfatiza una comprensión de la igualdad en términos de:

- Medios: para una distribución más equitativa de los ingresos, activos productivos y financieros y propiedad.
- Oportunidades: para la eliminación de cualquier tipo de discriminación en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas.
- Capacidades: para que las personas realicen el proyecto de vida que estimen valioso.
- Reconocimiento recíproco: para promover la autonomía y mitigar vulnerabilidades, fomentar la igualdad en la distribución de roles sociales, económicos y políticos entre generaciones y afirmación de identidades colectivas.
- El cierre de brechas debe ser la guía de las intervenciones públicas para la igualdad sustantiva, que no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.

La CEPAL (2010, 2012, 2014, 2018, 2020) considera a la igualdad como un principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo. Además, señala que las políticas sociales, en general, y las políticas pro-igualdad más específicamente deben concebirse y gestionarse desde un enfoque de derechos. Una comprensión de la igualdad desde un enfoque de derecho remite necesariamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que entre otros establece que:

- Art. 22 “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional,

¹ Este capítulo fue preparado por Raúl Holz, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

- Art. 25: “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Un enfoque de derechos permite articular el diseño e implementación de las políticas pro-igualdad con acuerdos vinculantes tanto a nivel nacional como internacional. Desde esta perspectiva, las políticas y programas no son para “personas con necesidades que deben ser asistidas, sino para “titulares de derechos que obligan al Estado” (Abramovich, 2006, pág. 36). Es decir, sitúa en el centro de las políticas públicas a las personas como sujeto de derechos con la finalidad de garantizar a todos los habitantes el pleno ejercicio de sus derechos. De esta manera, el enfoque de derechos provee un marco normativo, principios y criterios orientadores para las políticas pro-igualdad. Que los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sean indivisibles y universales implica la promoción de políticas sociales integrales, articuladas e intersectoriales, basadas en sistemas educativos y de salud universales y la ampliación de los sistemas de protección social.

Desde una perspectiva de políticas reductoras de desigualdades los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son particularmente pertinentes². Existen diversos criterios para evaluar si los estados cumplen con sus obligaciones en la realización de los derechos. Estos incluyen la obligación de los Estados de hacer uso del “máximo de sus recursos disponibles” hacia la plena realización de los DESC, evitar la regresión del sistema existente de protección de los DESC, realizar de manera progresiva los derechos, garantizar sin discriminación y asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de tales derechos y satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada derecho.

A partir de este marco global de enfoque de derechos la CEPAL prioriza una comprensión de la igualdad en términos de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento. Es decir, para alcanzar la igualdad las personas son consideradas sujetos de derecho y no solamente beneficiarios de la política social, por lo tanto, disfrutan de ciertas garantías y tienen también determinadas responsabilidades. La igualdad de medios se traduce en una distribución más equitativa del ingreso, activos productivos y financieros y propiedad, así como una mayor participación del salario en el ingreso de la economía. La igualdad de oportunidades enfatiza la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas. La igualdad de capacidades hace referencia a las habilidades, conocimientos y destrezas que las personas logran adquirir y que les permite desarrollar proyectos de vida que estiman valiosos. Por último, la igualdad como reconocimiento recíproco se traduce en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones presentes y las futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas.

En la misma línea, la CEPAL (2018) reafirma la necesidad de transitar de una cultura de privilegios a una cultura de la igualdad de derechos. La cultura del privilegio se puede entender a partir de tres características básicas. La primera alude a la naturalización de la diferencia como desigualdad. En este caso, las condiciones adscriptivas o semi-adscriptivas de las personas como

Bajo un enfoque de derechos, las políticas y programas pro-igualdad deben considerar a todas las personas como titulares de derechos que debiesen ser respetados por el Estado.

² Al respecto, es importante mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado el 16 de diciembre de 1966 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es un tratado de particular relevancia para el Continente Americano, ya que todos los países de América Latina lo han aceptado a través de ratificaciones o adhesiones.

son la raza, etnia, género, origen, cultura, lengua y religión (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994 y 1996), sirven como dispositivos que justifican la desigualdad de poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía, entre otros. Su fuerza radica en que logra que la desigualdad parezca una condición natural, inalterable, obviando su construcción histórica. La segunda característica es que las personas que son capaces de establecer estas diferencias jerárquicas son a su vez beneficiarios de los privilegios. Por último, para mantener los privilegios, la jerarquía entre ciudadanos es operacionalizada a través de actores, instituciones, reglas y prácticas sociales.

En relación con las políticas sociales, el enfoque de derechos y la búsqueda de la igualdad sustantiva se sitúan como ejes transversales a todas las políticas e iniciativas que busquen el desarrollo con igualdad. Las intervenciones públicas deben guiarse a partir del cierre de brechas para acercarse a la igualdad sustantiva, que no se reduce solamente a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.

B. La desigualdad como marco de análisis: la matriz de la desigualdad

La CEPAL propone el marco analítico de la matriz de la desigualdad social para estudiar y comprender mejor la desigualdad.

- La matriz de la desigualdad se funda en planteamientos teóricos que destacan la heterogeneidad estructural de la matriz productiva, la cultura del privilegio y un concepto de igualdad amplio, que incluye la igualdad de medios, derechos y capacidades, entre otros.
- El primer y más básico determinante de la desigualdad es el estrato socioeconómico cuyos elementos centrales son determinados por la estructura de la propiedad y la distribución del poder, y de los recursos y activos productivos.
- Se fundamenta además en otros ejes estructurantes que incluyen las desigualdades de género, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, las étnico-raciales, la situación de discapacidad, el estatus migratorio y las territoriales, entre otros.
- Los diferentes ejes se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, y dan lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad que interactúan de forma simultánea y se acumulan a lo largo del tiempo.
- Es posible aplicar la matriz de desigualdad como marco analítico al examinar las principales áreas del desarrollo social y el ejercicio de los derechos por eje, y estudiar el acceso estratificado a, entre otras cosas, los recursos productivos, la educación, salud, trabajo decente y la protección social.

La CEPAL (2016a) propone un marco de análisis llamado la matriz de la desigualdad social. Ésta aborda algunos de los ejes estructurantes de la desigualdad social que caracteriza a nuestra región (véase el cuadro II.1). La matriz de la desigualdad social está fuertemente condicionada por la matriz productiva, la que se caracteriza por una alta heterogeneidad estructural; es decir, por altas diferencias de productividad inter e intrasectoriales y empleos de alta y baja productividad. Por este motivo, el primer y más básico determinante de la desigualdad es el estrato socioeconómico cuyos elementos centrales son determinados por la

estructura de la propiedad y la distribución del poder, y de los recursos y activos productivos. Una de sus expresiones más evidentes es la desigualdad de ingreso que a su vez es causa y efecto de otras desigualdades que se manifiestan en la salud, la educación y el mercado de trabajo entre otros.

La matriz de la desigualdad social, aunque identifica al estrato socioeconómico como su determinante más básico, se fundamenta además en otros ejes estructurantes que incluyen las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las territoriales, entre otros. Los diferentes ejes se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, y dan lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad que interactúan de forma simultánea y se acumulan a lo largo del tiempo.

El carácter estructurante de los diferentes ejes se deriva del peso constitutivo y determinante en el proceso de producción para el mercado y reproducción de la vida. De esta manera, las experiencias individuales de las personas, en términos de sus posibilidades de desarrollo y del ejercicio de sus derechos, son determinadas, por ejemplo, por su ubicación socioeconómica en la estructura social, por su sexo, por su origen étnico o racial, y/o por el área geográfica en que se desenvuelven.

Es posible identificar las características y mecanismos de reproducción y persistencia de la matriz de la desigualdad a través de las principales áreas del desarrollo social y el ejercicio de los derechos. El resultado es un acceso estratificado a, entre otras cosas, los recursos productivos, la educación, salud, trabajo decente y la protección social (CEPAL, 2016a).

CUADRO II.1
La matriz de desigualdad social

PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS	MATRIZ DE LA DESIGUALDAD SOCIAL	
	EJES ESTRUCTURANTES	ÁMBITOS DE DERECHOS EN QUE INCIDEN
• Asentada en la matriz productiva (heterogeneidad estructural) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad: - Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) - Igualdad de derechos - Igualdad de capacidades - Autonomía y reconocimiento recíproco	• Nivel socioeconómico • Género • Condición étnico-racial • Edad • Territorio Otras expresiones de la desigualdad: • Situación de discapacidad • Estatus migratorio • Orientación sexual e identidad de género	• Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Participación y toma de decisiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018.



Una de las manifestaciones de la heterogeneidad estructural es la alta concentración de empleos en sectores de baja productividad. De acuerdo con CEPAL (2021), hacia 2019 un 49,7% de los empleos se encuentra en sectores de baja productividad. Estos empleos tienden a caracterizarse por bajos ingresos, limitado o inexistente acceso a la protección social y mayor informalidad. A su vez, agrupan a una mayor proporción de mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes, lo cual se traduce en un acceso estratificado a la seguridad social en correspondencia con los ejes de la matriz de la desigualdad social. De esta manera, por ejemplo, es más probable que una campesina indígena tenga que enfrentar mayores obstáculos para su pleno desarrollo y el ejercicio de sus derechos que un hombre blanco y residente en zonas urbanas.

Un análisis de la desigualdad social en América Latina y el Caribe debería considerar a los diferentes ejes estructurantes de esa matriz. La separación entre los ejes es por conveniencia analítica, pero dependiendo de la realidad de la persona, estos ejes son inseparables, se entrecruzan y se refuerzan. Este enfoque permite visibilizar las situaciones de múltiples desigualdades y/o discriminación que, con frecuencia, caracterizan a los “núcleos duros” de la pobreza, la vulnerabilidad

y la desigualdad que persisten y se reproducen en la región. Sin él, la comprensión de las brechas estructurales que marcan la desigualdad sería ilegible y las posibilidades de diseñar e implementar políticas para superar estas brechas también serían infructuosas.

Para un adecuado análisis de las desigualdades y una concordante capacidad de diseñar e implementar políticas que las reduzcan hay que vincular los diferentes ejes estructurantes de la desigualdad social con los ámbitos de derechos en que inciden (ver cuadro II.1). Es decir, el marco de análisis basado en la matriz de la desigualdad propone ir más allá de la desigualdad como un objeto de investigación medible. Más bien, se plantea un enfoque donde la desigualdad, comprendida desde la heterogeneidad estructural, la cultura del privilegio y los diversos conceptos de igualdad, se puede analizar a partir de los diferentes ejes estructurantes y vincularlos a los diferentes ámbitos de derechos en que inciden.

A modo de precaución para lo que sigue, hay que señalar que tal como las varias dimensiones de desigualdad se entrecruzan y se refuerzan a lo largo del ciclo de vida, existen también políticas que son capaces de enfrentar varias dimensiones de la desigualdad simultáneamente. Así, por ejemplo, una política de cuidado que se centra en la provisión de educación pre-escolar podría favorecer tanto a la reducción de la desigualdad de género como a la desigualdad entre los niños, lo que a su vez tiene consecuencias para el resto de la vida. Es imposible pretender cubrir todas las posibilidades de políticas y su impacto sobre los diversos ejes en el ámbito de esta caja de herramientas. Es por esta razón que se ha decidido priorizar políticas destacadas para cada eje basadas en experiencias exitosas en América Latina y el Caribe.

Una nota precautoria adicional se refiere al vínculo de los diferentes términos de igualdad con el cierre de brechas en cada uno de los ejes. En la misma línea del argumento anterior, una política específica puede avanzar hacia una mayor igualdad sustantiva articulando simultáneamente varias formas de igualdad (de oportunidades, de medios o de resultados, entre otras). De esta manera, por ejemplo, una política de cuidado puede avanzar en la igualdad sustantiva de las mujeres, enlazando mayores igualdades de oportunidades con una mayor igualdad de resultados y reconocimiento recíproco. Por esta razón, en el diagnóstico de las desigualdades por eje estructurante y la identificación de prioridades de políticas y programas no se hará, en general, referencia al tipo de igualdad específica al que va dirigida la política, ya que se entiende que éstas tienden a estar interconectadas y se refuerzan entre ellas para un avance hacia una mayor igualdad sustantiva. En el cuadro II.2 se sintetizan los ejes estructurantes de la desigualdad y la orientación de las políticas.

El marco de análisis basado en la matriz de la desigualdad propone examinar los ejes estructurantes de la desigualdad y vincularlos a los diferentes ámbitos de derechos en que inciden.

CUADRO II.2.
La matriz de desigualdad social
y orientaciones de política pública

EJES ESTRUCTURANTES DE LA DESIGUALDAD	ORIENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA
Desigualdad socioeconómica	Reducir disparidades de ingresos y en el mercado laboral en contexto de heterogeneidad estructural.
Género	Garantizar la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres.
Infancia y adolescencia	Garantizar los derechos y el bienestar a lo largo del ciclo de vida.
Juventud	
Adulthood	
Envejecimiento y vejez	
Pueblos indígenas	Garantizar derechos, reconocimiento y bienestar de la población históricamente discriminada por su condición étnico-racial.
Personas afrodescendientes	Orientación a la interacción y relación entre el individuo y su entorno físico y social, diferenciado por el tipo y grado de discapacidad.
Personas con discapacidad	
Personas migrantes	Reconocer a las personas migrantes como titulares de derechos.
Desigualdad territorial	Mitigar las disparidades territoriales que afectan el goce de derechos y el bienestar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas (2018), *Promoting equality. An interregional perspective*, (LC/TS.2018/50), Naciones Unidas, Santiago.

C. Los beneficios de la igualdad y la ineficiencia de la desigualdad

La evidencia empírica muestra que sociedades más igualitarias tienden a:

- Ser más eficientes y pueden sostener un mayor y más rápido crecimiento económico.
- Ser más felices.
- Ser más saludables y cohesionadas.
- Ser más resilientes ambientalmente.
- Contar con instituciones más robustas y democráticas.

Recientemente, han aparecido cada vez más estudios empíricos que aportan argumentos científicos a las aspiraciones por mayor igualdad. Esta evidencia se puede sintetizar en al menos cinco razones a favor de sociedades más igualitarias. El primer punto se refiere a la relación entre desigualdad y eficiencia económica. Una de las razones más comunes esgrimidas para defender la presencia de desigualdad es el argumento de que ésta es necesaria para lograr un mayor crecimiento³. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la evidencia de que las premisas del debate que vinculan a la desigualdad con el crecimiento basadas en el *trade-off* de Okun (1975) son erróneas. Kuttner (1987) ya mostraba que la desigualdad y el crecimiento económico no son mutuamente exclusivos, y que las políticas públicas, como por ejemplo aquellas para la formación de capital e inversiones, de protección del comercio internacional, las políticas salariales y laborales, los impuestos o aquellas políticas atinentes al Estado de bienestar, pueden tener resultados buenos o malos tanto en términos de eficiencia como equidad. El mismo énfasis empírico sobre los efectos de la redistribución sobre el crecimiento se puede observar en los estudios de Benabou (2000 y 2002) y Bleaney, Gemmell y Kneller (2001), los que también consideran que el *trade-off* no es imperativo.

Estudios recientes proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Berg y Ostry, 2011; Ostry, Bird y Tsangarides, 2014) han entregado evidencia de que países más igualitarios pueden sostener un mayor y más rápido crecimiento, y que la redistribución, excepto en casos extremos⁴, fomenta el crecimiento a través de su impacto sobre los niveles de desigualdad. Finalmente, la CEPAL (2018b) ha entregado evidencia adicional que muestra la asociación negativa entre desigualdad y productividad. De ahí que la CEPAL sostiene que una mayor igualdad puede ser una fuerza impulsora de la eficiencia económica, lo que a su vez ayudaría a la expansión de la demanda efectiva.

Un segundo punto relaciona mayores niveles de igualdad con mayor felicidad. Sacar a las personas de la pobreza absoluta seguramente proveerá mayores niveles de felicidad. Sin

La desigualdad tiene efectos corrosivos sobre las instituciones. El dominio que ejercen las élites económicas sobre las instituciones tiende a debilitar la capacidad del Estado.

³ Este argumento se puede encontrar, al menos, desde mediados de los años setenta en los países más avanzados vinculado al contexto de estancamiento económico y alto desempleo prevaleciente en esos años, que se atribuyó por algunos economistas a las políticas sociales y al Estado de bienestar. Esta visión ha estado respaldada desde lo teórico con el argumento de Okun (1975), según el cual existe un gran *trade-off* entre la igualdad y la eficiencia. El autor argumenta que la distribución igualitaria y universal de derechos sociales y políticos tiene costos en términos de eficiencia económica. Es decir, las sociedades no pueden aspirar a ambas simultáneamente y deben priorizar una y sacrificar la otra. Las propuestas de política económica derivadas de esta posición han abogado por reducir la inversión en las políticas sociales, pues éstas contribuirían a aumentar el déficit fiscal y reducir el ahorro, y en consecuencia afectarían negativamente las tasas de crecimiento de largo plazo. Por lo tanto, lo mejor sería ajustar el gasto del gobierno, disminuir las políticas redistributivas y reducir los impuestos, sobre todo a los más ricos, con el argumento que el consecuente mayor crecimiento beneficiaría a todos.

⁴ En este caso definido como el 25% de los países de la muestra con mayor redistribución, lo cual coincide cuando la redistribución excede alrededor de 13 puntos en el Gini.

embargo, incrementos adicionales de ingresos no necesariamente adicionan más felicidad. Más bien, después de la eliminación de la pobreza absoluta, invertir en sociedades más igualitarias podría ser un objetivo de política superior. El argumento anterior es respaldado por la evidencia que sostiene que los niveles de felicidad en diferentes países se correlacionan más fuertemente con mayor igualdad de ingresos que con el ingreso promedio (Wilkinson y Pickett, 2018, Cap.1). Como muestra un estudio para los Estados Unidos, esta relación negativa entre la desigualdad de ingresos y la felicidad puede explicarse por aumentos en la percepción de injusticia y falta de confianza entre las personas (Oishi, Kesebir, y Diener, 2011). Este punto reafirma el argumento recurrente que mayores niveles de felicidad no necesariamente se alcanzan con incrementos en los ingresos per cápita.

Un tercer argumento a favor de mayor igualdad es la creciente evidencia de que sociedades más igualitarias tienden a ser más saludables y cohesivas. Evidencia internacional ha mostrado que mayores desigualdades económicas están relacionadas con un número mayor de problemas sociales que incluyen mayores tasas de violencia, asesinatos y abuso de drogas, mayores tasas de encarcelamiento, embarazos precoces y problemas psicológicos y mentales. Sociedades más igualitarias tienden a mostrar mejores indicadores de salud y mayores expectativas de vida (Marmot, 2015; Patel y otros, 2018; Wilkinson y Pickett, 2010, 2018).

Un cuarto argumento apunta a la creciente evidencia de que la desigualdad es determinante en la degradación de la naturaleza, tanto entre quienes degradan como en quienes son impactados, y en la capacidad de responder a los desafíos de los desastres y de la degradación del medioambiente. Por ejemplo, el cambio climático está fuertemente entrelazado con la desigualdad. La mitad más pobre de la población mundial es responsable de alrededor 10% de las emisiones globales de dióxido de carbono, pero vive en los países más vulnerables al cambio climático. Por otro lado, el 10% más rico de la población es responsable del 50% de las emisiones globales (Core, 2015). Evidencia para los países más afluentes señala que los países más desiguales producen más basura, tienden a consumir más carne, presentan un consumo personal mayor de agua y usan mayor cantidad de vehículos a motor (Dorling, 2017)⁵. El impacto de la desigualdad también se valida al interior de los países. Un estudio para los EE.UU. presenta evidencia de que los niveles de desigualdad se incrementarán debido a los efectos económicos desiguales del cambio climático sobre el territorio (Hsiang y otros, 2017). Se estima, además, que las pérdidas económicas para la población que vive en situación de pobreza son dos a tres veces mayores respecto de los no pobres (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017), tanto por la vulnerabilidad de sus activos (Hallegatte y otros, 2017) como por su acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo ante los desastres (Vakis, 2006)⁶.

Finalmente, un quinto punto destaca los impactos positivos que tienen las sociedades más igualitarias para las instituciones políticas. Este aspecto resalta la tensión que existe entre las economías organizadas a partir del mercado, donde cada persona vale por su voto monetario y el sistema político, donde cada persona tiene un voto. La desigualdad fomenta la búsqueda de rentas (*rent-seeking*), en que los más ricos usan su poder para protegerse de las fuerzas competitivas del mercado para obtener beneficios. De esta manera, la desigualdad económica tendría un efecto corrosivo sobre las instituciones políticas (Stiglitz, 2012). Un argumento complementario enfatiza la baja capacidad del Estado en sociedades desiguales. Esta debilidad se explica, en parte, por el dominio que ejercen las élites económicas sobre las instituciones del Estado y que se expresa, por ejemplo, en la persistencia de sistemas tributarios regresivos con un escaso potencial redistributivo (Blofield, 2011; Savoia, Easaw y McKay, 2010).



⁵ Un 25% de todas las emisiones globales vienen de los alimentos. Más de la mitad de las emisiones de los alimentos provienen de productos animales y la mitad las emisiones de la ganadería vienen del ganado vacuno y ovino. El consumo de carne de vacuno está asociado a mayores emisiones por la liberación de metano y la deforestación vinculada muchas veces a la expansión de tierras para ganadería (Poore y Nemecek, 2018).

⁶ Al respecto vale la pena mencionar el Acuerdo de Escazú abierto a la firma de los países de América Latina y el Caribe desde septiembre de 2018. Es el primer acuerdo ambiental de la región y el único en su tipo en el mundo y contiene disposiciones específicas sobre los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Es, además, el primer instrumento legal que ha surgido desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) y a la fecha ha sido firmado por 22 países hasta fines de julio de 2020. Para mayor información véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

D. Referencias esenciales sugeridas



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), "Capítulo I La igualdad en el centro del desarrollo", en *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, Chile. Disponible [en línea]

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), "Capítulo I La matriz de la desigualdad social en América Latina: un tema clave para el desarrollo sostenible", en *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016, Santiago, Chile. Disponible [en línea]

https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

E. Preguntas

- Desde el ámbito en que trabaja ¿puede identificar una política social que reduzca más de un tipo de desigualdad simultáneamente (por ejemplo, desigualdad de oportunidades, de capacidades, de resultados, de derechos u otras)? Explique.
- Desde la experiencia de su trabajo ¿conoce una política social que incida en más de un eje estructurante de la desigualdad (por ejemplo: género, diferentes etapas del ciclo de vida, ¿personas afrodescendientes e indígenas)? ¿Cómo se podría mejorar el impacto de esta política?
- Basado en su experiencia y para avanzar hacia mayores igualdades, ¿qué considera mejor: una política social universal o focalizar la política en los grupos más rezagados? Justifique. ¿Puede dar un ejemplo, en el ámbito de su trabajo, de una política focalizada que se podría ampliar al resto de la población? ¿Qué obstáculos reconoce para ampliar la política?
- Desde el ámbito de su trabajo, identifique una política social que en su formulación esté explícitamente vinculada a la reducción de desigualdades. ¿Ha logrado el objetivo? ¿Por qué sí o por qué no?
- Desde el ámbito de su trabajo, señale una política que esté fundada explícitamente en un enfoque de derechos.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos: en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL* 88, abril, CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf.

Benabou, R. (2002), "Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?" *Econometrica*, Vol. 70(2), pág. 481–517.

_____. (2000), "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract," *American Economic Review*, Vol. 90(1), pág. 96–129.

Berg, A., y J.D. Ostry, (2011), "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" *IMF Staff Discussion Note* 11/08 (Washington: International Monetary Fund). Disponible [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>.

Bleaney, M., N. Gemmell, y R. Kneller, (2001), "Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34(1), pág. 36–57.

Blofield, M. (2011), "Desigualdad y política en América Latina", *Journal of Democracy en Español*, Julio 2011, Vol. 3, pág. 58–74.

Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), *Esa esquivia modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

- _____. (1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago, abril
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.
- _____. (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46227/S2000699_es.pdf.
- _____. (2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44019/4/S1800662_es.pdf.
- _____. (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, Chile. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.
- _____. (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016, Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.
- _____. (2016b), *Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago, Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf.
- _____. (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf.
- _____. (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf.
- _____. (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf.
- Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), "Protección social de la infancia frente a los desastres", *Boletín Desafíos No 20*, Niñez y desastres en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Disponible [en línea] <http://crm.cepal.org/civicism/mailling/view?id=375>.
- Dorling, D. (2017), *The Equality Effect: Improving Life for Everyone*, New Internationalist Publications Limited.
- Gore, T. (2015), "Extreme Carbon Inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first", Oxfam. Disponible [en línea] https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-en.pdf.
- Hallegatte, S. y otros (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Climate Change and Development. Washington, DC: World Bank.
- Hsiang, S. y otros (2017), "Estimating Economic Damage from Climate Change in the United States", *Science*, Vol. 356, Issue 6345.
- Kuttner, R. (1987), *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Social Justice*, University of Pennsylvania Press.
- Marmot, M. (2015), *The Health Gap: The Challenge of an Unequal World*, Bloomsbury Publishing.
- Naciones Unidas (2018), *Promoting equality. An interregional perspective*, (LC/TS.2018/50), United Nations, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43677/7/S1800635_en.pdf.
- Oishi, S., S. Kesebiry E. Diener (2011), "Income inequality and happiness", *Psychological Science*, 22(9), 1095–1100.
- Okun, A. M. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.
- Ostry, J.D., A. Berg y N. Tsangarides (2014), "Redistribution, Inequality and Growth", IMF Staff Discussion Note SDN/14/02. Disponible [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- Patel, V. y otros (2018), "Income inequality and depression: a systematic review and meta analysis of the association and a scoping review of mechanisms", *World Psychiatry*, 2018 Feb;17(1):76-89. doi:10.1002/wps.20492.
- Poore, J. y T. Nemecek (2018), "Reducing food's environmental impacts through producers and consumers", *Science* 01 Jun 2018: Vol. 360, Issue 6392, págs. 987-992 DOI: 10.1126/science.aag0216.
- Savoia, A., J. Easaw y A. McKay (2010), "Inequality, Democracy, and Institutions: A Critical Review of Recent Research", *World Development* Vol. 38, N° 2, págs. 142–154. Disponible [en línea] <https://www.research.manchester.ac.uk/portal/files/20938810/POST-PEER-REVIEW-PUBLISHERS.PDF>.
- Stiglitz, J., (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W. W. Norton & Company.
- Vakis, R. (2006), *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wilkinson, R. y K. Pickett (2018), *The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Wellbeing*.
- _____. (2010), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Penguin Books.
- Williamson, J.G. (1965), *Regional Inequality and the Process of National Development*, Economic Development and Cultural Change, Vol 13: 1-84.





Hacia una mayor igualdad socioeconómica¹

A. Marco normativo²

Varios principios de derechos humanos tienen implicancias potenciales importantes para las políticas sociales que buscan reducir las desigualdades socioeconómicas. Existe una serie de documentos que incluyen tratados, convenios, convenciones, declaraciones y recomendaciones, entre otros, que definen un marco de derechos humanos y su relación con diferentes tipos de políticas sociales. Desde un enfoque de derechos la ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos y sociales en principio facilita la formulación e implementación de políticas reductoras de desigualdades socioeconómicas. Al respecto cabe mencionar al menos cuatro pactos y convenciones, las que suelen sobreponerse en términos de las áreas económicas y sociales que afectan.

- Primero, es importante mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³, aprobado el 16 de diciembre de 1966 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este es especialmente relevante, pues todos los países de América Latina y el Caribe han adherido o lo han ratificado. El Pacto incluye la obligación de los Estados de hacer uso del “máximo de sus recursos disponibles” hacia la plena realización de los DESC, evitar la regresión del sistema existente de protección de los DESC, realizar de manera progresiva los derechos, garantizar sin discriminación y asegurar a los hombres y mujeres igual título a gozar de tales derechos y satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada derecho.
- Las políticas del mercado laboral fundadas en el respeto al derecho al trabajo decente y los derechos humanos en el trabajo son un componente central para reducir las desigualdades. El Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) (Convenio N° 111) (1952)⁴ de la OIT, ratificado o adherido por 31 países de América Latina y el Caribe (así como numerosos convenios adicionales de la OIT y el PIDESC mencionado previamente) contribuye a la búsqueda de mayores igualdades socioeconómicas

¹ Este capítulo fue preparado por Raúl Holz, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

² Para mayor información sobre la adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios véase la base de datos sobre institucionalidad social, véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Este tema será tratado en más detalle en la caja de herramientas sobre institucionalidad social.

³ Para mayor información véase [en línea] <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

⁴ Para mayor información véase [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111.

a través del trabajo. Dicho convenio en su Artículo 1 explícitamente llama a promover una legislación que prohíbe todo tipo de discriminación y exclusión en cualquier forma, incluyendo “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.

- El Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) (núm. 102) (1952)⁵ de la OIT ratificado o adherido por 10 países en la región, detalla la norma mínima de prestaciones de seguridad social y las condiciones de su aplicación. A su vez precisa, las nueve categorías principales para las cuales se garantiza esta protección: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, de desempleo, de vejez, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.
- Por último, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”⁶, suscrito en 1988) ha sido ratificado o adherido por 16 países en la región. Los Estados Partes de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se comprometen a adoptar, de acuerdo con el máximo de sus recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, la plena efectividad de los derechos que incluyen, entre otros: derecho al trabajo; condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; derechos sindicales y derecho a la seguridad social.

B. Diagnóstico de las desigualdades socioeconómicas



- El estrato socioeconómico es el primer eje de la desigualdad y el más básico.
- Remite a la estructura social y a las posiciones de los agentes en esa estructura.
- La estructura social está fuertemente determinada por la matriz económica y productiva.
- Un diagnóstico acertado debería examinar la estructura de la propiedad y la distribución del poder, de los recursos y activos productivos.
- Existen diversas formas de captar la desigualdad socioeconómica, pero una de las expresiones más nítidas y fácilmente medible es la desigualdad de ingresos.
- América Latina y el Caribe es la región más desigual en el mundo en términos de distribución de los ingresos.
- El quintil de mayores ingresos (quintil V) concentra entre un 46% y un 58% de los ingresos totales, mientras que el quintil más pobre (quintil I) apenas recibe entre el 3% al 6% del ingreso total.

Desde la CEPAL (2016, pág. 18) se identifica al estrato socioeconómico como el “primer eje de la desigualdad y el más básico”. Este eje remite a la estructura social y a las posiciones de los agentes en esa estructura que a su vez está fuertemente determinada por la matriz económica y productiva. Las disparidades que se producen y reproducen a partir de la estructura productiva, caracterizada por una gran heterogeneidad, se conectan con los ámbitos laborales y sociales y se entrelaza con los otros ejes que constituyen la desigualdad como son las relaciones de género, étnicas y raciales, las relaciones a través del ciclo de vida y el desigual desarrollo territorial entre otros (Bárcena y Prado, 2016). Los términos de “primer eje” y “base” no significan que el estrato socioeconómico sea el referente definitivo y el significado final de los otros ejes, si no que el estrato socioeconómico es el principio estructurador que permite explicar la pluralidad de la

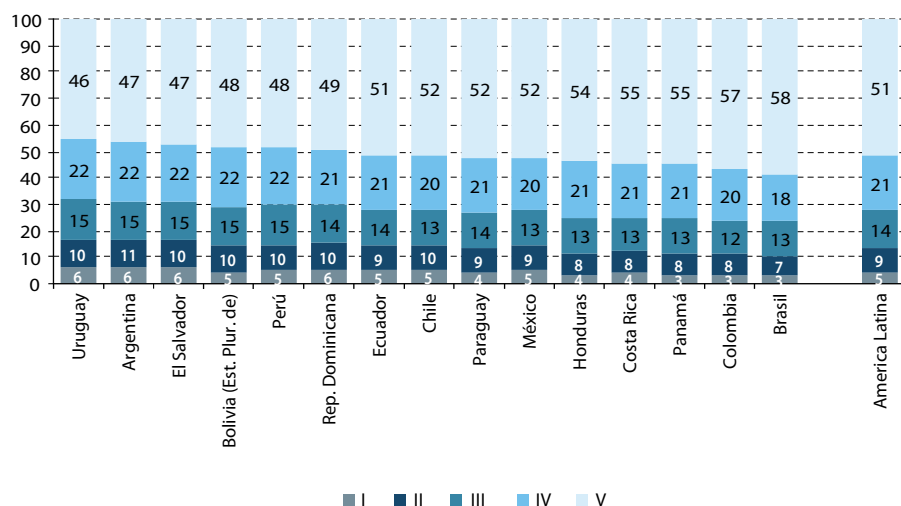
⁵ Para mayor información véase [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247.

⁶ Para mayor información véase [en línea] <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

desigualdad social conformada por los otros ejes que constituyen la matriz de la desigualdad y las maneras en que se encadenan, articulan y sobreponen. En otras palabras, para examinar la desigualdad social, aunque el estrato socioeconómico no permite explicar todas las desigualdades, un análisis que no contempla este eje resulta insuficiente.

Los “elementos centrales” del estrato socioeconómico son “la estructura de la propiedad y la distribución del poder, de los recursos y activos productivos” (CEPAL, 2016, pág. 18). Los datos para examinar estos elementos y diagnosticar la desigualdad socioeconómica no son de fácil acceso. A su vez, estos elementos se manifiestan de múltiples e interconectadas maneras. Una de las expresiones más nítida y fácilmente medible es la desigualdad de ingresos. Ésta a su vez es “causa y efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo” (CEPAL, 2016, pág. 18). De acuerdo con datos disponibles de las encuestas de hogares más recientes, el coeficiente Gini de ingreso personal para el año 2019 muestra que el valor promedio para 15 países de América Latina es de 0,46 (CEPAL, 2021)⁷. La desigualdad en la distribución de ingresos se hace además evidente al comparar cuánto del ingreso total es recibido por los hogares pertenecientes a diferentes quintiles. El quintil de mayores ingresos (quintil V) concentra entre un 46% y un 58% de los ingresos totales, mientras que el quintil más pobre (quintil I) apenas recibe entre el 3% al 6% del ingreso total⁸ (véase el gráfico III.1) (CEPAL, 2021).

GRÁFICO III.1
América Latina (15 países): participación en el ingreso total,
por quintiles de ingreso, alrededor de 2019^a
(En porcentajes)



**CONCENTRACIÓN
DE INGRESOS
POR QUINTILES**
QUINTIL V



CONCENTRA ENTRE
46% y 58%
DE INGRESOS TOTALES

QUINTIL I



CONCENTRA ENTRE
3% al 6%
DE INGRESOS TOTALES

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Quintiles de personas, ordenadas según ingreso per cápita. Países ordenados según participación del quinto quintil. Información corresponde a 2019 o el año más reciente.

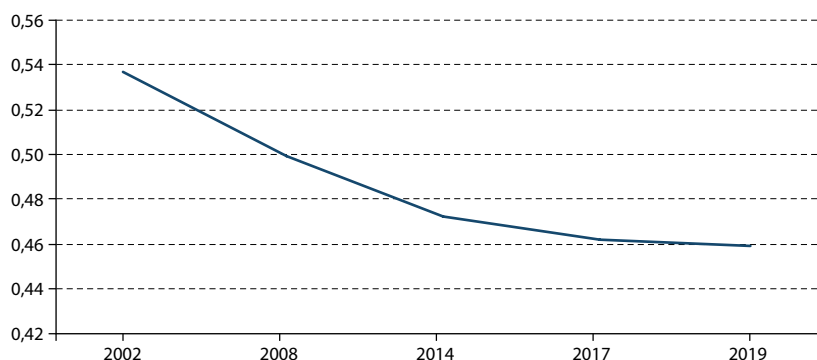
La desigualdad de ingreso varía a través del tiempo (véase el gráfico III.2) y, como se verá en este documento, puede ser reducida con políticas adecuadas.

⁷ El coeficiente Gini es una medida de dispersión estadística comúnmente usada para representar la distribución de ingreso, riqueza o consumo entre las personas de un país. El Gini toma un valor de cero para representar la ausencia de desigualdad y de uno para denotar la desigualdad máxima. Cabe precisar que América Latina y el Caribe es la región más desigual en el mundo, tanto antes como después de impuestos directos y transferencias monetarias (Naciones Unidas, 2018). Vale la pena mencionar que el Índice Palma, que mide la relación entre el porcentaje del ingreso que se lleva el 10% más rico y lo que se lleva el 40% más pobre, ha ido posicionándose cada vez más al hacerse cargo de patrones sistémicos de desigualdad en la distribución que no son captados por el Gini. Existen también enfoques que suelen relacionar nociones de estratificación social con el concepto de desigualdad basado en el tipo de ocupación. Filgueira y Geneletti (1981) presentan uno de los primeros estudios de una larga tradición de investigaciones sobre la estratificación y movilidad social en América Latina.

⁸ La información utilizada para medir la desigualdad distributiva proviene de las encuestas de hogares utilizadas en los países de la región para medir el ingreso. Estas pueden ser encuestas de empleo, de propósitos múltiples y de ingresos y gastos. Las encuestas, compiladas y armonizadas regularmente por la CEPAL, forman parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

GRÁFICO III.2

América Latina (15 países): evolución índice de desigualdad de Gini, 2002-2019^a
(Valores entre 0 y 1)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio simple construido sobre la base de información del año más cercano disponible para cada uno de los 15 países.

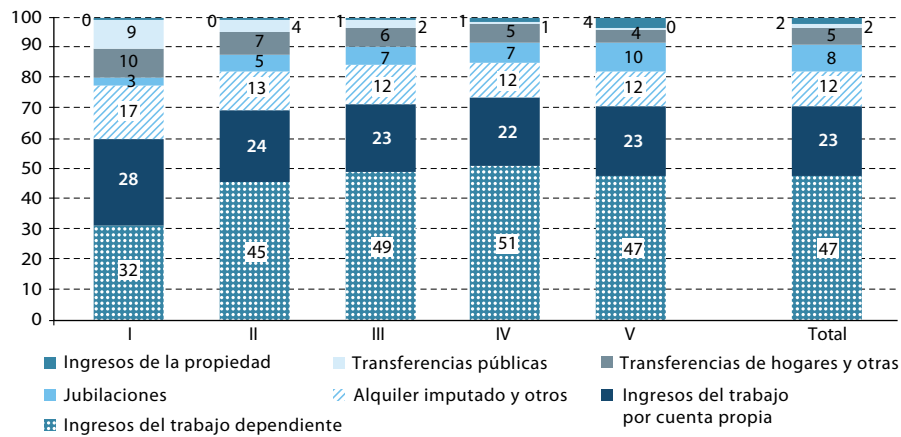


Una mirada sobre la fuente de los ingresos por quintiles agrega información relevante sobre la desigualdad socioeconómica. En promedio, la mayor parte de los ingresos de los hogares proviene del empleo remunerado ya sea en situación de dependencia (47%) o por cuenta propia (23%). En el primer quintil, un 59% del ingreso proviene del trabajo remunerado, en partes prácticamente iguales para la ocupación asalariada y la ocupación por cuenta propia. Tanto las transferencias públicas como las que provienen de otros hogares representan alrededor de un 10% del ingreso cada una, mientras que las pensiones contributivas y los ingresos por la propiedad de activos apenas dan cuenta en conjunto de un 3% del ingreso total del primer quintil. En el quinto quintil un 70% de los ingresos proviene de la ocupación, de los cuales las dos terceras partes corresponden al ingreso del trabajo dependiente. Las transferencias privadas (4%) y las públicas (inferior al 1%) tienen una participación menor que las pensiones contributivas (10%). Los ingresos de la propiedad representan un 4% del ingreso total, según las encuestas de hogares, aunque este valor se encuentra subestimado⁹. El alquiler imputado también constituye una fuente de ingreso relevante para el quinto quintil, con una participación de 12% (véase el gráfico III.3).

La desigualdad socioeconómica se expresa fuertemente en la matriz económica y productiva. Por ejemplo, los mercados de trabajo de América Latina se caracterizan por elevados niveles de informalidad y grandes brechas en la calidad de los empleos, el acceso a la protección social y los ingresos laborales. Una de las formas de inserción laboral menos protegidas es el trabajo por cuenta propia no calificado, que es una fuente muy importante de generación de empleo e ingresos en los mercados laborales de la región. Un 32,7% de los ocupados en promedio y más del 60% de los ocupados del primer quintil de ingresos son por cuenta propia no calificados (véase el gráfico III.4).

⁹ Las encuestas de hogares, la principal fuente de información para el análisis de la distribución del ingreso, no reflejan adecuadamente los ingresos de los individuos de mayores recursos y subregistran de manera importante los ingresos recibidos por la propiedad de activos. A manera de referencia, los ingresos de la propiedad reportados en la cuenta de hogares de Cuentas Nacionales pueden superar al valor registrado en las encuestas de hogares en 10 o más veces en algunos países de la región (CEPAL, 2020).

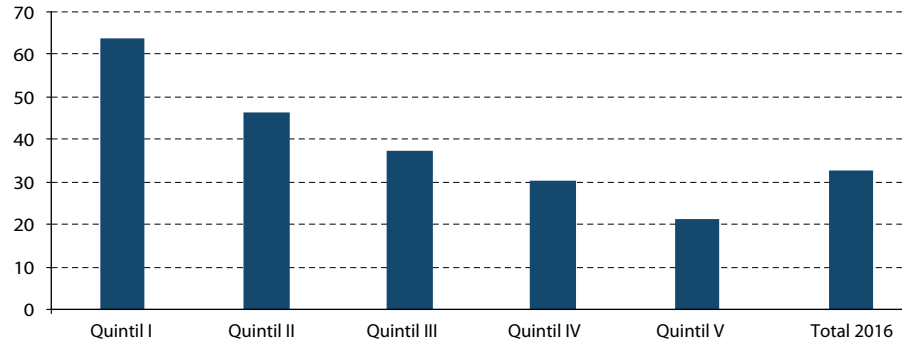
GRÁFICO III.3
América Latina (15 países): distribución del ingreso
por fuente entre quintiles, 2019^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Quintiles de personas, ordenadas según ingreso per cápita. Promedio simple de 15 países de la región, con información a 2019 o el año más reciente.

GRÁFICO III.4
América Latina (promedio simple 18 países): ocupados
por cuenta propia no calificados de 15 años y más,
según quintiles de ingreso, alrededor de 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

A esto se suma a que, en promedio, 42% de los ocupados recibe ingresos laborales inferiores a los salarios mínimos. Este porcentaje se explica en parte por los bajos ingresos medios de los trabajadores por cuenta propia no cubiertos por la legislación del salario mínimo. Esta proporción es más elevada entre los jóvenes, los mayores de 65 años y las mujeres (CEPAL, 2019).

Como ya se destacó, las desigualdades en la región también son configuradas por los ejes de género, raza y origen étnico y desigualdades territoriales, así como aquellas vinculadas con el ciclo de vida, entre otros. Esto significa que las diferencias en las esferas sociales, económicas y geográficas son co-constituidas a través de los varios ejes de la matriz. De esta manera, las desigualdades generadas a partir de los diferentes ejes se intersectan, refuerzan y se conectan de maneras complejas. En el gráfico III.5 se ilustra cómo diferentes desigualdades de ingresos se superponen, acumulan y exacerban en el mercado de trabajo cuando se examina por sexo y etnia o raza.

**OCUPADOS POR CUENTA
PROPIA NO CALIFICADOS
SEGÚN QUINTILES
DE INGRESOS**

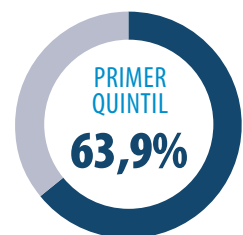
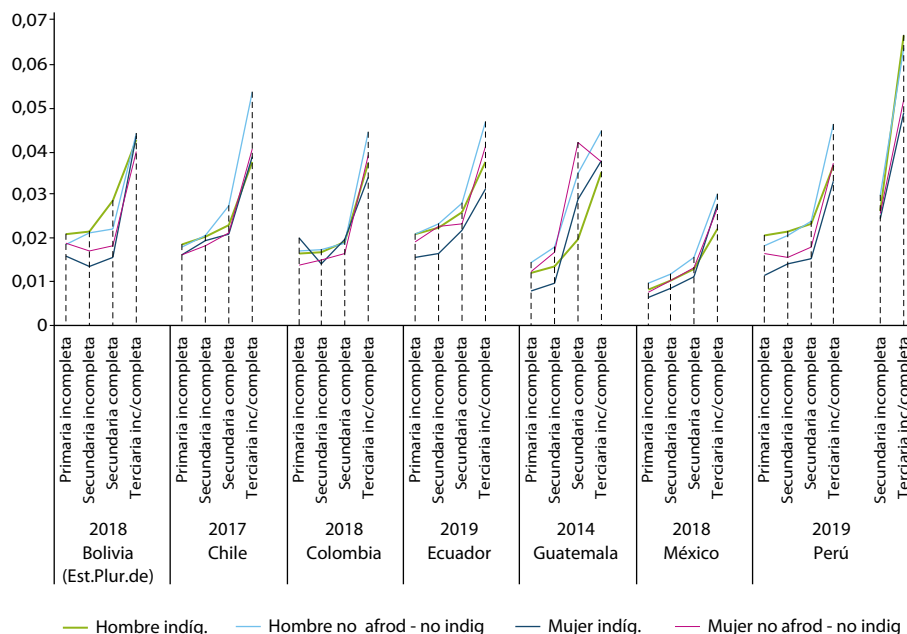


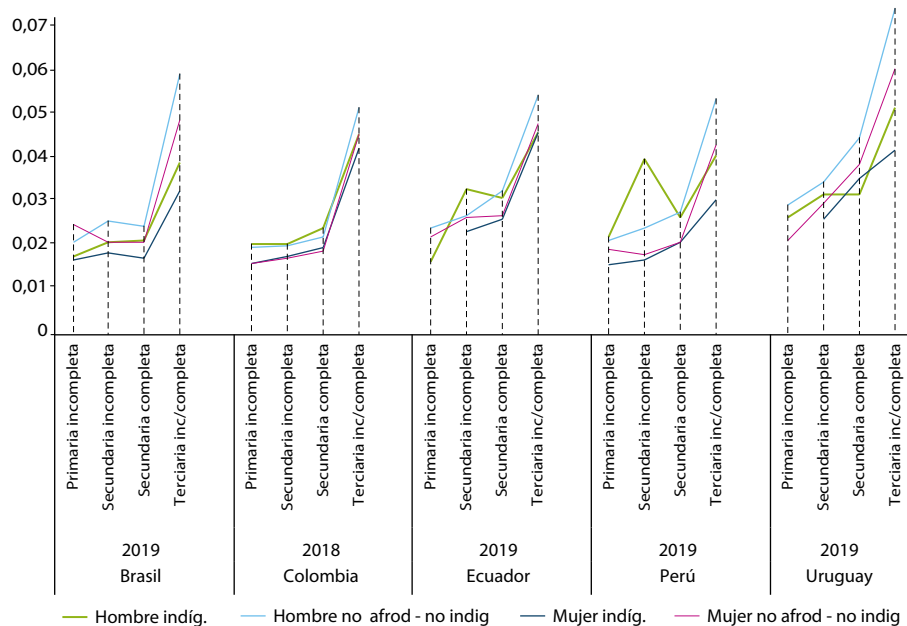
GRÁFICO III.5

América Latina (9 países): ingresos laborales por hora de los asalariados de 15 años y más, por sexo y nivel educativo, alrededor de 2019
(Expresados en líneas de pobreza)

A. Por condición étnica



B. Por condición racial



La intersección entre el género y la condición étnico-racial tiende a traducirse en menores ingresos para las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

RECUADRO III.1 La desigualdad socioeconómica en el marco del COVID-19

Se estima que el efecto adverso de la pandemia de COVID-19 sobre los ingresos de las personas resultará en un deterioro distributivo en la mayoría de los países. Un primer factor relevante es la pérdida de ingresos laborales debido a la interrupción del empleo. Análisis del impacto inicial de la pandemia sobre las dinámicas laborales muestra cómo ésta ha impactado en mayor medida a las mujeres, los trabajadores informales, los jóvenes, las personas de menor educación, las personas afrodescendientes y los migrantes. Un segundo elemento a considerar es la disminución de los ingresos laborales para quienes han mantenido su ocupación durante la pandemia. La importante contracción en la demanda y en las posibilidades de desempeñar las tareas habituales habrían resultado en una contracción del 11% en el ingreso laboral promedio por ocupado. Para las personas del primer quintil, la caída habría sido de 40%, mientras que para las del quinto quintil, la caída promedio esperada es de alrededor del 5%. Como resultado de estas tendencias, cabría esperar que la desigualdad del ingreso total por persona aumente en 2020, dando lugar a un índice de Gini promedio 5% más alto que el registrado en 2019.

Si en las estimaciones se incorporan las transferencias realizadas por los gobiernos para atenuar la pérdida del ingreso laboral, cuya distribución tiende a estar concentrada en los grupos de ingresos bajos y medios, el aumento esperado del índice de Gini promedio para la región sería de 3%.

Estas estimaciones no consideran otros factores de alta relevancia para la distribución del ingreso; por ejemplo, las remesas del exterior, que han tenido un comportamiento distinto al que se esperaba. Información de los primeros meses de 2020 ha mostrado un incremento de las remesas respecto a 2019 para México y sugiere que en los países centroamericanos estos ingresos deberían ser similares a los del año precedente.

Otro elemento que afecta la distribución del ingreso son los ingresos de la propiedad de activos físicos y financieros. Si bien los mercados bursátiles de la región experimentaron una caída importante en el segundo trimestre de 2020, la recuperación posterior podría resultar en un incremento de este tipo de ingresos que se concentran en los hogares de mayores recursos.

Entre las medidas más comunes implementadas por los países para enfrentar el impacto socioeconómico de la pandemia, sobre todo sobre la población pobre y vulnerable, están: transferencias monetarias; transferencias en especie como alimentos, medicinas, equipos de sanitización; subsidios a salarios, seguros de desempleo, avance de pensiones; apoyo al sector de salud y exenciones de impuestos, subsidios y períodos de gracias a MIPYMES^a.

Fuente: Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021), *Panorama Social de América Latina*, 2020 (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago, 2020. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46308/4/S2000601_es.pdf.

^a Para mayor información sobre las medidas que están tomando los países por favor véase [en línea] Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe Impacto económico y social. Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.



C. Políticas prioritarias para reducir la desigualdad socioeconómica¹⁰

PROPUESTAS



Es posible identificar políticas públicas clave para reducir las brechas socioeconómicas en los ámbitos identificados en la matriz de la desigualdad: ingresos y trabajo, protección social, salud y nutrición.

- Las políticas que promuevan la inclusión laboral y productiva pueden crear oportunidades para la generación autónoma de ingreso para jóvenes y adultos más vulnerables en edad de trabajar. Por el lado del apoyo a la oferta laboral, la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios, corresponden a las políticas más recurrentes en la región.
- Las políticas e instituciones del mercado laboral, como el salario mínimo, mecanismos de negociación colectiva, inspección laboral y mecanismos de diálogo social, son críticas pues la mayoría de las personas dependen del ingreso laboral. La experiencia de América Latina indica que un salario mínimo fijado a un nivel apropiado puede ser una herramienta importante de política pública enfocada a la reducción de desigualdades.
- La rápida propagación de los programas de transferencias condicionadas (PTC) reflejan su importante papel para incidir en la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe.
- Las políticas de salud y nutrición pueden ser significativas para acortar las brechas socioeconómicas a través de aumentos en la productividad, el empleo y el ingreso.

1. Políticas de inclusión laboral y productiva¹¹

Para transformar el mercado de trabajo en un espacio estructurador de una sociedad más igualitaria, la promoción del trabajo decente, entendido como el reconocimiento “que todos los hombres y mujeres del mundo aspiran a conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad” (OIT, 2006, pág. VII) es crítica. La CEPAL ha reconocido al trabajo como la llave maestra para reducir la pobreza y desigualdad. El ingreso laboral representa el 80% del total de los ingresos de los hogares en América Latina, 74% en el caso de los hogares pobres y 64% para aquellos hogares en extrema pobreza (CEPAL, 2015). En este sentido, las políticas e instituciones del mercado laboral, como el salario mínimo, mecanismos de negociación colectiva, inspección laboral y mecanismos de diálogo social son críticas. Esto incluye políticas que promuevan la formalización del empleo y de los negocios que fortalezcan el acceso a la protección social. Las políticas que promuevan la inclusión laboral y productiva son parte de este esfuerzo. Éstas se han ido expandiendo en la región como una manera más de fortalecer la inclusión laboral de las personas más vulnerables y de crear oportunidades para la generación autónoma de ingresos.

De forma sintetizada se pueden clasificar los programas de inclusión laboral y productiva en tres tipos de políticas focalizadas, fundamentalmente, en los jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Los desafíos de estos programas son aún mayores en el caso de las mujeres, los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas con discapacidad. Primero, por el lado del apoyo a la oferta de trabajo, destacan los programas de capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria. Por el lado de programas de apoyo a la demanda

¹⁰ Existen diversas políticas que inciden sobre la desigualdad socioeconómica y más específicamente sobre el ingreso, por ejemplo: impuestos, ingresos básicos, la dirección del cambio tecnológico, fortalecimiento de los sindicatos y un fondo soberano para financiar políticas públicas (Atkinson, 2016). En esta sección se priorizarán políticas sociales que no son consideradas en otros capítulos de este documento. Los ámbitos de educación, cuidado y vivienda y servicios básicos serán tratados en las secciones sobre ciclo de vida, género y desigualdad territorial, respectivamente. No se desconoce, sin embargo, que cada uno de estos ámbitos tiene posibilidades de incidir en la reducción de desigualdades socioeconómicas.

¹¹ Esta sección se basa del Capítulo III del *Panorama Social de América Latina 2015* (CEPAL, 2016). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf.

de trabajo sobresalen, por ejemplo, el apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento, la generación directa de empleo y la generación indirecta de empleo. Finalmente, existe una tercera dimensión articuladora de servicios de intermediación laboral (véase el diagrama III.1)^{12,13}.

DIAGRAMA III.1
Tipología de programas de inserción laboral
y generación de ingresos^a



Fuente: L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.

^a Los componentes de apoyo al trabajo independiente a menudo incorporan medidas de capacitación que son de apoyo a la oferta.

Con respecto a los programas de apoyo de la oferta laboral en América Latina y el Caribe, los más frecuentes corresponden a capacitación técnica y profesional, así como a la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria y programas que combaten la deserción escolar. Al año 2017, 45 de 68 programas examinados pertenecieron a programas de capacitación técnica y profesional con un foco en las personas entre 18 y 35 años, así como mujeres. Cuando este tipo de programas tienen como público objetivo a las mujeres muchas veces se combinan con servicios de cuidado infantil para permitir que las madres atiendan a los cursos¹⁴. Las evaluaciones de estos programas muestran una tendencia de impactos positivos sobre la empleabilidad de sus participantes, aumentando los salarios y la probabilidad de la formalización (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Un ejemplo concreto son los programas que tratan de remediar los bajos niveles educacionales que se registran en América Latina y el Caribe, sobre todo para la mayoría de la población que vive en condición de indigencia, pobreza y vulnerabilidad. Para responder a esta situación, 9 países de la región tienen 15 programas que ofrecen becas para evitar la deserción escolar en la enseñanza secundaria y que ofrecen a los adultos jóvenes que desertaron de la educación secundaria la posibilidad de completar sus estudios. Estos programas utilizan una variedad de incentivos económicos: i) transferencias monetarias condicionadas a la asistencia y el logro escolar (por ejemplo, el Bono por Asistencia Escolar y el Bono Logro Escolar del Ingreso Ético Familiar de Chile, así como la transferencia del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR) y la transferencia monetaria base de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del mismo país); ii) becas (el Programa Compromiso Educativo del Uruguay) y iii) subsidios al transporte (+Capaz de Chile)¹⁵.

La mayoría de los países de América Latina registraron un aumento en el salario mínimo real entre 2000 y 2016.

¹² La CEPAL mantiene una base de datos de programas de inclusión laboral y productiva como parte de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>. En esta base se encuentran los programas ordenados por país, así como sus características más esenciales. La base corresponde al mandato que emana de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CRDS).

¹³ A estas políticas se podrían sumar asimismo "políticas pasivas" como apoyo al ingreso de las personas en situación de desempleo y jubilación temprana. Para una mayor discusión sobre clasificaciones existentes para las políticas del mercado de trabajo, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019 CEPAL 2019, p127-128. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.

¹⁴ Por ejemplo, existen programas de este tipo en Argentina, Chile y Uruguay. Para una discusión más detallada, véase CEPAL (2016) recuadro III.6.

¹⁵ Para mayor información acerca de algunos de los programas, de forma adicional a la base de datos de programas de protección social no contributiva véase [en línea] <http://bonologroescolar.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>; <http://secretarias.unc.edu.ar/derecho/secretaria-de-asuntos-estudiantiles/convocatorias-y-beneficios/becas-universitarias-para-alumnos/prog.res.ar-programa-de-respaldo-a-estudiantes-de-argentina>; <https://www.argentina.gob.ar/inscribirse-al-programa-jovenes-con-mas-y-mejor-trabajo>; http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/?page_id=15.



DATOS WEB

La base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, reúne tres bases distintas:

- Programas de transferencias condicionadas (PTC)
- Pensiones sociales
- Programas de inclusión laboral y productiva

<https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>

La mayor parte de los recursos destinados a incentivar el lado de la demanda de trabajo se concentran en programas de apoyo al trabajo independiente. Existen 29 de estos programas en 14 países de América Latina y el Caribe. Los programas que apoyan al trabajo independiente se focalizan mayoritariamente en la capacitación y acceso al capital. Los programas de capacitación tienden a incluir temas de ahorro y finanzas, microemprendimiento y planificación económica. El acceso al capital se caracteriza por ser mayoritariamente de “semilla” o microcréditos. Además, tiende a ser para nuevos emprendimientos o mejorar pequeños negocios. Un desafío permanente es la formalización. Al respecto, la evidencia es positiva y muestra mejores resultados cuando los participantes están motivados y ostentan niveles relativamente mayores de educación (Farné, 2009).

Dos formas adicionales de incentivar/aumentar la demanda de empleo en la región es a través de la creación directa e indirecta de empleos. El aumento en la demanda de trabajo a través de la creación directa de empleos se realiza en general a través de la oferta pública de empleos temporales. Estos tienden a concentrarse en servicios de mano de obra no calificada, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria. Ejemplos son el Programa de Empleo Comunitario de la Argentina y del Programa de Empleo Temporal de México. La creación indirecta de empleos se suele promover a través de subsidios estatales. Éstos tienden a tener un carácter temporal y tienen como objetivo facilitar la contratación, por parte de empresas privadas, de personas jóvenes y población adulta que vive en condición de pobreza o de personas que pertenecen a grupos vulnerables. Los subsidios fomentan la contratación al reducir los costos del trabajo cubriendo parte del salario. Dos ejemplos son: PROEMPLEAR en la Argentina, Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer en Chile. Otras formas de subsidios incluyen contribuciones a la seguridad social u obligaciones impositivas (CEPAL/OIT, 2014). Las evaluaciones concluyen que los beneficios de corto plazo tienden a desaparecer con la finalización de los programas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Finalmente, los servicios de intermediación laboral intentan vincular la demanda y la oferta de empleo al entregar a los participantes de los programas de inclusión laboral y productiva información sobre puestos disponibles en las empresas privadas y organizaciones públicas. La poca evidencia acerca del impacto de los servicios de intermediación laboral es contradictoria. Existen tanto evaluaciones positivas, para México (Van Gameren, 2010), como negativas, para Brasil (Soares y Sátyro, 2010).

2. Salario mínimo

En la región, el fortalecimiento del salario mínimo ha sido una herramienta importante para la reducción de la pobreza y la desigualdad al mejorar los salarios de los trabajadores en la parte baja de la distribución de ingreso (CEPAL, 2014 y 2015). La mayoría de los países de América Latina registraron un aumento en el salario mínimo real entre 2000 y 2016. La excepción es el Paraguay cuyo salario real bajó ligeramente¹⁶. Por otro lado, en el Brasil se aumentó el salario mínimo para el mismo período en 108.7% en términos reales, mientras que el porcentaje de las personas que recibía un salario por debajo del mínimo en el 2014 fue de 21,3% (CEPAL, 2017)¹⁷.

La experiencia de América Latina indica que un salario mínimo fijado a un nivel apropiado puede ser una importante herramienta de política pública enfocada en la reducción de desigualdades. Al respecto, hay que tomar en cuenta que para que el salario mínimo sirva como herramienta para enfrentar la pobreza, éste debe integrarse dentro de un efectivo cumplimiento de la normativa laboral y una estrategia de largo plazo vinculada a las políticas económicas y las instituciones laborales, para que sean coherentes con las políticas macroeconómicas y productivas (CEPAL, 2015; Weller y Roethlisberger, 2011). A partir de la experiencia del Brasil, se puede concluir que en un contexto de una caída del desempleo y crecimiento económico robusto, el aumento del salario mínimo contribuyó a la reducción de la desigualdad entre las personas que percibieron salarios (Maurizio, 2014).

¹⁶ De acuerdo con los datos disponibles, el porcentaje de las personas cuyos ingresos laborales no alcanzan el salario mínimo fluctúa entre 30% para México y 17% en Chile (CEPAL, 2017).

¹⁷ Las variaciones del salario mínimo real para los países de América latina entre el 2000 y 2016 se obtuvieron desde de la base de datos de CEPALSTAT.

Los mecanismos a través de los cuales una política de salario mínimo es capaz de influir sobre la desigualdad son varias. Al respecto destacan al menos cinco. Primero, un aumento del salario mínimo puede mejorar las prestaciones de la protección social, como las pensiones, ya que éstas están vinculadas a su valor o lo usan como punto de referencia, como en el caso del Brasil y el Uruguay (CEPAL, 2014). Segundo, el salario mínimo puede favorecer a los grupos más desaventajados que proporcionalmente están sobrerrepresentados en la base de la pirámide salarial. En este caso, se intersecta de manera nítida con políticas que podrían disminuir desigualdades derivadas de los otros ejes, al favorecer a las mujeres afrodescendientes, indígenas, jóvenes y personas que viven en territorios que se destacan por salarios bajos (CEPAL, 2015). Al respecto, Guimarães (2012) muestra que, para el caso de Brasil, el aumento del salario mínimo entre 2004 y 2011 contribuyó a una reducción significativa de la brecha entre hombres y mujeres y entre blancos y afrodescendientes. Para el período en cuestión el ingreso promedio del trabajo principal para las personas de 16 años y más se incrementó en un 29% para el caso de los hombres, 36% para las mujeres, 28% para los blancos, 44% para los afrodescendientes y un 47% para las mujeres afrodescendientes. Tercero, en los mercados laborales, los salarios mínimos sirven tanto para elevar el piso de la estructura salarial formal, y como referente para los salarios del sector informal, lo cual se ha llegado a denominar como “efecto faro”. Cuarto, la fijación del salario mínimo expresa también cómo se distribuye el poder y la valorización que se le da al trabajo en términos de su lugar en la sociedad y en la generación de riqueza. Finalmente, la cobertura legal y al nivel de cumplimiento son fundamentales (OIT, 2020).



3. Programas de transferencias condicionadas (PTC)¹⁸

La rápida propagación que han tenido los programas de transferencias condicionadas (PTC) reflejan, entre otros, su crítico rol para llegar “primero a los más rezagados”, condición fundamental para una exitosa reducción de las brechas socioeconómicas. Esta preocupación se conecta con el objetivo de los PTC de reducir la pobreza y la extrema pobreza mediante un aumento de los recursos monetarios de las familias y, en paralelo, fortalecer las capacidades humanas de sus miembros. Las familias con niños que participan en estos programas deben cumplir compromisos en diversos ámbitos de intervención de los ODS, como la educación (matrícula y asistencia escolar primaria y secundaria), la salud (cumplimiento de calendario de vacunaciones para infantes y controles prenatales y posnatales para las mujeres) y la nutrición.

Los PTC han jugado un papel importante para incidir en la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe. Como muestra un amplio número de evaluaciones de impacto, los PTC han tenido efectos positivos tanto en relación con los indicadores de pobreza de ingresos como respecto de los indicadores de educación, salud y nutrición (Cecchini y Madariaga, 2011; CEPAL, 2015). Dado que las transferencias tienden a focalizarse en los más pobres, pero no siempre representan un monto elevado, el impacto se observa sobre todo en los indicadores relativos a la parte más baja de la distribución del ingreso, como la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza (Cruces y Gasparini, 2012; Veras Soares, 2009). Esto significa que el impacto en la reducción de la desigualdad en términos socioeconómicos se expresa principalmente en acercar los ingresos de los hogares a la línea de pobreza o extrema pobreza, pero no necesariamente en superarlas. La evidencia de los efectos positivos de los PTC en el porcentaje de personas en situación de pobreza o indigencia proviene de países donde estos programas tienen un amplio alcance y efectividad y los montos de las transferencias son significativos (Cecchini y Madariaga, 2011; CEPAL, 2015). Aunque los resultados no son homogéneos entre los diferentes PTC de la región, en general se han encontrado efectos positivos de estos en las capacidades humanas y el acceso a educación de niños y niñas, en la cobertura de salud y controles médicos de crecimiento y preventivos, y en algunos casos sobre la nutrición infantil (Cecchini y Atuesta, 2017).

¹⁸ Para información específica sobre PTC en la región véase la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.



La relevancia que han adquirido los PTC en América Latina y el Caribe se refleja en el número y las dimensiones de estos programas. Mientras que en 1996 la región contaba con sólo un PTC, en 2013 se llegó a 30 PTC activos en 20 países, cifra que se mantiene en la actualidad. La mayor expansión de estos programas se registró durante la década de 2000, cuando hubo un fuerte crecimiento tanto de la cobertura como del gasto en PTC, estabilizándose en 2010 y bajando a partir del año 2014. En 2017 los PTC alcanzaban a un 20,7% de la población regional (llegando a 133,5 millones de personas y 30,2 millones de hogares) y el gasto correspondía a un 0,37% del PIB regional y a 148 dólares per cápita. La reciente disminución de la cobertura y el gasto en estos programas preocupa, en la medida en que para seguir contribuyendo a la erradicación de la pobreza se requiere más bien de una ampliación de los montos y la cobertura de las prestaciones (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

4. Hacia la universalización de la cobertura y el acceso a servicios de salud y la eliminación de la malnutrición

Es posible afirmar que los sistemas de salud en América Latina se organizan a través de tres subsistemas caracterizados por: i) servicios del sector público para las personas en situación de pobreza, ii) servicios del seguro social para los trabajadores formales y iii) servicios privados para los que los pueden costear (Titelman, Cetrángolo y Acosta, 2015). De esta manera, la cobertura, acceso y calidad de los servicios de salud quedan altamente segmentados por condiciones sociales y económicas y se reproducen las desigualdades existentes. Un sistema de salud así de segmentado se encuentra en las antípodas de un sistema de salud universal y equitativo (Hernández-Lozada y Bejarano-Daza, 2017).

En términos de la relación entre la salud y los aspectos socioeconómicos, la evidencia tiende a respaldar efectos significativos y positivos de la salud sobre la productividad, el empleo y el ingreso. Además, se enfatiza la importancia de la nutrición infantil para determinar el futuro de la salud y de los ingresos cuando adultos (Strauss y Thomas, 1998; Bloom y Fink, 2013; The Lancet Commission, 2013).

Considerando la alta segmentación de sistemas de salud y la evidencia que sugiere impactos significativos de la nutrición infantil y las condiciones de salud sobre la productividad, el empleo y el ingreso, se sugiere promocionar políticas de salud que busquen un universalismo sensible a las diferencias. Es decir, en concordancia con la matriz de la desigualdad, debieran implementarse políticas orientadas a la salud universal y la eliminación de la malnutrición, basadas en un enfoque de derechos y que, de manera complementaria, utilicen mecanismos focalizados, selectivos o de acción positiva para favorecer a los grupos poblacionales más vulnerables, excluidos y discriminados.

Antes de identificar algunas políticas esenciales, cabe destacar que a lo largo de los últimos 15 años América Latina ha logrado expandir la cobertura y la equidad en el acceso. Estas mejoras han ido de la mano de un sostenido aumento del gasto de salud, que aumentó del 2,5% del PIB en el año 2000 a 3,4% en 2015 (CEPAL, 2017). Es importante resaltar que este proceso ha sido muy heterogéneo en la región, expresando en gran medida la alta diversidad existente entre las características de los sistemas de salud en términos de inversión, gasto de bolsillo, integración de los sistemas de salud pública y de seguridad social, cobertura de la salud e indicadores de resultado en salud. Subyacente a esta diversidad se encuentran fundamentos más estructurales de los sistemas de salud, vinculados a las diferentes perspectivas existentes sobre el Estado de bienestar que luego logran traducirse en políticas concretas, influenciadas por variables económicas, sociales, demográficas y políticas propias de cada país (Acosta y Cecchini, 2016).

A continuación, se identifican brevemente tres políticas consideradas críticas para avanzar hacia la eliminación de la malnutrición y la universalización de un sistema de salud sensible a las diferencias: la eliminación de todas las formas de malnutrición¹⁹ así como de la mortalidad infantil, y un llamado a reorientar las políticas de salud derivado de los cambios epidemiológicos.

¹⁹ Esta meta contribuye al Objetivo 2 de los ODS: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura.

La prevención de la malnutrición se da a lo largo del ciclo de vida, y en ello los sistemas de protección social pueden contribuir a reducir el riesgo de la malnutrición en todas las edades, tanto por déficit como por exceso. Al respecto, los sistemas de protección social en la región cuentan con una serie de instrumentos que permiten alcanzar este objetivo, priorizando poblaciones más vulnerables. Esta perspectiva se ve reforzada por lo establecido por el Grupo de Alto Nivel en Seguridad Alimentaria mundial cuando afirma que “El hecho de que el acceso a los alimentos y la protección social sean derechos humanos universales reconocidos por la mayoría de los Estados constituye el fundamento de un enfoque de implementación más eficaz y equitativo” (HLPE, 2012).

Un fenómeno creciente a nivel mundial, dada la situación actual de malnutrición, es la coexistencia de problemas nutricionales a causa tanto de exceso de peso como de déficit, conocido como la doble carga de la malnutrición. Uno de los principales grupos afectados es la población infantil. Dada la multicausalidad del problema nutricional se requiere articular acciones desde distintos sectores. De forma sintetizada se pueden reconocer dos tipos de políticas. Por un lado, están las intervenciones específicas que abordan causas inmediatas de la desnutrición como el consumo alimentario y el manejo de las enfermedades, además de causas intermediarias como alimentación de niños y niñas en los primeros años de vida y prácticas de cuidados. Por otro lado, se enfatizan intervenciones sensibles consideradas complementarias a las medidas específicas (Martínez y Palma, 2015). Estas últimas se vinculan a las causas subyacentes, correspondientes a factores socioeconómicos, medioambientales y político-institucionales. Las políticas diseñadas para esta segunda esfera afectan la absorción de los nutrientes y la cantidad y calidad de la ingesta alimentaria (Martínez y Fernández, 2006).

Como un ejemplo más específico de política nutricional enfocada en la infancia, se pueden mencionar los programas de alimentación escolar. Éstos han ido cambiando a través del tiempo desde un énfasis en suplir las necesidades alimenticias de los niños en hogares más pobres hacia la inclusión de políticas que entregan una alimentación nutritiva y promueven hábitos alimenticios saludables en los países con mayor nivel de sobrepeso y obesidad. En cuanto a políticas destinadas a abordar el sobrepeso y obesidad, estas debieran considerar factores como el precio, la producción de bienes alimentarios y su mercadotecnia, la disponibilidad y asequibilidad a los diversos productos (OPS, 2015). Al respecto existen ejemplos de políticas en el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y México, donde se observan las mayores tasas de la región²⁰.

Otras políticas clave son aquellas que abordan la reducción de la mortalidad infantil. Al respecto cabe destacar la reducción de la mortalidad infantil entre 2000 y 2015 en todos los países de América Latina y el Caribe (CEPALSTAT). Esta reducción se debió a una importante combinación y articulación de políticas. Entre ellas destacan: i) el avance en la atención primaria de alto impacto y bajo costo, como los programas de vacunación masiva, la terapia de rehidratación oral y el control de la salud de los niños sanos; ii) el aumento de la cobertura de los servicios básicos, especialmente de agua potable y saneamiento; iii) la expansión en atención prenatal a madres embarazadas; iii) mejoras en nutrición; iv) el aumento de los niveles educativos de la población, particularmente de la población femenina y v) el descenso de la fecundidad²¹.

²⁰ Para información más detallada véase FAO y WFP (2019), *Fortaleciendo los Programas de Alimentación Escolar: El trabajo conjunto de FAO y WFP en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá. Disponible [en línea] <http://www.fao.org/3/ca4444es/CA4444ES.pdf>.

²¹ Algunas experiencias exitosas que contemplan una o más de las políticas referidas incluyen: Chile Crece Contigo, disponible [en línea] <http://www.crececontigo.gob.cl/>; Programa Materno Infantil de Cuba, disponible [en línea] <https://salud.msp.gob.cu/tag/programa-materno-infantil/>; Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy del Estado Plurinacional de Bolivia, disponible [en línea] <https://www.bja.gob.bo/index.php/el-bono/a-quienes-esta-dirigido-el-bono>; Las Casas de Espera Materna en el Perú, disponible [en línea] <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DocumentotecnicoCasasdeesperamaternaModeloparalaimplementacion.pdf>; El parto vertical con adecuación intercultural en el Perú, disponible [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/322836/El_parto_vertical_con_adequaci%C3%B3n_intercultural20190621-17253-c9efvg.pdf. Para mayor información sobre políticas y programas para recién nacidos, no necesariamente sujetos al contexto regional, véase [en línea] <https://www.who.int/teams/maternal-newborn-child-adolescent-health-and-ageing/newborn-health/programmatic-support>. Para mayor información sobre salud infantil en la región véase [en línea] <https://www.paho.org/en/topics/child-health>. Base de datos sobre mortalidad infantil <https://childmortality.org/>.

POLÍTICAS



Tres políticas consideradas críticas para avanzar hacia la eliminación de la malnutrición y la universalización de un sistema de salud sensible a las diferencias son:

- eliminación de todas las formas de malnutrición
- eliminación de la mortalidad infantil
- reorientación de las políticas de salud derivada de los cambios epidemiológicos

Finalmente, una tercera política destaca aquellas iniciativas que abordan las enfermedades derivadas por la transición en el perfil epidemiológico de la población de América Latina y el Caribe. Esta transición se caracteriza por una disminución en el peso de las enfermedades transmisibles y un aumento en las enfermedades crónicas no transmisibles. Estos desafíos, relativamente recientes, requieren repensar y reorientar los sistemas de salud y priorizar la prevención de las enfermedades no transmisibles a lo largo del ciclo de vida. Esta labor se complejiza aún más para algunos países de la región que deben responder simultáneamente tanto a las presiones de salud asociadas a enfermedades no transmisibles como a los desafíos de enfermedades transmisibles persistentes. Estas últimas incluyen el cólera, el dengue, y Chagas así como algunas emergentes, como el Zika y la Chikunguña (CEPAL, 2018b)²².

D. Referencias esenciales sugeridas



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), “Capítulo I, La matriz de la desigualdad social en América Latina: un tema clave para el desarrollo sostenible”, *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016, Santiago, Chile. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.



- L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libro de la CEPAL No. 155, Santiago. Disponible [en línea] https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4939/C1900117_WEB.pdf.



- Maurizio, R. (2014), “El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay”, Capítulo I, II, V y VI, serie de Políticas Sociales, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37208-impacto-distributivo-salario-minimo-la-argentina-brasil-chile-uruguay>



- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), “Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19, Resumen ejecutivo”. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762317.pdf.



- Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

²² Algunos ejemplos de programas en la región son: Perú: Plan nacional de preparación y respuesta frente a la enfermedad por el virus del Zika. Disponible [en línea] <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3468.pdf>; Paraguay: campaña nacional “Salvó vidas sin criaderos”. Disponible [en línea] <https://www.mspbs.gov.py/dengue-campana-2019-2020.html>; Regional: Semana de Vacunación en las Américas (SVA). Disponible [en línea] <https://www.paho.org/es/campa%C3%B1as/semana-vacunacion-americas-2020>.

E. Preguntas

- ¿Es la capacitación técnica y profesional una estrategia exitosa para que los jóvenes se inserten en el mercado laboral? ¿Por qué?
- En su opinión y en el contexto de su país, ¿existe un salario mínimo? ¿es el salario mínimo una efectiva herramienta para la reducción de desigualdades económicas? ¿Por qué? En el caso de que no lo sea, ¿qué se puede hacer para que contribuya a reducir las desigualdades y por qué no se hace?
- Identifique un programa de transferencias condicionadas (PTC) en su país y examine en qué medida cumple con las instrucciones de comportamiento dirigidas a los Estados previsto en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de progresividad, no regresión y no discriminación.
- Identifique un programa de transferencias condicionadas (PTC) en su país y examine su rol en la promoción de políticas sociales que aspiran a la universalización de los servicios de salud o educación.
- Describa una política que exista en su país para remediar la malnutrición. ¿En qué medida ha sido exitosa? ¿Qué se puede hacer para mejorarla?

Referencias bibliográficas

Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe, Libro de la CEPAL No. 155, Santiago. Disponible [en línea] https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4939/C1900117_WEB.pdf.

Acosta, O.L. y S. Cecchini (2016), "Latin American pathways to achieve universal health coverage", en "Health policy in emerging economies: innovations and challenges", *Policy in Focus*, Vol. 3, Issue N° 1, IPC-IG. Disponible [en línea] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2798477.

Atkinson, (2016), *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*, Fondo de Cultura Económica; Primera edición.

Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Siglo XXI. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40120/1/ElImperativodelaIgualdad.pdf>.

Bloom, D.E. y G. Fink (2013), "The Economic Case for Devoting Public Resources to Health", IZA Policy Paper Series. Disponible [en línea] <http://ftp.iza.org/pp57.pdf>.

Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *Serie Políticas Sociales* N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/1/S2011032_es.pdf.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.

____ (2018a), *Panorama Social de América Latina 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

____ (2018b), *Hacia una Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2/-*), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/s1800662_es_1.pdf.

____ (2017), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf.

- _____. (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.
- _____. (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015 (LC.L/4056/Rev.1), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.
- _____. (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf.
- _____. (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29771/S2010622_es.pdf.
- _____. (2008), *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12271/S0700764_es.pdf.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), "Coyuntura laboral en América latina y el Caribe: los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", Boletín N°10 (LC/L.3815), Santiago. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/1/S2014311_es.pdf.
- Chang, S.M. y otros (2015), "Integrating a Parenting Intervention with Routine Primary Health Care: A Cluster Randomized Trial.", *Pediatrics*, 136(2), 272–80. Disponible [en línea] <https://pediatrics.aappublications.org/content/136/2/272>.
- Cruces, G. y L. Gasparini (2012), *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 15 de junio. Disponible [en línea] <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45933>.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia) (2008), *Evaluación de Políticas Públicas: Subprograma Jóvenes en Acción: consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción*, Bogotá, DNP-Sinergia. Disponible [en línea] https://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/experiencias/Colombia_SENA_Subprog_jov_acc.pdf.
- FAO/OPS (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Panamericana de la Salud) (2017), "Aprobación de nueva ley de alimentos en Chile: resumen del proceso", Santiago. Disponible [en línea] <http://www.fao.org/3/a-i7692s.pdf>.
- Farné, S. (2009), "Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia", Documentos de proyecto, N° 251 (LC/W.251), Santiago de Chile, Comisión Económica de las Naciones Unidas (CEPAL).
- Filgueira, C y C. Geneletti (1981), "Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL* N° 39, Santiago de Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27916/S8100900_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Gertler, P. y otros (2014), "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica", *Science* 344(6187), 998–1001. Disponible [en línea] <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4574862/>.
- Guimarães, J. (2012), *Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000*, Brasília, ILO Office in Brazil. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234424.pdf.
- Hernández-Lozada, D.F. y J.E. Bejarano-Daza (2017), "Aporte de la universalización al logro de la equidad en salud", *Rev. Salud Pública*, 19(2), 199–203. Disponible [en línea] <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v19n2/0124-0064-rsap-19-02-00199.pdf>.
- HLPE (Grupo de Alto Nivel de Expertos) (2012), *Protección social en favor de la seguridad alimentaria: Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición Roma. Disponible [en línea] <http://www.fao.org/3/a-me422s.pdf>.

Martínez, R. y A. Fernández (2006), "Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina", *Serie Manuales* N° 52 (LC/L.2650-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/54911/1/So600972_es.pdf.

Martínez R. y A. Palma (2015), "Cerrando la brecha: modelo para estimar el costo de erradicar la desnutrición crónica y los déficits de micronutrientes" *Serie Manuales* N°84 (LC/L.4019), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38234/1/S1500452_es.pdf.

Maurizio, R. (2014), "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay", *Políticas Sociales* N°194 (LC/L.3825), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37208/1/LCL3825_es.pdf.

Naciones Unidas (2018), *Promoting Inequality: An interregional perspective*, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43677/7/S1800635_en.pdf.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), "Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19, Resumen ejecutivo". Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762317.pdf.

_____(2006), "Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015", XVI Reunión Regional Americana Brasilia, mayo de 2006. Disponible [en línea] http://www.summit-americas.org/pubs/ilo_decent_work_2006-2016_sp.pdf.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2015), "Plan de Acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia", Washington. Disponible [en línea] <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/Obesity-Plan-Of-Action-Child-Spa-2015.pdf>.

Soares, S. y N. Sátyro (2010), "O programa bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras," *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios Vol.1*, Brasília, IPEA. Disponible [en línea] https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf.

Strauss, J. y D. Thomas (1998). "Health, Nutrition, and Economic Development," *Journal of Economic Literature*, vol. 36(2), pages 766-817. Disponible [en línea] <https://www.jstor.org/stable/2565122?seq=1>.

The Lancet Commission (2013), *Global health 2035: a world converging within a generation*, The Lancet, Vol.32 382, N° 9908, p1898-1955. Disponible [en línea] <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2813%2962105-4>.

Titelman D., O. Cetrángolo y O.L. Acosta (2015), "La cobertura universal de salud en los países de América Latina: cómo mejorar los esquemas basados en la solidaridad", *MEDICC Review*, Vol. 17, Suplemento. Disponible [en línea] <https://www.medigraphic.com/pdfs/medicreview/mrw-2015/mrws151n.pdf>.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), *Análisis de regulaciones y prácticas para el etiquetado de alimentos y bebidas para niños y adolescentes en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica y México) y recomendaciones para facilitar la información al consumidor*, Panamá. Disponible [en línea] <https://www.unicef.org/lac/informes/an%C3%A1lisis-de-regulaciones-y-pr%C3%A1cticas-para-el-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas>.

Van Gameren, E. (2010), "Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo", Ciudad de México, Centro de Estudios Económicos, Colegio de México. Disponible [en línea] http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/PAE2010-2011/informe%20final%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20Impacto%20del%20PAE.PDF.

Veras Soares, F. (2009), "El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis", documento presentado en el seminario *Repensar lo social en tiempos de crisis*, La Antigua, Guatemala, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 28 y 29 de mayo.

Weller, J. y C. Roethlisberger (2011), "La calidad del empleo en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/53411/S2011956_es.pdf.



Género¹

A. Marco normativo

Las desigualdades entre mujeres y hombres han sido una preocupación de las Naciones Unidas desde su fundación. Desde la primera reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés) en febrero de 1947, el sustento jurídico de la lucha por la igualdad de género y la erradicación de la discriminación hacia las mujeres² se encuentra presente en instrumentos de carácter internacional como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW³, por sus siglas en inglés) y su protocolo facultativo (1979 y 1999, respectivamente), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015).

También se cuenta con instrumentos regionales como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará” (1994) de la Organización de los Estados Americanos, y la Agenda Regional de Género, aprobada por los Gobiernos de la región latinoamericana en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe⁴, órgano subsidiario de la CEPAL.

La Agenda Regional de Género identifica las múltiples discriminaciones que viven las mujeres y busca, a través de los compromisos que los gobiernos asumen bajo el marco de los derechos humanos, promover la igualdad de género y garantizar los derechos de las mujeres en toda su diversidad.

La Estrategia de Montevideo aprobada durante la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer es un acuerdo regional orientador alineado con la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 y sus Objetivos, y a su vez es un instrumento político-técnico para la puesta en marcha y el fortalecimiento de políticas públicas sectoriales y transversales que permitan garantizar los derechos humanos y la autonomía de las mujeres.

¹ Este capítulo fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de México de la CEPAL; Elsa Gutiérrez, Asistente de investigación de la misma Unidad y Citlalli Lamotte, Consultora de la misma Unidad.

² Según la CEDAW, se entiende por discriminación hacia las mujeres: “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

³ La CEDAW es un hito a nivel internacional, ya que propone acciones concretas y es el único instrumento universalmente reconocido en la lucha por los derechos y libertades de las mujeres. Además, es jurídicamente vinculante para los Estados que la firman y ratifican a través de su protocolo facultativo.

⁴ La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe tiene entre sus funciones identificar la situación regional y subregional respecto de la autonomía y los derechos de las mujeres, presentar recomendaciones de políticas públicas de igualdad de género, realizar evaluaciones periódicas de las actividades en cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales y brindar un foro para el debate sobre la igualdad de género. Para más información véase [en línea] <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es>.

B. Diagnóstico sobre las desigualdades de género



Autonomía económica

- En América Latina existe una marcada brecha en la tasa de la participación laboral entre mujeres y hombres, alcanzando 23,6 puntos porcentuales en 2019.
- El tiempo que las mujeres dedican a tareas domésticas y de cuidado no remunerado es sustancialmente mayor que el que los hombres dedican a estas actividades, alcanzando en algunos países el doble, el triple e incluso más horas semanales en promedio.

Autonomía física

- El embarazo adolescente continúa siendo un reto en la región y se agudiza en las mujeres de menores ingresos, menor nivel educativo y pertenecientes a alguna etnia. En algunos países de la región, la incidencia del embarazo entre adolescentes indígenas que habitan en zonas rurales supera el 20%.
- El feminicidio en América Latina continúa presentando números alarmantes. En América Latina y 4 países del Caribe, 4.640 mujeres fueron asesinadas en 2019 por el simple hecho de ser mujeres.

Autonomía en la toma de decisiones

- La presencia de mujeres en cargos de representación popular, en las estructuras de los partidos políticos y en cargos directivos del sector público y privado en la región latinoamericana continúa siendo más baja que la de los hombres, alcanzando en la mayoría de los casos cuando mucho un 30% en relación con los hombres, con algunas excepciones.

Existen barreras que impiden que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos humanos. Estas condiciones, a las que CEPAL llama nudos estructurales de la desigualdad de género son: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la feminización de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público, excluyendo a las mujeres de la toma de decisiones (CEPAL, 2017).

La garantía de los derechos humanos de las mujeres está estrechamente ligada con el logro de la autonomía de las mujeres en sus tres dimensiones: i) física (la capacidad para decidir libremente acerca de su propio cuerpo, su sexualidad y reproducción, así como ejercer su derecho a vivir una vida libre de violencia); ii) económica (la posibilidad de acceder y controlar activos y recursos propios), y iii) en la toma de decisiones (la plena participación en las decisiones que afectan su vida, la de sus familias, sus comunidades y la sociedad en su conjunto).

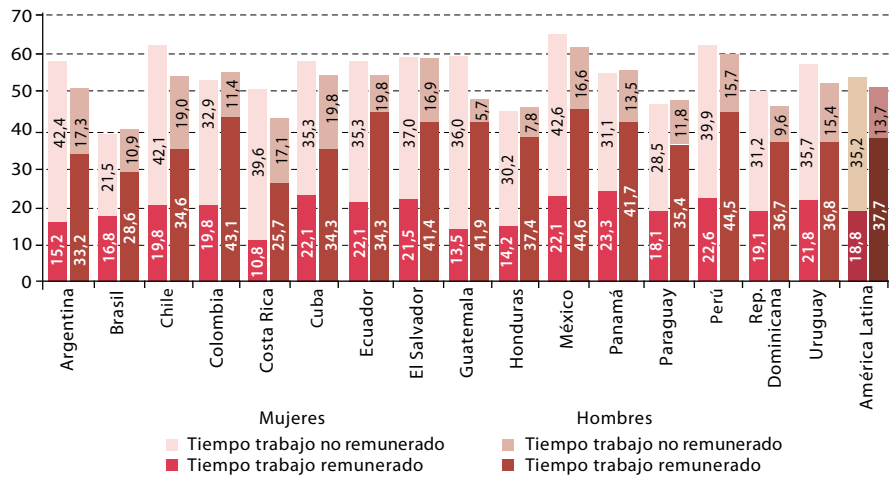
Con relación a la autonomía económica de las mujeres, a pesar de que la tasa de participación laboral para las mujeres de 15 años y más en América Latina aumentó 11 puntos porcentuales en los últimos 30 años (CEPAL/OIT, 2019), en 2019 prevalece una brecha con respecto a los hombres de 23,6 puntos porcentuales. Una de las causas principales de esta desigualdad es el mayor tiempo que las mujeres dedican a tareas domésticas y de cuidado no remunerado, dejándoles menos tiempo para el trabajo remunerado (véase el gráfico IV.1). Esto afecta a la capacidad de las mujeres de insertarse adecuadamente en el mercado laboral, y ocasiona una mayor inserción en trabajos con jornadas parciales o en empleos informales, lo que a su vez se traduce en menores ingresos y carencia de prestaciones laborales.



En América Latina las mujeres dedican cerca de tres veces más tiempo al trabajo no remunerado que los hombres.
<https://oig.cepal.org/es>

GRÁFICO IV.1

América Latina (16 países): tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años de edad y más, según sexo. Último año disponible (2009-2017)^a
(Promedio de horas semanales)



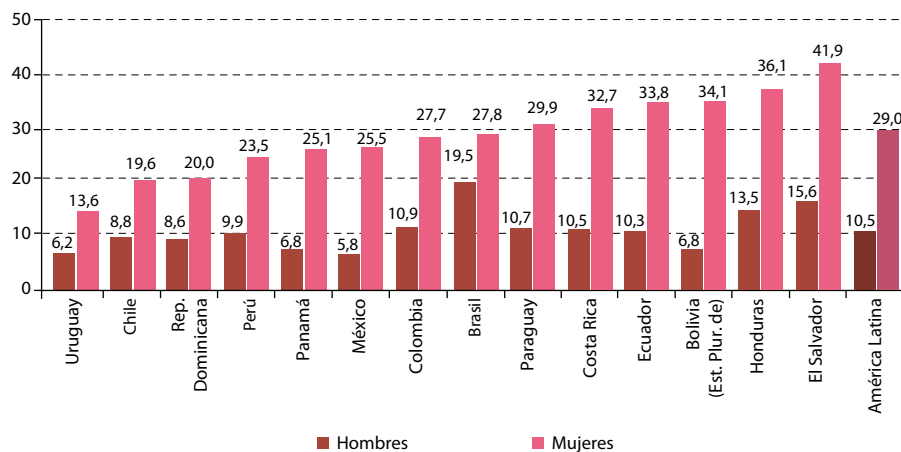
Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

^a Los datos de los países corresponden a los siguientes años: Honduras, 2009; Perú, 2010; Panamá, 2011; Ecuador, 2012; Argentina y Uruguay, 2013; México, 2014; Chile, 2015; Cuba, Paraguay y República Dominicana, 2016 y Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 2017. América Latina es promedio simple.

Según datos de la CEPAL, en todos los países de la región latinoamericana hay un número mayor de mujeres que de hombres que carecen de ingresos propios. Alrededor del año 2018 a nivel regional el porcentaje de mujeres ascendía a un 29%, en contraste con los hombres, cuyo porcentaje era del 10,5%. En el mejor de los casos, la diferencia entre ambos era de 7,4 puntos porcentuales (Uruguay), y en el caso más extremo, alcanzaba los 37 puntos porcentuales (Guatemala) (véase el gráfico IV.2).

GRÁFICO IV.2.

América Latina (14 países): población sin ingresos propios por sexo, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: CEPALSTAT. Disponible [en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp.

^a Los datos de Chile corresponden a 2017. Los datos del resto de los países, al igual que el promedio simple para América Latina, corresponden al año 2018. América Latina es promedio simple.



Las mujeres insertas en el mercado laboral se enfrentan a una brecha salarial con respecto a los hombres, en la que ellas tienen menores salarios aun cuando realicen trabajos de igual valor con responsabilidades y condiciones laborales similares. En América Latina, los datos de CEPALSTAT muestran que en 2018 había una diferencia salarial de 12,8 puntos porcentuales a favor de los hombres a nivel urbano⁵. Al controlar por años de estudio, las diferencias quedan de manifiesto principalmente en los grupos extremos. Entre las personas con entre 0 y 5 años de educación la brecha alcanza los 19,9 puntos porcentuales, y entre quienes han logrado alcanzar entre 10 y 12 años de educación la brecha llega a ser de 22,9 puntos porcentuales. Estas brechas suelen exacerbarse cuando se consideran otros ejes estructurales de la desigualdad como la edad, la condición étnico⁶ -racial⁷ y de migrante (CEPAL, 2016b y 2020a).

No es únicamente en los salarios en donde se observan desigualdades entre mujeres y hombres. Porejemplo, una de las ocupaciones que representa las condiciones de mayor precariedad laboral de las mujeres es el trabajo doméstico remunerado. El trabajo doméstico remunerado en la región ha sido tradicionalmente una importante fuente de ocupación para las mujeres, en particular para quienes provienen de hogares pobres, son indígenas y/o afrodescendientes, con una inserción cada vez mayor de mujeres migrantes. Poco más de 11 millones de mujeres se desempeñan en la actualidad en América Latina como trabajadoras domésticas remuneradas (CEPAL, 2019a). Sin embargo, los promedios regionales ocultan una gran heterogeneidad; Costa Rica es en la actualidad el país que tiene la mayor proporción del trabajo doméstico remunerado en la ocupación femenina (18%) y la República Bolivariana de Venezuela, el más bajo (3,4% en 2013). El trabajo doméstico se caracteriza por ser generalmente informal, con bajos ingresos (equivalentes en 2017 al 62% de lo que ganan otras mujeres en otro tipo de trabajo), y mayoritariamente sin protección social.

Una de las consecuencias de la mayor precariedad de los trabajos de las mujeres es la falta de acceso a la protección social que se evidencia en la menor proporción de mujeres que, al llegar a ser adultas mayores, perciben pensiones o tienen acceso a sistemas de salud con respecto a los hombres de esas edades. Entre los cotizantes a un sistema de pensiones en América Latina en el año 2017 el 56,6% eran hombres y el 43,4% mujeres (Arenas, 2019).

Por otra parte, una mejor inserción laboral, que tradicionalmente se logra al haber alcanzado un mayor nivel educativo, no se materializa de manera igualitaria para hombres y mujeres. Aun cuando las mujeres alcanzan niveles de educación mayores, al insertarse en el mercado laboral muchas veces lo hacen en puestos subordinados a los hombres, con limitaciones para realizar las actividades para las que estudiaron⁸, realizando actividades administrativas o de mantenimiento, o recibiendo menores ingresos que los hombres por el mismo trabajo (CEPAL, 2018a).

En el caso de la autonomía física de las mujeres, desafíos importantes son la falta de garantía de sus derechos sexuales y reproductivos, así como de su derecho a una vida libre de violencia. Esto se refleja en aspectos como la falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, la mayor responsabilidad económica de las mujeres sobre la reproducción, las elevadas tasas de embarazo en niñas y adolescentes, la maternidad forzada y la violencia sexual (CEPAL, 2016c).

En el ámbito de salud sexual y reproductiva, las decisiones de las mujeres sobre su propio cuerpo, incluido si desean embarazarse, el número de hijos que desean tener y la edad en la que desean ser madres, está restringido en parte por la falta de acceso a métodos anticonceptivos. De acuerdo con datos de CEPALSTAT, a pesar de que la demanda insatisfecha de planificación

⁵ CEPALSTAT. Promedio ponderado. Datos actualizados a diciembre de 2019. Disponible [en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e. Para las zonas rurales no se dispone de información para determinar si existen estas brechas.

⁶ Para más información, véase CEPAL (2013), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/1/S2013792_es.pdf y CEPAL (2014), *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas en políticas* [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36779/1/S2014351_es.pdf.

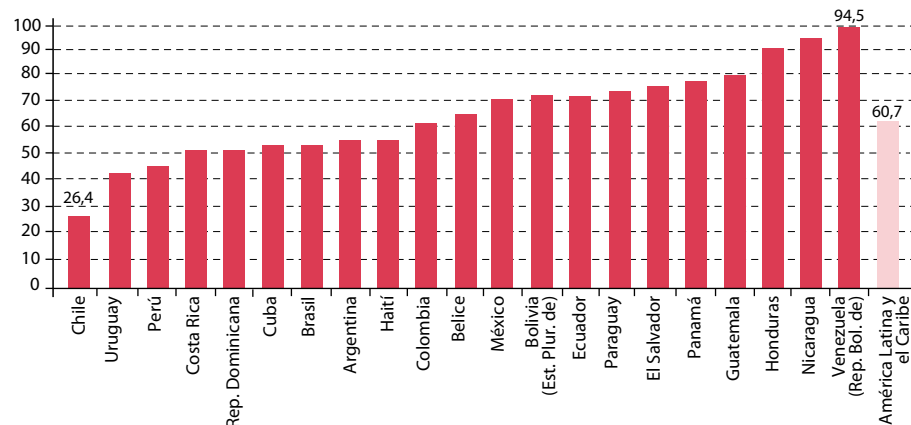
⁷ Para más información, véase CEPAL (2018), *Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad*. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43746/4/S1800190_es.pdf.

⁸ Las mujeres tienen una mayor inserción al nivel de estudios terciarios. En América Latina y el Caribe la tasa bruta de matrícula a nivel terciario por sexo fue de 45,1% en hombres y 58,6% en mujeres en 2018.

familiar ha disminuido en las últimas décadas en la mayoría de los países, del 17,2% en 1990 a un 10,6% en 2013, el desafío permanece en países como Haití, donde la demanda insatisfecha de planificación familiar alcanza el 35,3%, lo que significa que casi cuatro de cada diez mujeres no tienen acceso a métodos anticonceptivos, o Guyana, con un 28,5%.

El embarazo en la adolescencia es un problema que persiste en la región, pese a que la fecundidad de las mujeres en general tiende a la baja. Estos niveles de prevalencia tienen su explicación tanto en barreras al acceso a métodos de anticoncepción como en dificultades para enfrentar las relaciones de poder en la pareja (CEPAL, 2016c), así como en el abuso y la violencia sexual y en ocasiones la falta de conocimiento o información oportuna. De acuerdo a datos de CEPALSTAT, la tasa de fecundidad de las adolescentes continúa siendo alta y alcanza, en la mayoría de los países, a más de 50 por cada 1.000 adolescentes (véase el gráfico IV.3).

GRÁFICO IV.3.
América Latina y el Caribe (21 países): tasa de fecundidad de
las adolescentes entre 15 y 19 años, último año disponible^a
(Por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos ODS de Naciones Unidas - United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Edición en línea. Disponible en CEPALSTAT.

^a Los datos de Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay son del 2017; Estado Plurinacional de Bolivia, Haití y Paraguay corresponden a 2015; Costa Rica y México, 2018; El Salvador, 2013; Guatemala, 2016; Honduras, 2014; Nicaragua, 2009; República Bolivariana de Venezuela, 2012 y para América Latina y el Caribe se hizo una proyección para el año 2020.

Este fenómeno tiende a agudizarse en la población de adolescentes con menores ingresos, menor nivel educativo y en mujeres indígenas. Es así que, en Panamá, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Colombia, la incidencia del embarazo entre las mujeres de 15 a 19 años que pertenecen a pueblos indígenas y habitan en zonas rurales supera el 20%.

Con relación a la violencia contra las mujeres, algunas manifestaciones que existen en la región son el acoso sexual; la trata y tráfico de mujeres; la violencia obstétrica, doméstica, económica, psicológica, la que padecen mujeres privadas de la libertad, la lesbofóbica y la transfóbica, entre otras y el feminicidio. El feminicidio es la expresión más extrema de violencia contra las mujeres. De acuerdo con la información oficial de 20 países de América Latina y 4 del Caribe disponible en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), en 2019 la cifra de mujeres asesinadas por el solo hecho de ser mujeres había superado las 4.640. De acuerdo con datos del Observatorio, se observa que, mientras que el Brasil y México son los países con mayor número de feminicidios (1.941 y 983, respectivamente), la tasa de feminicidios de Honduras es la más alta de la región, con 6,2 feminicidios por cada 100.000 mujeres.

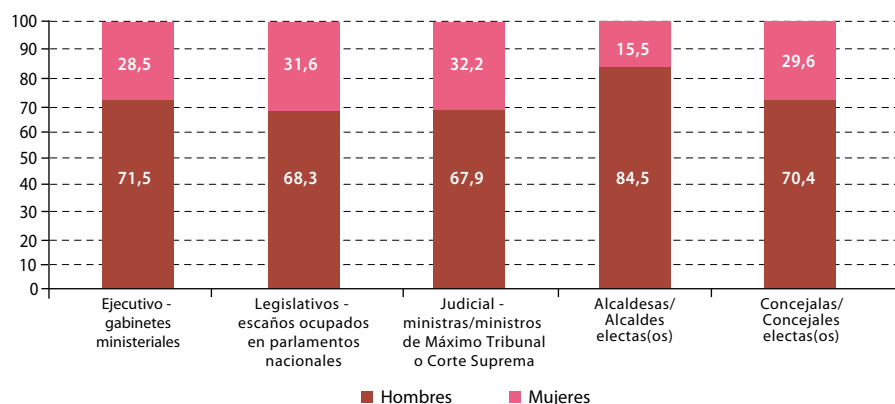
La tercera dimensión de autonomía se refiere a la toma de decisiones e implica el derecho de acceder a cargos de representación popular en las estructuras de los partidos políticos, en cargos directivos del sector público y privado, y en organizaciones ciudadanas y académicas.

En la región se observan importantes avances en términos de igualdad de género. El incremento de la participación de las mujeres en cargos públicos ha sido el resultado de la puesta en marcha de políticas orientadas a impulsar la participación política de las mujeres. La mayor parte de las iniciativas emprendidas consisten en marcos normativos que reconocen y aplican el principio de paridad de género y mecanismos de cuotas para las elecciones políticas. Por ejemplo, Guyana realizó una enmienda a la Ley de Elecciones, la cual establece una cuota de un tercio de mujeres en las listas de candidatos para las elecciones nacionales y locales. Pero también se han desarrollado planes o estrategias nacionales para promover su participación en distintos ámbitos de decisión públicos y privados, así como acciones relacionadas con la participación ciudadana, actividades de comunicación y el fortalecimiento de instituciones y de capacidades de género en el Estado. México, por ejemplo, reformó su Constitución en 2019 para garantizar la paridad de género en todos los cargos públicos de los tres poderes de la Unión y en los tres órdenes de gobierno (CEPAL, 2019b).

A pesar de la aprobación de leyes de paridad y cuotas en las contiendas electorales y en la composición de los partidos políticos en varios de los países de América Latina en años recientes, aún no se ha logrado el 50% de representación de mujeres en los tres poderes del Estado. El promedio regional de mujeres en los tres poderes ronda, en el mejor de los casos, el 30%. Los porcentajes en los cuerpos de representación a nivel local son por regla general los que presentan los porcentajes más bajos (véase el gráfico IV.4).

GRÁFICO IV.4.

América Latina (33 países): promedios generales de participación en cargos de toma de decisiones, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de IPU: Unión Interparlamentaria/ Mujeres en el parlamento. Véase [en línea] <http://www.ipu.org>. Disponible en CEPALSTAT.

^a Datos para Legislativo: escaños ocupados en parlamentos nacionales corresponden a 2019.

La participación política de las mujeres es heterogénea, no solamente entre los países de la región, sino también entre distintos grupos de mujeres en cada país. Los bajos niveles de representación de las mujeres afrodescendientes, indígenas o jóvenes muestran que son grupos mayoritariamente excluidos y, por lo tanto, sus experiencias, intereses y necesidades quedan fuera de la agenda política o son abordados de forma marginal y con una asignación de recursos insuficiente.

Por otra parte, la proporción de empleo en puestos directivos por sexo⁹, según datos de la OIT (2019) durante el periodo de 1991 a 2018 se concentraba en el 65,9% en hombres y solo

⁹ El empleo en los cargos directivos se ha calculado sobre la base de las estadísticas de empleo por sexo y ocupación. Representa la proporción de mujeres empleadas en cargos directivos a partir de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO). Se presentan dos medidas distintas: una referida al conjunto de puestos directivos (categoría 1 de ISCO-08 o ISCO-88) y otra que se refiere únicamente a los puestos de nivel superior y medio, excluyendo a los puestos subalternos (categoría 1 tanto en ISCO-08 e ISCO-88 menos la categoría 14 en ISCO-08 y categoría 13 en ISCO-88). Para más información véase [en línea] <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/index.htm>.

en el 34,1% en mujeres en América Latina y el Caribe. Las mujeres tenían en promedio un 3,7% más de probabilidades de ocupar un puesto directivo si son contratadas por empresas nacionales que por internacionales, y un 10% más de probabilidades de ocupar un puesto directivo cuando hay equilibrio de género en la fuerza de trabajo.

RECUADRO IV.1 COVID-19 y desigualdad de género

Las medidas de distanciamiento social y el cierre de los centros educativos y laborales en respuesta a la pandemia por COVID-19 han ocasionado pérdida de empleos y de ingresos, pero también han aumentado la carga de cuidados de las mujeres. Son ellas quienes realizan mayormente las labores de mantenimiento del hogar, de cuidados y, ante la imposibilidad de que los niños y niñas vayan a la escuela, apoyan en la labor educativa. Niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas enfermas se encuentran en casa y requieren mayor atención y cuidados de las mujeres.

La crisis sanitaria ha puesto en evidencia la injusta organización social de los cuidados en América Latina y el Caribe mostrando una gran desigualdad entre mujeres y hombres, pero también profundizando las desigualdades socioeconómicas, ya de por sí existentes. El aumento en la carga de cuidados ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres de los hogares de quintiles más bajos, quienes tienen la necesidad de seguir trabajando fuera de casa porque no pueden dejar de percibir ingresos, muchas veces realizando labores domésticas y de cuidados en otras casas, pero no tienen medios económicos para subsanar la mayor carga de cuidados en sus propios hogares.

Con las medidas de confinamiento, aquellas mujeres que ya enfrentaban situaciones de violencia en sus hogares, ocasionadas en muchos de los casos por su pareja o expareja íntima, se han visto encerradas con sus agresores y sin posibilidad de acudir a los centros de salud, de ayuda psicológica o a los refugios para mujeres víctimas de violencia. En el caso de que las mujeres agredidas pueden acudir a los centros de salud, se encuentran con que muchos de ellos están saturados y volcados en atender la pandemia, y que los refugios o centros de atención psicológica han sido cerrados debido a la falta de presupuesto público, reorientado para atender la emergencia.

La CEPAL plantea que abordar de manera efectiva la violencia contra las mujeres y la economía del cuidado es clave para transitar la pandemia y para una posterior recuperación económica sostenible y justa. El Compromiso de Santiago es una guía útil para la implementación de políticas públicas que permitan una reactivación sostenible con el enfoque de cuidados en el centro.

El Compromiso de Santiago plantea que para dicho fin se requiere: i) un pacto fiscal y de género para mitigar la emergencia e impulsar una reactivación sostenible y justa; ii) reforzar el financiamiento de políticas para las mujeres durante la pandemia: servicios integrales de atención en violencia de género, salud sexual y reproductiva y cuidados y un ingreso básico de emergencia a mujeres en situación de pobreza; iii) invertir en la economía del cuidado como dinamizador para una reactivación económica con igualdad incluyendo la formalización, remuneración y seguridad social de todos los trabajadores; iv) redistribuir las responsabilidades de cuidado, avanzar en la transformación de los mercados laborales y lograr mayor corresponsabilidad entre el Estado, los hogares, el mercado y las comunidades; y v) expandir la cobertura de programas de empleo y protección social para garantizar los derechos de las mujeres migrantes, afrodescendientes, indígenas, rurales, de comunidades de base y mujeres con discapacidad.

En el contexto de la pandemia, los países de América Latina y el Caribe han ido implementando políticas públicas en áreas como violencia contra las mujeres, economía del cuidado, generación de empleo e ingresos para las mujeres, medidas de protección social y participación de las mujeres en la era digital, entre otras. Dichas medidas están disponibles en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", Informes COVID-19, abril 2020, Santiago; ONU Mujeres/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación", agosto 2020. El Compromiso de Santiago, disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46658-compromiso-santiago-un-instrumento-regional-dar-respuesta-la-crisis-covid-19>; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.



C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades de género

PROPUESTAS



Las políticas prioritarias para disminuir las brechas de género incluyen:

- Para lograr la autonomía económica de las mujeres es necesario generalizar las leyes y políticas laborales que los países de la región han aprobado en materia de propiedad, acceso y control de la tierra, protección social para trabajadoras domésticas remuneradas y sistemas de cuidado, entre otros.
- Para lograr la autonomía física de las mujeres es importante reforzar y ampliar en los países de América Latina y el Caribe las leyes y políticas públicas que se han puesto en marcha en materia de violencia, acoso y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.
- Con respecto a la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones se han logrado avances especialmente en términos de legislación para una mayor participación de las mujeres en la política, pero aún existe la necesidad de una mayor implementación de acciones en ese ámbito.
- Además de avanzar en la autonomía de las mujeres, se requiere transversalizar la perspectiva de género para valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles.

En esta sección, bajo el marco ordenador de las autonomías de las mujeres, se hará un recuento y pondrán ejemplos de los avances replicables que se han logrado en cuanto a la formulación de leyes, planes, estrategias, políticas públicas y programas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres en América Latina y el Caribe alineados con la Agenda 2030, la Estrategia de Montevideo¹⁰ y los principales instrumentos internacionales y regionales a favor de los Derechos Humanos de las Mujeres¹¹.

Antes de entrar concretamente en las políticas públicas bajo el marco ordenador de las autonomías, es importante subrayar que los países de la región han tenido logros y avances importantes en el tema de género, sobre todo en lo que se refiere a legislación y elaboración de planes de igualdad. Por ejemplo, entre 2016 y 2019, Uruguay, Costa Rica, Chile, Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana elaboraron sus planes de igualdad tomando en consideración los enfoques, ejes y medidas de la Estrategia de Montevideo, y al menos otros 6 países establecen como horizonte de plazo el año 2030, alineando de este modo sus planes con la Agenda para el Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2020b)¹². Sin embargo, los avances en políticas públicas para la igualdad de género han sido más heterogéneos en la región, tal como se apreciará en las siguientes secciones.

¹⁰ La Estrategia de Montevideo, bajo los principios de igualdad y no discriminación, plantea cinco enfoques que actúan de forma interrelacionada y que guían las políticas públicas, y diez ejes de implementación que crean las condiciones y los medios para su aplicación plena y efectiva.

¹¹ Los ejemplos de las tres autonomías presentados en esta sección, así como más ejemplos de políticas públicas diseñadas y puestas en marcha para el cierre de brechas de desigualdad entre mujeres y hombres pueden ser consultados en: Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2019b), y Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación (CEPAL 2019c).

¹² Véase el Informe Estrategia de Montevideo en XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (enero 2020). Disponible [en línea] https://conferenciawmujer.cepal.org/h4/sites/crm14/files/presentations/200121_estrategia_de_montevideo_280120.pdf.

1. Autonomía económica de las mujeres

Para lograr la autonomía económica de las mujeres se requieren acciones encaminadas a promover una mayor participación de ellas en el trabajo remunerado, reducir las brechas salariales de género en los mercados laborales, proteger la maternidad y la lactancia, reglamentar el trabajo doméstico remunerado, y crear sistemas integrales de cuidado, financiamiento y posesión de la tierra para las mujeres rurales. Lo anterior implica:

- *Asegurar prácticas laborales no discriminatorias hacia las mujeres por parte de las empresas.* Por ejemplo, el Código de Trabajo de Guatemala, en su Art. 151, prohíbe a los patronos anunciar sus ofertas de empleo especificando como requisito para llenar las plazas el sexo y hacer diferencia entre mujeres solteras y casadas o con responsabilidades familiares. La Ley de Contrato de Trabajo de Argentina presume, salvo prueba en contrario, que el despido de la mujer trabajadora dentro de los siete meses y medio antes y después del parto es por causa del embarazo y, como consecuencia, el patrón es sancionado más fuertemente que una destitución injustificada¹³.
- *Garantizar las licencias por maternidad (y paternidad) bajo los estándares internacionales establecidos por la OIT¹⁴, que marcan un mínimo de 14 semanas de licencia por maternidad, así como descansos para la lactancia (por lo menos 2 descansos diarios durante los 6 meses posteriores al parto, o una reducción de jornada).* Por ejemplo, en el Ecuador el permiso de maternidad se puede extender hasta que se cumpla el año de edad del hijo/a (al igual que en la Argentina y Cuba¹⁵), bajo ciertas circunstancias. Además, se exige al empleador disponer de un espacio para la lactancia en el lugar de trabajo, dependiendo del número de empleadas, o dar las facilidades para que ellas puedan ir a amamantar fuera de las oficinas.
- *Fortalecer las políticas de afiliación obligatoria a la seguridad social de las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado,* que son en su mayoría mujeres. Como ejemplo se encuentra el caso de la Argentina que aprobó en 2013 la Ley N° 26.844 sobre el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares¹⁶. Dicha ley reconoce jornadas de trabajo para efectos de la afiliación a la seguridad social de las trabajadoras del hogar, independientemente de que tengan más de un empleador/a. La inscripción a la seguridad social se hace a través de cuotas y contribuciones tanto por parte del/la trabajadora, como del empleador. La mayoría de los países de América Latina ha avanzado sobre la afiliación obligatoria, aunque aún hay casos como El Salvador, Guatemala y Honduras, que mantienen una política de afiliación voluntaria o de régimen especial con una cobertura inferior al resto de las personas en empleos formales (OIT, 2016).
- *Promover la creación de sistemas públicos de cuidados.* Por ejemplo, con el fin de superar la división sexual del trabajo y la desbalanceada organización social de los cuidados, en Uruguay, la Ley N° 19.353 creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), como el cuarto pilar del sistema de protección social, el cual tiene un enfoque de derechos. Dicho sistema contempla, en caso de que los centros de cuidados se encuentren con su capacidad colmada o no haya cerca de algunos lugares de trabajo, proporcionar becas para el acceso a Centros Privados de Cuidado¹⁷. En Costa Rica, la Ley N° 9.220 de la Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil

POLÍTICAS



La autonomía económica se promueve garantizando prácticas laborales no discriminatorias complementadas con sistemas públicos de cuidados.

¹³ Contrato de trabajo de Argentina. Capítulo II, Art. 178. Disponible [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>.

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo. Disponible [en línea] <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/maternity-protection/lang-es/index.htm>.

¹⁵ Decreto de Ley 339, Cuba. Disponible [en línea] <http://juriscuba.com/legislacion-2/decretos-leyes/decreto-ley-no-339/#:~:text=Durante%20el%20embarazo%20y%20hasta%20el%20matrimonio%20anterior%20al%20parto.>

¹⁶ Ley 26.844 Argentina. Disponible [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm#-text=La%20presente%20ley%20regir%C3%A1%20en,cualquiera%20fuere%20la%20cantidad%20de.>

¹⁷ Véase [en línea] <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/61057/formacion>.



(REDCUDI) articula diferentes instituciones que prestan atención integral de cuidado a la población infantil para permitir la incorporación de las mujeres al mercado laboral. En el sistema, además, se incluye la Red de Atención Progresiva para el Cuidado Integral de las Personas Adultas Mayores¹⁸.

- *Impulsar el acceso al crédito y fomento de emprendimientos de mujeres.* En este tema destaca el programa Mujeres que Lideran, del Banco de Inversión y Comercio Exterior, lanzado en 2018 en la Argentina, que consiste en el otorgamiento de créditos a PYMEs que cuenten con un 51% de acciones en manos de una mujer, o donde esta cifra sea como mínimo del 25% y que cuenten, además, con al menos una mujer en su directorio o en su alta gerencia. En México la Nacional Financiera (NAFIN) desarrolló un producto crediticio llamado Crezcamos Juntas¹⁹ para atender a las empresarias inscritas en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Los créditos tienen ciertos límites y una tasa de interés competitiva, sin garantía hipotecaria ni aval solidario. De noviembre de 2015 a diciembre de 2018, se otorgaron 1.691 créditos.
- *Reforzar los programas de capacitación para el desarrollo de competencias laborales de las mujeres.* Por ejemplo, en Chile, el Programa “Chile Solidario” imparte capacitación a las mujeres en las siguientes áreas: formación para el trabajo y formación microempresarial y laboral, tanto productiva como de servicios. En el Uruguay²⁰ se destaca el Sistema de Cuidados mencionado anteriormente, ya que incorpora cuatro componentes formativos de capacitación, con una duración de más de 180 horas, a través de los cuales puede lograrse la certificación de competencias en el tema de cuidados. El primer curso es sobre la atención a personas en situación de dependencia, con una duración de 90 horas; el segundo es una formación en atención a la primera infancia (niños y niñas de 0 a 3 años) y tiene una extensión total de 90 horas; el tercero es dirigido a personas que cuenten con 5 años o más experiencia comprobada en el cuidado para el proceso de certificación de competencias laborales y el último está dirigido a aquellas personas que se hayan formado en cuidados y se apoya en el proceso de validación de la formación previa. Lo valioso de esta iniciativa es que muchas mujeres podrán ejercer el cuidado con mayores capacidades y recibiendo una remuneración.
- *Poner en marcha programas de fomento educativo para que más niñas y jóvenes se inclinen a estudiar licenciaturas en áreas de tecnología, ciencias, ingenierías y matemáticas (STEM por sus siglas en inglés).* Como ejemplo está la campaña “Más mujeres en Ciencias”²¹ del gobierno de Chile, una iniciativa intersectorial implementada por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) cuyo objetivo es que más mujeres jóvenes se orienten a estudiar licenciaturas en dichas áreas del conocimiento.
- *Fomentar la propiedad de la tierra por parte de las mujeres.* Por ejemplo, en Nicaragua destaca la Ley N° 717, Ley Creadora del Fondo para Compra de Tierras con Equidad de Género para Mujeres Rurales, y en Honduras la Ley para el Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural y su reglamento de 2018. En el Estado Plurinacional de Bolivia existe el Programa “Crédito con Educación Rural (CRECER)”²². Los productos entregados por el programa incluyen servicios financieros (créditos) y de desarrollo integrales (educación), enfocados en el empoderamiento y mejoramiento de la calidad de vida de la mujer rural en seis ejes claves de su vida cotidiana: actividad económica, alimentación, salud, educación, vivienda y seguridad social (CEPAL, 2019b).

¹⁸ Para más información, véase [en línea] <https://www.imas.go.cr/es/general/secretaria-tecnica-de-la-red-nacional-de-cuido-y-desarrollo-infantil>.

¹⁹ Crezcamos Juntas, México. Disponible [en línea] <http://m.sat.gob.mx/RegimenDeIncorporacionFiscal/crezcamosjuntas.htm>.

²⁰ Sistema de Cuidados – Formación, Uruguay. Disponible [en línea] <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/tematica/formacion-cuidados>.

²¹ Mas mujeres en ciencia, Chile. Véase [en línea] https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=4080.

²² CRECER, Estado Plurinacional de Bolivia. Véase [en línea] https://www.crecerifd.bo:8443/BoliviaCrecer/forms/faces/quienes_somos.xhtml.

2. Autonomía física de las mujeres

En relación con la violencia por razón de género contra las mujeres, es necesario avanzar simultáneamente en la elaboración de leyes integrales para erradicar la violencia hacia las mujeres, y en establecer mecanismos de prevención, atención, sanción y reparación del daño. Se requiere coordinación intersectorial a nivel nacional, pero también acciones de cooperación internacional, por ejemplo, en los casos de trata de mujeres y niñas.

i) Derecho a una vida libre de violencia y discriminación

En esta materia es importante:

- *Fortalecer la legislación para erradicar la violencia y el acoso hacia las mujeres*²³. Por ejemplo, en el Ecuador, se ha puesto el tema de la violencia hacia las mujeres en su Constitución, de modo que sea abordado permanentemente dentro de la agenda gubernamental, independiente de la alternancia política²⁴. En México las 32 entidades federativas del país cuentan con una Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia —de las cuales 29 ya publicaron su reglamento— y tienen instalado asimismo el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres²⁵. En el Perú existe una Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos que contempla hasta cinco años de cárcel para los casos más graves de violencia. Se ha reconocido el feminicidio como tipo penal autónomo y se ha tipificado en el Código Penal el acoso sexual y la difusión de imágenes y material audiovisual con contenido sexual. La Argentina también cuenta con la Ley de Protección Integral a las Mujeres, en la cual se considera el acoso en la calle y espacios públicos, la violencia y la discriminación, y busca preservar la integridad física, psicológica, sexual, económica y patrimonial²⁶.
- *Fortalecer la institucionalidad para el adelanto de las mujeres*. Por ejemplo, en Antigua y Barbuda se cuenta con una Corte Modelo de Delitos Sexuales; en Granada existe una Unidad de Violencia de Género en la División de Asuntos de Género y Familia, y en Suriname, el Ministerio de Justicia y Policía creó, en junio de 2017, el Consejo Nacional de Violencia Doméstica, cuya gestión se extenderá por un período de tres años.
- *Promover la existencia de mecanismos de coordinación intersectorial, como son los programas de atención a víctimas de violencia, y los sistemas y unidades de investigación y de justicia especializados, los cuales atienden tanto violencia de género como la trata de mujeres*. Entre dichos mecanismos se encuentran los de reparación del daño a mujeres víctimas de violencia y a sus familias. Chile, por ejemplo, ha elaborado y puesto en práctica un Protocolo para el Acceso Preferencial a Viviendas para Víctimas/Sobrevivientes de Violencia en forma articulada entre Servicio Nacional de la Mujer y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En el Uruguay por su parte, a partir de la aprobación de la Ley N° 18.850 del año 2011, el Estado otorga una pensión no contributiva y una asignación familiar especial a los hijos e hijas de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica²⁷.

²³ Desde octubre de 2016 se han promulgado un conjunto de al menos 28 leyes (en diez países) para prevenir y erradicar la violencia por razón de género contra las mujeres, además de leyes que tipifican el feminicidio, el abuso y el acoso sexual y la trata de personas, entre otras.

²⁴ El artículo 66 constitucional garantiza el derecho de las mujeres a la integridad física, psíquica, moral y sexual y al disfrute de una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. En el artículo 155 se especifica que se considera violencia toda acción que consista en maltrato, físico, psicológico o sexual. Disponible [en línea] <http://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/conoce-tus-derechos.pdf>.

²⁵ Reglamento de funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Disponible [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600599&fecha=17/09/2020.

²⁶ OEA. Disponible [en línea] https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_proteccion_integral_de_mujeres_argentina.pdf.

²⁷ Uruguay. Ley N° 18.850. Pensión no contributiva y asignación familiar especial para hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica. Disponible [en línea] <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3179904.htm>.



La autonomía física se debe promover desde la escala normativa. Debe asegurarse que las leyes se cumplan y que se implementen acciones para garantizar su cumplimiento.

ii) Derechos sexuales y reproductivos

En este ámbito se considera el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, la educación integral para la sexualidad, la garantía de la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley y desincentivar el matrimonio infantil, entre otros. En este tema es relevante:

- *Impulsar la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo.* Por ejemplo, en Chile se promulgó en 2017 la Ley N° 21.030²⁸ que regula la Despenalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Tres Causales e incluye acompañamiento para la madre. En México se modificó en 2016 la Norma Oficial Mexicana para la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres, que incluye el derecho a la interrupción legal del embarazo en el caso de víctimas de violación. En el Uruguay, a fin de superar los obstáculos en el acceso de las mujeres a la interrupción del embarazo, se aprobaron ordenanzas para la obligatoriedad de los prestadores de salud de brindar este servicio de manera oportuna.
- *Desincentivar la práctica nociva del matrimonio infantil.* En México, por ejemplo, en junio de 2019 entraron en vigor las reformas al Código Civil Federal por medio de las cuales se establece como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años, y se derogaron las dispensas y excepciones por parte de autoridades locales y familiares para permitir el matrimonio antes de los 18 años de edad²⁹. En el Código Familiar de Honduras se estableció el matrimonio a partir de los 21 años, con la posibilidad de contraer matrimonio a los 18 años con el consentimiento de los padres, madres, tutores o autoridad pública³⁰.
- *Prevenir embarazos adolescentes no deseados mediante el diseño o fortalecimiento de planes, programas, estrategias, de ser posible intersectoriales, e instituciones que aborden este tema.* Por ejemplo, en la Argentina se creó el Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia; en El Salvador, la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027 y en Guatemala se creó el Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes 2018-2022.
- *Poner en marcha planes, políticas públicas y prácticas institucionales orientadas a la incorporación del enfoque de diversidad sexual, no discriminación e inclusión.* En este sentido en el Uruguay existe el Plan Nacional de Diversidad Sexual³¹ para fortalecer la incorporación de la perspectiva de diversidad sexual, igualdad y no discriminación en las políticas públicas y las prácticas institucionales. Dicho plan se fundamenta en varias leyes, siendo algunas de las más vanguardistas de la región latinoamericana la Ley Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 18.590, 2009) que habilita la adopción por parte de parejas homosexuales en unión concubinaria, y la Ley de Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios (Ley N° 18.620, 2009) que permite a las personas trans obtener un documento acorde a su identidad de género sin que sea necesario para ello las intervenciones quirúrgicas o procesos hormonales.
- *Revisar y fortalecer programas de educación sexual en los currículos ordinarios de los sistemas de educación pública, basados en el conocimiento científico y en los derechos humanos.* Por ejemplo, el Gobierno de la Argentina estableció el derecho de todos los estudiantes a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada en todos los niveles territoriales eliminando la posibilidad de que cada escuela adapte los contenidos a su "ideario institucional".

²⁸ Ley N° 21.030, Chile. Disponible [en línea] <https://www.minsal.cl/ley-n21-030-a-2-anos-de-su-entrada-en-vigencia-ive/#:~:text=La%20Ley%20N%C2%BD21.030,de%20septiembre%20del%20a%C3%B1o%202017.&text=En%20caso%20de%20menores%20de,las%2014%20semanas%20de%20gestaci%C3%B3n.>

²⁹ México. Secretaría de Gobernación. Disponible [en línea] [https://www.gob.mx/segob/prensa/entran-en-vigor-las-reformas-al-codigo-civil-federal-que-prohiben-el-matrimonio-infantil-y-adolescente.](https://www.gob.mx/segob/prensa/entran-en-vigor-las-reformas-al-codigo-civil-federal-que-prohiben-el-matrimonio-infantil-y-adolescente)

³⁰ Disponible [en línea] [https://criterio.hn/congreso-hondureno-eleva-18-anos-la-edad-minima-contrar-matrimonio/.](https://criterio.hn/congreso-hondureno-eleva-18-anos-la-edad-minima-contrar-matrimonio/)

³¹ Plan Nacional de Diversidad Sexual, Uruguay. Disponible [en línea] [https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-de-diversidad-sexual.](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-de-diversidad-sexual)

3. Autonomía en la toma de decisiones

Dentro de este acápite se incluyen políticas públicas prioritarias para lograr la autonomía de las mujeres a través de leyes, políticas y programas que incentiven su participación en puestos de toma de decisiones, tanto en el ámbito político (paridad o porcentajes y cuotas de representación), como en el ámbito laboral, ya sea en el sector privado, el sector público o la academia, al frente de sindicatos y también en organizaciones comunitarias; es decir, a todos los niveles. Algunas alternativas son:

- *Acciones afirmativas a favor de una mayor participación de las mujeres en los partidos políticos, las campañas electorales y en los tres poderes del Estado.* Por ejemplo, en Chile se aprobó la Ley N° 20.840³² (sustitución binominal), a través de la cual se obliga a los partidos políticos, a partir de las elecciones parlamentarias de 2017 hasta las de 2029, a presentar un porcentaje no menor del 40% de mujeres y de hombres entre sus candidatos, constituyéndose así en una política de “paridad flexible”. En la Argentina, en 2017 se aprobó a nivel nacional la Ley N° 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, que consagra la adhesión del país al concepto de democracia paritaria. Además, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) ha asumido, junto con la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA), el compromiso de monitorear su cumplimiento. México reformó la Constitución en 2019 para garantizar la paridad de género en todos los cargos públicos de los tres poderes de la Unión y en los tres órdenes de Gobierno.
- *Incorporar en la legislación laboral mecanismos para un mayor acceso y participación de las mujeres en asociaciones, organizaciones e instituciones estatales.* Por ejemplo, en Chile se aprobó la Ley N° 20.940, que moderniza el sistema de relaciones laborales y establece la obligación de incorporar en los estatutos de las organizaciones mecanismos que garanticen la integración de mujeres en sus directorios, y la Ley N° 20.881, que asegura la representatividad de socios y socias.
- *Llevar a cabo acciones conducentes a la construcción de una institucionalidad de género robusta.* En la República Dominicana, por ejemplo, se crearon comisiones de género en la Cámara de Diputados y en el Senado, oficinas de género en los ayuntamientos y Comisiones de Políticas de Igualdad entre Hombres y Mujeres tanto en la Junta Central Electoral como en el Tribunal Superior Electoral. El país también cuenta con un Observatorio de Participación Política de las Mujeres, dirigido por la Junta Central Electoral.

POLÍTICAS



Las acciones afirmativas para favorecer la participación de las mujeres en todos los ámbitos son esenciales.

4. Herramientas de transversalización de género³³

Además de las acciones orientadas específicamente a promover la igualdad de género, es importante implementar otras acciones que permitan transversalizar el tema en otros rubros temáticos. Entre estas acciones están:

- *Poner en marcha programas de sensibilización y de fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos que tengan entre sus funciones dar atención a las mujeres víctimas de violencia o a mujeres que están buscando ejercer sus derechos sexuales o reproductivos, así como mecanismos de información u orientación.* En Chile, por ejemplo, el Poder Judicial ha sensibilizado a jueces y juezas sobre todas las formas existentes de violencia contra las mujeres, a fin de proveer asistencia adecuada a las víctimas. En México, el Modelo de Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes

³² Véase [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039>.

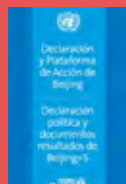
³³ De acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (julio de 1997): “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles.... El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de género”. Véase [en línea] <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>.

de la Secretaría de Salud contempla el desarrollo de talleres de capacitación para que todas las instituciones de salud a nivel nacional tengan un marco estandarizado (conceptual y operativo) de atención a la salud sexual y reproductiva.

- Continuar con la elaboración y perfeccionamiento de presupuestos nacionales y subnacionales con perspectiva de género y complementar esos esfuerzos con un análisis y evaluación (CEPAL, 2019c). Por ejemplo, en El Salvador, la Asamblea Legislativa aprobó un incremento del 13,6% para el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) para el ejercicio fiscal 2019. Se debe sin embargo “blindar” los presupuestos en la medida de lo posible, ya que en momentos de crisis de cualquier tipo, como es el caso de la actual pandemia por COVID-19, se tiende a recortar los presupuestos dirigidos a los Institutos de las Mujeres, como actualmente sucede en México.

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



ONU Mujeres (2015), *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Disponible [en línea] https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019 b) *Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030* (LC/CRM.14/5). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44956-informe-regional-avance-la-aplicacion-la-estrategia-montevideo-la-implementacion>.



Benavente, M.C. y A. Valdés (2014), *Políticas públicas para la igualdad de género*, Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf



Sitio web del Observatorio de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible en línea en <https://oig.cepal.org/es>.

E. Preguntas

- Realice un diagnóstico sobre la disponibilidad de datos de género de su país, región o territorio y, en caso de requerirse, proponga una política pública para abordar dicha situación.
- Identifique el grado de cumplimiento de su país, región o territorio con respecto a los derechos humanos de las mujeres establecidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

- Realice un diagnóstico para ubicar cuáles políticas públicas existen en su país en materia de igualdad laboral entre mujeres y hombres, y proponga una que falte.
- Identifique una política pública que esté vigente en su país, región o territorio y que dificulte o reduzca la autonomía física de las mujeres, analice por qué la dificulta y proponga qué haría para subsanar esa situación.
- Más allá de la legislación existente en su país, región o territorio en torno a la participación de las mujeres en el ámbito político, sugiera una política pública factible que fomente la participación de las mujeres en los tres poderes de gobierno y describa cómo la implementaría.

Referencias bibliográficas

Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>.

Benavente R, M.C. y A. Valdés (2014), *Políticas públicas para la igualdad de género*, Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37226>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46225/1/S2000667_es.pdf.

____ (2020b), "Compromiso de Santiago", Decimocuarta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago, 27 a 31 de enero de 2020. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://conferenciademujer.cepal.org/14/es/documentos/compromiso-santiago>.

____ (2019a), *Autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45032-la-autonomia-mujeres-escenarios-economicos-cambiantes>.

____ (2019b), Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030 (LC/CRM.14/5), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44956-informe-regional-avance-la-aplicacion-la-estrategia-montevideo-la-implementacion>.

____ (2019c), *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación* (LC/CRM.14/4). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44959-informe-regional-examen-la-declaracion-la-plataforma-accion-beijing-paises>.

____ (2018), *Panorama social de América Latina 2018*, LC/PUB.2019/3-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

____ (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, (LC/CRM.13/5), Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf.

____ (2016a), *Panorama social de América Latina 2016*, (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible. [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

____ (2016b), *La Matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40668>.

____ (2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf.

____ (1996), "Violencia de género: un problema de derechos humanos", *Serie Mujer y Desarrollo* N°16 (LC/L.957), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf?sequence=1.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2019), "Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina", Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 21 (LC/TS.2019/66), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44916-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-evolucion-perspectivas-la-participacion>.

Observatorio de Igualdad de Género (s/f), "Notas para la igualdad N° 29". Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_29_las_mujeres_en_los_sistemas_de_pensiones.pdf.

OIT/CEPAL/FAO/ONUMujeres/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), "Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género, Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe". Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), *Las mujeres en la gestión empresarial: argumentos para un cambio*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_700977.pdf.

____ (2016), *Documentos de política de protección social. Protección social del trabajo doméstico Tendencias y estadísticas*. Disponible [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=53512>.

ONU Mujeres (Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2015), *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Disponible [en línea] https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

____ (2012), *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*. Disponible [en línea] http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw_legislation-handbook_sp1%20pdf.pdf?la=es&vs=1839.

PNUD/ONU Mujeres (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2017), *Del compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Documento de análisis regional. Disponible [en línea] https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/del-compromiso-a-la-accion--politicas-para-erradicar-la-violenci.html.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2019), *Descifrar el código: La educación de las niñas y las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)*, Francia. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366649?posinset=1&queryid=d5f381da>.

UNFPA/Plan Internacional Américas (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2019), *Una realidad oculta para niñas y adolescentes. Matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas en América Latina y el Caribe*. Reporte regional. Disponible [en línea] <https://lac.unfpa.org/es/publications/matrimonios-y-union-es-infantiles-tempranas-y-forzadas-una-realidad-oculta-en-am%C3%A9rica>.

UNFPA/MIDIS (Fondo de Población de las Naciones Unidas/Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay) (2018), *Plan Nacional de Diversidad Sexual* [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Diversidad%20Sexual.pdf>.

Unión Interparlamentaria (2017), *Las mujeres en el parlamento en 2017*. Disponible [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/es_mujeres_en_parlamentos_2017.pdf.



Infancia y adolescencia¹

A. Marco normativo

Existen diversos instrumentos internacionales que establecen las normas globalmente acordadas sobre la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Entre dichos instrumentos se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)² y los pactos internacionales asociados (1966), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)³, el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo o trabajo (1973), la Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño (1990), el Convenio N° 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (1999) y los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño (2000), entre otros⁴. Asimismo, se aboga por el progreso y cumplimiento de estos derechos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la Agenda Regional de Población y Desarrollo y en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo.

La Convención sobre los Derechos del Niño define como niño y niña a todo ser humano menor de 18 años, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad⁵.

Si bien la definición previa acota de manera precisa el rango de edad de la niñez, no existe un consenso claro cuando se trata de distinguir los rangos de edad asociados a las subetapas del proceso de desarrollo en esa etapa del ciclo de vida. Estas subetapas son importantes debido a que en ellas se identifican necesidades diferenciadas y se denominan: primera infancia, infancia y adolescencia.

En la mayoría de los países de la región las legislaciones en la materia plantean el umbral de los 12 años para delimitar la infancia de la adolescencia. Por su parte, en el caso de la primera infancia, cuya definición planteada por el Comité de los Derechos del Niño refiere al periodo desde el nacimiento hasta el momento en que inicia su escolarización⁶, existe heterogeneidad entre los países, aunque la mayoría asume de manera tácita (no escrita) la edad de 6 años como umbral. A partir de estos elementos, en este capítulo se propone que la primera infancia abarque de los 0 a 5 años, la infancia entre los 6 y hasta los 11 años y la adolescencia de los 12 a los 18 años.

¹ Este capítulo fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de México de la CEPAL; Elsa Gutiérrez, Asistente de investigación de la misma Unidad y Citlalli Lamotte, Consultora de la misma Unidad.

² En su artículo 25 menciona que la infancia tiene "derecho a cuidados y asistencia especiales".

³ La Convención posee 54 artículos sobre promoción y protección de los derechos de las niñas y los niños.

⁴ Numerosos tratados internacionales hacen referencia a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

⁵ Véase [en línea] <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

⁶ El Comité de los Derechos del Niño hace la propuesta de definir la primera infancia como el periodo comprendido entre los 0 y los 8 años de edad.

Los instrumentos internacionales y los estudios sobre la niñez permiten realizar un diagnóstico⁷ sobre las temáticas más relevantes en esta etapa, entre las cuales se encuentran el cuidado y desarrollo infantil temprano, el uso de tecnologías y la protección infantil⁸. En la Agenda 2030 se destaca la importancia de analizar las realidades de niños, niñas y adolescentes en cuestiones como: pobreza (ODS 1), malnutrición (ODS 2), falta de acceso a servicios de salud (ODS 3), baja calidad de educación (ODS 4), igualdad de género (ODS 5), acceso a servicios de agua y saneamiento (ODS 6), acceso a trabajo decente (después de los 14 años) y erradicación de la explotación laboral infantil (antes de los 14 años)⁹ (ODS 8), entorno seguro (asociado al derecho a la protección) (ODS 11), reducción de desigualdades (ODS 10) y posibilidad de vivir una vida libre de violencia (ODS 16).

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a los niños, niñas y adolescentes¹⁰



- La niñez es el periodo comprendido desde el nacimiento hasta los 18 años según la Convención sobre los Derechos del Niño. La mayoría de los países divide la niñez en tres etapas: primera infancia (0 a 5 años), infancia (6 a 12 años) y adolescencia (13 a 18 años).
- Para el año 2020 tres de cada diez habitantes de América Latina y el Caribe eran menores de 18 años, lo que representa cerca de 200 millones de niños, niñas y adolescentes.
- La niñez en la región enfrenta niveles de pobreza más elevados que cualquier otro grupo de edad con un 46,2%, y es uno de los grupos poblacionales que sufre mayores brechas de desigualdad. La experiencia de la pobreza en todas sus manifestaciones y la desigualdad en la infancia tiene efectos perdurables a lo largo del ciclo de vida.
- Los niños, niñas y adolescentes del grupo de menores ingresos tienen menor acceso a la protección social, educación, salud, vivienda y servicios básicos.
- Otros ejes estructurantes que agudizan la desigualdad en la infancia son el trabajo infantil (según la OIT, 10,5 millones de niños, niñas y adolescentes se encuentran en esta situación), el embarazo a temprana edad, el acoso escolar y la violencia.

De acuerdo con las estimaciones demográficas de la CEPAL, en el año 2020 habitaban en América Latina y el Caribe¹¹ cerca de 200 millones de niños y niñas de 0 a 18 años, representando a 3 de cada 10 habitantes de la región, con una distribución por sexo cercana a la paridad (51% hombres y 49% mujeres)¹².

⁷ Véase en "Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición". Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4044-enfoque-derechos-politicas-infancia-indicadores-su-medicion>.

⁸ La protección infantil refiere a las labores de prevención y respuesta a la violencia, la explotación y el abuso contra niños, niñas y adolescentes que se encuentran establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

⁹ El trabajo infantil se refiere a los niños que trabajan en contravención de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que aparecen en las Convenciones 138 y 182, e incluye a todos los niños menores de 12 años que trabajan en cualquier actividad económica, así como a los que tienen de 12 a 14 años y hacen un trabajo pesado, y a los niños y las niñas sometidos a las peores formas de trabajo infantil.

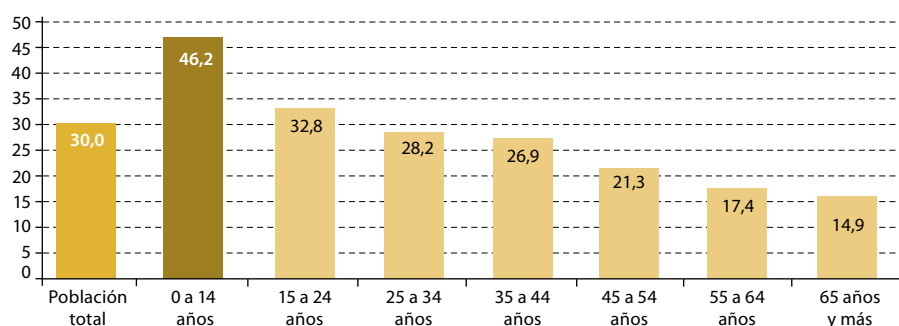
¹⁰ Algunos de los documentos elaborados por la CEPAL en esta línea temática son: "Gastos en salud, crecimiento económico y mortalidad infantil: antecedentes de países desarrollados y en desarrollo" (2018), "El derecho a la alimentación saludable de los niños y niñas de América Latina y el Caribe" (2018), "Medición multidimensional de la pobreza infantil" (2017) "Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad" (2016). Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/publications/list/topic/53>.

¹¹ Incluye 48 países: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Caribe Neerlandés, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Guyana Francesa, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Malvinas (Falklands), Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Martín (Parte francesa), San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

¹² Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar la gran diversidad demográfica que existe en la región. En algunos países centroamericanos y Haití el porcentaje de la población menor de 18 años excede el promedio regional por amplios márgenes, mientras que en los países del Cono Sur y Cuba se ubica en menos de 25%.

Estos niños y niñas están más propensos a la pobreza que otros grupos etarios. Si bien las cifras de la CEPAL (2018) indican que hubo una reducción en la prevalencia de pobreza en el período 2002-2016 que alcanzó a todos los grupos etarios, en términos comparativos se redujo en menor medida entre los niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años. En 2018 la población que concentra mayor porcentaje de pobreza en América Latina es el grupo etario de 0 a 14 años con un 46,2% (véase el gráfico V.1)¹³. Además, la evolución reciente no ha sido favorable. Entre los niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años, la tasa de la pobreza monetaria aumentó casi tres puntos porcentuales entre 2012 y 2017 (CEPAL, 2018). Esta realidad compromete las posibilidades de desarrollo personal de los niños y niñas y, en consecuencia, el desarrollo futuro de los países y de la región¹⁴.

GRÁFICO V.1
América Latina (18 países): pobreza
por grupos etarios, 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la base de CEPALSTAT (2020) y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Además de la pobreza, el trabajo infantil es una problemática prevaleciente en la región. Según estimaciones de la OIT, en 2016 había 10,5 millones de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil en América Latina y el Caribe, correspondiente al 7,3% de la población regional de 5 a 17 años. De estos, el 4,4% realizaba trabajo peligroso (OIT, 2017). Aun cuando hay variaciones entre los países, se constata que la mayor proporción de niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil se dedica a actividades agrícolas, está en el sector informal y, en especial, en el trabajo familiar no remunerado (OIT/CEPAL, 2018). Además de representar una grave vulneración de derechos, el trabajo infantil deja huellas que se perpetúan a través de las generaciones, contribuyendo a explicar fenómenos como la reproducción intergeneracional de la pobreza y, en especial, la persistencia de la desigualdad¹⁵ (CEPAL, 2017a).

En materia de educación, según UNICEF un 61% de niños y niñas de 36 a 59 meses de edad asistía en 2017 a un programa de atención a la primera infancia en América Latina. La tasa bruta de matrícula en preprimaria en América Latina y el Caribe fue de 78,1% en 2019 (datos extraídos de CEPALSTAT, 2020). Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2017) menciona que el número de niños y niñas sin escolarizar en edad de asistir a la escuela primaria en América Latina es de aproximadamente 2,8 millones, de los cuales alrededor de 1,2 millones son niñas y 1,6 millones son niños. Además, la asistencia escolar se reduce conforme se pasa a secundaria alta para ambos sexos, siendo marginalmente mayor la matrícula en el caso de las mujeres (véase el gráfico V.2).

ESTADÍSTICAS

2017
CIFRAS DE LA OIT

450.000

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

5 - 17 AÑOS

realizaron trabajo peligroso

<http://www.oit.org/global/topics/child-labour/lang-es/index.htm>

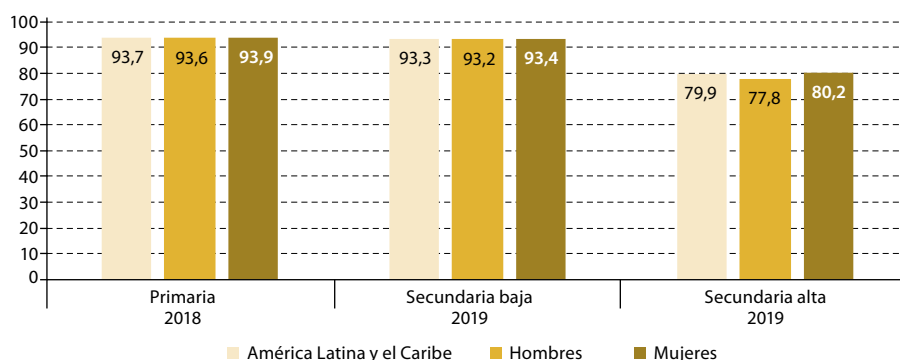
¹³ Para saber más sobre pobreza infantil, véase Espíndola y otros (2017), "Medición multidimensional de la pobreza infantil", CEPAL y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

¹⁴ Reducir la pobreza en la infancia se encuentra plasmado en la meta 1.2 de los ODS.

¹⁵ La eliminación del trabajo infantil se encuentra plasmada como una meta global en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.7.

GRÁFICO V.2

América Latina (41 países): tasa neta de matrícula primaria, secundaria baja y secundaria alta, según sexo, 2018-2019^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Base de datos en línea - <http://stats.uis.unesco.org/>.

^a Incluye 41 países: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Identificar las brechas hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes es una prioridad.

Entre otros temas educativos relevantes se incluye la garantía del derecho a una educación de calidad para todos, meta aún no alcanzada en América Latina y el Caribe. El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, en su tercer estudio regional comparativo y explicativo (TERCE) de 2015¹⁶, presenta los resultados de la evaluación del rendimiento de estudiantes de tercer y sexto grado de primaria en escritura, lectura, matemáticas y ciencias naturales. De un total de 15 países, el estudio destaca que en la región hay esencialmente tres grupos de logros educativos: en primer lugar, los que alcanzan un logro de aprendizaje por encima del promedio regional, grupo en que se encuentran cinco países. Después, cuatro países cuyos resultados oscilan entre este primer grupo y el promedio, dependiendo del área y del grado. Hay un país que, en general, está alrededor del promedio y solamente en un caso (lectura 6º grado) debajo del promedio. Y, finalmente, seis países participantes que se encuentran consistentemente debajo del promedio.

Otra situación a la que se enfrentan los niños y niñas de la región es el acoso escolar o *bullying*. Según la base de datos de la UNESCO¹⁷, el porcentaje de estudiantes que experimentaron acoso escolar en los últimos 12 meses fue de 31,6% en Honduras (2012), 24,5% en la Argentina (2012) y 24,3% en la República Dominicana (2016). La violencia escolar, además de ser de tipo físico y/o psicológico, se perpetra a través de los medios digitales, incluida la divulgación de fotos o mensajes. Este es un tema emergente para este grupo poblacional. La investigación realizada por UNICEF (2018) respecto de la violencia escolar muestra que ésta se concentra en determinados grupos vulnerables, afectando principalmente a personas con discapacidad o sobrepeso, personas LGBTI o de procedencia indígena o afrodescendiente, siendo más común que se manifieste físicamente entre los hombres y de forma psicológica entre las mujeres. Según UNESCO, en Centroamérica el porcentaje de estudiantes que fueron víctimas de *bullying* llegó al 26% en hombres y 24,3% en mujeres. Estos datos aumentan cuando se involucra la violencia física, específicamente en hombres con un 33,9% de víctimas. En el caso de Sudamérica este porcentaje se incrementa a un 45,3% de varones que enfrentan violencia física en la escuela y en el caso de la región del Caribe, un 46,4% (UNESCO, 2019).

¹⁶ Incluyen 15 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

¹⁷ Véase [en línea] <http://uis.unesco.org/>.

En materia de salud, en el periodo 2015-2020 la tasa bruta de mortalidad en la región es de 6 por cada mil habitantes, llegando la mortalidad infantil a 16,1 por cada mil nacidos vivos y la mortalidad en menores de 5 años es de 20,8 por cada 1000 nacidos vivos¹⁸. La tasa de mortalidad en menores de 5 años refleja una brecha de género, dado que la mortalidad de los niños es mayor (22 por cada mil nacidos vivos) que el de las niñas (17 por cada mil nacidos vivos). Son mayores las probabilidades de muerte infantil en las zonas rurales que en las urbanas, en buena parte debido a la falta de acceso a infraestructura. La organización no gubernamental Save the Children (2015) menciona que en Honduras, para el año 2012, una niña o un niño nacido en la región de Islas de la Bahía tenía tres veces y media más probabilidades de morir que un niño o una niña nacido en la región más favorecida del país. También existe evidencia que las tasas de mortalidad infantil y en la niñez son superiores entre niños y niñas afrodescendientes e indígenas (CEPAL, 2017b).

A su vez, UNICEF (2015) señala que los niños, niñas y adolescentes de las familias de menores recursos tienen, en promedio, casi el doble de probabilidades de morir antes de su quinto cumpleaños que los niños de las familias de mayores ingresos. A nivel mundial, los niños y niñas que nacen en las zonas rurales, así como aquellos cuyas madres no tuvieron acceso a la escuela, también tienen más probabilidades de morir antes de los 5 años que los que nacen en las zonas urbanas o cuyas madres asistieron a la escuela.

Con relación a la salud mental, a nivel mundial la OMS estima que uno de cada cinco adolescentes sufre un trastorno de esta naturaleza cada año. La autolesión es la tercera causa principal de muerte entre los adolescentes y la depresión es una de las principales causas de discapacidad, y en algunos casos deriva en suicidios¹⁹. Los trastornos de salud mental de los adolescentes son un problema importante, pero con frecuencia desatendido y con falta de datos para América Latina y el Caribe. Los datos sugieren que los problemas en este ámbito pueden estar concentrados en las y los adolescentes de entornos socioeconómicos más pobres (Steptoe y otros, 2007), indígenas o de otros grupos étnicos minoritarios (Caldas de Almeida y Horvitz-Lennon, 2010), con bajos niveles educativos (Gaviria y Rondon, 2010), residentes en zonas con altos niveles de violencia (Espinola-Nadurille y otros, 2010) y en entornos con pocas oportunidades de empleo (Gaviria y Rondon, 2010)²⁰.

En 2017, la desnutrición infantil (con peso inferior al normal) en niños menores de 5 años en América Latina y el Caribe era de 2,7%. La condición de pobreza determina una brecha de desigualdad en este ámbito. En un análisis de diez países de la región, los niños y niñas más pobres, que representan el 20% de la población infantil, sufren tres veces más de desnutrición crónica, siendo mayor la inseguridad alimentaria entre la infancia indígena y rural que entre la no indígena y la urbana (FAO/OPS/WFP/UNICEF, 2018). UNICEF (2016) menciona que el peso al nacer es mayor en recién nacidos cuyas madres pertenecen a los quintiles más ricos, viven en zonas urbanas y han recibido educación secundaria o superior.

A nivel mundial, la Organización Mundial de la Salud²¹ (OMS) ha mencionado que entre 1975 y 2016 la prevalencia de la obesidad casi se ha triplicado, principalmente a consecuencia de una ingesta de alimentos de alto nivel calórico y un aumento del sedentarismo. La obesidad es un factor de alto riesgo de enfermedades no transmisibles, como afecciones cardiovasculares, diabetes, trastornos del aparato locomotor y algunos tipos de cánceres. La CEPAL y UNICEF (2018) mencionan que la prevalencia del sobrepeso



¹⁸ Incluye 48 países: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Caribe Neerlandés, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Guyana Francesa, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Malvinas (Falklands), Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Martín (Parte francesa), San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

¹⁹ Véase mapa didáctico sobre la tasa de suicidios a nivel mundial con edad estandarizada proporcionada por la OMS [en línea] http://gamapservr.who.int/gho/interactive_charts/mental_health/suicide_rates/atlas.html.

²⁰ Véase UNICEF (2016), Informe de Equidad de Salud. Análisis de las inequidades en salud reproductiva, materna, neonatal, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe para guiar la formulación de políticas.

²¹ Véase [en línea] <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>.



INSTITUCIONES

Diversas instituciones a nivel regional realizan esfuerzos por generar información sobre la población infantil en temas de pobreza, trabajo infantil, educación y salud. Entre ellas destacan la OIT, UNICEF, UNFPA, FAO, OPS y la CEPAL.

en menores de 5 años en América Latina y el Caribe es de 7,3%, lo que significa que cerca de 4 millones de niños y niñas de esa edad padecen de sobrepeso u obesidad. Los tres países con mayor prevalencia son el Paraguay con 12,4% (2016), Barbados con 12,2% (2012) y el Estado Plurinacional de Bolivia con 10% (2016).

Otro ejemplo de manifestaciones de desigualdad en la salud se observa en la prevalencia del embarazo adolescente. A pesar de que la cantidad de embarazos en adolescentes ha disminuido entre 2008 y 2017, de 73 hijos por cada mil mujeres de 15 a 19 años a 64 hijos, respectivamente, sigue siendo un gran desafío en la región. América Latina es la segunda región con mayor tasa de fecundidad entre mujeres de 15 a 19 años. En 2017 en el Ecuador, por ejemplo, nacían 79 hijos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años (UNFPA, 2020). De acuerdo con OPS, UNFPA y UNICEF (2016) la probabilidad de embarazo es hasta cuatro veces mayor en las adolescentes que no han asistido a la escuela o solo tienen educación primaria que en las que han recibido educación secundaria. Asimismo, la probabilidad de embarazo es entre tres y cuatro veces mayor en las adolescentes de hogares del quintil inferior que entre las del quintil superior. En algunos países, las adolescentes indígenas, y en especial quienes viven en el medio rural, se ven afectadas de forma desproporcionada por el embarazo precoz.

Existen muy pocos datos sobre los impactos del embarazo en menores de 15 años. En 2015 Planned Parenthood Global publicó un informe basado en un estudio multinacional²² sobre los efectos en la salud de la maternidad forzada en niñas de 9 a 14 años, que mostró que un porcentaje elevado de las participantes del estudio padecieron algún tipo de complicación durante el embarazo (anemia, preeclampsia) o parto prematuro, entre otros, o presentaron algún problema de salud mental. Además, se documentó que la mayoría de las participantes procedían de familias pobres o en extrema pobreza que por lo general vivían en las afueras de una ciudad o en zonas rural o semirurales.

En materia de vivienda y servicios básicos se menciona que “la falta de acceso y calidad de los servicios de agua y saneamiento se relaciona de forma directa con la morbilidad, desnutrición y mortalidad infantil” (CEPAL/UNICEF, 2010). De acuerdo con CEPAL/UNICEF (2018) en América Latina y el Caribe los hogares en la zona urbana que contaban con acceso a fuentes mejoradas de agua potable en 2002 llegaban al 96% y para el año 2015 aumentó a 98%, mientras que en las zonas rurales el mismo indicador pasó de 73% en 2002 a 84% en 2015. Esta brecha se asocia con riesgos de contraer enfermedades debido a aguas contaminadas o al manejo inadecuado de desechos. Los niños y niñas con mayores riesgos de contraer enfermedades infectocontagiosas y morir por diarrea, deshidratación o desnutrición son aquellos que tienen entre 0 a 4 años de edad, siendo el riesgo más alto para aquellos que viven en zonas rurales (CEPAL/UNICEF, 2010).

Con respecto a la violencia intrafamiliar, si bien no hay datos específicos de cada uno de los países de la región sobre algún tipo de disciplina violenta hacia niños y niñas (agresión psicológica o castigos corporales), hay evidencia que los infantes son vulnerables a la violencia por parte de sus cuidadores y otros familiares. UNICEF (2017) menciona que los niños que reciben cuidados inadecuados, en particular durante el primer año de vida y generalmente por parte de madres que a su vez fueron abandonadas o maltratadas, son más sensibles a los efectos del estrés y muestran más problemas de comportamiento que los niños que reciben cuidados adecuados²³.

Para concluir la sección se destaca la existencia de diversas herramientas metodológicas que pueden apoyar a la elaboración de insumos diagnósticos en temas específicos para este grupo etario, destacando la metodología para estimar pobreza infantil²⁴ y el documento guía

²² Disponible [en línea] https://www.plannedparenthoodaction.org/uploads/filer_public/db/6d/db6d56cb-e854-44bb-9ab7-15bb7fc147c5/ppfa-stolen-lives-english.pdf.

²³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Estimaciones en disciplina infantil para la región de América Latina y el Caribe, basado en Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS) (2010-2015), UNICEF, Área de Monitoreo y Evaluación, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <http://mics.unicef.org/surveys>.

²⁴ Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-01.php?gref=3>.

para elaborar indicadores de derechos en la infancia de la CEPAL²⁵, el manual de metodología de evaluación rápida sobre trabajo infantil de la OIT²⁶ y la metodología para la identificación de adolescentes en mayor riesgo de embarazo del gobierno de Colombia²⁷.

RECUADRO V.1 COVID-19 y su impacto en la infancia y adolescencia

La pandemia del COVID-19 tiene impactos negativos considerables de corto, mediano y largo plazo en la infancia. Se ha reportado una proporción relativamente baja de casos de niños y adolescentes contagiados con COVID-19 y la mayoría ha experimentado síntomas leves (OPS, 2020). Sin embargo, la afectación indirecta de la pandemia puede ser relevante, por ejemplo, por la posibilidad de que dejen de recibir vacunas (particularmente, las que se aplican en las escuelas a las que no asisten por las medidas de aislamiento social) o perder el acceso a los controles de salud. Otro efecto potencial es el incremento de embarazos adolescentes que UNFPA estima en alrededor de medio millón de embarazos adicionales en el año 2020, ocasionados por dificultades y barreras en el acceso a métodos anticonceptivos y servicios de salud sexual y reproductiva, así como debido a que las medidas de confinamiento aumentan la exposición a situaciones de violencia sexual y abuso en el ámbito intrafamiliar.

Otras afectaciones se reflejan en el ámbito educativo. De acuerdo con Human Rights Watch, más del 91% de los alumnos de todo el mundo durante una parte importante del primer semestre de 2020 no asistieron a la escuela (HRW, 2020). UNESCO a su vez estimó que a mediados de mayo de 2020 más de 160 millones de estudiantes de América Latina y el Caribe de todos los niveles de enseñanza, habían dejado de tener clases presenciales. Información recolectada sobre los 33 países de América Latina y el Caribe hasta el 7 de julio de 2020 confirma que la mayoría de los países suspendieron suspensión las clases presenciales en todos los niveles educativos. Si bien a raíz de la pandemia las plataformas de aprendizaje en línea tomaron preponderancia, aún persisten brechas considerables en el acceso efectivo al mundo digital. En 2016, según el promedio de 14 países de América Latina, alrededor de un 42% de las personas que viven en áreas urbanas tenían acceso a Internet en el hogar, en comparación con un 14% de aquellas que viven en áreas rurales. La desigualdad en el acceso a oportunidades educativas por la vía digital aumentará las brechas preexistentes en materia de acceso a la información y el conocimiento.

Por otra parte, la pérdida masiva de puestos de trabajo y de fuentes de ingresos, junto con la inseguridad económica de las familias incrementa el riesgo al trabajo infantil, la explotación sexual y el matrimonio infantil. Además, las tensiones que atraviesan las familias, sobre todo aquellas en cuarentena o confinamiento, agudizan la incidencia de la violencia doméstica. Otro riesgo para considerar radica en que, al elevarse la tasa de fallecimientos por COVID-19, más niños y niñas estarán en situación de orfandad, quedando vulnerables a la trata y otros tipos de explotación, como explotación sexual y trabajo infantil.

Entre las acciones que los gobiernos pueden implementar en este contexto son: transferencias monetarias para evitar el trabajo infantil, continuidad educativa a distancia, aumento en redes de protección a la orfandad, seguimiento a la violencia intrafamiliar y aseguramiento de la continuidad de los servicios de salud en la infancia y adolescencia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CEPAL/UNESCO (2020), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19", Informe COVID-19, Agosto 2020. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf; Human Rights Watch. Disponible [en línea] <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/09/devastador-impacto-del-covid-19-para-ninos-y-ninas>; CEPAL (2020), "La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe". Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45679/1/NotaTecnica1OIT-CEPAL_es.pdf; OPS (2020), "Seminario virtual: COVID-19 y el síndrome inflamatorio multisistémico en niños y adolescentes". Disponible [en línea] <https://www.paho.org/es/eventos/seminario-virtual-covid-19-sindrome-inflamatorio-multisistémico-ninos-adolescentes>.



²⁵ Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4044>.

²⁶ Disponible [en línea] <https://www.ilo.org/ippecinfo/product/viewProduct.do?productId=4645>.

²⁷ Disponible [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/A/-Conpes147-manual-identificacion.pdf>.

C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades en niños, niñas y adolescentes

PROPUESTAS



Las políticas prioritarias para reducir la desigualdad en la población infantil y adolescente incluyen:

- La promoción del bienestar y de la inclusión social en todas las etapas de la infancia mediante políticas encaminadas a la universalización de la salud y la educación de calidad y a sistemas de protección social que conjuguen transferencias monetarias, políticas de cuidado y de desarrollo infantil temprano que garanticen el acceso a los servicios sociales y la atención a problemas emergentes.
- La protección infantil como medio de prevención y atención de actos que vulneren el derecho de los niños, niñas y adolescentes a desarrollarse en un entorno seguro y libre de violencia.

I. Bienestar e inclusión social

Las políticas públicas para erradicar la pobreza infantil deben ser de primera prioridad. Ello requiere tanto del fortalecimiento, ampliación y continuidad de los programas de transferencias monetarias en el marco de sistemas de protección social universales e integrales que han mostrado efectividad en su implementación, como de acciones que promuevan la ruptura de los círculos viciosos de la pobreza mediante la garantía del derecho a la educación y la salud a través de la extensión progresiva y sistemática de las coberturas y calidad de los servicios provistos.

En todos los ámbitos es necesaria una visión integral y de largo plazo en la que se consideren garantías de derechos para el bienestar e inclusión social en las dimensiones de salud y educación, vivienda y servicios básicos, así como garantías de ingreso para las tres subetapas de este grupo poblacional: primera infancia, infancia y adolescencia.

i. Primera infancia (0-5 años)

La primera infancia, al ser una de las etapas más importantes para el desarrollo del ser humano, requiere una atención preponderante. Como lo refiere UNICEF (2010), en este grupo de edad una nutrición adecuada aunada a procesos de estimulación temprana, protección y cuidados son cruciales para que las niñas y niños sobrevivan, progresen, aprendan y participen, incluso en etapas futuras del desarrollo. Las acciones en esta etapa deben enfocarse en:

- *La garantía de una adecuada atención desde la gestación, atendiendo la salud y nutrición de la madre y asegurando el cuidado prenatal*²⁸, partiendo de la detección temprana del embarazo y un cuidado correcto del niño y la niña. Por ejemplo, en el programa Criança Feliz del Brasil se atiende a mujeres embarazadas preparándolas para el nacimiento y el fortalecimiento del vínculo familiar en el cuidado, protección y educación de los niños. Otro ejemplo es el programa Chile Crece Contigo que, a través del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial como puerta de entrada, brinda acompañamiento a la trayectoria de salud y desarrollo integral de niños y niñas desde la gestación hasta los 9 años, y considera talleres prenatales para la preparación de la madre y su acompañante durante la gestación y parto, la promoción de una paternidad activa por medio de la Guía de Paternidad Activa y Corresponsabilidad en la Crianza, el control de salud del niño o niña, y la estimulación por medio de capacitación y espacios lúdicos, entre otros²⁹.

Las políticas de cuidado y desarrollo infantil temprano son esenciales en los niños y niñas menores de 5 años.

²⁸ Véase el documento "Para la vida" (2010) elaborado por UNICEF, OMS, UNESCO, UNFPA, PNUD, ONUSIDA, PMA y Banco Mundial. Disponible [en línea] https://www.unicef.org/spanish/publications/files/Facts_for_Life-Book_SP_04062010.pdf.

²⁹ Véase [en línea] <http://www.crececontigo.gob.cl/>.

- *Reforzar la promoción de la lactancia materna*³⁰ durante los primeros 6 meses de vida como mínimo y promover programas de buena nutrición a través de capacitación parental, transferencias alimentarias y/o alimentación escolar. Por ejemplo, en el Brasil se implementó una estrategia llamada “Amamanta y alimenta Brasil”³¹, cuyo objetivo principal era promover, proteger y apoyar la práctica de la lactancia materna y la alimentación complementaria sana por medio de talleres de formación con una duración de cinco horas.
- *Garantizar el acceso a servicios universales de salud preventiva y curativa de calidad durante los primeros 5 años de vida*, incluyendo consultas periódicas de seguimiento al crecimiento y desarrollo y cumplimiento de esquemas de vacunación de acuerdo con los estándares internacionales de la OMS. En la Argentina, el Plan Nacional de Primera Infancia³² atiende a niños y niñas de 45 días hasta los 4 años de edad y entre sus acciones se encuentra la promoción y atención de la salud por medio de talleres y capacitaciones. En el Ecuador, la Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia³³ pretende asegurar el acceso, cobertura y calidad de servicios dirigidos a niñas y niños de 0 a 5 años de edad mediante una estrategia coordinada de los servicios de salud (controles pre y postnatales), control del niño/a sano, tamizaje neonatal e inmunizaciones.
- *Acciones enfocadas al desarrollo infantil temprano* mediante el establecimiento de programas de estimulación y desarrollo de capacidades psicomotrices a cargo de profesionales especializados en la atención de la primera infancia, así como capacitación dirigida a padres de familia y/o tutores. Por ejemplo, en el Programa Chile Crece Contigo hay un subprograma llamado Nadie es perfecto³⁴, que consiste en un taller de habilidades para la crianza de niños y niñas de 0 a 5 años.
- *Ampliación de cobertura de cuidados hacia la universalización*³⁵ mediante el establecimiento de una mayor oferta de centros de cuidado infantil cumpliendo los lineamientos mínimos internacionales³⁶. Un ejemplo es la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)³⁷ de Costa Rica, una política interinstitucional cuyo principal objetivo es incrementar la cobertura y calidad de servicios de atención integral que reciben los niños desde sus primeros meses de edad hasta los 6 años de edad promoviendo que actores sociales (públicos y privados) impulsen políticas para garantizar su protección, cuidado y desarrollo integral.
- *Implementar políticas que involucren la sensibilización y capacitación de los progenitores o cuidadores para garantizar el buen cuidado y estimulación del infante*. Por ejemplo, en Chile se cuenta con el Programa de Apoyo al Recién Nacido³⁸ cuya finalidad es apoyar a través de un set de implementos básicos para recién nacidos y educación dirigida a las familias que contiene elementos de información sobre cuidados y crianza temprana que estimulen un vínculo de apego para los padres.

POLÍTICAS



Políticas de cuidado prenatal, lactancia materna, salud preventiva, curativa y estimulación temprana en los primeros 5 años de vida son clave.

³⁰ La OMS (2003) cuenta con la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño, véase [en línea] https://www.who.int/nutrition/publications/gs_infant_feeding_text_spa.pdf.

³¹ Véase [en línea] <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/1485/estrategia-amamanta-y-alimenta-brasil>

³² Véase [en línea] <https://plataformacelac.org/politica/390>.

³³ Véase [en línea] <https://www.todaunavida.gob.ec/primera-infancia/>.

³⁴ Véase [en línea] <http://www.crececontigo.gob.cl/beneficios/talleres-nadie-es-perfecto/>.

³⁵ Para saber más, véase el Informe mundial por la UNICEF (2019) “Un mundo listo para aprender: dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia”. Disponible [en línea] <https://www.unicef.org/media/56571/file/Un-mundo-preparado-para-aprender-2019.pdf>.

³⁶ Para saber más, véase el documento de la CEPAL (2013) “Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales” [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26125/1/M20130012_es.pdf; CEPAL (2014) “Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: Igualdad para hoy y mañana” [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36822-calidad-cuidado-la-educacion-la-primera-infancia-america-latina-igualdad-hoy>.

³⁷ Véase [en línea] http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_costa_rica_1009.pdf.

³⁸ Véase [en línea] <http://www.crececontigo.gob.cl/beneficios/programa-de-apoyo-al-recien-nacido/>.

ii. Infancia (6-12 años)

A pesar de los avances en cobertura, aún no existe universalidad en la educación primaria, nivel que corresponde a la subetapa de infancia. Lo mismo se observa en materia de cobertura de salud y en la seguridad alimentaria. Para revertir estas falencias es necesario centrar las acciones en:

- *Garantizar la inserción escolar de manera universal evitando el trabajo infantil a través de programas de transferencias condicionadas o de programas específicos.* Por ejemplo, en el Brasil existe el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)³⁹ cuya finalidad es regularizar el trabajo en niños, niñas y adolescentes. En el Brasil se prohíbe trabajar hasta los 14 años; después sólo está permitido trabajar como aprendiz de los 14 a 16 años y de los 16 a 18 años está permitido con una tarjeta de trabajo, pero con algunas restricciones. Asimismo, no está permitido que realicen actividades nocturnas y trabajen en lugares o servicios considerados peligrosos o insalubres; si se detectan actividades que involucran el trabajo infantil cualquier actor puede comunicarse con el Consejo de Tutela, con el Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) o incluso con un número especial de denuncia para que la situación sea atendida por la red de servicios.
- *La inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación para dar acceso a la educación básica a los niños en lugares de difícil acceso.* Por ejemplo, en el Brasil se implementa la iniciativa educativa del gobierno del Estado de Amazonas, Centro de Mídias de Educação do Amazonas⁴⁰, que ha proporcionado contenidos educativos desde 2007 a niños y jóvenes que viven en zonas remotas utilizando la televisión por satélite y un grupo de maestros que imparte las clases en la capital del estado, Manaus, y que luego se transmiten a las aulas de las comunidades rurales (UNICEF, 2017). Otro ejemplo es One Laptop Per Child (OLPC), proyecto que proporcionó una computadora portátil a cada niño con la finalidad de acercarlos a las tecnologías de la información y el autoaprendizaje.
- *Prevención de la desnutrición y la malnutrición* mediante campañas de difusión de información y sensibilización sobre los beneficios de una nutrición balanceada para el crecimiento y desarrollo de niños y niñas. En este sentido, en Panamá se cuenta con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2017-2021⁴¹ enfocado en reducir la prevalencia de subalimentación mediante el incremento del abasto de alimentos para mejorar condiciones de seguridad alimentaria y nutricional en las comarcas indígenas. Por su parte, en el Perú existe una ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes⁴² que incluye educación sobre alimentación saludable, la creación del Observatorio de Nutrición y de Estudio del Sobrepeso y la Obesidad⁴³, la instalación de puestos de alimentación saludable en establecimientos educacionales, el fomento de la actividad física y la regulación de la publicidad de alimentos poco saludables. En otros países se están implementando también estrategias de etiquetado de alimentos. Por ejemplo, en Chile se creó la Ley de Alimentos – Nuevo etiquetado de alimentos⁴⁴, que busca rotular los productos con sellos de advertencia visibles para que el consumidor conozca su valor nutricional.
- *Detección y atención de la desnutrición* por medio de la coordinación entre el sector educativo y el sector salud mediante visitas a las escuelas de nivel primario para realizar controles de peso y talla. Estas acciones deben incluir un seguimiento y proveer de atención de salud en caso de ser necesario. Por ejemplo, en México se cuenta con el Registro Nacional



POLÍTICAS

Es fundamental implementar políticas para garantizar la igualdad de acceso a la educación y al uso de las tecnologías en la infancia.

³⁹ Véase [en línea] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/acao-estrategica-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil>.

⁴⁰ Véase [en línea] <https://www.centrodemidias.am.gov.br/>.

⁴¹ Véase [en línea] <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Plan-SAN-Panam%C3%A1-2017.pdf>

⁴² Disponible [en línea] <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30021.pdf>.

⁴³ Véase [en línea] <https://observateperu.ins.gob.pe/>.

⁴⁴ Véase [en línea] <https://www.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>.

de Peso y Talla (RNPT)⁴⁵ articulado intersectorialmente con la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Nacional (DIF), los DIF-Estatales y, con la coordinación y el apoyo técnico del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ).

- *Incorporación de temáticas emergentes en el sistema educativo, como la promoción de la cultura de paz, la educación sexual y el desarrollo sostenible.* Ejemplos de ello son los avances para incorporar la educación sexual en los currículos regulares de la enseñanza primaria y secundaria, lo que se ha materializado en países como la Argentina⁴⁶, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Cuba, el Ecuador, El Salvador y Panamá, donde la educación sexual es obligatoria en la educación formal. Otro ejemplo asociado a la cultura de paz es la guía que la UNESCO, en conjunto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), han elaborado para ayudar a la formulación de políticas y programas que propicien el fortalecimiento del estado de derecho por intermedio de la educación⁴⁷ titulada “Fortalecimiento del estado de derecho mediante la educación: guía para los encargados de la formulación de políticas”. Esta guía a su vez busca promover el enfoque de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



iii. Adolescencia (13-17 años)

La baja cobertura educativa en el nivel secundario, así como las mayores tasas de rezago y deserción escolar, combinado con la falta de acceso a servicios de salud acordes con la edad en esta etapa, pueden comprometer el futuro de las y los adolescentes. Esta etapa incide en las posibilidades de los jóvenes para acceder al núcleo de inclusión conformado por la educación (técnica o media superior) y el empleo, lo que a futuro les permitirá acceder a empleos de mayor calidad. Las medidas que pueden implementarse para revertir estos procesos excluyentes son:

- *Retención escolar por medio de becas y transferencias monetarias para que los jóvenes no renuncien a sus estudios por motivos económicos.* Ejemplos de ello son los programas de transferencias monetarias implementados en el Brasil (“Bolsa Familia”⁴⁸) y México (“Becas para el bienestar Benito Juárez”)⁴⁹. Este último otorga becas en educación inicial, primaria y secundaria a niñas, niños y adolescentes de las familias usuarias con el fin de fomentar su inscripción a la escuela y su terminación.
- *Prevención de embarazo temprano y de enfermedades de transmisión sexual en adolescentes por medio de campañas de sensibilización que erradiquen el estigma y tabú sobre el uso de métodos anticonceptivos y promuevan la educación integral para la sexualidad a las familias, comunidades y escuelas, tal y como se plantea en el Consenso de Montevideo⁵⁰.* Por ejemplo, en la Argentina se cuenta con el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable⁵¹ (PNSSyPR) cuya finalidad es brindar información vía web y servicios de atención telefónica como un espacio de consulta con expertos en salud sexual y reproductiva, de manera gratuita y confidencial, respecto de diversos temas como métodos anticonceptivos, derechos sexuales y reproductivos, violencia sexual e interrupción legal del embarazo, entre otros. Esta atención se complementa con el acceso a anticonceptivos en hospitales públicos y centros de salud proporcionados de forma gratuita. Otro ejemplo es la

Es clave la conjunción de políticas tradicionales (becas y transferencias) con políticas emergentes (educación sexual) en la adolescencia.

⁴⁵ Disponible [en línea] <http://rnpt.sivne.org.mx/pagina/>.

⁴⁶ Programa Nacional de Educación Sexual Integral en Argentina Promover, centrado en la promoción de hábitos sanos y en promover el conocimiento relacionado con los cuidados personales, las relaciones interpersonales, la sexualidad y los derechos de los niños y el Programa de Educación de la Sexualidad con Enfoque de Género y Derechos Sexuales en Cuba, que busca que la educación sexual sea parte del proceso integral educativo, entre otras iniciativas en la región.

⁴⁷ UNESCO y UNODC (2019). Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370040>.

⁴⁸ Véase [en línea] <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>.

⁴⁹ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez>.

⁵⁰ Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.

⁵¹ Véase [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/salud/saludsexual>.

guía “Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad. Un enfoque basado en la evidencia” elaborada en 2018 por la UNESCO, la Secretaría de ONUSIDA, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el UNICEF, ONU Mujeres y la OMS. Esta es un instrumento para asistir a las autoridades educativas, de salud y otras en el desarrollo e implementación de programas y materiales de educación integral en sexualidad dentro y fuera de los entornos escolares⁵².

- *Apoyo a madres y padres adolescentes que garantice que puedan continuar su educación, disponer de ingresos adecuados y acceder a políticas de cuidado*, además de proveerles de información para prevenir un segundo embarazo no deseado. El Programa Chile Crece Contigo cuenta con un subprograma llamado Programa de Apoyo a la Retención Escolar de Embarazadas, Madres y Padres⁵³ (PARE) cuya finalidad es que las y los jóvenes continúen dentro del sistema educativo. Dicho programa ofrece apoyo para que se garantice el cumplimiento de los 12 años de escolaridad obligatoria en dicho país.
- *Prevención de la violencia de género* mediante el empoderamiento de las niñas adolescentes a través de campañas de sensibilización, para que se valoren y protejan a sí mismas con la finalidad de oponerse a cualquier tipo de violencia por motivos de género. Por ejemplo, en el Brasil se implementa el programa H llamado “Talleres en la comunidad”⁵⁴, los que consisten en 14 sesiones educativas grupales de dos horas cada una durante 6 meses y una campaña comunitaria en favelas dirigidas a hombres de 14 a 25 años.
- *Promover el liderazgo y participación de las y los adolescentes*⁵⁵ con la finalidad de que adquieran aptitudes y conocimientos para tomar decisiones relativas a sus vidas, sus familias y sus comunidades, y así ejerzan una participación activa en la sociedad. A modo de ejemplo se menciona la iniciativa apoyada por UNFPA titulada “Y-Peer”⁵⁶, una red formada por más de 500 organizaciones sin ánimo de lucro e instituciones gubernamentales en la que se construye una alianza entre jóvenes y adultos. La alianza se basa en la defensa de políticas y de servicios como las estrategias nacionales de desarrollo de la juventud, un mejor acceso a la información, el conocimiento y los servicios de salud sexual y reproductiva y el intercambio de lecciones aprendidas en distintos países y culturas. Otro ejemplo es “Unidas Crecemos”. Esta iniciativa es impulsada por UNFPA México en colaboración con aliados estratégicos con el objetivo de fortalecer la ciudadanía de las niñas adolescentes y facilitar su acceso a servicios de educación y salud. La iniciativa se implementa por medio de clubes en espacios comunitarios públicos donde se les brindan talleres de capacitación en temas tales como derechos humanos, igualdad de género, salud sexual y reproductiva y prevención de la violencia, entre otros⁵⁷.
- *Garantizar la salud mental*⁵⁸ mediante estrategias de prevención y tratamiento de enfermedades relacionadas para que las y los adolescentes sean atendidas adecuadamente⁵⁹. Por ejemplo, en Chile existe el Programa Nacional de Prevención del Suicidio⁶⁰ cuya finalidad es disminuir las muertes por suicidio a través de programas intersectoriales de prevención centrados en la detección temprana y la ayuda a las personas en crisis suicida por medio de la atención terapéutica, así como en la prevención escolar de este tipo de crisis en la población infanto-adolescente.



⁵² Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000265335>.

⁵³ Véase [en línea] <https://www.junaeb.cl/programa-de-retencion-escolar-de-madres-padres-y-embarazadas-adolescentes?lang=en>.

⁵⁴ Véase [en línea] <https://www.paho.org/es/documentos/brasil-2010-programa-h-programa-m-involucrando-hombres-mujeres-jovenes>.

⁵⁵ Para saber más, UNFPA México (2019) cuenta con un documento titulado “165 millones de razones: un llamado a la acción para la inversión en adolescentes y jóvenes” [en línea] https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/165_M_-_ESPANOL.pdf.

⁵⁶ Véase [en línea] <https://www.unfpa.org/news/y-peer-empowering-young-people-empower-each-other>

⁵⁷ Véase más [en línea] <https://mexico.unfpa.org/es/news/unidas-crecemos>.

⁵⁸ La OMS (2006) cuenta con una guía para implementar políticas de salud mental [en línea] https://www.who.int/mental_health/policy/mhpolicy_plans_module_Spanish.pdf.

⁵⁹ Véase datos estadísticos sobre las facilidades de salud mental por países proporcionado por la OMS, 2014 [en línea] <http://apps.who.int/gho/data/node.main.MHFAC?lang=en>.

⁶⁰ Véase [en línea] http://www.programassociales.cl/pdf/2017/PRG2017_3_59461_2.pdf.

2. Protección infantil

El principio de *interés superior de niños, niñas y adolescentes* establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño⁶¹ (CDI) debe ser incorporado en todas las acciones de política pública enfocadas en este grupo poblacional⁶². Algunas opciones son:

- *Promover acciones para prevenir, sancionar y/o erradicar la explotación sexual y la trata.* Un ejemplo de ello lo constituyen los “Programas Especializados en Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente” (PEE)⁶³ en Chile mediante los cuales se realizan labores a nivel nacional y subnacional enfocadas en asegurar la reparación física y psicológica del niño, niña y adolescente víctima de explotación sexual. Otro ejemplo es el programa “Equipo Niñ@s contra la explotación sexual”⁶⁴ de la Argentina, que realiza actividades de acompañamiento profesional y asesoramiento sobre los derechos de la víctima al momento de su declaración testimonial. Estas acciones pueden combinarse en un plan nacional, como fue el Plan de Acción para la Erradicación del Abuso y la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes 2006-2016 de la República Dominicana. Este contaba con cuatro líneas de acción: i) fortalecimiento familiar para el desarrollo; ii) fortalecimiento de responsabilidad ciudadana, la denuncia y conocimiento general sobre el abuso y explotación infantil; iii) revisión y mejoramiento de normatividad así como de programas de protección y; iv) fortalecimiento de leyes y sistemas de administración de justicia para la efectiva persecución y procesamiento judicial de los perpetradores de abusos y explotación infantil.
- *Promover acciones para prevenir, sancionar y erradicar el trabajo infantil,* definiendo estrategias para asegurar el cumplimiento de las normativas vigentes en la materia. Un ejemplo es el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil elaborado en conjunto por la OIT y la CEPAL⁶⁵ que se orienta a generar evidencia empírica para establecer prioridades en las políticas nacionales y subnacionales dirigidas a la prevención y eliminación del trabajo infantil. Además, México cuenta con dos iniciativas que incentivan la erradicación del trabajo infantil. La primera, “Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil”, está dirigida a empresas que demuestren el cumplimiento de las normas y leyes y que establezcan una Política de Cuidado y Protección Infantil⁶⁶. La segunda iniciativa “México Sin Trabajo Infantil” está dirigido a las organizaciones de los sectores público, privado y social, que cuenten con procesos, políticas, programas y acciones que contribuyen a la prevención y erradicación del trabajo infantil⁶⁷.
- *Implementar acciones en contra del acoso escolar, la agresión emocional y el ciberacoso* a través de la sensibilización y fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y reparación de los daños. Por ejemplo, la fundación ANAR del Perú cuenta con el programa “Buentrato” orientado a la formación en valores y en habilidades básicas contrarias a la violencia en estudiantes voluntarios de secundaria de quienes se espera que se conviertan en “formadores” de sus compañeros de cursos inferiores, representando modelos sanos de referencia para ellos y fomentando un trato que facilite la convivencia entre iguales. A nivel mundial se encuentran otros ejemplos como la iniciativa “Safe to Learn”⁶⁸ (Seguridad para Aprender). Este programa

DATOS WEB



El interés superior del niño, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño, es un elemento esencial para la protección infantil.
<https://www.unicef.org/ecuador/informes/inter%C3%A9s-superior-del-ni%C3%B1o>

⁶¹ Disponible [en línea] <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

⁶² Véase en la Observación General N° 14 del Comité de los Derechos del Niño cómo se detalla el procedimiento para aplicar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes.

⁶³ Véase [en línea] http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/basestecnicas-pee.pdf.

⁶⁴ Véase [en línea] <http://www.jus.gob.ar/atencion-al-ciudadano/atencion-a-las-victimas/brigada-nin@s.aspx>.

⁶⁵ Para conocer más, véase [en línea] http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/modelo-de-identificacion-del-riesgo-de-trabajo-infantil_IR.pdf.

⁶⁶ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/stps/documentos/convocatoria-al-distintivo-empresa-agricola-libre-de-trabajo-infantil-2019>.

⁶⁷ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/stps/articulos/distintivo-mexico-sin-trabajo-infantil-110837?idiom=es>.

⁶⁸ Véase [en línea] <https://www.end-violence.org/safe-to-learn>.

Para lograr un efectivo cierre de brechas en la infancia se requiere poner especial énfasis en las políticas orientadas a los grupos más vulnerables.

propone erradicar la violencia en las escuelas para el año 2024. En esta iniciativa participan entre otras entidades la UNESCO y UNICEF. Otro ejemplo es la campaña de la ONG No Bully que junto con el apoyo de Scholastic y UNESCO titulada “Power of Zero”⁶⁹, proporciona a las escuelas y familias de todo el mundo materiales y recursos de aprendizaje para ayudar a sus hijos pequeños en el conocimiento y buen manejo de Internet, la importancia de la ciudadanía digital y prepararlos para prosperar en un mundo digital. Esta iniciativa está indirectamente asociada al objetivo para reducir el ciberacoso.

- *Realizar acciones para prevenir y atender casos de violencia intrafamiliar⁷⁰ y fomentar la convivencia familiar en un ambiente sano.* Un ejemplo se encuentra en el “Programa Chile Acoge”⁷¹, que busca erradicar la violencia intrafamiliar y la violencia hacia las mujeres a través de la prevención, atención y protección a las víctimas, la reeducación de hombres que ejercen violencia, la capacitación a los actores claves y la coordinación intersectorial.

3. Atención especial a grupos vulnerables durante la niñez

Otro tema de gran relevancia que debe ser considerado en la formulación de políticas y programas sociales es la exclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad durante la niñez, por lo que se considera lo siguiente:

- *Implementar acciones para garantizar la inclusión social de grupos particularmente excluidos y en especial situación de vulnerabilidad, como lo son los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, indígenas, afrodescendientes, migrantes y de zonas rurales o zonas urbanas marginadas y LGBTI.* Un ejemplo de ello es el programa “Apoyo a la Educación Indígena”⁷² de México enfocado en asegurar la permanencia en la educación a niños y jóvenes inscritos en escuelas públicas. Este programa contempla cinco modalidades de apoyo a estudiantes indígenas de distintos niveles: hospedaje (Casas de la Niñez Indígena); alimentación balanceada y culturalmente adecuada; becas para nivel superior y apoyo a titulación; seguro contra accidentes y actividades complementarias social, lingüística y culturalmente pertinentes. Otro ejemplo es la Política Nacional en Discapacidad⁷³ (PONADIS) de Costa Rica que establece el marco de largo plazo para promover, respetar y garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Un eje específico de este programa se dirige a la infancia con el objetivo específico de proveer servicios de apoyo y ayudas técnicas para estudiantes con necesidades educativas especiales, fortalecer la educación inclusiva y proveer de un aprendizaje musical y teatral a niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Un tercer ejemplo enfocado en los niños, niñas y adolescentes migrantes es el programa, “Educación Sin Fronteras”⁷⁴ de México, cuyo objetivo es asesorar y orientar a los connacionales en retorno, migrantes y refugiados de las opciones educativas para iniciar, continuar, concluir o certificar su educación primaria y secundaria.

⁶⁹ Véase [en línea] <https://www.powerofzero.org/>.

⁷⁰ Véase el documento de UNICEF (2014) “Eliminar la Violencia Contra los Niños y Niñas: Seis Estrategias Para la Acción”.

⁷¹ Véase [en línea] <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/592/programa-chile-acoge>.

⁷² Para conocer más, véase [en línea] <https://www.gob.mx/inpi/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-a-la-educacion-indigena>.

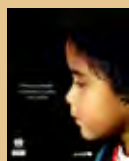
⁷³ Véase [en línea] http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/4318/resumen_ponadis.pdf.

⁷⁴ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/ineea/acciones-y-programas/educacion-sin-fronteras-190952>.

D. Referencias esenciales sugeridas



CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, (LC/PUB.2018/21), Santiago de Chile.



CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14211/S2010900_es.pdf.



CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2017), *"Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección"*. Disponible [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nn-garantiaderechos.pdf>.



UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (s.f), *"Convención sobre los derechos del Niño"*. Disponible [en línea] <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.



UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) Early Childhood Development Index 2030. Disponible [en línea] <https://data.unicef.org/resources/early-childhood-development-index-2030-ecd2030/>.



UNESCO/IIEP (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (s/f), *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina: Primera Infancia (SITEAL)*. Disponible [en línea] https://www.siteal.iiep.unesco.org/eje/primera_infancia.



E. Preguntas

- Identifique en su país/región/territorio las brechas de bienestar en salud, alimentación y cuidados más relevantes en el grupo de niños y niñas de 0 a 5 años, y analice las políticas públicas que se implementan para incrementar la cobertura y calidad de servicios educativos, de salud y de cuidados infantiles.
- Realice un diagnóstico sobre la situación actual en su país/región/territorio con respecto al trabajo infantil e identifique las políticas públicas actuales que existen para erradicarlo. ¿Son suficientes y sostenibles?

- Identifique y analice las políticas públicas de educación en su país/región/territorio y responda lo siguiente:
 - ¿Las políticas identificadas cuentan con el enfoque de educación inclusiva?
 - ¿Las políticas en educación preescolar y maternal priorizan a los niños y niñas que viven en localidades rurales o periurbanas marginales?
 - ¿Las políticas cuentan con el enfoque de igualdad de género para niños, niñas y adolescentes a nivel de estrategias?
- Realice un diagnóstico sobre la deserción escolar en la adolescencia en su país/región/territorio e identifique las políticas que buscan revertir dicha problemática.
- ¿Qué viabilidad podría tener la introducción de una transferencia monetaria no condicionada para garantizar un nivel de vida adecuado a niños, niñas y adolescentes? Argumente su respuesta.

Referencias bibliográficas

Caldas de Almeida, J.M. y M. Horvitz-Lennon (2010), "Mental health care reforms in Latin America: An overview of mental health care reforms in Latin America and the Caribbean", *Psychiatric services* 2010; 61(3): 218-21 [en línea] <https://ps.psychiatryonline.org/doi/full/10.1176/ps.2010.61.3.218>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Panorama Social de América Latina*, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42716>.

____ (2017a), *Panorama Social de América Latina*, 2016 (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41598>.

____ (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3/-*), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo-productivo>.

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, (LC/PUB.2018/21), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44271-america-latina-caribe-30-anos-la-aprobacion-la-convencion-derechos-nino>.

____ (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14211/S2010900_es.pdf.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2017), "Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección". Disponible [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>.

Espinola-Nadurille, M. y otros (2010), "Mental health care reforms in Latin America: child and adolescent mental health services in Mexico", *Psychiatric Services* 61 (5). Disponible [en línea] <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20439361/>.

FAO/OPS/WFP/UNICEF (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Panamericana de la Salud/Programa Mundial de Alimentos/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe* 2018, Santiago. Disponible [en línea] <http://www.fao.org/3/CA2127ES/ca2127es.pdf>.

Gaviria, S.L. y M.B. Rondon (2010), "Some considerations on women's mental health in Latin America and the Caribbean", *International Review of Psychiatry*, 2010; 22(4): 363-9. Disponible [en línea] <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20874066/>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias 2012-2016*. Ginebra.

OIT/CEPAL (Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Trabajo) (2018), *Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil: Metodología para diseñar estrategias preventivas a nivel local*. Lima. Disponible [en línea] https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/modelo-de-identificacion-del-riesgo-de-trabajo-infantil_IR.pdf.

OPS/UNFPA/UNICEF (Organización Panamericana de la Salud/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)(2016), *Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas, Washington, D.C. Disponible [en línea] https://lacunfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ESP-EMBARAZO-ADOLESC-14febrero%20FINAL_5.PDF.

Save the Children (2015), “La lotería del nacimiento. Démosle a toda la infancia la misma oportunidad de supervivencia”, Londres. Disponible [en línea] https://resourcecentre.savethechildren.net/node/13681/pdf/la_loteria_del_nacimiento.pdf.

Stephoe, A. y otros (2007), “Depressive symptoms, socio-economic background, sense of control, and cultural factors in university students from 23 countries”, *International Journal of Behavioral Medicine*; 14(2), 97.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), “Una lección diaria: acabar con la violencia en las escuelas #ENDViolenceSchools”. Disponible [en línea] https://www.unicef.org/spanish/publications/index_103153.html.

____ (2017), *La violencia en la primera infancia. Marco Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá, Panamá. Disponible [en línea] https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2018-03/20171023_UNICEF_LACRO_FrameworkViolencia_ECD_ESP.pdf.

____ (2016), *Informe sobre Equidad en Salud 2016: Análisis de las inequidades en salud reproductiva, materna, neonatal, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe para guiar la formulación de políticas*, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2018-03/20170630_UNICEF_InformeSobreEquidadEnSalud_ESP_LR_o.pdf.

____ (2015), *Para cada niño, una oportunidad. La promesa de la equidad*. Disponible [en línea] <https://www.unicef.es/publicacion/para-cada-nino-una-oportunidad-la-promesa-de-la-equidad>.

____ (2014), “Eliminar la violencia contra los niños y niñas: seis estrategias para la acción”, Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York. Disponible [en línea] https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Ending_Violence_Spanish_WEB_240215.pdf.

____ (2013), *Estado Mundial de la Infancia 2013: Niñas y niños con discapacidad*, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.unicef.org/spanish/publications/index_69379.html.

____ (2010), “Para la vida”. Publicación de Naciones Unidas.

____ (s.f), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Disponible [en línea] <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2019), *Behind the numbers: ending school violence and bullying*, Paris, France. Disponible [en línea] <https://www.unicef.org/media/66496/file/Behind-the-Numbers.pdf>.

____ (2017), “Reducir la pobreza en el mundo gracias a la enseñanza primaria y secundaria universal”. Disponible [en línea] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000250392_spa.

____ (2015), *Informe de resultados TERCE: logros de aprendizaje*, Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243532>.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), “Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en seis países de América Latina y el Caribe. Implementación de la metodología Milena en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay”. Fondo de Población de las Naciones Unidas—Oficina Regional.



Capítulo VI

Juventud¹

A. Marco normativo

La juventud es un período de transición hacia la vida adulta en el cual empieza a hacerse cada vez más central la autonomía individual. A diferencia del caso de la infancia no existe un instrumento de derecho internacional de carácter global que refiera específicamente a este grupo etario. Sin embargo, se dispone de un instrumento regional en materia de derechos humanos de la juventud, que es la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes que plantea el compromiso de los países que la han ratificado de reconocer los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes. La Convención también es un documento orientador para el diseño y la implementación de políticas, programas, proyectos e iniciativas².

Para la región también están disponibles diversos estudios que plantean múltiples perspectivas sobre la caracterización y problematización de este grupo poblacional. Por ejemplo, la Organización Iberoamericana de la juventud (OIJ) ha elaborado estudios en conjunto con la CEPAL sobre temas de diferencias de género, identidades y actitudes en torno a la discriminación y tolerancia así como el derecho a una educación de calidad, entre otros. Otras instancias han realizado trabajos similares, como el Observatorio de la Juventud Iberoamericana³ a través de los estudios de la Fundación SM para fomentar la investigación sobre juventud, educación y cultura en la región⁴.

Cabe señalar que el trabajo realizado desde la CEPAL⁵ ha utilizado una definición del grupo etario para la juventud que considera que la población joven está integrada por las personas entre 15 y 29 años de edad⁶, y que difiere de la planteada en la Convención⁷. A pesar de que el concepto de juventud se construye socialmente de acuerdo con el contexto histórico, y no necesariamente alude a un rango de edad cerrado (Trucco y Ullmann, 2015), al considerar que el proceso de finalización de los estudios terciarios e inicio en el mercado laboral es en promedio a los 23-24 años de edad, se considera importante analizar el espectro hasta los 29 años de edad para poder valorar el proceso efectivo de inserción laboral de las personas jóvenes.

¹ Este capítulo fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de México de la CEPAL; Elsa Gutiérrez, Asistente de investigación de la misma Unidad y Citlalli Lamotte, Consultora de la misma Unidad.

² En todos los países de la región se dispone además de instrumentos normativos nacionales para resguardar y promover los derechos de las personas jóvenes que ha tomado elementos de la Convención en mayor o menor medida.

³ Véase [en línea] <https://www.observatoriodelajuventud.org/>.

⁴ Véase [en línea] <https://www.observatoriodelajuventud.org/categoria/nuestros-estudios/>.

⁵ Por ejemplo, véase : D. Trucco y H. Ullmann, (2015), Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad y C. Muñoz (2019), "Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe".

⁶ En el capítulo sobre infancia se ha planteado que dicha etapa abarca entre los 0 y 18 años de edad, por lo cual, para el periodo entre 15 y 18 años, las recomendaciones ahí vertidas también son aplicables para el grupo de personas jóvenes adolescentes.

⁷ La Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) establece en su Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes que la juventud cubre el tramo entre los 15 y 24 años de edad.

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a la juventud



- La juventud es un período del ciclo de vida en el que el vínculo familiar que predominaba en la infancia comienza a perder centralidad, haciéndose cada vez más relevante la autonomía individual que caracteriza a la vida adulta.
- La inclusión social de las personas jóvenes se debe comprender desde una perspectiva multidimensional e integral, que considere brechas en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, la cultura, la violencia y la participación política. Por ejemplo, en 2019 la tasa bruta de matrícula de nivel terciario que ejemplifica la brecha educativa fue de 52,7% (la mitad de la población no alcanza dicho nivel educativo), siendo el acceso universal a la educación una tarea pendiente.
- Una parte significativa de la población joven se encuentra excluida y marginada de los procesos económicos, políticos y sociales. En 2018, 17,3% de las personas jóvenes de 15 a 24 años no se encontraban ni estudiando ni insertos en el mercado laboral.

La CEPAL plantea que la juventud es un periodo en el cual generalmente ocurren una serie de eventos que marcan la transición entre la infancia y adultez (la salida del sistema educativo, el ingreso al mercado laboral, el abandono del hogar de origen, la formación de pareja y el inicio de la fase reproductiva), aunque estos eventos no siguen un patrón estandarizado y frecuentemente no son lineales. En este periodo, la familia pierde el rol central de protector, aumentando el rol del mercado, del Estado y de la misma persona joven en la satisfacción de sus necesidades y en la garantía de sus derechos (Rossel y Filgueira, 2015).

Con respecto al abordaje de la problematización inherente a las juventudes, desde la CEPAL se plantea la idea de analizar las realidades y retos de esta etapa del ciclo de vida a través del concepto de inclusión social juvenil. Desde una perspectiva de derechos este concepto trasciende a la inclusión en la educación (pertinente y de calidad) y en el trabajo (digno y decente), tradicionalmente considerados los ejes principales del proceso de inclusión. Se propone considerar otras dimensiones que también son clave para que los jóvenes avancen tanto en los parámetros objetivos de la inclusión (acceso a la educación, a la salud y a la participación, entre otros) como en los parámetros subjetivos que los hace sentir parte de una sociedad que se construye en conjunto⁸.

En este marco cobra relevancia adoptar una mirada multidimensional e integral, analizando las brechas que experimentan las personas jóvenes en los ámbitos de la educación, el trabajo, la salud, la cultura, la violencia y la participación (Trucco y Ullmann, 2015; Soto, Trucco y Ullman, 2015). Este foco sirve para estructurar un diagnóstico de las realidades de este grupo poblacional como el que a continuación se ejemplifica para la región de América Latina y el Caribe.

Las personas jóvenes constituyen hoy en día uno de los segmentos más importantes de la población de la región: una cuarta parte de la población total corresponde a personas de 15 a 29 años. Ello enfatiza la necesidad de invertir en la juventud como uno de los pilares fundamentales para alcanzar un desarrollo sostenible con igualdad, buscando equiparar sus oportunidades y capacidades con un enfoque de derechos. Sin embargo, la evidencia disponible da cuenta de que, con mucha frecuencia, las personas jóvenes de la región se encuentran excluidas de los ámbitos educativos y laborales, así como de los espacios políticos tradicionales, de los ámbitos de decisión y de los debates sobre temas socioeconómicos, políticos y ambientales.

El acceso universal al nivel educativo secundario y terciario sigue siendo un tema pendiente de lograr. Aunque a nivel secundario se haya avanzado, en las zonas rurales subsisten retrasos importantes. Al nivel terciario las brechas son aún más generalizadas. A nivel regional en 2019 la tasa bruta de matrícula de nivel terciario fue de 52,7%. También existe una brecha de género en este ámbito, siendo la tasa bruta de matrícula de las mujeres de 59,7%, considerablemente mayor

⁸ La CEPAL en el marco del proyecto "Inclusión social de la juventud en contextos de creciente violencia e inseguridad con un foco en Centroamérica" elaboró una caja de herramientas para el análisis y el diseño de políticas sobre la inclusión social juvenil. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39001/1/S1501236_es.pdf.

en comparación con la correspondiente tasa de 45,9% entre los hombres (datos de CEPALSTAT, 2020). Estas brechas se entrecruzan con el sesgo hacia una menor participación de las mujeres en la educación terciaria en campos de ciencia y tecnología, ingeniería y matemáticas, que tiene implicaciones a largo plazo en su posterior inserción laboral y en las brechas salariales.

Las personas jóvenes enfrentan dificultades en la transición de la educación al trabajo. Existe un grupo importante que ya no forma parte del sistema educativo, pero que tampoco ha logrado insertarse en el mercado laboral. En el año 2018, aproximadamente un 17,3% de jóvenes de 15 a 24 años en la región no formaba parte del sistema educativo ni del mercado laboral (no integran la fuerza de trabajo). En las zonas urbanas el porcentaje alcanza un 12,6% y en las zonas rurales asciende a 17,2% (datos de CEPALSTAT, 2020).

De igual manera, se puede observar una brecha entre hombres y mujeres de 15 a 24 años que no estudian ni están insertos en el mercado del trabajo. Mientras que para los hombres este porcentaje alcanzó en 2018 un 8,8%, para las mujeres es un 25,9% (datos de CEPALSTAT, 2020). En el caso de las mujeres, esta situación se asocia principalmente con la necesidad de dedicarse al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, mientras que la mayor parte de los hombres en esta condición se encuentra desempleada o está buscando trabajo por primera vez (Espejo y Espíndola, 2015; Soto, Trucco y Ullmann, 2015).

Entre las personas jóvenes que logran insertarse en el mercado laboral, la mayoría enfrenta diversos obstáculos para hacerlo en un trabajo decente, ya sea porque en las etapas previas tuvieron dificultades para adquirir las competencias requeridas en el mundo del trabajo, o bien porque las mismas características del mercado laboral no son propicias para las personas con poca experiencia.

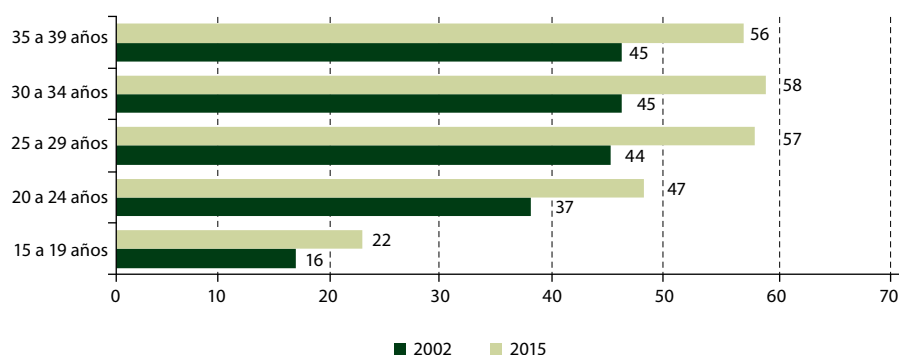
Un indicador que da cuenta de estas dificultades es el porcentaje de población joven ocupada que está afiliada a sistemas de pensiones. Este es más bajo, especialmente entre la población menor de 25 años, evidenciando la mayor vulnerabilidad y precariedad laboral a la que se ve enfrentada la juventud al limitarles el acceso a prestaciones sociales en general (véase el gráfico VI.1).

DATOS WEB



De acuerdo con datos del Observatorio de Juventud para América Latina y el Caribe, en la región cerca de 2 de cada 10 jóvenes de 15 a 24 años no forma parte del sistema educativo ni del mercado laboral. <https://dds.cepal.org/juvelac/inicio>

GRÁFICO VI.1
América Latina (17 países)^a: afiliación a sistemas de pensiones entre las personas ocupadas^b según grupos de edad, alrededor de 2002 y 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base del gráfico I.9 A del *Panorama Social de América Latina* 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.

^a Argentina (urbano), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (urbano) y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Incluye solo asalariados de la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

La baja afiliación se asocia a una tendencia de las normativas y de las prácticas laborales hacia la flexibilización de los contratos, la promoción del “outsourcing” y una mayor rotación de empleos. Lo anterior no ha sido acompañado de una visión que reconfigure los esquemas de seguridad social, aun orientados a una visión tradicional del trabajo, lo que no promueve una mayor incorporación de las personas jóvenes a los sistemas previsionales⁹. Un ejemplo

⁹ Es relevante que todos los países ratifiquen el Convenio N° 181 de la OIT.

La juventud enfrenta brechas en distintos ámbitos: educación, empleo, salud, participación, cultura y violencia.

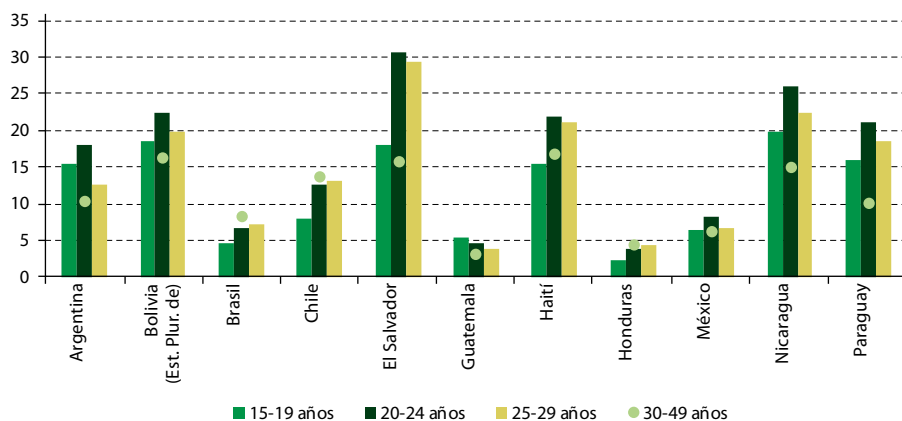
de ello se observa en México, donde la reforma laboral del año 2012 permitió contrataciones más flexibles, lo que si bien puede ser positivo para el mercado laboral, ocasiona que las personas jóvenes tengan menos oportunidades de tener seguridad social (pérdida de derechos laborales) al no estar acompañados de esquemas alternativos de afiliación¹⁰.

En el ámbito de la salud, los datos disponibles muestran que el acceso a los servicios preventivos y curativos es notoriamente más restringido para las personas jóvenes viviendo en zonas rurales, así como para quienes pertenecen a los estratos de menores ingresos. Esta desigualdad no solo afecta el acceso a los servicios de salud, sino que se extiende también a los resultados de salud, como el embarazo adolescente. Las mujeres jóvenes que pertenecen a los quintiles más bajos de ingreso, aquellas que residen en áreas rurales y las indígenas o afrodescendientes tienen mayores probabilidades de ser madres durante su adolescencia, lo que refleja una vez más los cruces de los ejes estructurantes de la desigualdad que refuerzan los núcleos de exclusión (Trucco y Ullmann, 2015; Rossely y Filgueira, 2015; Soto, Trucco y Ullman, 2015). Esta situación, que tiene diversas explicaciones, sitúa a las mujeres jóvenes rurales y de escasos recursos en una posición que dificulta aún más su inclusión social mediante su inserción laboral o permanencia en el sistema educativo, repercutiendo en su futura trayectoria.

Otro tema en materia de salud que afecta a los jóvenes, y que ya se mencionó en el apartado referente a los adolescentes, es el tema del suicidio que aquí se retoma porque es una problemática muy relevante en este grupo de edad. De acuerdo con datos de la OMS, el suicidio es la tercera causa de muerte en las personas jóvenes a nivel mundial sólo detrás de los accidentes y homicidios. Los motivos por los cuales las y los jóvenes recurren a autolastimarse o llegan a suicidarse son diversos y multifacéticos. Las razones van desde el acoso escolar y ciberacoso, algún evento traumático, tal como violencia doméstica, violencia armada, accidentes y asaltos o desastres, los que repercuten en que las personas jóvenes sufran de un trauma temporal o de por vida, así como influencias genéticas/biológicas. En la mayoría de los países de la región, el grupo etario con mayor tasa de suicidios es el comprendido entre los 20 y los 24 años de edad (véase el gráfico VI.2). Además del suicidio, también se documenta entre la población joven la presencia de trastornos mentales, emocionales, alimentarios y del comportamiento. Todos ellos son temas importantes de tratar en torno a la salud mental en particular en un contexto de limitado acceso a la salud por parte de las personas jóvenes. Una situación relevante para destacar es que la tasa de suicidios en la juventud es mucho mayor en los hombres que en las mujeres. Por ejemplo, la tasa de suicidio en El Salvador en el año 2016 en los hombres entre 15 y 29 años fue de 42,5 por cada 100 mil habitantes; en cambio, en las mujeres fue de 9,7 por cada 100 mil habitantes.

GRÁFICO VI.2

América Latina (11 países): tasa de suicidios por grupos etarios, 2016
(Por cada 100 mil habitantes)



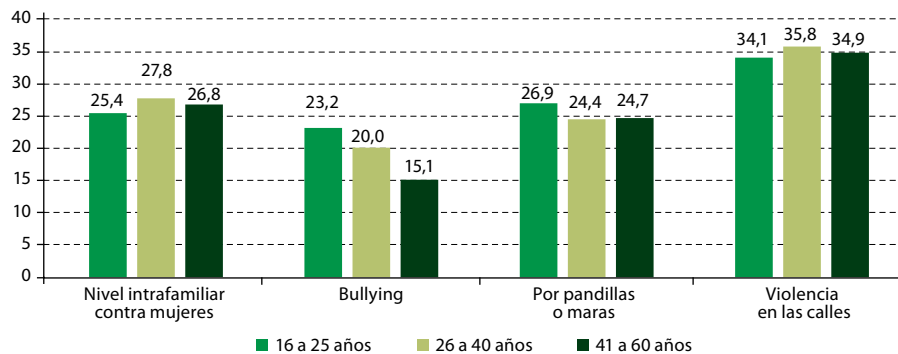
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos de la Organización Mundial de la Salud, 2020.

¹⁰ Para conocer más sobre el tema de transición laboral de los jóvenes véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42250/1/S1700893_es.pdf.

En muchos países, las personas jóvenes también se encuentran expuestas a altos niveles de violencia, que varían de acuerdo con su sexo. Las muertes por violencia o lesiones intencionales son más comunes entre los jóvenes hombres, mientras que las mujeres jóvenes son más propensas a ser víctimas de violación o abuso sexual, a ser secuestradas o a sufrir violencia por parte de su pareja, además de estar más expuestas a actos de violencia verbal o psicológica.

Las personas de entre 16 y 25 años señalan que el tipo de violencia al que se enfrentan en mayor medida se da en las calles (34,1%), por parte de pandillas y maras (26,9%), en el entorno escolar mediante el acoso/intimidación o *bullying*¹¹ (23,2%), o lo sufren las mujeres a nivel intrafamiliar¹² (25,4%) (Latinobarómetro, 2018) (véase el gráfico VI.3). Este aspecto se entrecruza con las brechas territoriales y étnicas que se transforman, por ejemplo, en sesgos racistas hacia jóvenes afrodescendientes que son tratados con mayor severidad al momento de ser considerados perpetradores de actos violentos.

GRÁFICO VI.3
América Latina y el Caribe (18 países): tipo de violencia
al que se enfrentan en mayor medida las personas
por tramos de edad, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de los datos del Latinobarómetro 2018.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Uno de los aspectos en los cuales la población juvenil tiene una brecha intergeneracional a favor es el acceso a actividades culturales y consumo cultural. Las personas jóvenes tienen un mayor acceso a bienes y servicios culturales que las generaciones adultas. No obstante, el acceso es heterogéneo entre países y entre estratos socioeconómicos. Las y los jóvenes centroamericanos tienen un menor acceso a este tipo de bienes y actividades que sus pares de las demás subregiones de América Latina (Sunkel, 2015; Soto, Trucco y Ullman, 2015). También se observa una menor inclusión digital de la población juvenil de los estratos bajos debido a las menores posibilidades de acceso y uso de la tecnología, lo que repercute en un menor uso de Internet como medio de acceso a la cultura, mermando su desarrollo de habilidades digitales y disminuyendo sus oportunidades de integración cultural.

La participación social y el ejercicio ciudadano de las personas jóvenes, ámbito central para su inclusión en la sociedad en la medida en que ello les permite participar de las decisiones que afectarán su propio desarrollo y ser parte de la construcción de un proyecto compartido, no se alcanza a universalizar (CEPAL/OI, 2004). A nivel regional se observa una lejanía y falta de confianza en la política convencional (véase el gráfico VI.4)¹³, optando por movimientos sociales como el principal medio de participación política y para expresar sus demandas (Maldonado, 2015; Soto, Trucco y Ullman, 2015).

¹¹ El concepto *bullying* se refiere a distintas situaciones de intimidación, acoso, abuso, hostigamiento y victimización que ocurren reiteradamente entre escolares.

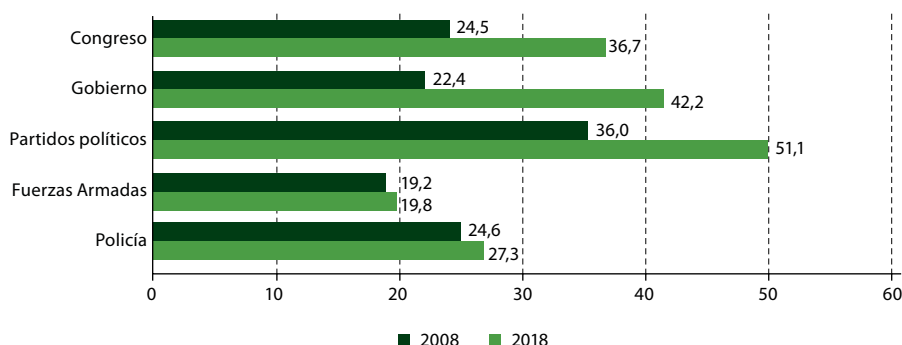
¹² Tipo de violencia más frecuente en el lugar donde vive.

¹³ La falta de confianza en la política convencional no es un asunto exclusivo de las personas jóvenes. Los datos presentados en el gráfico, que corresponden al grupo de edad de 16 a 25 años, son muy similares a los promedios de toda la población, que muestran niveles similares de desconfianza generalizada de la población en su conjunto.



GRÁFICO VI.4

América Latina (18 países)^a: jóvenes de 16 a 25 años que declaran no tener ninguna confianza en instituciones seleccionadas, 2008-2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos del Latinobarómetro, 2018.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

RECUADRO VI.1**COVID-19 y su impacto en las personas jóvenes**

Aunque la evidencia disponible muestra que la juventud es menos vulnerable a los impactos en su salud por el COVID-19 en comparación con los adultos y adultos mayores, las medidas implementadas para contener la pandemia han tenido un fuerte impacto en su entorno y en su desarrollo. De acuerdo con Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la OMS, la interrupción de la educación, la disminución del trabajo disponible, el confinamiento, la alteración de las estructuras de protección social y las cargas económicas y de salud de las familias ocasionan que las personas jóvenes sientan preocupación, frustración, aislamiento y muchas veces ansiedad y depresión. Ello se suma a la limitación de oportunidades para realizar actividad física, lo que en conjunto pueden causar un mayor uso de tabaco, alcohol y drogas, ocasionando impactos a largo plazo en su salud.

Con respecto a la cuestión laboral, de acuerdo con la OIT, el impacto del COVID-19 ha sido desproporcionado entre los trabajadores jóvenes. Uno de cada seis está desempleado. La pandemia ha exacerbado un contexto laboral que con anterioridad ya era poco benévolo para las personas jóvenes y que implicaba que la mayoría estuviera en la economía informal. La 4ª edición del Monitor de la OIT: "COVID-19 y el mundo del trabajo", refiere al aumento sustancial y rápido del desempleo juvenil observado desde febrero del año 2020 afectando todavía más a las mujeres.

Adolescentes y jóvenes también se han visto más expuestos a la violencia intrafamiliar como resultado del aislamiento social y, en el caso particular de las mujeres, incluso hay un mayor riesgo de violencia sexual con serias secuelas físicas y emocionales.

Hay grupos vulnerables de jóvenes con mayores riesgos de afectación, incluyendo migrantes, refugiados, en situación de calle, en situación de detención y aquellos que residen en barrios pobres o marginales. Estos últimos, debido al hacinamiento y la falta de acceso a servicios como el agua y los servicios de salud, son más propensos a infectarse. Además, tienen un acceso más limitado a la tecnología y con ello un rezago de acceso a la información acerca de cómo mitigar la exposición al COVID-19.

Con el fin de revertir los impactos mencionados se recomienda implementar políticas y programas orientados a:

- Dar continuidad a la educación y la formación profesional de las personas jóvenes garantizando la accesibilidad.
- Identificar y apoyar a los sectores que brindan mayores oportunidades laborales a las personas jóvenes más afectadas.
- Asegurar el acceso de las personas jóvenes a los sistemas de salud ante la enfermedad por COVID-19 aun cuando no estén afiliados a los sistemas contributivos.

**INSTITUCIONES**

Diversas instituciones realizan esfuerzos por analizar las brechas de desigualdad en las personas jóvenes, entre ellas están el UNFPA, la OIJ y la CEPAL.

- Implementar nuevos sistemas de consejería y de apoyo en salud mental, adicciones y exposición a la violencia de cualquier tipo durante el confinamiento.
- Expandir los servicios de Internet y el acceso a nuevas tecnologías para jóvenes en situación de pobreza y en poblaciones marginadas o excluidas.

En el periodo post-pandemia también será importante canalizar los esfuerzos de recuperación hacia los sectores que tengan más capacidad de crear empleos decentes y de mayor productividad con una visión de largo plazo, considerando el desarrollo de habilidades que se enmarquen en los escenarios del futuro del trabajo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los siguientes materiales disponibles [en línea]: <https://www.infosalus.com/salud-investigacion/noticia-oms-avisa-efectos-secundarios-covid-19-mujeres-menores-pueden-ser-mayores-muertes-20200612175729.html>; <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID19-TechBrief-Youth-24Marzo.pdf>; <https://news.un.org/es/story/2020/05/1475042>; https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_745879/lang--en/index.htm.

C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades que afectan a las y los jóvenes

Las políticas prioritarias para reducir las brechas entre la población juvenil y el resto de la población incluyen:

- Retención educativa para un mayor nivel de estudios y ampliación curricular a través de medidas como becas y el fomento a la educación financiera, digital y la formación ciudadana.
- Capacitación e inserción laboral a través de programas de pasantías o de primer trabajo, de formación de competencias transversales o de habilidades en modelos de formación dual.
- Promoción y acceso a la salud integral a través de medidas de garantía de acceso a servicios de salud, promoción de hábitos saludables, prevención de embarazo, fomento de la salud sexual y reproductiva y salud mental.
- Reducción de la violencia y promoción de la cultura y la participación con estrategias para promover la cultura de paz, prevenir la violencia escolar y sexual, y fomentar el acceso a actividades culturales y la participación en la toma de decisiones.



Para avanzar hacia una efectiva y perdurable inclusión de las personas jóvenes es necesario consolidar políticas de juventud que sean integrales y que logren transversalizar la perspectiva generacional. La CEPAL recomienda que el diseño de políticas integrales atiendan a las tres dimensiones centrales del concepto de inclusión social: i) el desarrollo institucional para la promoción y protección de la inclusión social juvenil; ii) el cierre de las brechas de inclusión social en los distintos ámbitos señalados anteriormente, con una perspectiva de igualdad y garantía de derechos; y iii) la incorporación de las necesidades y visiones de las personas jóvenes en relación con su propia inclusión social para que sean parte del diseño e implementación de las políticas (Trucco y Ullmann, 2015).

Considerando las principales brechas que enfrentan y afectan a la juventud, la elaboración de políticas para este grupo poblacional debe considerar, de manera prioritaria, la ampliación, retención y calidad educativa para fortalecer el eje central de inclusión, a través de, entre otras cosas, las transferencias monetarias a las y los jóvenes para impulsar su autonomía económica. También es importante fortalecer aspectos como la capacitación e inserción laboral, incluida la mejora de la regulación en la materia, para asegurar el acceso a empleos dignos (Rossel y Figueira, 2015), así como acciones de promoción y acceso a la salud, incluyendo la salud

sexual y reproductiva, y la salud mental. A continuación, se profundiza en recomendaciones específicas para cada uno de estos ámbitos focalizados en la ampliación y retención educativa; la capacitación e inserción laboral; la promoción y acceso a la salud y la reducción de la violencia, y promoción de la cultura y de la participación.

1. Retención educativa para un mayor nivel de estudios y ampliación curricular

Uno de los principales ámbitos de inclusión social de las personas jóvenes es el sistema educativo. Lograr que las personas jóvenes terminen al menos su enseñanza secundaria e idealmente la educación terciaria es clave porque facilita su transición al mundo laboral, con una ampliación curricular que incorpore aspectos como la educación financiera, habilidades digitales, la formación ciudadana y otra serie de habilidades blandas que actualmente son requeridas en el mercado laboral. En este ámbito se plantean las siguientes propuestas:

- *Entregar transferencias monetarias a las y los jóvenes (becas) para estimular la asistencia y permanencia de la juventud de bajos recursos en el sistema educativo.* El objetivo de esta medida es igualar las oportunidades de acceso a un mayor nivel de estudio que a su vez se traduzca en mejores niveles de capacitación para el momento de transitar al trabajo. Algunos aspectos que pueden ser cubiertos por las becas son las matrículas, materiales, alimentación, transporte y alojamiento, entre otros. A nivel de enseñanza secundaria, por ejemplo, en México se cuenta con el programa de becas de educación media superior Benito Juárez¹⁴ en la que se entrega un monto de dinero bimestral durante los 10 meses del ciclo escolar con la finalidad de evitar la deserción. Otros ejemplos relevantes son el programa nacional dirigido a universitarios Jóvenes Escribiendo el Futuro¹⁵ de México cuya finalidad es otorgar becas de manutención, apoyo al servicio social y prácticas profesionales, y el Fondo Nacional de Becas¹⁶ (Fonabe) de Costa Rica que tiene la finalidad de brindar apoyo económico a estudiantes universitarios. En el Uruguay se cuenta también con el Programa Compromiso Educativo¹⁷ que potencia la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo público, completando la educación media superior a través de tres componentes: i) un acuerdo educativo que se firma entre el estudiante, un referente adulto y la dirección del centro educativo, que sirve como compromiso con metas y acciones para la trayectoria educativa de los estudiantes; ii) espacios de referencia entre pares que son espacios abiertos para que estudiantes universitarios acompañen a los del nivel medio superior al menos una vez por semana a asistir a clases, y iii) becas de estudio para aquellos estudiantes con dificultades socioeconómicas.
- *Fomento a la educación financiera con la finalidad que las personas jóvenes tengan la capacidad de hacer uso apropiado de sus recursos monetarios.* Asimismo, se debe capacitar a las familias y profesores sobre la educación financiera para que ellos puedan alentar a la población joven a ahorrar y hacer uso eficiente de los recursos recibidos. Por ejemplo, en Costa Rica se lanzó una Estrategia Nacional de Educación Financiera¹⁸ que tiene entre su población objetivo a las personas jóvenes, y que busca, en coordinación entre el gobierno y sector privado, reducir el endeudamiento por parte de la población. En el Perú también existe una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2015-2021¹⁹ que a



¹⁴ Véase más [en línea] <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-benito-juarez-para-jovenes-de-educacion-media-superior-216589>.

¹⁵ Véase más [en línea] <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-jovenes-escribiendo-el-futuro-de-educacion-superior>.

¹⁶ Véase más [en línea] <https://www.fonabe.go.cr/>.

¹⁷ Véase más [en línea] <http://www.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/>.

¹⁸ Véase más [en línea] <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/01/gobierno-lanza-estrategia-nacional-de-educacion-financiera/>.

¹⁹ Véase más [en línea] <https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/ENIF.pdf>.

su vez incluye un Plan Nacional de Educación Financiera²⁰ dirigido, entre otros grupos poblacionales, a jóvenes estudiantes con el objetivo de desarrollar competencias del manejo de las finanzas.

- *Fomento a la educación digital.* Por ejemplo, en la República Dominicana se cuenta con varios proyectos para integrar las tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo²¹. Entre los proyectos enfocados en la juventud se cuenta con la Formación y capacitación de capital humano en desarrollo de software, cuyo objetivo principal es preparar a los y las jóvenes en esta materia para impulsar dicha industria. A su vez apunta a que los jóvenes tengan mayores oportunidades de empleos. El país cuenta además con el proyecto Internet Sano (Navegando Seguro). Esta iniciativa busca orientar a padres, madres, niños, adolescentes y jóvenes en el uso ético y responsable del Internet a nivel individual, familiar y comunitario. Otro proyecto en la República Dominicana es Una computadora para estudiantes y maestros de educación superior. Este proyecto tiene la finalidad de que los estudiantes de educación superior puedan desarrollar capacidades en el uso de las TIC a través de la entrega de un portátil (laptop o tablet) por estudiante y la asistencia a talleres presenciales y virtuales para formar profesionales competitivos.
- *Fomento a la formación ciudadana.* Desde 2019 se ha conformado una alianza entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) con la Agencia contra el Crimen y la Droga, también de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés), para generar insumos curriculares para los niveles básico y medio. Estos insumos cuentan con un enfoque en una formación de ciudadanía global (global citizenship education) e incluye la formación en habilidades, conocimientos y actitudes hacia un compromiso responsable con la sociedad²².

2. Capacitación e inserción laboral

El fortalecimiento de las estrategias de acceso y asistencia a la educación postsecundaria vinculada a la capacitación para el trabajo, en paralelo con el fortalecimiento de las estrategias de primer empleo y de cumplimiento de las regulaciones del mercado laboral que favorezcan la inserción laboral juvenil en trabajos decentes, es esencial para cerrar las brechas de acceso y fortalecer el vínculo educación-empleo en este grupo poblacional. Esto es relevante en un contexto donde los desafíos ante el futuro del trabajo implicarán una mayor flexibilidad e innovación de los trabajadores para adaptarse a nuevas habilidades requeridas en las ocupaciones. Medidas para lograrlo incluyen:

- *Transferencias monetarias a las y los jóvenes para compensar los bajos ingresos que tienen las personas jóvenes al acceder por primera vez al mercado laboral.* Un ejemplo de este tipo de programas es el programa Jóvenes Construyendo el Futuro²³ de México, que consiste en una transferencia mensual para que la persona joven se capacite durante un año en empresas, instituciones públicas y/u organizaciones sociales.
- *Programas de pasantías para obtener experiencia laboral y así cubrir ese requisito para acceder al mercado laboral.* Un ejemplo es el programa Mi Primer Empleo²⁴ en el Ecuador dirigido a jóvenes pertenecientes a instituciones de educación superior a través de pasantías en el sector privado y prácticas preprofesionales en el sector público. El programa Yo Estudio y Trabajo²⁵ del Uruguay ofrece una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de entre 16 y 20 años, para desarrollar competencias que les permitan

POLÍTICAS



El reforzamiento de las políticas de retención escolar es clave para lograr un mayor nivel de capacitación y con ello una mejor inserción laboral de las personas jóvenes.

²⁰ Véase más [en línea] <https://www.bn.com.pe/inclusion-financiera/archivos/ENIF/plan-nacional-educacion-financiera-junio2017.pdf>.

²¹ Véase más [en línea] <https://republicadigital.gob.do/eje/educacion/N>.

²² Véase más [en línea] <https://en.unesco.org/themes/gced/rule-law>.

²³ Véase más [en línea] <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>.

²⁴ Véase más [en línea] <https://www.trabajo.gob.ec/mi-primer-empleo/>.

²⁵ Véase más [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/convocatorias/programa-yo-estudio-trabajo>.

desempeñarse en el mercado de trabajo. Asimismo, en el Estado Plurinacional de Bolivia el programa Mi Primer Empleo Digno²⁶ ofrece capacitación y posibilidades de pasantías a jóvenes que hayan terminado el segundo año de educación secundaria.

- *Formación de competencias transversales en educación y formación técnico-profesional que favorezcan la integración de los jóvenes en el mercado laboral.* En México, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) cuenta con un Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias²⁷, cuyo objetivo principal es mejorar la empleabilidad de los egresados de la Educación Media Superior (EMS). El programa se centra en mejorar la formación profesional y las competencias de los docentes y en generar capacitación para aplicarlo en el trabajo. Otro ejemplo es el trabajo realizado en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay para identificar necesidades en materia de formación y capacitación técnica²⁸.
- *Fomento de capacitaciones que refuercen habilidades para el mercado laboral mediante modelos de educación dual que combinan formación profesional y experiencia laboral.* Por ejemplo, en México se cuenta con el Modelo Mexicano de Formación Dual²⁹ que plantea la formación simultáneamente en la empresa y en la escuela de estudiantes del bachillerato tecnológico, profesional técnico o profesional técnico bachiller de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS). A partir del tercer semestre de estudios, los estudiantes se incorporan a la empresa de acuerdo con un plan de formación individualizado, alternando el aprendizaje en el aula y el lugar de trabajo durante un mínimo de 1 y 2 años, de acuerdo con el tipo de carrera. Otro ejemplo existe en Guatemala, donde el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) cuenta con el programa Formación de Jóvenes y Adultos³⁰ dirigido a para personas de 16 años en adelante y cuyo principal objetivo es brindar formación inicial o complementaria para que los estudiantes desarrollen capacidades que les permitan desempeñarse en ocupaciones a nivel operativo y medio. Al terminar la formación el egresado recibe un certificado ocupacional que acredita su formación en este programa.
- *Programas de capacitación y de desarrollo de competencias laborales fuera del contexto educativo,* tanto teóricos como prácticos, vinculados a servicios de intermediación laboral, a prácticas laborales y al apoyo para el desarrollo de emprendimientos productivos. Esto puede combinarse con las estrategias de entrega de transferencias monetarias para asistir a cursos de capacitación profesional. Un ejemplo es el Programa de Respaldo a Estudiantes³¹ (PROGRESAR) en la Argentina. Está dirigido a jóvenes de 18 a 24 años que no finalizaron sus estudios primarios o secundarios, que estén desempleados, en un empleo informal o que tienen un salario menor al mínimo. El programa opera por medio de una remuneración económica universal por mes que se complementa con formación profesional, orientación e intermediación laboral, y el apoyo en el cuidado de los hijos a cargo. En el Brasil también se cuenta con una iniciativa similar, el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens³²). Este programa dirigido a jóvenes entre 15 a 29 años consta de cuatro componentes: i) Projovem Trabalhador que forma y capacita a jóvenes entre 18 y 29 años en situación de desempleo y con ingresos inferiores al salario mínimo; ii) Projovem Urbano para jóvenes de 18 a 29 años que no terminaron la educación secundaria y que promueve la continuidad de los estudios



POLÍTICAS

Fomentar políticas para poner mayores y mejores capacidades a disposición de las personas jóvenes se vuelve cada vez más relevante en el contexto de un entorno laboral cambiante.

²⁶ Véase más [en línea] <https://plataformacelac.org/programa/172>.

²⁷ Véase más [en línea] http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/programa_formacion_recursos_humanos_basada_competencias_proforhcom_prestamos_31360c_me.

²⁸ Véase más [en línea] <https://www.cepal.org/es/educacion-tecnico-profesional/asistencia-tecnica>.

²⁹ Véase más [en línea] <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/modelo-mexicano-de-formacion-dual>.

³⁰ Véase más [en línea] <https://intecap.edu.gt/formacion-de-jovenes-y-adultos-forja/>.

³¹ Véase más [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/ingresar-al-programa-estudiantil-progresar>.

³² Véase más [en línea] <https://www.fn.de.gov.br/programas/programas-suplementares/ps-educacao-jovens-e-adultos/ps-projovem-urbano>.

a través de un apoyo económico; iii) Projovem Campo similar al anterior pero dirigido a aquellos jóvenes que desarrollan actividades agrícolas y, iv) Projovem Adolescente para jóvenes de 15 a 17 años beneficiarios del programa Bolsa Familia. En Chile existe el programa Yo Trabajo Jóvenes³³ que busca apoyar a personas de 18 a 24 años, y de manera excepcional aquellas entre 17 y 29 años, que se encuentran sin trabajo o en un trabajo precario, que pertenecen al 40% de la población más vulnerable y que residen en un territorio donde el programa está disponible. El objetivo del programa es que los jóvenes encuentren un trabajo estable, ya sea como independiente o dependiente. El programa incluye un fondo de financiamiento para indumentaria de trabajo, herramientas e insumos, entre otros; facilidades para hacer un currículum; ayuda para presentarse en una entrevista laboral; servicio de cuidado infantil durante las actividades grupales y un bono de movilización.

- *Capacitación laboral a mujeres jóvenes en situación de rezago que no lograron acceder a la educación formal* para promover su autonomía económica³⁴. Se trata de acciones educativas orientadas a ampliar los conocimientos, habilidades y aptitudes de las mujeres. Por ejemplo, el programa Mujer Emprende³⁵ de Chile busca potenciar los negocios de mujeres mayores de 18 años a través de dos estrategias de intervención que permitan mejorar competencias y habilidades. La primera estrategia titulada Escuela mujer emprende profesionaliza a mujeres para fortalecer la autoconfianza, habilidades, talentos y destrezas sociolaborales. La segunda iniciativa, Fomento de redes y asociatividad, tiene la finalidad de generar redes entre emprendedoras para promover el traspaso de conocimientos, experiencias y asesoría. En Costa Rica el programa Avanzamos Mujeres³⁶ está dirigido a mujeres en condición de pobreza. Además de la capacitación laboral desarrolla temas vinculados con los procesos de socialización, roles de género, violencia, organización y liderazgo, salud sexual y reproductiva. Otro ejemplo es el caso del ministerio de Desarrollo Social del Uruguay que cuenta con el programa Uruguay Trabaja. Entre sus destinatarios incluye a las mujeres jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica con nivel educativo inferior a tercer año del ciclo básico y que se encuentren desocupadas hace más de dos años, con el objetivo de que éstas se inserten en el mercado laboral.

3. Promoción y acceso a la salud integral³⁷

A pesar de que diversos países presentan avances en relación con la cobertura de salud de su juventud, aún permanece el desafío de garantizar y promover su derecho a la salud, incluyendo aspectos de alta relevancia como la salud sexual y reproductiva. Entre otras prioridades, en la salud juvenil se destaca la adopción de hábitos saludables, evitar el uso y abuso de sustancias nocivas, garantizar que las y los jóvenes tengan la posibilidad de elegir el momento en que desean unirse a una pareja, el número de hijos que quieren tener y cuándo quieren tenerlos, así como la posibilidad de evitar enfermedades de transmisión sexual. Todo ello bajo una perspectiva de derechos, no discriminación e inclusión. Dentro de este ámbito pueden considerarse las siguientes estrategias:

- *Garantizar el acceso a la cobertura de salud para la población joven*. El acceso a la salud de las personas jóvenes se restringe en ocasiones a la dependencia de un adulto o bien a la participación en un trabajo formal con seguridad social. En un contexto de garantía

POLÍTICAS



Es muy importante implementar acciones de política para cerrar las brechas de acceso en la atención de la salud física y mental de las personas jóvenes.

³³ Véase más [en línea] <https://www.fosis.gob.cl/es/programas/trabajo/yo-trabajo-joven/>.

³⁴ Véase más [en línea] <https://www.cepal.org/es/proyectos/educacion-formacion-tecnico-profesional>.

³⁵ Véase más [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/13045-programa-mujer-asociatividad-y-emprendimiento>.

³⁶ Véase más [en línea] <https://www.inamu.go.cr/web/inamu/programas-de-formacion>.

³⁷ Considerar las recomendaciones vertidas en el capítulo sobre infancia respecto a la salud sexual y reproductiva y la salud mental.



universal del derecho a la salud, dicho acceso puede alcanzarse alternativamente a través de seguros facultativos que no estén asociados a una dependencia ni a una afiliación formal. En México se otorga acceso a servicios de salud a estudiantes en el Instituto Mexicano del Seguro Social. También es importante promover el acceso a la salud sin acompañamiento adulto para las personas jóvenes. Este es el objetivo del Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia de la Argentina, que promueve y difunde el derecho de los y las adolescentes a acceder al sistema de salud en forma autónoma, sin obligación de acompañamiento de un adulto y en el marco del respeto de la confidencialidad.

- *Fortalecer y promover la adopción de hábitos saludables en la juventud.* Por ejemplo, en la Ciudad de México, el Instituto de la Juventud realiza el préstamo gratuito de bicicletas³⁸ durante festivales y actividades recreativas como el paseo dominical Muévete en Bici³⁹ y Ciclotón⁴⁰.
- *Fortalecimiento de la inclusión de las temáticas de educación sexual y reproductiva en el sector educativo.* Estas políticas, que incluyen la creación o fortalecimiento del marco legal, deben normar adecuadamente la incorporación de dichos temas en el ámbito de la educación e incluir el componente de capacitación docente. En países como la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, el Ecuador, El Salvador y Panamá la educación sexual y reproductiva es obligatoria en la educación formal como asignatura. Por ejemplo, en el Uruguay el Ministerio de Salud Pública (MSP) lanzó una aplicación para celulares titulada el Gurú del sexo⁴¹ cuya finalidad es que sea utilizada por los jóvenes para informarse sobre salud sexual y reproductiva, ya que uno de los objetivos es disminuir la cifra de embarazo en jóvenes.
- *Fortalecer políticas de prevención del embarazo y de las enfermedades de transmisión sexual en el sector de la salud.* Estas políticas son un complemento de las políticas de educación sexual y se relacionan con procesos de cambios en los servicios de salud que se traduzcan en protocolos de atención diseñados especialmente para la población joven considerando sus necesidades particulares en materia de prevención de enfermedades, salud sexual y reproductiva. Ello se refleja, por ejemplo, en la regulación para el acceso gratuito o subsidiado a métodos anticonceptivos. El Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable de la Argentina tiene como objetivo enseñar y asesorar sobre métodos anticonceptivos, junto con asegurar el acceso de los y las jóvenes a estos y otras medidas de acción, para que tengan la libertad de decidir cuándo tener hijos y cuántos. Otro ejemplo es el caso uruguayo, donde se permite a todos los que se encuentren dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud⁴² (SNIS), incluidos los jóvenes, a retirar una cuponera de 12 vales por 15 preservativos cada uno por mes, mediante la presentación de cédula de identidad que habilite su condición de socio/a en la farmacia de su prestador.
- *Fortalecer el acceso a servicios preventivos y curativos en salud mental entre los y las jóvenes⁴³.* La OMS y países miembros se han comprometido en implementar el Plan de Acción sobre Salud Mental 2013-2020⁴⁴. Los objetivos de este plan son reforzar el liderazgo y la gobernanza en el ámbito de la salud mental; proporcionar servicios de asistencia social y de salud mental completos, integrados y con capacidad de respuesta; diseñar estrategias de promoción y prevención y, fortalecer los sistemas de información, los datos científicos y las investigaciones sobre la salud mental. En Chile, por ejemplo, se dispone de un Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025⁴⁵ que incluye estrategias sectoriales e

³⁸ Véase [en línea] <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/prestamo-de-bicis>.

³⁹ La Ciudad de México realiza cada domingo el cierre de calles de 8:00 a 14:00 hrs. para permitir a ciclistas y demás asistentes hacer un recorrido de 55 km por la ciudad.

⁴⁰ Cada último domingo del mes la Ciudad de México cierra calles de 8:00 a 14:00 hrs. con la finalidad de que ciclistas puedan salir a rodar por 83 km las calles de la capital.

⁴¹ Véase más [en línea] <https://guru.msp.gub.uy/>.

⁴² Véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sistema-nacional-integrado-salud>.

⁴³ Mismas recomendaciones respecto a las políticas de salud mental en el capítulo sobre infancia.

⁴⁴ Véase [en línea] https://www.who.int/mental_health/publications/action_plan/es/.

⁴⁵ Véase [en línea] <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/12/PDF-PLAN-NACIONAL-SALUD-MENTAL-2017-A-2025.-7-dic-2017.pdf>.

intersectoriales para la promoción de la salud mental, la prevención de los trastornos mentales y la atención garantizada de salud mental e inclusión social en el marco del modelo de salud integral con enfoque familiar y comunitario. Adicionalmente, Chile cuenta con un Modelo de Gestión de la Red Temática de Salud Mental⁴⁶. Entre sus objetivos específicos se cuentan implementar estrategias promocionales, preventivas y de detección que mejoren la salud mental de las personas; asegurar el acceso oportuno, tratamiento efectivo y la continuidad de cuidados de la población general y entregar lineamientos para desarrollar un sistema de información de la salud mental.

4. Reducción de la violencia y promoción de la cultura y de la participación

Es importante que en las políticas públicas enfocadas a las personas jóvenes se incorpore el objetivo de reducir la violencia a la que están expuestas. Partiendo de la ampliación de oportunidades de inclusión social, entre las que se incluye el acceso educativo y al mercado laboral, y considerando las propuestas de la sección previa, pero incorporando además otras estrategias que planteen eliminar como opción los actos ilícitos, podrían considerarse entre otros:

- *La sensibilización de toda la población hacia una cultura de paz*⁴⁷. Tal es el caso del programa Convivencia y Espacios Seguros para Jóvenes⁴⁸ (CONVIVIR) en Honduras. Dicho programa tiene como objetivo principal la prevención primaria de violencia y la promoción de la paz a través del uso de los espacios de las comunidades. La República Dominicana cuenta con el programa Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia⁴⁹, el cual, en colaboración con la UNESCO, busca reducir los niveles de violencia juvenil a través de la prevención con jóvenes líderes por el progreso y la paz, mediadores de conflicto, emprendedores y comunicadores. En Honduras, bajo la iniciativa de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Save the Children, se organiza el Torneo Juvenil Intercomunitario⁵⁰ que pretende usar el fútbol para quebrar el ciclo de violencia, reuniendo a jóvenes de colonias rivales en la misma cancha.
- *Campañas de sensibilización e integración en la sociedad para los jóvenes que pertenecen o pertenecieron a pandillas*. Por ejemplo, el Instituto Nacional de la Juventud de El Salvador implementó el programa Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Control del Delito, el Desarrollo de Competencias y la Remoción de tatuajes⁵¹. Su principal objetivo fue mejorar la calidad de vida de las personas estigmatizadas y discriminadas por poseer tatuajes por medio de servicios de remoción de tatuajes a través de consultas médicas, entrevistas psicológicas, compra de medicamentos e insumos médicos.
- *Estrategias para abordar el problema de acoso escolar y ciberacoso*. Por ejemplo, en la Argentina se creó el Programa Nacional de Mediación Escolar⁵² involucrando a los profesores, padres y alumnos como mediadores para la resolución de los conflictos que se generan en los planteles educativos. En el caso de México, se reformó el Código Penal Federal⁵³ en el que se tipifican los delitos de ciberacoso y el acoso sexual de personas menores de 18 años de edad o de quienes no tengan capacidad para comprender el significado del hecho imponiendo una pena de 2 a 6 años de

POLÍTICAS



Las políticas de educación, salud e inclusión laboral deben acompañarse de estrategias que garanticen el acceso a la cultura, la participación y a una vida libre de violencia de las personas jóvenes.

⁴⁶ Véase [en línea] https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/2018.05.02_Modelo-de-Gesti%C3%B3n-de-la-Red-Tem%C3%A1tica-de-Salud-Mental_digital.pdf.

⁴⁷ Cultura de paz: consiste en una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones.

⁴⁸ Véase más [en línea] <http://ceniss.gob.hn/Descarga/fhis/MO-CONVIVIR-actualizado-convertido.pdf>.

⁴⁹ Véase más [en línea] <http://www.educando.edu.do/articulos/docente/desarrollo-juvenil-y-prevencion-de-la-violencia/>.

⁵⁰ Véase más [en línea] <https://www.acnur.org/noticias/historia/2019/10/5db2247b4/jovenes-en-honduras-construyen-la-paz-a-traves-del-futbol.html>.

⁵¹ Véase más [en línea] <http://t.co/B6OQbFCVh5?amp=1>.

⁵² Véase más [en línea] <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000189.pdf>.

⁵³ Véase más [en línea] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83048.pdf>.



prisión y de 400 a 600 días de multa. Asimismo, en Chile se aprobó la Ley Pack⁵⁴ que sanciona como delito a quien suba a Internet y redes sociales, sin consentimiento, las imágenes, audios o videos con contenido sexual obtenidos en la intimidad.

- *Prevención de la violencia y acoso sexual a través de la sensibilización en escuelas, universidades y comunidades.* Por ejemplo, en el caso de El Salvador, se dispone del Programa Ciudad Mujer⁵⁵ en el cual las mujeres tienen acceso a la atención integral por violencia de género, a salud sexual y reproductiva y al empoderamiento económico. Los servicios que brinda el programa son gratuitos y se enfocan en las áreas de educación colectiva, salud sexual y reproductiva, autonomía económica, prevención y atención a la violencia y sala de atención infantil. Otro ejemplo es una iniciativa de la Universidad de Chile donde se elaboró la Política de Prevención de Acoso Sexual⁵⁶ con el objetivo de erradicar el acoso sexual y reducir la violencia de género en la universidad. La iniciativa se basa en acciones de prevención mediante talleres, coloquios, seminarios y campañas; cursos sobre derechos humanos y violencia de género; protocolos de actuación y adecuación de normas universitarias para la tipificación, investigación y sanción del acoso sexual; asesoría, asistencia y acompañamiento a las personas afectadas y capacitación a académicos/as y funcionarios/as.

5. Promoción de la cultura

Otro de los temas que se deben abordar en las políticas para la juventud es la promoción de la cultura mediante estrategias que permitan revertir las limitaciones de acceso a este ámbito por motivos de falta de recursos o de dispersión territorial. El objetivo es permitir que los derechos culturales se garanticen tanto en el ámbito de la apreciación, a modo de conciertos, exposiciones o eventos relativos, como en el ámbito del desarrollo creativo con talleres de artes accesibles a las personas jóvenes. En este ámbito se propone:

- *Desarrollar programas de acceso a actividades culturales para la juventud.* Por ejemplo, el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México organiza anualmente desde 2013 La semana de las Juventudes⁵⁷. Dicha semana se constituye a través de talleres, conferencias, películas y conciertos. Otro caso de interés es el que implementa el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio de Chile, que cuenta con el programa Escuelas de Rock⁵⁸ que se dirige a la formación de músicos, y consta de una red nacional de festivales de música y fomento al patrimonio cultural del país.

6. Participación política de los jóvenes

Por último, pero no menos importante, se requiere implementar acciones que permitan garantizar el derecho a la participación política de los jóvenes. Las percepciones que tienen de las instituciones y democracia de cada país se ven reflejadas a través de las movilizaciones territoriales y virtuales⁵⁹. Por lo tanto, deben abrirse espacios de participación juvenil en las instituciones, procesos electorales y, por supuesto, en la elaboración de las políticas públicas, sobre todo, aquellas que van dirigidas para las y los jóvenes. En este sentido es importante abrir espacios de participación no convencionales, así como utilizar para ello las plataformas electrónicas considerando la vanguardia en materia de interacción juvenil (redes sociales, herramientas tecnológicas y otros). Por ejemplo:

⁵⁴ Véase más [en línea] https://www.cnnchile.com/pais/camara-de-diputados-aprobo-proyecto-de-ley-que-sanciona-la-difusion-de-fotos-intimas-en-internet_20190110/.

⁵⁵ Véase más [en línea] <http://inclusion-social.egob.sv/ciudad-mujer/>.

⁵⁶ Véase más [en línea] <https://www.uchile.cl/portal/presentacion/rectoria/direccion-de-igualdad-de-genero/142805/politica-de-prevencion-del-acoso-sexual>.

⁵⁷ Véase más [en línea] <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/semana-de-las-juventudes>.

⁵⁸ Véase más [en línea] <https://www.cultura.gob.cl/programas/escuelas-de-rock/>.

⁵⁹ Movilizaciones virtuales son las que se realizan por medios electrónicos, generalmente a través de redes sociales.

- La Organización de los Estados Americanos (OEA) cuenta con una Agenda de Juventud⁶⁰ que tiene como objetivo generar mayor participación por parte de la juventud en los procesos gubernamentales basándose en tres pilares: i) institucionalización del diálogo con los y las jóvenes; ii) desarrollo de capacidades; y iii) fortalecimiento del desarrollo institucional en los Estados miembros y con la OEA para tener en cuenta cuestiones de la juventud. Otro caso es México con el programa Delegados Juveniles⁶¹ que promueve, y financia, la participación de jóvenes a en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU) por tres semanas, siendo la participación a través de tres categorías: delegados juveniles, delegados juveniles indígenas y delegados juveniles residentes en Estados Unidos.

El cierre de brechas para las personas jóvenes promueve su autonomía, su identidad y su participación en el proceso de desarrollo.

D. Referencias esenciales sugeridas



D. Trucco y H. Ullmann (Eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (LC/G.2647-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.



H. Soto, D. Trucco y H. Ullmann (2015), *Hacia la inclusión social juvenil. Herramientas para el análisis y el diseño de políticas* (LC/M.28), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39001-la-inclusion-social-juvenil-herramientas-analisis-diseno-politicas>.



C. Rossel y F. Filgueira (2015), "Adolescencia y juventud", en S. Cecchini y otros (Eds.) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.



Sitio web del Observatorio de Juventud para América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/juvelac/>.



Sitio web del Observatorio de la Juventud en Iberoamérica. Disponible [en línea] <https://www.observatoriodelajuventud.org/>.



⁶⁰ Véase más [en línea] https://www.oas.org/es/youth/agenda_de_la_oea_sobre_juventud.asp.

⁶¹ Véase más [en línea] <https://www.gob.mx/imjuve/documentos/convocatoria-para-delegados-juveniles-de-la-asamblea-general-de-la-onu>.

E. Preguntas

- Realice un diagnóstico sobre la situación actual en su país/región/territorio con respecto a las principales problemáticas que enfrentan las personas jóvenes y jerarquice las que tienen mayor urgencia de atenderse.
- Realice un diagnóstico de las y los jóvenes de su país/región/territorio que están afiliados a algún sistema de previsión social. Aquellos que no lo están, ¿cuentan con algún tipo de protección social no contributivo?
- Analice y diagnostique la situación actual de la tasa de suicidio en su país/región/territorio e identifique si existen políticas públicas que atiendan este problema por medio de la prevención, asesoramiento y acompañamiento. ¿Qué propone para mejorar estas políticas?
- A nivel regional hay más mujeres jóvenes que hombres jóvenes que cuentan con matriculación a nivel terciario. Realice un diagnóstico sobre esta situación en su país/región/territorio e identifique si se cuenta con políticas públicas de retención para continuar con los estudios del nivel terciario. ¿Cómo se podría mejorar esta política o qué política alternativa propone?
- La inserción en el mercado laboral formal es una de las principales problemáticas que enfrenta la juventud. Realice un análisis diagnóstico sobre la situación actual en su país/región/territorio que enfrentan los jóvenes que no están ni estudiando ni insertos en el mercado laboral. ¿Cuáles son las principales barreras que impiden a los jóvenes insertarse en el mercado laboral? ¿Qué propone para remediar esta situación?

Referencias bibliográficas

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N°155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america>.

____ (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42209-brechas-ejes-desafios-vinculo-lo-social-lo-productivo>.

____ (2017b), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

____ (2014), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>.

____ (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo* (LC/L.3697), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>.

____ (2012), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1241-panorama-social-america-latina-2011>.

____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/REV.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe>.

CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe//Organización Iberoamericana de la Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2785/S2004083_es.pdf?sequence=1.

Child and Youth Finance International (2015), *Children, Youth and Finance*, 2015. Diciembre. Disponible [en línea] https://issuu.com/childfinanceinternational/docs/children_youth_finance_2015/16.

Espejo, A. y E. Espíndola (2015), "La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo", en D. Trucco y H. Ullmann (Eds.) (2015) *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (LC/G.2647-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

Latinobarómetro (2018) Disponible [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

Maldonado, C. (2015), "Participación política, apego a la democracia y temas prioritarios de las personas jóvenes en América Latina, 2000-2013", en D. Trucco y H. Ullmann (Eds.) (2015) *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (LC/G.2647-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

Muñoz, C. (2019), "Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe" Serie Asuntos de Género N° 155 (LC/TS.2019/26). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44628/1/S1900198_es.pdf.

OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud) (2018), *Pacto Iberoamericano de Juventud*, Madrid. Disponible [en línea] <https://oij.org/wp-content/uploads/2019/05/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf>.

Rossel, C. y F. Filgueira (2015), "Adolescencia y juventud", en S. Cecchini y otros (Eds.) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.

Soto, H. y D. Trucco (2015), "Inclusión y contextos de violencia", en D. Trucco y H. Ullmann (Eds.) (2015) *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (LC/G.2647-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

Soto, H., D. Trucco y H. Ullmann (2015), *Hacia la inclusión social juvenil. Herramientas para el análisis y el diseño de políticas* (LC/M.28), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39001-la-inclusion-social-juvenil-herramientas-analisis-diseno-politicas>.

Sunkel, G. (2015), "El acceso de los jóvenes a la cultura en la era digital en América Latina", en D. Trucco y H. Ullmann (Eds.) (2015) *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (LC/G.2647-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

Trucco, D. y H. Ullmann (Eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (LC/G.2647-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38978>.

World Federation for Mental Health (2018), *Young People and Mental Health in a Changing World*. Disponible [en línea] https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=list&format=html&layout=default&slug=world-mental-health-day-2018&Itemid=270&lang=es.



Capítulo VII

Adultez^{1, 2}

A. Marco normativo

Los principales temas que se abordarán en este capítulo serán los de mercado de trabajo e ingresos. En consecuencia, se mencionarán principalmente aquellos convenios, convenciones y pactos internacionales existentes que tengan relación con estos temas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) plantea con especificidad los derechos al trabajo en condiciones justas y favorables, a la protección social, a un nivel adecuado de vida (incluyendo vestido, alimentación y vivienda), al más alto nivel posible de salud física y mental y a la educación incluyendo el goce de beneficios de la libertad cultural y del progreso científico y tecnológico.

Si bien estos derechos se establecen para toda la población, para el grupo de población adulta tienen connotaciones particulares. Por una parte, algunos derechos, como los laborales, se vinculan directamente con la población en edad de trabajar a la cual pertenecen las personas adultas. Por otra, se ha asignado al grupo de población adulta la función de ser proveedores de ingresos para satisfacer las necesidades de su núcleo social primario dependiente.

Es así como se ha establecido que niños, niñas, jóvenes³ y adultos mayores tienen una relación de dependencia, dentro del seno familiar, con las personas adultas que proveen ingresos para pagar por bienes (alimentos, vestido) y servicios (vivienda, agua y saneamiento, luz, salud, educación, cultura y recreación, tecnologías de información y comunicación, entre otros), que permiten a su vez ejercer los derechos económicos, sociales y culturales de todos los integrantes del hogar. Todos estos temas están también abordados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (PIDESC), siendo éste el instrumento que delimita el marco normativo en estos ámbitos.

¹ Este capítulo fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de México de la CEPAL; Mustafa Al Gamal, Oficial asociado de Asuntos Sociales de la misma Unidad; Elsa Gutiérrez, Asistente de investigación de la misma Unidad y Citlalli Lamotte, Consultora de la misma Unidad.

² El presente capítulo tiene un abordaje que no es completamente equiparable al resto de los capítulos debido a que muchas de las brechas que afectan a este grupo etario se abordan con mayor profundidad en otros capítulos referidos a grupos poblacionales específicos, que independientemente de ser adultos, tienen características específicas, como ser mujeres, indígenas, afrodescendientes, o vivir en territorios rurales, entre otros. Por ello, en el capítulo se abordan exclusivamente aquellas desigualdades existentes dentro del propio grupo etario de adultez, que no se encuentran incluidas en otros capítulos.

³ Desde un punto de vista demográfico se considera dependientes solo a los menores de 15 años y a los adultos mayores de 65 años, pero en una visión sociológica, los jóvenes, particularmente los que están estudiando pueden incluirse también entre los dependientes. De hecho, en muchos contextos, la población menor de 25 años aún es considerada dependiente en las legislaciones nacionales cuando se encuentra estudiando. Una vez que el joven adquiere las responsabilidades y roles de esta etapa del ciclo de vida, se le considera adulto para fines del presente capítulo, por lo cual no se puede determinar de manera estricta la edad que define al grupo de personas adultas.

Esta interpretación asigna a la relación de dependencia un doble rol para la población adulta con respecto al resto de los miembros de un hogar. Primero, como proveedor de ingresos para la adquisición de aquellos bienes y servicios que no son provistos o financiados totalmente por el Estado, como la alimentación y vestido, o bienes complementarios asociados a la educación (útiles, uniformes, alimentos y transporte) y a la salud (enfocada principalmente en la salud preventiva), así como servicios de vivienda (agua, luz, gas y recolección de basura).

Dentro del marco normativo relevante con respecto a este primer rol se encuentran algunos de los Convenios Fundamentales de la OIT relacionados con el mercado de trabajo y los ingresos. Tal es el caso de los Convenios N° 87 y 98 sobre la libertad sindical, el derecho de sindicación y la negociación colectiva (1948 y 1949, respectivamente), el N° 29 y 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1930 y 1957, respectivamente), el N° 100 sobre igualdad de remuneración (1951) y el N° 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958).

El segundo rol planteado para la población adulta se traslada a un ámbito no económico en el cual este grupo vela para que las personas dependientes tengan garantizados sus derechos. Estos incluyen los derechos civiles y políticos, con particular énfasis en los niños y adultos mayores, y sobre todo cuando presentan alguna discapacidad o limitante para la realización de sus derechos. Este rol les traslada la responsabilidad de velar por que se garantice su derecho a la seguridad (libre de violencia y maltrato) y a la no discriminación, por ejemplo. Todo lo anterior sin dejar de lado la propia autorrealización de derechos. En este caso, el marco normativo se traslada al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otra parte, más allá de los roles antes comentados, es importante que se garanticen otros derechos a la población adulta, como la soberanía sobre el tiempo. En ocasiones el tiempo invertido en el trabajo (incluido el trabajo de cuidados no remunerado) y el tiempo de traslado limitan el acceso a la recreación o incluso a actividades físicas, lo que se asocia al derecho a la salud, que en esta etapa debiera enfocarse en lo preventivo, ya que es en esta etapa del ciclo de vida donde, por medio de una adecuada alimentación, ejercicio y descanso, se puede evitar o retrasar la aparición de enfermedades crónico-degenerativas. Mención aparte merece el derecho a una vida libre de violencia, ya que esta población tiene, junto con la población joven, los mayores niveles de exposición. Estos derechos se enuncian en la Declaración Universal de Derechos humanos.

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a los adultos



- En el año 2020, el 43% de la población tiene entre 30 y 64 años y algunos países de la región cuentan actualmente con un “bono demográfico”.
- Se observa gran desigualdad en la distribución de ingresos, con muy bajos ingresos laborales en el primer quintil. En la región, en tanto el quintil más rico percibe cerca de la mitad del ingreso disponible total, el quintil más pobre percibe menos del 4%.
- Existen altos niveles de informalidad que generan brechas de acceso a la seguridad social, particularmente en zonas rurales. Según la OIT, la tasa media de informalidad de la región es de aproximadamente el 54%.
- Con respecto al acceso a la protección social, en 2016 solo 48,1% de los ocupados de la región estaban afiliados o cotizaban en los sistemas de pensiones. Una de las formas de inserción laboral menos favorecida es el trabajo por cuenta propia no calificado, que en la región alcanza un 64% en el quintil I.

1. El “bono demográfico”

En el año 2000, 34,7% de la población de América Latina y el Caribe tenía entre 30 y 64 años de edad. Diez años después esa proporción se había incrementado a 38,8%, y para 2020 es cercana al 43%. Se estima que la proporción seguirá aumentando y que para el año 2030 alcance un 44,7%⁴. Este incremento, que es reflejo de la dinámica poblacional, tiene como resultado el llamado “bono demográfico”, donde la población en edad económicamente activa, mayoritariamente representada por la población adulta capaz de generar ingresos, es mayor que el resto de la población; ello redundará en un escenario positivo, ya que la relación de dependencia tiene una menor carga para la población adulta. Sin embargo, los dividendos del bono demográfico, acotado temporalmente, no están garantizados, ya que dependen de la capacidad de las economías de la región para generar empleo productivo y decente.

Esta tendencia demográfica sólo sería beneficiosa para la población en general si esa reducción en la carga se acompaña de condiciones propicias de trabajos decentes disponibles, de modo que la población adulta acceda al mercado laboral en condiciones adecuadas y con ingresos dignos que les permitan cumplir su doble rol, lo cual no siempre ocurre en la región.

Sin embargo, una primera restricción es encontrar un trabajo. No todas las personas de América Latina y el Caribe acceden a trabajo decente con remuneraciones adecuadas y aseguramiento de estas. El mercado de trabajo se caracteriza por su alta informalidad, así como a limitaciones personales asociadas a la baja capacitación obtenida en etapas previas del ciclo de vida como se puede observar a continuación.

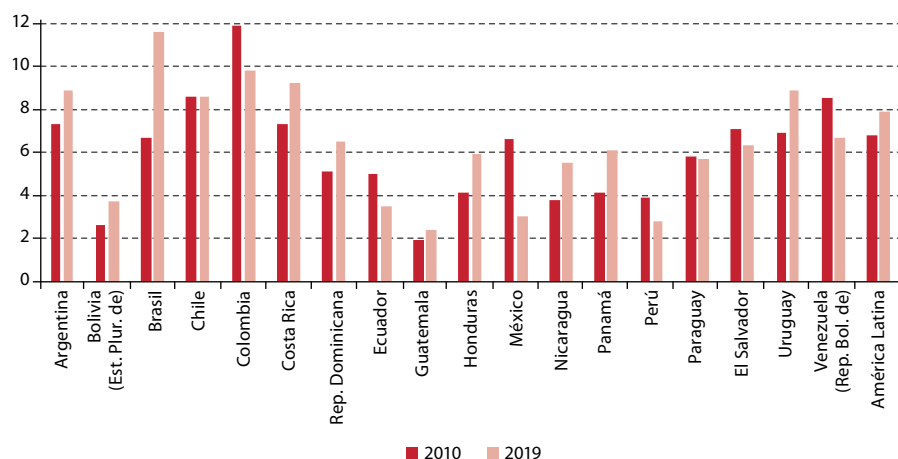
Las tasas de desocupación en la mayoría de los países se han mantenido en un solo dígito y sin variaciones significativas en los últimos años. La tasa promedio para América Latina aumentó en 1,1 puntos porcentuales entre los años 2010 y 2019 (véase el gráfico VII.1).

DATOS WEB



La CEPAL estima que la reducción en la tasa de dependencia demográfica en la región se detendrá cerca del año 2025, y que para el año 2040 volverá a crecer marcando el fin del bono demográfico.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/observatorio-demografico-america-latina>

GRÁFICO VII.1
 América Latinaa (18 países): tasa de desocupación, 2010 y 2019^b
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de Argentina (zonas urbanas), el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

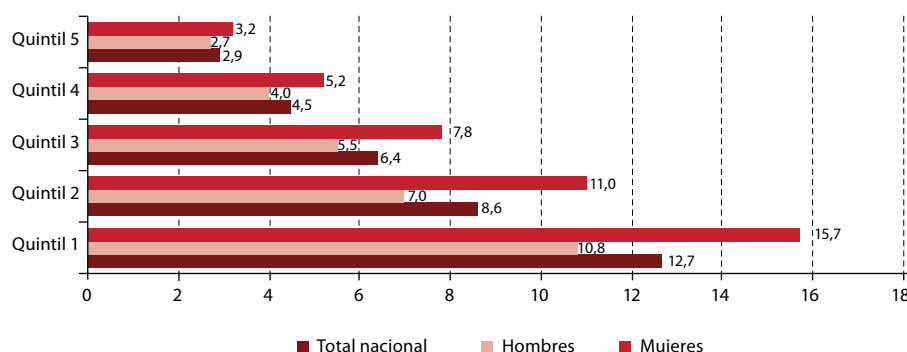
^b Estado Plurinacional de Bolivia (2011 y 2018), Brasil (2011), Chile (2011 y 2017), Colombia (2018), Guatemala (2006 y 2014), México (2018), Nicaragua (2005 y 2014), Venezuela (Rep. Bol. de) (2014).

⁴ Se estima que este porcentaje llegará a un máximo de 45% aproximadamente en el año 2040 para después descender.

Aún con bajos niveles de desempleo abierto⁵ los estratos de menores ingresos son los que tienen un mayor nivel de desempleo (véase el gráfico VII.2), lo que puede explicar en parte sus bajos ingresos. Se puede observar en particular que existe una sobrerepresentación de las mujeres entre las personas desempleadas.

GRÁFICO VII.2

América Latina (18 países): tasa de desempleo abierto según sexo y quintil de ingreso per cápita, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, 2020. Promedio simple.

Las brechas de acceso a ingresos suficientes en la población adulta tienen consecuencias en el resto de la población que depende de este grupo etario.

Sin embargo, tener un trabajo tampoco asegura que éste sea estable. En una encuesta del Latinobarómetro 2018⁶ realizada a personas de entre 41 y 60 años de edad, el 23,3% respondió estar muy preocupado por quedar sin trabajo en los próximos 12 meses, mientras que solo un 14,2% respondió no estar preocupado por ello. Además, tener un trabajo tampoco asegura que sea decente. El mercado laboral en América Latina se caracteriza por bajos ingresos, altos niveles de informalidad y la persistencia de trabajo no remunerados en el caso de las mujeres⁷. Estas condiciones laborales desfavorables se acumulan a través de la vida, toda vez que quienes se encuentran en la informalidad o fuera del mercado laboral tienen pocas posibilidades de tener ingresos propios en la vejez, ni de manera directa ni a partir de las pensiones contributivas.

2. Los bajos niveles de ingresos

La forma más directa de satisfacer adecuadamente las necesidades básicas es disponer de unos ingresos seguros y suficientes procedentes del trabajo. En América Latina existe una alta desigualdad en los niveles de ingresos obtenidos por la población adulta como resultado de una mala distribución del ingreso, donde una alta proporción de personas reciben ingresos muy bajos, como ya se observó en el capítulo de desigualdad socioeconómica. En la región, el 20% de la población ocupada con mayores ingresos percibe en conjunto cerca de la mitad del ingreso disponible total, mientras que el 20% con menores ingresos percibe menos del 4% (datos de CEPALSTAT, 2018).

Un porcentaje cercano al 40% de la población adulta ocupada recibe ingresos inferiores al salario mínimo, cifra que alcanza cerca del 50% entre las mujeres de 45 a 64 años, mostrando también la presencia de brechas salariales por sexo (véase el gráfico VII.3).

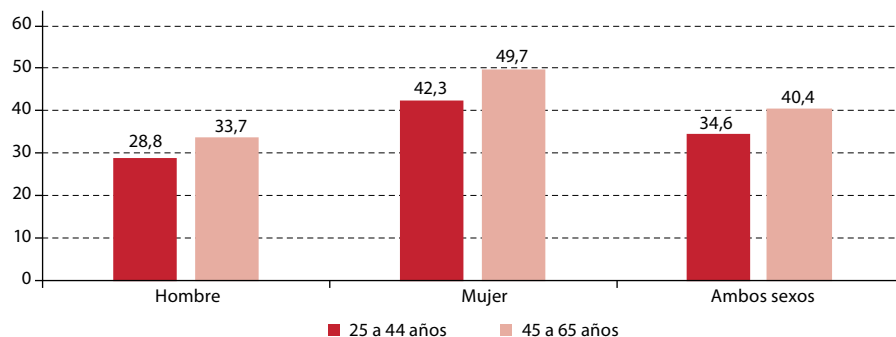
⁵ El desempleo abierto es una medición que incluye a las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin empleo en los últimos siete días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos siete días para buscar un empleo asalariado, o un empleo independiente.

⁶ Muestras seleccionadas: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

⁷ Por ejemplo, en el caso de México, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), si se contemplara dentro del PIB el trabajo no remunerado en el año 2017, éste hubiera representado el 23,3% del PIB total. Según CEPAL (2016) el valor económico de trabajo no remunerado en el PIB en Guatemala correspondería en 2014 a un 18,8%, en el Ecuador en 2012 a 15,2%, en Colombia en 2012 a 20,4% y, en el Uruguay en el área metropolitana en el 2013 a 22,9%.

GRÁFICO VII.3

América Latina (18 países): población ocupada cuyos ingresos laborales promedio son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y tramo de edad, alrededor de 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base del *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Publicación de las Naciones Unidas y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los bajos salarios reflejan la precariedad del trabajo disponible para gran proporción de la población adulta y en años recientes no se observa una tendencia a revertir ese escenario. Lo anterior es reflejo, en parte, de una acotada capacidad de la negociación colectiva y del bajo grado de sindicalización en la región, que no logra tener el empuje para lograr que las remuneraciones sean al menos suficientes para cubrir las necesidades básicas. La tasa de sindicalización⁸ en 2016 rondaba el 15 % en promedio en América Latina y el Caribe, y únicamente en la Argentina y Bolivia (Est. Plur. de) supera el 30% (datos de ILOSTAT, 2016).

En la encuesta del Latinobarómetro 2018⁹, el 50% de los encuestados entre 41 y 60 años señaló que el total del ingreso familiar no era suficiente para cubrir satisfactoriamente sus necesidades, y un 38,2% adicional señalaba que les alcanzaba justo. Solo un 8,5% de la población señala que los ingresos les alcanzan bien y que incluso pueden ahorrar.

La falta de ingresos suficientes, en algunos casos, obliga a recurrir a jornadas excesivas para lograr ingresos laborales por sobre los niveles de pobreza. En algunos casos incluso se recurre a un segundo trabajo. En 2016, alrededor del 20% de los ocupados, en promedio, trabajaba semanas laborales de más de 44 horas, con ingresos laborales equivalentes inferiores a la línea de pobreza relativa¹⁰. Esta proporción es mucho más elevada en las zonas rurales que en las urbanas (35% y 16%, respectivamente). También es relevante la brecha por género. En 2016 el número de ocupados en situación de subempleo por jornadas excesivas era de 26,9% en mujeres y 19,1% en hombres (CEPAL, 2019).

3. Informalidad laboral

Los bajos ingresos no son la única característica desfavorable para la población adulta. Los mercados de trabajo de los países de la región se caracterizan por tener elevados niveles de informalidad. Este tipo de inserción en el mercado de trabajo ofrece una estrategia de supervivencia en países que carecen de redes de seguridad social, como el seguro de desempleo, o donde los salarios y las pensiones son bajos. El trabajo informal muestra grandes brechas de acceso a la protección social, en especial en los quintiles de menores recursos.

⁸ La tasa de sindicalización o densidad sindical mide el número de trabajadores afiliados a un sindicato como porcentaje del número total de trabajadores. Para más información véase [en línea] https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorers6/?lang=en&segment=indicator&id=ILR_TUMT_NOC_RT_A.

⁹ La encuesta cubre a los siguientes países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

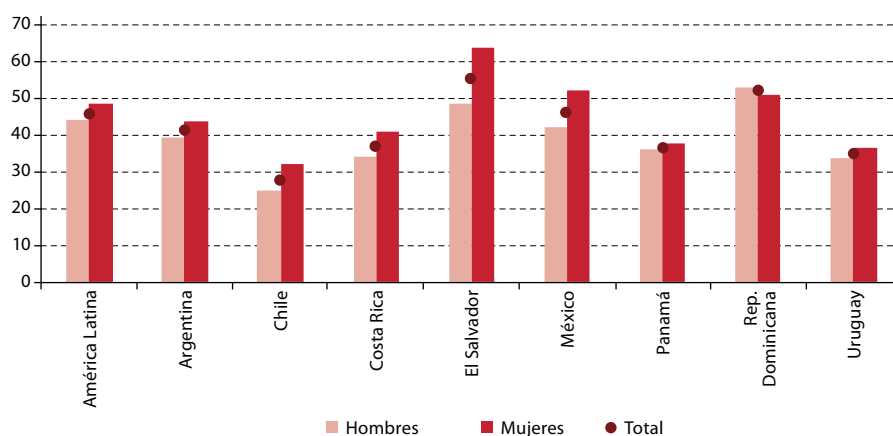
¹⁰ Si esos ocupados trabajaran 44 horas semanales o menos, su ingreso mensual sería menor a la línea de pobreza relativa del país. Se define la pobreza relativa como el 50% del valor mediano del ingreso per cápita, sin aplicar escalas de equivalencia.



La informalidad es mayoritaria en la región con una tasa media de informalidad de aproximadamente el 54%, según estimaciones de la OIT (datos de ILOSTAT, 2020). Una mirada complementaria muestra el gran peso de los ocupados en sectores de baja productividad (véase el gráfico VII.4)¹¹. Destaca que, en la mayoría de los países con excepción de la República Dominicana, el porcentaje de mujeres empleadas en los sectores de baja productividad es mayor que el de los hombres.

GRAFICA VII.4

América Latina (países seleccionados): ocupados urbanos en sectores de baja productividad del mercado del trabajo, por sexo, alrededor de 2019^{a, b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base a CEPALSTAT, 2020.

^a Datos de Chile corresponden a 2017; México a 2018 y los países restantes a 2019.

^b Personas de 15 años y más. América Latina promedio ponderado: Argentina, Bolivia (Rep. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

4. La falta de acceso a la protección social

En 2016, solo 48,1% de los ocupados estaban afiliados o cotizaban a los sistemas de pensiones (más de la mitad no cotizan) (CEPAL, 2019). Por ejemplo, a nivel nacional en 2017 en el Estado Plurinacional de Bolivia había un 18% de ocupados afiliados a un sistema previsional, en cambio en ese mismo año, en Chile el porcentaje de afiliados fue de 87,8% (CEPALSTAT, 2020). Esto es relevante tanto en el presente como a futuro, ya que las personas que actualmente no cotizan no tendrán derecho a una jubilación contributiva en su vejez ni, en muchos casos, a los servicios de salud por conducto de la seguridad social contributiva (CEPAL, 2016). A esto se suma que los montos de las pensiones son bajos, ya sea porque no se realizan suficientes cotizaciones en los sistemas de beneficio definido, o porque no se realizan las aportaciones suficientes en los sistemas de capitalización individual.



INSTITUCIONES

El estudio de los mercados laborales, con particular énfasis en los temas de ingresos y protección social, ha sido impulsado conjuntamente por la alianza entre la CEPAL y la OIT.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/informe-cepal-oit>

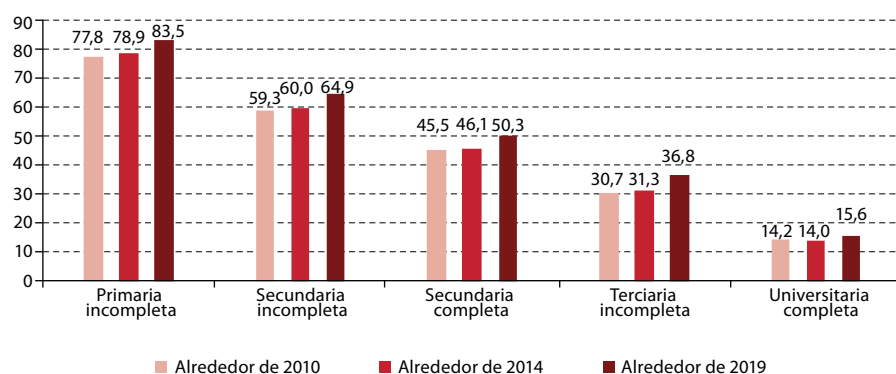
5. La importancia de la educación para la inserción laboral

Las posibilidades de insertarse en el mercado laboral, y de obtener mejores ingresos, se vinculan directamente con las capacidades y habilidades que son adquiridas por las personas en edades previas. Así, a mayor nivel educacional menor es la inserción en sectores de baja productividad (véase el gráfico VII.5).

¹¹ Corresponde a la proporción del empleo no agrícola y es una aproximación al empleo informal.

GRÁFICO VII.5

América Latina (15 países)^a: evolución del porcentaje de ocupados de 15 años y más en sectores de baja productividad según nivel educativo, alrededor de 2010, 2014 y 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de Argentina (zonas urbanas), Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En muchos casos las brechas en calificaciones y habilidades que se arrastran desde edades previas se llegan a solventar mediante el desarrollo de habilidades en el mismo trabajo (*on the job training*), pero el acceso a este tipo de medios es también muy heterogéneo, exacerbando en muchos casos las brechas de desigualdad.

6. Los desafíos emergentes

Los cambios tecnológicos en curso están transformando el mundo del trabajo. Hasta ahora los procesos de destrucción y transformación de empleo no han producido una caída de los niveles de empleo. Sin embargo, esto no implica que en el futuro los efectos sean más categóricos. Existe un consenso bastante amplio de que muchos empleos existentes hoy en día desaparecerán debido a las nuevas tecnologías, que el número de empleos transformados será aún mayor y que emergerán otros nuevos que hoy no se pueden anticipar (Weller, Gontero y Campbell, 2019).

En la región las transformaciones tecnológicas tendrán una incidencia diferente sobre el mercado de trabajo que las que se observen en Europa o Estados Unidos, debido a la mayor prevalencia de altos niveles de informalidad y bajos salarios. La introducción de nuevas tecnologías implica además costos de adquisición, ajuste, instalación, capacitación, modificación del entorno y costos de mantenimiento y actualización, que son más altos en la región que en países avanzados (por ejemplo, por los costos de importación), y que implican la imposibilidad de trasladar, en el corto plazo, las ganancias por incremento en productividad a las remuneraciones.

De acuerdo con algunas estimaciones, esto supone un riesgo de sustitución tecnológica menor, sobre todo en los empleos de peor calidad (Weller, Gontero y Campbell, 2019). Lo anterior implica que hay mayor probabilidad que los sectores sociales más desfavorecidos, como las poblaciones originarias, los asalariados en el primer quintil de ingresos y los individuos con menor nivel educativo sean más afectados que beneficiados por la automatización (Katz, 2018).

Un 49% de los ocupados de la región trabaja en puestos de trabajo con riesgos potenciales de automatización y algo menos de 33% del total de ocupaciones presentan un alto riesgo, proporción que disminuye a menos de 22% en el sector primario y aumenta a 35,4% y 34,1% en los sectores

ESTADÍSTICAS

Menos de la mitad de las personas en edad adulta cotizan en los sistemas de pensiones.

48,1%
ADULTOS
cotiza en sistema
de pensiones

secundario y terciario. Estas variaciones se deben al grado de heterogeneidad estructural de los sectores de actividad en cada país, que incluye el nivel de informalidad, la extensión de los sectores de baja productividad, la cantidad de autoempleo y la importancia de las micro y pequeñas empresas, entre otros (CEPAL/OEI, 2020) (véase el cuadro VII.1 para estimaciones por país).

CUADRO VII.1

América Latina (17 países): porcentaje de ocupados en puestos de trabajo con riesgo potencial de automatización, total y ocupaciones de alto riesgo
(En porcentajes)

PAÍS	AÑO	TOTAL POTENCIALES	OCUPACIONES POTENCIALMENTE AUTOMATIZABLES DE ALTO RIESGO			
			TOTAL	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
Argentina	2018	39,0	32,9	58,0	38,4	30,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2018	31,5	15,7	4,8	26,1	18,6
Brasil	2018	62,9	44,0	39,6	46,0	44,1
Chile	2017	39,5	34,3	30,0	32,7	35,1
Colombia	2018	52,4	22,7	20,1	30,9	21,0
Costa Rica	2018	59,6	47,5	59,1	46,5	45,9
República Dominicana	2018	56,6	34,5	19,8	39,6	35,0
Ecuador	2018	34,3	21,4	12,7	31,2	22,8
Honduras	2018	62,2	32,2	32,3	38,0	29,8
México	2018	38,2	27,0	12,3	29,1	29,7
Nicaragua	2014	44,7	31,0	37,2	30,9	27,0
Panamá	2018	50,6	36,0	25,0	27,6	40,7
Perú	2018	34,9	19,0	5,0	29,5	22,9
Paraguay	2018	39,3	22,3	10,5	33,7	22,6
El Salvador	2018	38,5	29,3	20,7	38,1	28,4
Uruguay	2018	46,6	37,9	36,6	37,4	38,2
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	40,4	24,1	36,2	10,8	26,2
América Latina		49,0	32,6	21,6	35,4	34,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/OEI), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

El avance tecnológico y su consecuente modificación de las cadenas de valor, junto con diversos fenómenos coyunturales, avanza hacia la creación de nuevos tipos de trabajos con la consecuente destrucción de otros. Esto plantea, por un lado, el desafío de que ciertas habilidades se vuelvan obsoletas y requiere la adquisición de nuevas capacidades y, por otro, que ciertas regulaciones laborales se ven sobrepasadas en su objetivo por garantizar el trabajo decente en todos los ámbitos.

Por otra parte, en el marco de un reconocimiento de la necesidad de incorporar la visión de sostenibilidad del desarrollo, recientemente ha tomado fuerza la propuesta de incrementar las posiciones laborales relacionadas con la protección al medio ambiente bajo el concepto de empleos verdes. Esto se refiere a empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar



el medioambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética. Al igual que los empleos basados en nuevas tecnologías, se requiere un proceso de transición que implica a su vez capacitación y transferencia de habilidades.

Nuevas modalidades de empleo

Los cambios en el mundo del trabajo han traído consigo lo que se conoce como la economía *gig*¹² que plantea una tendencia a buscar trabajo por períodos cortos, generalmente por proyectos, muy común entre las generaciones más jóvenes y entre las personas que carecen de la calificación necesaria para participar en la economía formal.

Entre las nuevas formas de empleo que surgen de este proceso, se incluyen figuras como los trabajadores a distancia, en especial los llamados “jornaleros digitales”, con relativa flexibilidad de horario que se ve acotada por requerimientos de disponibilidad abierta de los empleadores y quienes deben utilizar, en muchos casos, sus propios bienes de capital. Estas figuras conforman, en lo general, un conjunto de ocupaciones que se ubican en el límite entre el trabajo asalariado y el trabajo independiente, muchas veces con elevados grados de informalidad y que se ven afectados por ausencias en normativas asociadas a garantizar sus derechos laborales (CEPAL/OIT, 2019).

Con estrechos vínculos con la economía digital, una de las mayores ventajas de este tipo de trabajo es la flexibilidad que otorga al trabajador, ya que puede realizarse en cualquier lugar donde haya una conexión a Internet siempre que se disponga de las herramientas necesarias, es decir, coches o bicicletas, entre otros.

Sin embargo, esta alternativa tiene también desventajas importantes asociadas con la falta de regulación del sector, que conduce a que los trabajadores carezcan de acceso a protección social, siendo uno de los grupos que más lo necesitan dada la inestabilidad que se asocia a estas actividades. Ello conduce a nuevas formas de informalidad que se suman a las preexistentes, y que en algunos casos generan una nueva forma de trabajo invisible en el trabajo digital que se realiza desde sitios remotos en las áreas de programación de software para las plataformas de la economía *gig*, por ejemplo. En otros casos se exagera la precariedad laboral ya que quienes laboran en este tipo de trabajos tienen que recurrir a jornadas excesivas para asegurar un ingreso suficiente o a exponerse a situaciones de mayor riesgo, por ejemplo, en el caso de quienes se dedican al reparto de bienes adquiridos por medios electrónicos.

El manejo de las tecnologías habilitadoras en un mundo que tiende a la automatización de procesos se vuelve cada vez más importante. En particular, las tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y el uso del Internet como base, para lo cual existen aún importantes brechas de acceso. En América Latina y el Caribe, en el año 2017 solo uno de cada dos hogares tenía acceso a Internet (CEPALSTAT, 2020). Una de las opciones para revertir estas tendencias es el cierre de brechas de habilidades y la promoción de habilidades transferibles por medio de la capacitación en el trabajo.

Los riesgos de automatización y de pérdida de empleos se exagera ante situaciones de crisis. Por ejemplo, en el contexto de la coyuntura por la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por COVID-19 se ha estimado que 42,4% de los empleos de la región son de alto riesgo y otro 16,5% es de riesgo medio-alto (CEPAL/OIT, 2020). Si bien este riesgo es más evidente en las crisis, no se puede obviar que existe también debido a la situación cambiante del mercado de trabajo. Estos aspectos se combinan dando como resultado una mayor relevancia de las capacidades adquiridas.

ESTADÍSTICAS

Una de cada tres personas trabaja en empleos con riesgo de automatización. Las nuevas modalidades de empleo pueden exacerbar las brechas en la población adulta.



¹² La economía *gig* comprende dos tipos de trabajo: el “trabajo colaborativo” y el “trabajo a pedido mediante aplicaciones” (OIT, 2017).



RECUADRO VII.1

COVID-19 y su impacto en la población adulta

Ante la pandemia por COVID-19, prácticamente todos los países en América Latina y el Caribe se vieron obligados a aplicar medidas de distanciamiento social. El mundo del trabajo fue particularmente impactado por estas medidas. La OIT (2020) estima que las horas de trabajo en la región habrían experimentado una disminución de 1,7% durante el primer trimestre de 2020 con respecto a los niveles anteriores al COVID-19. Para el segundo trimestre la disminución de las horas de trabajo en la región llegaría al 13,1%. Estos datos equivalen durante el primer trimestre a 4 millones de empleos perdidos (calculados con base en una semana laboral de 48 horas) y a 26 millones de empleos durante el segundo trimestre de 2020. Este escenario se agrava en tanto en los países se ha incrementado la representación del sector servicios, el más afectado en este sentido. Se destaca que entre la población adulta, las mujeres son las más afectadas por la pérdida de empleos. Esto debido en parte a que estarían sobrerrepresentadas en el sector servicios, pues en todos los países, más de dos tercios de las mujeres empleadas trabajan en la economía de servicios, una proporción mucho mayor que la de los hombres en el mismo sector.

Entre las respuestas del mercado laboral se aceleró la tendencia hacia el teletrabajo debido al COVID-19 sobre todo en grandes y medianas empresas, principalmente corporativas. Esta transición al teletrabajo evidenció la brecha en el acceso a la tecnología y los conocimientos tecnológicos, que se hace más evidente en la población de menores ingresos. La heterogeneidad de la región plantea que, para las pequeñas empresas y para la economía informal, que conforma la mayor parte de la economía, el teletrabajo no es una opción.

En este escenario, una proporción elevada de personas adultas se encuentran en riesgo de perder (o ya lo perdieron) su fuente de ingresos y, además, ante las restricciones para acceder a la protección social no tienen posibilidad de acceder a una prestación desde la protección social que los ampare. Ello redonda en una ampliación de brechas de desigualdad entre quienes pueden y quienes no pueden trasladarse al teletrabajo de manera efectiva.

Se espera que las tendencias de generación, transformación y destrucción de empleos observadas previo a la pandemia prevalezcan e incluso se acentúen a partir de ahora. Es así como las ventas en línea, el reparto de bienes y el trabajo en servicios digitales vía remota entre otras actividades que han incrementado su participación en la economía continuarán expandiéndose.

Un grupo que ha tenido una repercusión ambivalente (con efectos tanto positivos como negativos) en el caso de la pandemia es el de las personas que se dedican a los empleos recientemente originados a raíz de la revolución tecnológica, en trabajos vinculados a la economía digital (a menudo mal pagados), como es el caso de las personas a cargo de transporte particular de pasajeros (por ejemplo, Uber, Cabify, Didi y otros) o de la entrega de alimentos o paquetes a domicilio (por ejemplo, Rappi, Sin delantal y otros). A raíz de la pandemia estas actividades se han incrementado, lo que si bien reduce el riesgo de pérdida laboral para los empleados antes mencionados, incrementa otro tipo de riesgo toda vez que difícilmente tienen acceso a las prestaciones de seguro médico a la vez que son, después de los médicos, las enfermeras y otros trabajadores de la salud, los que han estado más expuestos al riesgo de contagio y por ello han resultado uno de los grupos más afectados por el COVID-19 de manera directa e indirecta.

Existe un impacto diferenciado del COVID-19 en las mujeres adultas, quienes han estado mayoritariamente representadas también en la primera línea de respuesta directa, como doctoras y enfermeras en el sector salud estando más expuestas al riesgo, o bien como maestras teniendo que enfrentarse a los desafíos de las tecnologías de la comunicación sin mucho espacio para actualizarse o capacitarse al respecto (CEPAL y ONUMJERES, 2020).

Es relevante destacar que las acciones que la mayoría de los países de la región han adoptado en respuesta a la crisis de COVID-19 se han orientado mayoritariamente a beneficiar al grupo poblacional adulto y particularmente a evitar un detrimento que impida realizar su doble rol de proveedor de ingresos y de co-garante de otros derechos en el seno familiar. Las medidas consideradas incluyen desde la introducción de prestaciones para trabajadores y/o dependientes, el aumento del crédito o la asignación presupuestaria, la flexibilización o suspensión de los criterios de elegibilidad o las condicionalidades, la ampliación de la cobertura, el aumento del nivel de las prestaciones, la introducción de subsidios a los salarios, la mejora del acceso o la administración, hasta la introducción o el aumento del subsidio a las prestaciones.

Debido al alcance de los efectos de la pandemia, que ha conducido a que la informalidad no sea una alternativa posible, es importante que entre las medidas que se continúen implementando en la fase de recuperación se tome en cuenta el apoyo al sector informal, que por lo general está fuera del alcance de las políticas públicas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de OIT (2020), "Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición Estimaciones actualizadas y análisis", 30 de junio de 2020; CEPAL/OIT, "Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política", noviembre 2020, Santiago; CEPAL, "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", Informe Especial COVID-19 Número 7, agosto 2020, Santiago; CEPAL/ONUMJERES, 2020; J. Weller. (2020), "La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales", CEPAL/GIZ, Santiago, Chile.

C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades en la adultez

Las políticas prioritarias para reducir la desigualdad social en la población adulta incluyen:

- Seguridad básica del ingreso como las políticas de empleabilidad con garantía de ingresos suficientes, las de ingreso básico y las de seguro de desempleo.
- Condiciones decentes de trabajo, incluido el acceso a la protección social y la protección de los derechos laborales.
- Capacitación para el trabajo en el marco de los cambios al mundo del trabajo, incluidas las políticas de formación dual.
- Servicios de cuidado y programas de salud preventiva, de acceso a la cultura, el deporte y a una vida libre de violencia.



Los elementos de diagnóstico reflejan las necesidades de implementar acciones hacia el cierre de brechas de desigualdad en materia de participación laboral con enfoque de género, de aseguramiento del trabajo en condiciones dignas, con ingresos seguros y apropiados, y con condiciones que no planteen vulnerabilidades. Además, debe evitarse la informalidad, brindando certidumbre ante riesgos económicos, desastres de origen natural o sanitario, con reconocimiento al trabajo no remunerado y una orientación hacia sistemas de cuidados públicos, regulando las nuevas modalidades de trabajo y planificando las necesidades de capacitación y actualización de las personas adultas.

Varios de los aspectos antes mencionados se abordan en otros capítulos, por lo que en esta sección se hace énfasis en medidas para aseguramiento del trabajo con ingresos dignos considerando diversos riesgos, las condiciones laborales hacia un trabajo digno con protección social, la capacitación en el trabajo y los sistemas de cuidados públicos¹³.

1. Seguridad del trabajo y de ingresos dignos

Disponer de ingresos de manera continua y sin interrupción es un aspecto clave del bienestar de este grupo poblacional que se extiende también a los otros grupos que dependen económicamente de él. Por ello es importante promover la seguridad básica del ingreso a través de:

- *Políticas para la empleabilidad y generación de empleos*¹⁴, como lo ha hecho por ejemplo Costa Rica durante el periodo 2014-2018 a través de su “Estrategia Nacional de Empleo y Producción” por medio, por un lado, de su programa Empléate con la finalidad de ampliar oportunidades para hombres y mujeres mediante el enfoque de capacitación hacia la empleabilidad de las personas en condición de pobreza y por otro, del fomento al empleo en el marco de la Economía Social y Solidaria¹⁵. Otro ejemplo es el caso de Chile, que dispone de una política pública de empleo a través de la Subsecretaría del Trabajo que es administrada por ProEmpleo cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de las personas vulnerables. Dentro de esta política se cuenta con 5 programas, uno de los cuales está dirigido a “Empleos de Emergencia” y los otros cuatro a “Programas de Fomento a la Empleabilidad”¹⁶.

¹³ En el capítulo sobre desigualdad socioeconómica se examinan con mayor detalle políticas de inclusión social y laboral.

¹⁴ Guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores de la OIT, 2014, véase en [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_563303.pdf.

¹⁵ Véase más [en línea] <http://www.mtss.gov.cr/elministerio/despacho/Estrategia%20Nacional%20de%20Empleo%20y%20Produccion.pdf>.

¹⁶ Véase más [en línea] <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/programas-de-empleo/programa-de-empleo/>.

- *Políticas salariales orientadas a la garantía de un ingreso suficiente.* En este ámbito se puede recurrir a la guía elaborada por la OIT sobre políticas en materia de salario mínimo con la finalidad de proporcionar información sobre las prácticas eficaces para su implementación¹⁷. Un ejemplo concreto se puede observar en el caso del Brasil, donde el aumento del salario mínimo fue una política pública clave durante años, la cual ha generado que desde el año 2000 y al menos hasta 2017 haya ido en aumento¹⁸. La política de salario mínimo se trata con mayor detalle en el capítulo sobre desigualdad socioeconómica.
- *Seguros y subsidios de desempleo.* Por ejemplo, en el caso del Uruguay el Instituto de Seguridad Social les otorga a los y las trabajadoras formales un subsidio por desempleo con duración de 72 jornales. Es decir 6 meses condicionado a haber laborado al menos 6 meses previo a la separación del empleo¹⁹. En el caso de México, a nivel subnacional, la Ciudad de México (CDMX) ha implementado un programa de seguro de desempleo a personas asalariadas que hayan perdido su empleo de manera involuntaria, dirigido principalmente a mujeres despedidas por motivo de embarazo, migrantes connacionales repatriados o retornados o residentes temporales de la CDMX, personas liberadas de algún centro de reclusión en la CDMX y personas de comunidades indígenas desempleadas²⁰.
- *Ingresos básicos:* En el contexto de la pandemia la CEPAL ha propuesto que se otorguen ingresos básicos de emergencia para situaciones de crisis en las cuales se pone en riesgo la continuidad de los ingresos por trabajo. Esta propuesta también abre la reflexión hacia la implementación de este tipo de ingresos básicos de forma generalizada a futuro.

La OIT destaca también la importancia de implementar políticas que inciden indirectamente en los salarios y en la distribución salarial como elementos importantes de una respuesta global a los desafíos coyunturales y estructurales del mercado de trabajo. Estas políticas, que han sido referidas en secciones previas con mayor detalle, comprenden la educación de calidad, los programas permanentes para mejorar las calificaciones de la población activa y una mayor correspondencia entre quienes buscan empleo y los puestos de trabajo. Pero también abarcan medidas para solucionar las diferencias salariales que afectan a quienes trabajan en formas atípicas de empleo (en particular, los trabajadores temporales y los trabajadores suministrados por agencias *outsourcing* y *crowdsourcing*), cuyo número aumenta en los países industrializados y tiende a crecer en los países en desarrollo en segmentos del mercado de trabajo que antes se asociaban a empleos estándar. Entre las propuestas para abordar los desafíos del futuro del trabajo en esta línea temática se incorpora la promoción de inversiones clave en áreas que fomenten el trabajo decente y sostenible, así como la remodelación de las estructuras de incentivos empresariales para alentar inversiones de largo plazo que a su vez repercutan en trabajos más seguros (OIT, 2019).

2. Condiciones decentes de trabajo, protección social y laboral

La protección social y la protección de los derechos laborales son elementos fundamentales para el aseguramiento del bienestar y la garantía de los derechos humanos. Este tema está presente en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, especialmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 8. Medidas para lograr la protección social y laboral pueden incluir:

- *Asegurar la protección de los derechos laborales de toda la población, pero particularmente de grupos en situación de vulnerabilidad como lo son las personas con discapacidad, comunidad LGBTI e indígenas, entre otros*²¹. Un ejemplo es el esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de



¹⁷ Véase más [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542028.pdf.

¹⁸ Este punto tiene mayor desarrollo en el capítulo sobre estratificación socioeconómica.

¹⁹ Véase más [en línea] <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html>.

²⁰ Véase más [en línea] <http://www.segurodesempleo.cdmx.gob.mx/>.

²¹ Hay ejemplos más concretos para cada uno de los grupos vulnerables en sus capítulos correspondientes.

Discapacidad del Ecuador conjuntamente con el Servicio de Integración Laboral del país para coordinar un programa conjunto con la Cámara de Industrias de Guayaquil (CIG) dirigido a incrementar el número de puestos de trabajo de calidad para personas con discapacidad, con la finalidad de conseguir empleados calificados para los miembros de la Cámara y por el otro, que las personas con discapacidad tengan acceso al empleo²². Este programa tiene incidencia en la toma de conciencia y sensibilización sobre la discapacidad en el entorno laboral. También contribuye al fomento de generación de ingresos propios para los empleados con discapacidad, así como mejorar su autoconfianza.

- *Incrementar el acceso a la seguridad social en ocupaciones particularmente excluidas como los empleos y sectores informales o las nuevas modalidades de empleo no suficientemente reguladas.* Los trabajadores y trabajadoras domésticos remunerados, de la economía gig o de la economía digital son ejemplos de estas ocupaciones. Es relevante incorporar a todos estos trabajadores a los sistemas de seguridad social y dar cumplimiento a otros derechos mediante la efectiva aplicación de las políticas de salario mínimo y de limitación a la generalmente excesiva duración de la jornada laboral. Por ejemplo, en el caso de México, recientemente se ha lanzado un programa piloto con el objetivo de garantizar el acceso a la seguridad social a las personas trabajadoras domésticas remuneradas del país^{23,24}. Este tema se retoma con mayor profundidad en el capítulo sobre desigualdades de género.
- Protección laboral igualitaria entre hombres y mujeres a través de, por ejemplo, prestaciones similares para las licencias de maternidad/paternidad que puedan promover una paternidad responsable. Un referente se puede identificar en Suecia, país que cuenta con la misma cantidad de días de licencia para hombres y mujeres. Estos aspectos también se retoman en mayor detalle en el capítulo de desigualdades de género.
- Regulación de las nuevas formas de trabajo (gig economy). Entre las recomendaciones planteadas por la Comisión para el Futuro del Trabajo en esta línea se destacan el establecimiento de garantías laborales universales con pisos mínimos de protección social que aseguren un salario vital adecuado, límites a los horarios y condiciones de seguridad e higiene, soberanía de tiempo, diálogo (para dar un mayor rol a la sindicalización) y aprovechar las tecnologías de la información para promover trabajos decentes para toda la población (OIT, 2019).

3. Capacitación para el trabajo en el marco de los cambios al mundo del trabajo

- *Implementar programas de capacitación para el trabajo* que aseguren que ante los cambios en los requerimientos de habilidades no se busque un cambio de personal, sino que se abra la oportunidad de que las personas actualmente trabajando puedan adquirir las nuevas habilidades o capacidades requeridas para continuar laborando y afrontando los desafíos del mercado laboral. Desde hace ya algunos años se ha avanzado en esta línea a través de la promoción de la educación profesional técnica, área en la que se ha destacado la creación de servicios nacionales de formación de trabajadores de manera separada de los ministerios de educación, con el objetivo de promover la formación de habilidades para el trabajo entre jóvenes y adultos con rezago en dicho ámbito. Ejemplo de ello son instituciones como SENAI en el Brasil, SENA en Colombia, INA en Costa Rica e INFOTEP en la República Dominicana. De manera complementaria

POLÍTICAS



Las políticas de protección social son clave en el cierre de brechas en la adultez: desde los esfuerzos por incrementar el acceso a la seguridad social hasta las acciones por garantizar derechos laborales e ingresos dignos.

²² Las brechas halladas mostraron que las personas con discapacidad no tenían las habilidades y capacidades suficientes que los puestos demandaban, por lo que en 2010 se lanzó un programa de capacitación gratuita para personas con discapacidad, lo que amplió la posibilidad de obtener empleo.

²³ Véase más [en línea] <http://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-hogar>.

²⁴ La CEPAL en 2018 publicó un documento sobre propuestas de principios y elementos de contrato para trabajo del hogar en México. Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786_es.pdf.

Los cambios
en el mundo
del trabajo
y la economía
del cuidado
plantean
la necesidad
de reorientar
las políticas
dirigidas
a la población
adulta.

existen planes de apoyos tecnológicos en las escuelas. Por ejemplo, el Plan Ceibal del Uruguay está orientado a incorporar contenidos educativos alineados a las tecnologías digitales desde la educación primaria a la superior (Rodríguez, 2020).

- *Promover programas de formación dual para adultos*, es decir, fortalecer las estrategias de capacitación para el trabajo, principalmente relacionadas con la actualización de nuevas capacidades o habilidades en línea con la evolución del mercado laboral. Un ejemplo es el programa implementado a nivel subnacional en el estado de México desde hace ya cerca de 20 años, que se ha enfocado en formar personas en habilidades que se adquieren de manera combinada en el aula y en la empresa, en temas como la producción, la tecnología, el transporte y el turismo entre otros²⁵.

Cabe destacar que la Comisión sobre el Futuro del Trabajo de la OIT enfatiza en la inversión en las capacidades de las personas estableciendo el aprendizaje permanente a lo largo del ciclo de vida como un derecho que permita la inclusión laboral de las personas jóvenes, pero también de los trabajadores adultos en momentos de transición como la transformación de ocupaciones y con énfasis en la igualdad laboral de género (OIT, 2019).

4. Servicios de cuidado

Es imperativo ampliar los servicios de cuidado público que brinden la oportunidad de tener empleos decentes para realizar dicha labor y que a su vez eliminen las brechas de género al permitir a la población femenina incorporarse activamente al mercado laboral remunerado. Esta es de hecho una de las áreas emergentes cuya promoción puede resultar en una oportunidad para reorientar habilidades en el contexto del futuro del trabajo y de la evolución demográfica.

La mayoría de los países de la región cuentan con políticas para servicios de cuidado, con diverso grado y alcance; sin embargo, no todos logran constituir un sistema integrado. En este sentido se tiene como referente al Uruguay, que es el único país de la región identificado por la OIT (2018) que cuenta con un Sistema Integrado de Cuidados²⁶. Otras iniciativas de relevancia al respecto son los casos de Costa Rica que implementó las redes de cuidado de la infancia²⁷ y Chile, que cuenta con un Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados²⁸. Este tipo de redes de cuidado fomentan que, principalmente las mujeres, puedan reingresar al mercado laboral preferentemente en condiciones decentes, con seguridad social e ingresos adecuados. Este tema se trata con mayor profundidad en el capítulo de desigualdades de género.

Cabe destacar que al implementar políticas públicas que brinden servicios de cuidado también se promueve la creación de empleos que atiendan a la población infantil, pero también a las personas con discapacidad y a adultos mayores, por ejemplo, a través de políticas que generen capacitación del cuidado. En este sentido es importante considerar la capacitación profesional de los y las cuidadoras, de modo de elevar la profesionalización en esta actividad y, con ello, los ingresos y prestaciones.

5. Otros aspectos (violencia, prevención de salud, cultura y otros)

Si bien los planteamientos anteriores son prioritarios para alcanzar un escenario en que la población adulta asegure su ingreso mediante la posibilidad de acceder a trabajos dignos con condiciones laborales justas, hay algunos aspectos adicionales que son relevantes para garantizar el derecho a

²⁵ Para mayor información véase [en línea] <https://www.conalepmex.edu.mx/educacion-conalep/oferta-educativa.html>.

²⁶ Véase más en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>.

²⁷ Véase más en <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.

²⁸ Véase más en <http://www.chilecuida.gob.cl/>.

una vida digna, entre los que se encuentran la salud preventiva, una vida libre de violencia, el acceso a la cultura, el deporte y la recreación entre otros temas que complementan la realización de la vida de las personas adultas más allá de su rol de proveedoras. Algunas medidas para ello son:

- *Implementar programas de salud preventiva* que involucren aspectos como la nutrición adecuada, la actividad física y la prevención del abuso de sustancias nocivas, lo que conduce a un estado físico que minimice el riesgo de padecer enfermedades crónico-degenerativas prematuramente. A nivel regional destaca la campaña Semana de Bienestar de la Organización Panamericana de la Salud enfocada en la promoción de la salud psicológica desde un enfoque preventivo²⁹.
- *Asegurar un entorno libre de violencia* priorizando las políticas de prevención que promuevan una cultura de paz y garantizando la justicia sobre todo a las poblaciones más desfavorecidas. Un ejemplo regional es el modelo de promoción de ciudadanía global que ha impulsado en alianza conjunta UNESCO y UNODC y que busca formar, a través de la educación formal, a las nuevas generaciones en una cultura de legalidad y de respeto al estado de derecho³⁰.
- *Implementar programas de acceso libre a cultura y a la práctica del deporte*, así como la realización de dichas actividades incluso en los entornos laborales, a modo de garantizar la salud física. Un ejemplo es el proyecto Fábrica de Artes y Oficios (Faro) en la Ciudad de México, espacio de escuela de artes y oficios que permite la realización de actividades culturales abiertas al público en general³¹.

D. Referencias esenciales sugeridas



C. Rossel y F. Filgueira (2015), “Etapa activa y reproductiva”, en S. Cecchini y otros (Eds.) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.



CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral” (LC/TS.2019/31), Informe conjunto de coyuntura laboral en América Latina y el Caribe CEPAL/OIT N° 20. Mayo de 2019. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44604-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-futuro-trabajo-america-latina-caribe>.



OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), “Trabajar para un futuro más prometedor”. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf.



²⁹ Ver más [en línea] <https://www.paho.org/es/campa%C3%B1as/semana-bienestar-2020>.

³⁰ Ver más [en línea] <https://www.unodc.org/e4j/es/about-e4j/unodc-unesco-partnership.html>.

³¹ Ver más [en línea] <https://www.cultura.cdmx.gob.mx/recintos/faro-oriental>.

E. Preguntas

- ¿Cuáles son las mayores brechas en garantía de derechos laborales que tiene la población adulta en su país/región/territorio?
- Analice qué políticas laborales para grupos en situación de vulnerabilidad existen en su país, región o territorio e identifique cuáles grupos han quedado desprotegidos.
- Proponga una política pública que sea factible poner en marcha en su país, región o territorio para proteger los derechos laborales de alguno de los grupos en situación de vulnerabilidad que no cuenten con ella.
- Identifique los principales desafíos que el futuro del trabajo plantea en su país. Particularmente, analice las brechas de derechos laborales ante el incremento de la “gig-economy”, de la economía digital y ante la prevalencia de informalidad y el trabajo doméstico no remunerado.
- Ante los desafíos emergentes en el mundo del trabajo en su país/región/territorio ¿qué tipo de capacitación considera prioritaria? ¿cómo implementaría esta política de capacitación?

Referencias bibliográficas

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>.

____ (2018), *Sin dejar a nadie atrás. Propuestas de principios y elementos del acuerdo o contrato sobre trabajo del hogar en México* (LC/MEX/TS.2018/17), Ciudad de México, México. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786_es.pdf.

____ (2017), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

____ (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-agenda-desarrollo-sostenible>.

____ (2015), “Etapa activa y reproductiva”, en Simone Cecchini y otros (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.

____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf.

CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “Educación, juventud y trabajo Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documento de proyectos* (LC/TS.2020/116). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)” (LC/TS.2020/46), Informe conjunto de coyuntura laboral en América Latina y el Caribe CEPAL/OIT N° 22. Mayo de 2020. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>.

____ (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral” (LC/TS.2019/31), Informe conjunto de coyuntura laboral en América Latina y el Caribe CEPAL/OIT N° 20. Mayo de 2019. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44604-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-futuro-trabajo-america-latina-caribe>.

CEPAL/ONUMJERES (Comisión Económica para América Latina/Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2020), "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación". Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>.

Katz, R. (2018), El desafío de la Cuarta Revolución Industrial en América Latina. Disponible [en línea] <https://www.telefonica.com/es/web/public-policy/blog/articulo/-/blogs/el-desafio-de-la-cuarta-revolucion-industrial-en-america-latina>.

Latinobarómetro (2018), Disponible [en línea] <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), "Trabajar para un futuro más prometedor". Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf.

____ (2018), "Informe Mundial sobre salarios 2018/2019: qué hay detrás de la brecha salarial de género", Publicación de las Naciones Unidas, Ginebra. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/WCMS_650653/lang-es/index.htm.

____ (2017) "Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo", Ginebra. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591504.pdf.

____ (2014), *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_311072.pdf.

OIT/UNICEF/PNUD/CIPPEC (Organización Internacional del Trabajo/Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) (2018), *Las políticas de cuidado en Argentina: avances y desafíos*. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/proteccion-social/WCMS_635285/lang-es/index.htm.

Rodríguez, J. M. (2020), "Cambio tecnológico y adaptación de la oferta educativa a la nueva demanda de habilidades en el Uruguay", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/82), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45902-cambio-tecnologico-adaptacion-la-oferta-educativa-la-nueva-demanda-habilidades>.

Weller, J., S. Gonteroy S. Campbell (2019), "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 201 (LC/TS.2019/37). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44637/1/S1900367_es.pdf.



Capítulo VIII

Envejecimiento y vejez¹

A. Marco normativo

Ante la ausencia de instrumentos de carácter global referentes a la garantía de derechos referidos expresamente a este grupo poblacional, recientemente se ha generado un instrumento regional de derechos humanos, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el cual es el único instrumento de carácter vinculante que existe en la región de las Américas para promover, respetar y garantizar los derechos de las personas mayores.

Su objeto es la de promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce del ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad (OEA, 2016).

Por medio de sus 27 artículos es posible identificar áreas de intervención para reducir las brechas en el ejercicio de los derechos humanos por parte de este grupo poblacional. Para efectos de análisis, los derechos protegidos en la Convención Interamericana pueden clasificarse en: derechos emergentes, derechos vigentes y derechos extendidos (véase el diagrama VIII.1).

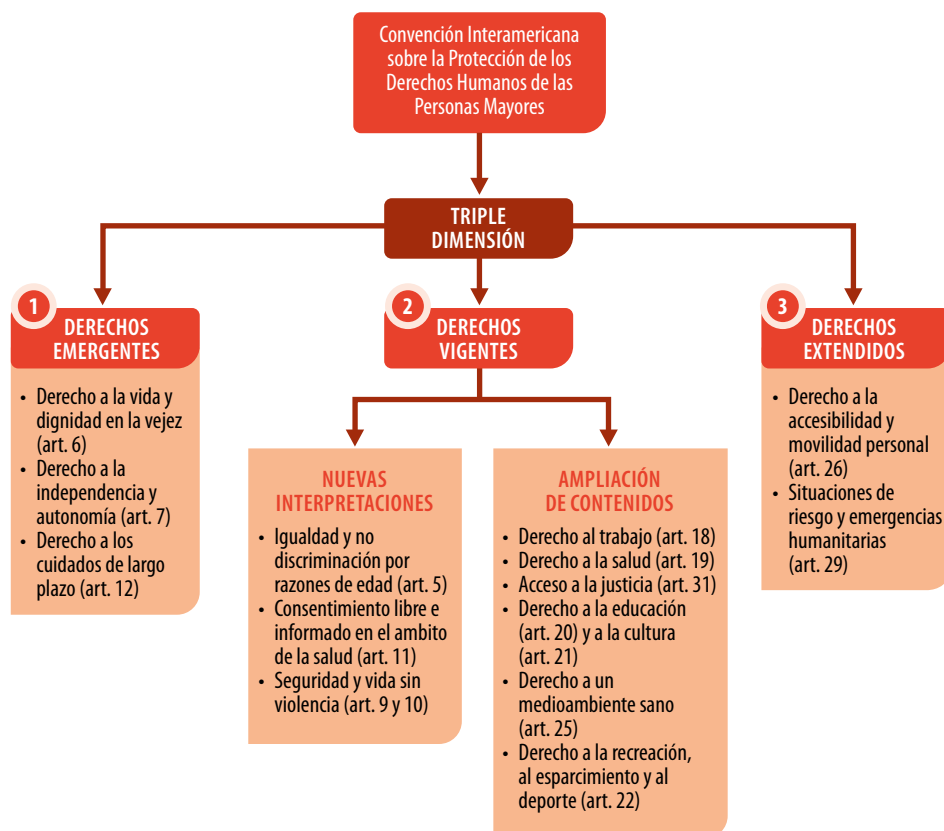
- Los derechos emergentes: corresponden a reivindicaciones de nuevos derechos y/o de derechos parcialmente recogidos en la normativa internacional y nacional vigente.
- Los derechos vigentes: son aquellos ya contemplados en las normas internacionales, pero que requieren cambios para adaptarlos a las necesidades específicas de un colectivo, ya sea por medio de nuevas interpretaciones o ampliación de contenidos.
- Los derechos extendidos: son los dirigidos específicamente para colectivos que no han disfrutado de ellos por omisión o discriminación (Dussel, 2010).

La Convención Interamericana también sirve de guía para poner énfasis en las personas mayores en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación, siendo particularmente útil para la implementación y seguimiento de los ODS 1.3 sobre protección social universal, 3.8 sobre cobertura universal en salud, 5.4 sobre reconocimiento y valor de los cuidados y 17.18 sobre disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados, entre otros criterios, por edad.

¹ Este capítulo fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de México de la CEPAL; Sandra Huenchuan, Asistente de investigación de la misma Unidad, Elsa Cutiérrez, Asistente de investigación de la misma Unidad y Citlalli Lamotte, Consultora de la misma Unidad.

DIAGRAMA VIII.1

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores



Fuente: S. Huenchuan (Ed.), "Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos" (LC/PUB.2018/24-P), *Libros de la CEPAL*, N° 154, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a las personas mayores



- La población de 60 años o más, así como la longevidad, se están incrementando en todos los países con respecto a décadas anteriores. Las personas mayores de 60 años en América Latina y el Caribe pasarán de 85 millones en el año 2020 a cerca de 200 millones en el año 2050.
- Existen brechas de desigualdad de ingresos en la vejez debido a la falta de seguridad económica de gran parte de la población adulta mayor por la ausencia de pensiones producto de restricciones de acceso al mercado laboral formal durante la etapa adulta. Una de cada dos personas mayores de 60 años del quintil de menores ingresos no tiene acceso a una pensión, ni siquiera por la vía no contributiva.
- También hay restricciones de acceso a la salud que se combinan con el incremento gradual de afecciones diversas, principalmente asociadas a enfermedades que causan discapacidad y enfermedades crónico-degenerativas. En promedio, la esperanza de vida en la región después de los 60 es de 21,2 años, de los cuales 5,1 serían no saludables.
- Los servicios de cuidado de largo plazo no son suficientes, y las familias, en particular las mujeres, siguen siendo las principales cuidadoras.

Basado en los planteamientos de la Convención Interamericana, un diagnóstico de brechas de igualdad para este grupo poblacional puede orientarse a tres grandes ámbitos:

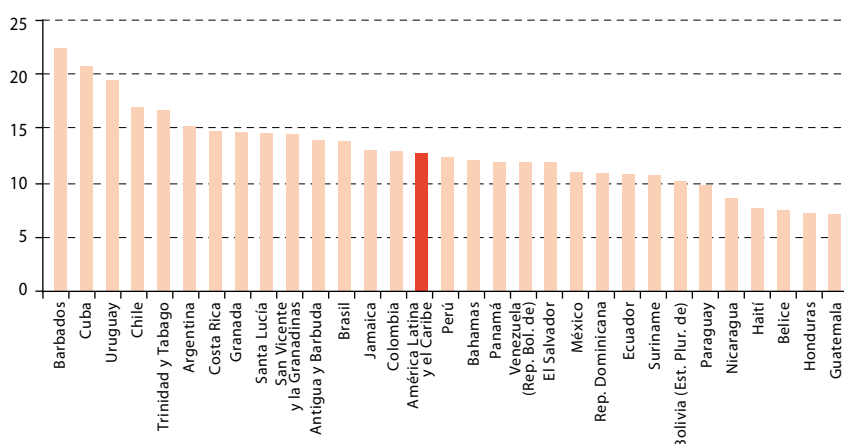
- Seguridad económica: capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida en la vejez (Huenchuan y Guzmán, 2006). El diagnóstico de la seguridad económica se puede centrar en las dimensiones de participación económica (inserción laboral e ingresos), de seguridad social (pensiones y jubilaciones) y pobreza.
- Salud y bienestar: capacidad de mantener la autonomía funcional durante el mayor tiempo posible. Este ámbito es pertinente para toda la población adulta mayor de 60 años, no solamente para los que en estos momentos no padecen enfermedad (OMS, 2016). El diagnóstico de salud y bienestar puede centrarse en el estado de salud (autopercepción, estado cognitivo y enfermedades crónicas), en el acceso a los servicios de salud (barreras, frecuencia de consultas y discriminación), y en el acceso a seguros (cobertura y gasto de bolsillo).
- Cuidados de largo plazo: incluyen toda una variedad de servicios que ayudan a satisfacer las necesidades tanto médicas como no médicas de las personas que padezcan una enfermedad crónica o una discapacidad y no puedan cuidar de sí mismas durante largos períodos (Naciones Unidas, 2011). El diagnóstico de cuidados puede concentrarse en el grado de dependencia (necesidad de cuidados) y la oferta de servicios disponible.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores define a las personas mayores como aquellas de 60 años o más, salvo que la ley interna del país determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años (OEA, 2016). Con dicha delimitación etaria, y tomando en cuenta los temas referidos en la Convención Interamericana previamente señalada, así como en diversos estudios regionales desarrollados con enfoque en este grupo de edad, se puede realizar la cuantificación y la caracterización de las personas mayores presentes en un país o región.

En el mundo hay 900 millones de personas de 60 años y más en la actualidad, y para 2030 se estima que alcanzarán los 1.400 millones. En América Latina y el Caribe, en el año 2020 la población de 60 años y más se acerca a los 85 millones de personas, que representarán el 13% de la población regional (véase el gráfico VIII.1). Se prevé que en 2030 sean 121 millones y en 2050 aumente a 200 millones que representarían el 26% de la población total (véase el gráfico VIII.2).



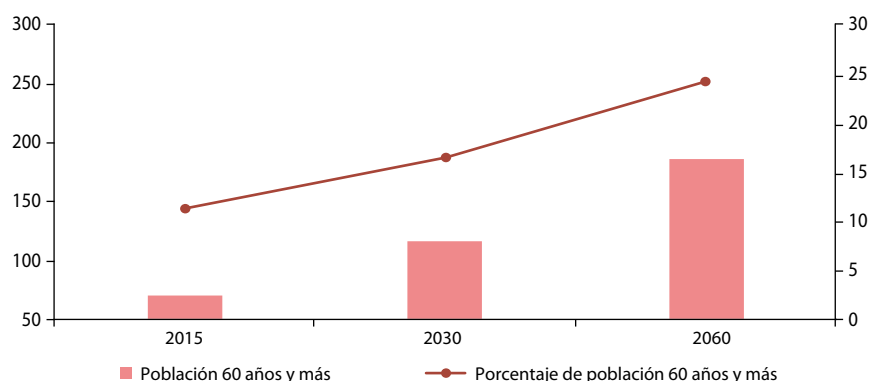
GRÁFICO VIII.1
América Latina y el Caribe (30 países): personas mayores
de 60 años por país en 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos CEPALSTAT, 2019.

GRÁFICO VIII.2

América Latina y el Caribe (38 países)^a: número y proporción de personas de 60 años y más, 2015-2060
(En millones y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CEPALSTAT, 2019.

^a Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Cuba, Curazao, República Dominicana, Granada, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Puerto Rico, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

El número absoluto y la proporción de personas en el grupo de 60 años o más ha ido en aumento en los años recientes. Ello, aunado al cambio de la estructura por edades de la población por efecto de la disminución en las tasas globales de fecundidad y en la reducción de la mortalidad, está produciendo un proceso de envejecimiento de la población.

El proceso de envejecimiento de la población es heterogéneo entre los países debido a dinámicas demográficas diferentes, lo que implica retos diferenciados. La CEPAL ha elaborado una clasificación que utiliza la tasa global de fecundidad² y el porcentaje de personas de 60 años o más³ para identificar distintas etapas del proceso de envejecimiento, de modo que un país o región pueda ubicar en qué etapa de este se encuentra. Con base en dichas variables se definieron cinco etapas del proceso de envejecimiento:

- Envejecimiento incipiente
- Envejecimiento moderado
- Etapa moderadamente avanzada
- Etapa avanzada
- Etapa muy avanzada⁴



El análisis de la evolución de dicha clasificación en el tiempo da muestra de la rapidez como característica más importante del proceso de envejecimiento en la región de América Latina y el Caribe. Alrededor del año 2020, diecisiete países se encontraban en una etapa de envejecimiento incipiente, diez en una etapa moderada, tres en una etapa moderadamente avanzada y tres en una avanzada (véase el cuadro VIII.1). Se prevé que en 2030 la situación cambie y ningún país se ubique en la primera etapa puesto que todos habrán transitado hacia etapas más adelantadas en su proceso de envejecimiento demográfico (véase el cuadro VIII.2).

² La media regional de la tasa global de fecundidad se ubica levemente por debajo de los 2,05 hijos por mujer.

³ Se han seleccionado estos indicadores puesto que la fecundidad es el fenómeno que con mayor fuerza remodela la estructura por edad de la población desde que se inicia su descenso, mientras que el porcentaje de personas de 60 y más años muestra el peso de este grupo en la población total.

⁴ Para mayor detalle véase: S. Huenchuan (Ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44369/1/S1800629_es.pdf.

CUADRO VIII.1

América Latina y el Caribe (31 países): clasificación de países según etapas del proceso de envejecimiento, 2015-2020

ENVEJECIMIENTO INCIPIENTE	ENVEJECIMIENTO MODERADO	ETAPA MODERADAMENTE AVANZADA	ETAPA AVANZADA	ETAPA MUY AVANZADA
Guatemala	Belize	Antigua y Barbuda	Argentina	Uruguay
Haití	Ecuador	Bahamas	Chile	Barbados
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Guyana	Brasil	Trinidad y Tabago	Cuba
	Honduras	Costa Rica		
	México	Colombia		
	Nicaragua	El Salvador		
	Panamá	Granada		
	Paraguay	Jamaica		
	Perú	San Vicente y las Granadinas		
	República Dominicana	Santa Lucía		
	Suriname			
	Venezuela (República Bolivariana de)			

Fuente: S. Huenchuan (Ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.

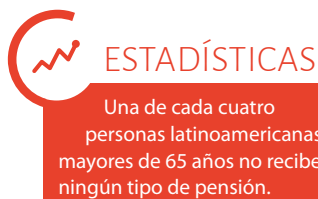
CUADRO VIII.2

América Latina y el Caribe (31 países): clasificación de países según etapas del proceso de envejecimiento, 2030-2035

ENVEJECIMIENTO INCIPIENTE	ENVEJECIMIENTO MODERADO	ETAPA MODERADAMENTE AVANZADA	ETAPA AVANZADA	ETAPA MUY AVANZADA
	Belize	Ecuador	Argentina	Uruguay
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Granada	Antigua y Barbuda	Barbados
	Guatemala	Guyana	Brasil	Cuba
	Haití	Honduras	Colombia	Bahamas
	República Dominicana	Nicaragua	El Salvador	Chile
	Venezuela (República Bolivariana de)	Paraguay	Jamaica	Costa Rica
			México	Trinidad y Tabago
			Panamá	
			Perú	
			San Vicente y las Granadinas	
			Suriname	
			Santa Lucía	

Fuente: S. Huenchuan (Ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.

Un hecho relevante asociado al envejecimiento de la población ocurrirá en 2037, cuando la proporción de población de 60 años y más igualará a la menor de 15 años. Este cambio también da cuenta de la heterogeneidad regional puesto que este evento ya ocurrió en Cuba (2010) y Barbados (2015). Otra situación relevante para considerar es que para 2040



la población de 15 a 59 años alcanzará su nivel máximo. De ahí en adelante empezará a disminuir y se producirá una convergencia hacia la estabilización de la población en cada uno de los países de la región, aunque algunos de ellos ya habrán experimentado dicha situación con anterioridad.

A continuación, se analizarán los ámbitos clave para las personas mayores:

1. Seguridad económica

Una gran parte de las personas mayores no tiene acceso a pensiones de vejez que les garanticen protección frente a los riesgos de pérdida de ingresos en la edad avanzada. Además, la cobertura de seguridad social de la población ocupada es muy desigual, lo que aumenta las posibilidades de desprotección económica para las generaciones futuras que se pensionan.

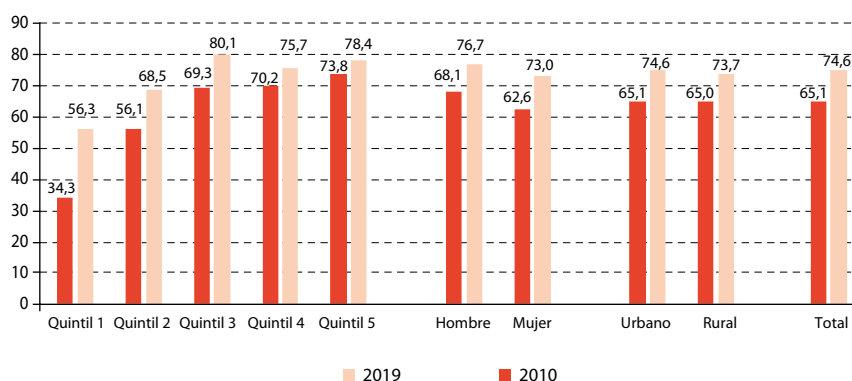
De acuerdo con la información disponible en las encuestas de hogares, el 74,6% de la población latinoamericana de 65 años y más recibía algún tipo de pensión —con una tendencia al alza en el tiempo— por la vía contributiva, no contributiva o ambas. La cobertura en pensiones aumentó 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2019. Según los datos nacionales disponibles, una parte importante de ese aumento se explica por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivas (CEPAL, 2021).

Los mayores incrementos de cobertura se dieron en el Perú (19,6%), el Ecuador (22,1%), México (25,6%), el Paraguay (27,1%) y Panamá (32,2%). La situación de otros países como Guatemala, Honduras y la República Dominicana es preocupante, dado que presentaban niveles de cobertura inferiores al 15% al inicio del período en estudio (2008) y en 2015 experimentaron un incremento de menos de 5 puntos porcentuales.

La limitada cobertura de los sistemas de seguridad social en algunos países se traduce en una marcada desprotección, que se expresa en el hecho de que una parte considerable de la población de 60 años y más no recibe ingresos propios. Apenas el 56,3% de las personas mayores del quintil de menores ingresos accedía a pensiones en 2019, un fenómeno más evidente en el caso de las mujeres que en el de los hombres (véase el gráfico VIII.3) (CEPAL, 2021).

GRÁFICO VIII.3

América Latina (15 países): cobertura de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según quintiles de ingresos^a, sexo^a, área de residencia^b y total^a, alrededor de 2010 y 2019
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedios ponderados para 15 países.

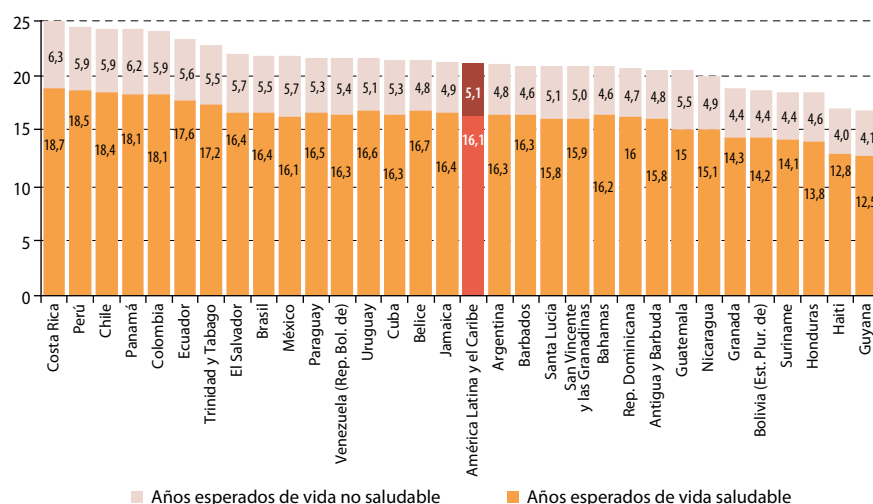
^b Promedios ponderados para 14 países.

2. Salud y bienestar

En los años recientes, la probabilidad de llegar a una edad avanzada se ha incrementado de manera importante. La mortalidad antes de los 60 años ha disminuido, pasando en las Américas⁵ de 143 muertes por cada 1000 personas entre 15 y 60 años en el año 2000, a 126 en el año 2019 según datos de la OMS. Por lo anterior, un mayor número de personas alcanza la edad avanzada, y eso a su vez se refleja en un incremento en la esperanza de vida al nacer que pasó de 74,1 a 77,1 años entre 2000 y 2019.

Al alcanzar los 60 años, la expectativa de vida en los países de América Latina y el Caribe promedia cerca de 21 años, con notorias heterogeneidades entre países. Sin embargo, de esa expectativa de vida futura, solo una tercera parte se espera sea en condición saludable, lo que restringe el bienestar en la vejez.

GRÁFICO VIII.4
América Latina y el Caribe (31 países): años esperados de vida a los 60 años, 2019^a



Fuente: Observatorio mundial de la salud de la OMS.

^a América Latina y el Caribe es promedio simple.

Esto podría explicarse en parte por restricciones al acceso a servicios de salud en esta edad, pero también por la falta de medidas de prevención o restricciones de acceso a la salud en etapas previas del ciclo de vida. En cada país existe una realidad diferente que deberá ser analizada de manera particular para profundizar en las explicaciones.

En general, la evidencia muestra que en la edad avanzada, las enfermedades no transmisibles han sustituido a las enfermedades transmisibles como la principal causa de morbilidad, discapacidad y muerte. Las enfermedades cardiovasculares, las neoplasias malignas, la diabetes, las enfermedades respiratorias y las relacionadas con los órganos sensoriales se han convertido en los principales factores de pérdida de años de vida saludable y de defunción temprana. Muchas de estas enfermedades se asocian a su vez con la falta de salud preventiva en etapas previas del ciclo de vida.

No obstante, lo anterior, en muchas ocasiones, la pérdida de años de vida saludable y la muerte temprana en la vejez es causada por enfermedades transmisibles asociadas con la



⁵ En la clasificación de las regiones en el mundo, la OMS incluye en las Américas a Canadá y los Estados Unidos.

pobreza y la desigualdad. Las dificultades para acceder a los servicios de atención de salud aumentan a medida que disminuye el nivel socioeconómico de las personas mayores, por lo que aquellas con un nivel socioeconómico más bajo tienen más probabilidades de morir por causas prevenibles.

Entre las diez primeras causas de muerte cabe destacar las enfermedades mentales y neurológicas —entre las que se encuentra la enfermedad de Alzheimer—, que representan uno de los principales retos para la salud en la actualidad. Se estima que la prevalencia actual de la demencia es del 6,4% en las Américas y se prevé un incremento proporcional del 67% antes de 2030 y del 216% para 2050 (OMS, 2015). Estos datos contrastan con la capacidad de atención geriátrica disponible. En la mayoría de los países no está disponible la información al respecto, y aún en los que tienen datos se observa la necesidad de poner atención a ese ámbito. Según datos del observatorio mundial de la salud de la OMS, en el año 2017 en Chile había 5 camas de hospital especializadas en atención geriátrica por cada millón de habitantes y, en el caso de Costa Rica, 28 camas de dicho tipo, equivalentes en ambos casos al 0,2 por ciento de las camas disponibles, proporción que está lejos de equipararse a la demanda potencial proveniente de las personas pertenecientes a ese rango de edad.

Adicionalmente, la cobertura sanitaria en la región es desigual e incluso si las personas mayores cuentan con seguros de salud, ello no quiere decir que puedan acudir a un centro médico cuando lo necesitan. La posibilidad de obtener medicamentos a un costo accesible y de recibir prestaciones sanitarias eficaces, oportunas y adecuadas a sus necesidades, son asuntos que preocupan a la generación actual de personas mayores cuando su autonomía se ve afectada.

Los aspectos de salud son relevantes para el bienestar de la población adulta mayor, pero no son los únicos. También es importante considerar aspectos vinculados con la garantía de un entorno adecuado, relacionado con la garantía de un lugar para vivir dignamente, considerando las potenciales restricciones de movilidad y libre de condiciones de pobreza. Algunos de estos aspectos se abordan con mayor detalle en otros capítulos del presente documento, por lo que no se profundiza ahora al respecto.

3. Cuidados de largo plazo

La mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles en el grupo de personas mayores de 60 años ha conducido en los años recientes a un incremento en los años de vida con discapacidad o dependencia de las personas. La OPS estima que en la región de las Américas en el año 2019 más del 12% de las personas mayores de 60 años son dependientes por motivos de enfermedad o discapacidad, requiriendo de cuidados de largo plazo. Las estimaciones plantean que dicha proporción podría incrementarse en los próximos años (OPS, 2019).

A pesar de que varios países de la región han establecido ya políticas de cuidado de largo plazo, el principal mecanismo para realizarlo es a través del cuidado familiar. A partir de las encuestas de uso del tiempo de algunos países de América Latina, es posible afirmar que la dedicación de las mujeres a tareas de trabajo no remunerado (entre las que se incluye el cuidado de personas dependientes) es elevada. En Chile, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) indica que una de cada cuatro personas de 60 años o más presenta algún grado de dependencia. En el 86% de los casos, el cuidado de la persona mayor es asumido por una mujer, que suele ser su esposa, hija o nuera, y supone más de 12 horas diarias. Por otra parte, la información disponible de estudios nacionales muestra que un gran número de cuidadores no remunerados son personas mayores, que a menudo se ocupan de sus parejas, familiares o amigos.

En la región, la situación de los cuidados a largo plazo ha mejorado en los últimos años, pero siguen existiendo rezagos. Tanto los marcos normativos generales y específicos de los países como el abanico existente de programas sociales relacionados con la protección de la



vejez revelan que los retos asociados al cuidado se continúan concentrando en las familias. Esto acrecienta la condición de vulnerabilidad de las personas que precisan cuidado y de las que lo brindan, que en la actualidad se ven directamente afectadas por la distribución desigual de los recursos según el origen familiar.

RECUADRO VIII.1 COVID-19 y su impacto en los adultos mayores

La información sobre las tasas de letalidad del COVID-19 muestra una relación directa con la edad. A mayor edad la probabilidad de morir al ser infectado es mayor. La tasa de mortalidad para las personas mayores de 80 años es 5 veces mayor que el promedio global y, a medida que el virus se propaga más en los países en desarrollo, con la consecuente saturación de los sistemas de salud y de protección social, la tasa de mortalidad para personas mayores se incrementa.

Los factores que hacen más vulnerables a las personas mayores son variados. Entre ellos están las condiciones de salud subyacentes tales como enfermedades cardiovasculares, enfermedades respiratorias y diabetes, las que hacen más difícil la recuperación una vez que se ha contraído el virus. Adicionalmente, el envejecimiento provoca un desgaste del organismo que en general hace más difícil combatir nuevas infecciones, sobre todo a partir de los 75 años porque el sistema inmune está más debilitado que en edades más tempranas (Huenchuan, 2020).

Menos visibles, pero no por ello menos importantes son los impactos no relacionados con la afectación directa en la salud de la población de adultos mayores. Entre ellos se encuentran la pérdida de sus redes sociales de apoyo; la limitación en la atención a la salud por condiciones no relacionadas con el COVID-19; posible negligencia y abuso en instituciones e instalaciones de cuidado, así como por parte de familiares al ser atendidos en casa; empobrecimiento por pérdida de sus medios de vida y desempleo; impacto negativo en su bienestar y salud mental debido al aislamiento prolongado y a la menor capacidad para ser incluidos digitalmente; estigma y discriminación (por posibles decisiones médicas sobre el uso de terapias para salvar vidas de personas).

Las mujeres mayores son más vulnerables que los hombres ante la presente pandemia en virtud de que viven más años que ellos y, que al llegar a los 80 años de edad tienen más del doble de posibilidades que ellos de vivir solas y, por lo tanto, de requerir atenciones de cuidado.

Cuatro políticas y programas prioritarios para atender a este grupo durante la pandemia son:

- Fortalecer la inclusión social y la solidaridad durante el distanciamiento físico. La separación física es esencial para preservar la salud de las personas mayores, pero debe ser acompañada de medidas sociales de apoyo y de atención dirigida, así como facilitar el acceso de las personas mayores a las tecnologías digitales.
- Integrar un enfoque de las personas mayores en la respuesta socioeconómica y humanitaria al COVID-19. Esto implica mayor financiamiento humanitario, pero también abordar las causas estructurales que dejaron a las personas mayores rezagadas y vulnerables ante la crisis.
- Ampliar la participación de personas mayores para tomar parte en las decisiones que les afectan, abordar y combatir el estigma contra el envejecimiento y mejorar la producción de datos e información estadística que visibilice a esta población y sus desigualdades.
- Asegurarse de que las decisiones difíciles de salud en torno a las personas mayores sean guiadas por un compromiso con la dignidad y el derecho a la salud basado en el hecho de que todas las vidas tienen igual valor.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de United Nations (2020), "Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons". Disponible [en línea] <https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf>; S. Huenchuan (2020), "COVID-19: Recomendaciones generales para la atención a personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos" (LC/MEX/TS.2020/6/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45316/4/S2000271_es.pdf.

C. Políticas prioritarias para reducir la desigualdad en la población adulta mayor



Para fortalecer la protección social en la población adulta mayor y reducir la desigualdad social que padecen, se requiere que los países de la región formulen y ejecuten políticas públicas en tres pilares:

- La seguridad básica del ingreso es especialmente relevante en los países en que la cobertura de las jubilaciones es reducida. Se puede complementar con pensiones no contributivas a fin de avanzar hacia la protección social universal.
- Remover las barreras que actualmente existen en algunos países de la región para aumentar el acceso de la población adulta mayor a servicios de salud pública integral que cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Reforzar los servicios de cuidado de largo plazo a fin de evitar la pérdida de recursos y junto con ello reducir la vulnerabilidad de la población adulta mayor. Dichas acciones, además de proveer de cuidados a las personas adultas mayores que lo requieren, puede constituir una fuente de empleos productivos para los cuidadores y fortalecer la economía.

1. Seguridad básica del ingreso

El escenario actual en la región para lograr la meta 1.3 de los ODS sobre protección social universal no está exento de obstáculos. Si bien se han producido avances notables en lo referente a la expansión de las transferencias públicas que ayudan a reducir parte de los riesgos económicos que surgen con la edad avanzada, es necesario continuar profundizando los mecanismos para incrementar la protección en la vejez, sobre todo en el caso de las mujeres mayores, los ancianos indígenas y la población rural.

Los países de América Latina y el Caribe están intentando lidiar con los problemas de cobertura de seguridad social de diferentes maneras, siendo la política de extensión de las pensiones no contributivas la que parece estar teniendo mayor impacto. Además de sus efectos sobre la cobertura, este cambio de política puede tener consecuencias importantes a largo plazo en aquellos países donde la población está envejeciendo. Esto es especialmente relevante en los países donde la escasa cobertura de las jubilaciones por la vía contributiva se complementa con las pensiones no contributivas en un contexto en que la población en edad de trabajar presenta bajos niveles de cotización, tanto en términos de cobertura como de densidad.

Entre las medidas que los países han puesto en práctica para incrementar la cobertura de pensiones y jubilaciones se encuentran las siguientes:

- Incremento de un año adicional de servicios al momento de calcular el tiempo de cotización por cada hijo natural nacido vivo o adoptado (siendo menor o mayor discapacitado) con un máximo de cinco.
- Prestación básica de jubilación para los hombres que han cumplido los 65 años y las mujeres 60 años y haber formado parte del actual o anterior programa de jubilación durante al menos 30 años. Por ejemplo, en la Argentina el Régimen de Capitalización administrado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) otorgan la Jubilación Ordinaria a los afiliados de la manera anteriormente mencionada en el artículo 19⁶.
- Prestación para hombres y mujeres mayores de 70 años que hayan estado afiliados a un plan de seguridad social al menos durante 10 años, 5 años de los cuales tienen

⁶ Véase [en línea] <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/34420/64891/S93ARG02.HTM#lib1tito3>.

que haber sido durante los últimos 8 años. En la Argentina se respalda esto a través de sus leyes de jubilaciones y pensiones.

- Prestación mensual, inembargable y vitalicia destinada a las madres de cualquier edad y estado civil que tengan o hayan tenido siete o más hijos (incluidos los adoptados). En caso de fallecimiento de la titular, tienen derecho a cobrarla el viudo o concubino incapacitado o los hijos menores de edad o incapacitados (sin límite de edad). Por ejemplo, la Argentina⁷ cuenta con esta política por parte de la Administración Nacional de Seguridad Social con la condición de que la persona no sea titular de una jubilación, pensión o retiro de carácter contributivo o no contributivo.
- Régimen especial de jubilaciones y pensiones para las y los trabajadores rurales, incluyendo la jubilación anticipada. En la Argentina se cuenta con el régimen de reparto que ofrece cobertura a las y los trabajadores rurales a través de jubilación por edad avanzada y a aquellos trabajadores que no cumplan con los requisitos para acceder a ninguna de las prestaciones, a través de la pensión no contributiva por vejez.
- Reconocimiento de la unión concubinaria, donde se equiparán los derechos de los viudos y viudas con el de los convivientes hombres o mujeres y la difusión de derechos adquiridos.

Un ejemplo representativo que han adoptado los países para incrementar la cobertura de pensiones y jubilaciones se da en México con el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM)⁸, que provee a los beneficiarios con una transferencia monetaria para personas indígenas adultas mayores de 65 años o más de edad y personas adultas mayores de 68 años o más de edad.

Otro ejemplo se encuentra en Costa Rica, con un régimen no contributivo de pensiones por monto básico que busca apoyar a aquellas personas que se encuentran excluidas del sistema de protección social costarricense, entre ellas los adultos mayores.

Un tercer ejemplo lo constituye la “Política colombiana de envejecimiento humano y vejez 2015-2024” que tiene entre sus metas el ajuste progresivo del subsidio monetario para personas adultas mayores en su valor, e incremento anual de este de acuerdo con el porcentaje de IPC y ampliación de cobertura de pensiones del 25% al 50%, al año 2024⁹.

En todo caso, el objetivo final es asegurar la autonomía económica a través de un ingreso seguro y suficiente de todas las personas mayores, lo que a su vez pueda contribuir a un escenario de mayor respeto y garantía de sus otros derechos, reduciendo el riesgo a la discriminación y a la exposición a la violencia.

2. Acceso a los servicios de salud pública integral

Se observa una adaptación lenta de los sistemas de salud a los cambios de la demanda surgidos a partir de las dinámicas demográfica, epidemiológica y tecnológica. Si no se toman las decisiones adecuadas en el momento oportuno, a mediano y largo plazo ello puede dar lugar a un incremento de los costos y gastos de los servicios de atención de la salud y un acceso insuficiente de la población a servicios de salud adecuados y de calidad.

En este marco, si bien la atención de la salud de las personas mayores ha mejorado con el tiempo, aún son pocos los países que cumplen sus obligaciones relacionadas con los estándares internacionales de derechos humanos. Cabe recordar que el derecho a la salud conlleva obligaciones, y una de ellas es la de garantizarlo por medio de medidas legislativas, administrativas

POLÍTICAS



Las políticas para asegurar una autonomía económica de los mayores de 65 años pueden contribuir a garantizar otros derechos como la salud, los cuidados y una vida libre de violencia.



⁷ Véase [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/pension-no-contributiva-para-madre-de-7-o-mas-hijos>.

⁸ Para más detalles, véase [en línea] https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019.

⁹ Para más detalles véase [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Pol%C3%ADtica-colombiana-envejecimiento-humano-vejez-2015-2024.pdf>.

La orientación de las políticas de salud para la población adulta mayor debe tomar más fuerza anticipando el proceso de envejecimiento.

y presupuestarias, entre otras. Como ha manifestado la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud* de 2015: “Se necesita con urgencia una acción de salud pública integral sobre el envejecimiento. Aunque falta mucho por aprender, tenemos pruebas suficientes para actuar ahora, y hay cosas que todos los países pueden hacer, independientemente de su situación actual o nivel de desarrollo. El primer paso será centrarse en optimizar la capacidad funcional, que es el objetivo del *Envejecimiento Saludable*” (OMS, 2015).

Entre las medidas que han puesto en práctica los países de la región para mejorar el acceso a los servicios de salud se encuentran las siguientes:

- Servicios de atención de salud de las personas mayores con servicios preventivos, curativos y de rehabilitación, servicios ambulatorios y de hospitalización. Una referencia de una estrategia integral puede encontrarse en la propuesta de “Estrategia Nacional para un Envejecimiento Saludable 2018-2020” de Costa Rica¹⁰.
- Subsidio a personas mayores que por razones de vulnerabilidad social no pueden pagar sus medicamentos ambulatorios, como los que se implementan desde el Programa de Atención Médica integral PAMI del gobierno de la Argentina¹¹.

Para ejemplificar algunos de los ámbitos antes descritos se destaca la Ley 789 de 2002 en Colombia, que asume un esquema de Protección Social Integral.

En Honduras se destaca el Programa Nacional de Atención Integral al Adulto Mayor¹², que ofrece los siguientes servicios: cobertura médica gratuita a toda la población adulta mayor urbana y rural, preferencia en la atención, clínicas específicamente para la atención al adulto mayor, control y tratamiento de las enfermedades crónicas en todas las unidades de salud, y jornadas de vacunación contra el virus de la influenza.

También se plantea una serie de recomendaciones que tienen consenso internacional pero que no tienen aún experiencias relevantes de implementación por su carácter innovador. Entre estas se encuentran:

- Eliminación del pago directo en el momento que la persona mayor reciba atención y la sustitución de este mecanismo de financiamiento por mancomunidad solidaria de fondos¹³.
- Clínicas itinerantes para personas mayores incluyendo programas preventivos, equipo de salud, exámenes de laboratorio y diagnóstico por imágenes.
- Plan básico de cuidados paliativos que incluya que cada médico involucrado en el tratamiento del cáncer tenga conocimientos básicos y habilidades en cuidados paliativos. Un ambiente donde las personas mayores puedan recibir un nivel adecuado de cuidados paliativos y un ambiente de apoyo tanto en el hogar como en la comunidad para que tengan la opción de continuar recibiendo cuidados paliativos en un entorno familiar.

Es importante que la planificación nacional tome en cuenta las nuevas necesidades que surgen a partir de las dinámicas demográficas, y que impliquen en el corto plazo un incremento en la cobertura y atención a la población mayor de 60 años en materia de salud curativa, pero también que se apueste a una mayor salud preventiva incluso desde edades menores del ciclo de vida.

¹⁰ Para más detalles véase [en línea] <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politicas-y-plan-es-en-salud/estrategias/3864-estrategia-nacional-para-un-envejecimiento-saludable-2018-2020/file>.

¹¹ El PAMI (Programa de Atención Médica Integral) de la Argentina establece entre los requisitos para acceder o renovar este subsidio el que las personas mayores tenga un ingreso menor o igual a 1,5 haberes previsionales mínimos.

¹² Véase [en línea] https://www.paho.org/hon/index.php?option=com_docman&view=download&alias=236-trifolio-del-adulto-mayor&category_slug=salud-materna-nino-y-adolescente&Itemid=211.

¹³ Significa la unificación en un fondo único de todos los estamentos del financiamiento (seguridad social, presupuesto estatal, contribuciones individuales y otros fondos), con carácter solidario; es decir, cada uno aporta según su capacidad y recibe servicios según su necesidad. En este esquema, el presupuesto público asume las contribuciones para aquellos individuos que no tienen capacidad para aportar (pobres e indigentes).

3. Servicios de cuidados de largo plazo

Es indispensable reforzar los cuidados de largo plazo como tercer pilar de la protección social en la vejez. Como ya ha sido referido en la sección de diagnóstico, el envejecimiento de la población trae aparejado el riesgo de sufrir dependencia y las personas mayores pueden necesitar los cuidados de otras personas debido a una discapacidad, una enfermedad crónica o un trauma, situaciones que pueden limitar su capacidad para llevar a cabo actividades de cuidado personal básico o tareas cotidianas.

En este contexto, la construcción de una política pública de cuidados a largo plazo es más importante que nunca. Su fundamento, incluso por encima de la demanda, radica en el creciente aporte al empleo que las labores de atención de las personas mayores pueden representar para la economía de muchos países. Junto con ello, la previsión prácticamente nula de la necesidad de este tipo de cuidados en los sistemas de protección social puede provocar que las personas mayores no reciban la atención que necesitan de manera adecuada, accesible y oportuna. De este modo, una parte considerable de la población puede quedar excluida de los servicios sociales, y su patrimonio e ingresos pueden verse comprometidos en la búsqueda de ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria. De no efectuarse cambios considerando la coyuntura actual, es evidente que se verán afectadas las posibilidades de brindar protección social a toda la población tal como busca la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Entre las medidas que se han puesto en práctica para cerrar brechas en los servicios de cuidado de largo plazo se encuentran las siguientes:

- En el Uruguay existe una prestación económica destinada a la contratación de un servicio de asistente personal para colaborar en el desarrollo de las actividades diarias de las personas con dependencia severa¹⁴.
- Un ejemplo lo constituye el Modelo de Atención en Salud de la Persona Adulta Mayor que lanzó en el 2018 el Ministerio de Salud de El Salvador. A través de este se fortalece la visita domiciliar en donde el personal identifica al adulto mayor que necesite atención, orientando y educando al cuidador o al familiar bajo su cargo y se promueve la conformación de clubes de adultos mayores.
- Otro ejemplo es el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores de México (INAPAM), que dentro del modelo de atención gerontológica cuenta con los Albergues INAPAM que son centros donde se atiende de manera integral las 24 horas del día, los 365 días del año a personas adultas mayores que requieren servicios de estancia prolongada por razones personales y/o familiares, para favorecer su bienestar¹⁵.
- Un ejemplo más se tiene en el caso de Cuba, donde el Ministerio de Salud Pública creó la Casa de Abuelos Corralillo, que es una institución social que brinda atención integral diurna a los ancianos carentes de amparo filial en absoluto o de familiares que puedan atenderlos durante el día¹⁶.
- En Chile se ha destacado también el programa de Centros Diurnos de SENAMA, como espacios orientados a atender personas mayores de 60 años con dependencia leve, deterioro cognitivo o depresión leve, en el que, mediante talleres con orientación particular a las necesidades específicas de cada persona, se busca prevenir que los niveles de dependencia se incrementen, y así evitar o retrasar la necesidad de un cuidado más amplio¹⁷.

A los ejemplos antes referidos deberá añadirse un esfuerzo por lograr implementar medidas que aún no tienen ejemplos prácticos pero que serán fundamentales a corto plazo y que incluyen:

POLÍTICAS



Es importante promover políticas de cuidado como servicio público para que esta labor no recaiga en otros miembros del hogar, generalmente las mujeres.

¹⁴ Véase [en línea] <http://ajupena.uy/programa-de-asistentes-personales/>.

¹⁵ Para más detalles véase [en línea] [http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Libro_Modelos_de_Atencion_Gerontologica_\(web\).pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Libro_Modelos_de_Atencion_Gerontologica_(web).pdf).

¹⁶ Véase [en línea] https://www.ecured.cu/Casa_de_Abuelos_Corralillo.

¹⁷ Véase [en línea] <http://www.senama.gob.cl/programa-centros-dia>.

- La prestación subvencionada de servicios de cuidados a las personas que los necesitan a través de instituciones de diferentes formas de propiedad y de gestión.
- El establecimiento de escuelas y certificación de cuidadores, familiares o no, que asumen el cuidado parcial o total de personas mayores con algún grado de discapacidad física y/o mental, y que por la complejidad de esta labor y por la tensión emocional que implica, necesitan información y apoyo para llevar a cabo la tarea de cuidar con mayor calidad.

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



- Huenchuan, S. (Ed.) (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva>.



- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2016), "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores". Disponible [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf.



- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2016), "Estrategia y plan de acción mundiales sobre el envejecimiento y la salud 2016-2020: hacia un mundo en el que todas las personas puedan vivir una vida prolongada y sana", Ginebra, 69ª Asamblea Mundial de la Salud, 23 a 28 de mayo. Disponible [en línea] http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_R3-sp.pdf.



- Sitio de la CEPAL sobre "Envejecimiento". Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/envejecimiento>.



- Sitio de la Organización Panamericana de la Salud sobre "Envejecimiento de la población: Mandatos y estrategias". Disponible [en línea] https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_topics&view=rdmore&cid=6582&Itemid=0&lang=es.

E. Preguntas

- A partir del diagrama VIII.1 identifique el grado de cumplimiento (alto – medio – bajo – nulo) en su país/región/territorio de cada uno de los derechos establecidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores.
- A partir de la clasificación planteada por la CEPAL, identifique cuál etapa de envejecimiento de la población le corresponde a su país/región/territorio y analice los desafíos para el diseño de políticas públicas que eso implica.

- Realice un diagnóstico sobre el estado de la seguridad económica prevaleciente entre las personas mayores en su país/región/territorio y sobre las políticas públicas que se implementan para incrementar dicha seguridad económica.
- Realice un diagnóstico sobre el nivel de bienestar y la condición de salud de las personas mayores en su país/región/territorio y sobre las políticas públicas que se implementan para asegurar el bienestar y la vida saludable de dicha población.
- Realice un diagnóstico sobre los requerimientos de cuidado de largo plazo de las personas mayores en su país/región/territorio y sobre las políticas públicas que se implementan o requieren implementarse para asegurar que dicho cuidado se garantice sin demérito al bienestar de otros grupos poblacionales como las mujeres que realizan trabajos de cuidados no remunerado.

Referencias bibliográficas

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.

_____(2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017>.

Dussel, E. (2010), "Derechos vigentes, nuevos derechos y derechos humanos", *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, N° 29, junio (Megret, 2011). Disponible [en línea] <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/view/35403>.

Fernandez A. (2018), "Cobertura universal de salud en Cuba (ODS 3.8)", Reunión de Expertos sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, San José de Costa Rica, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2018. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/a2019-019-feb-uds-recomendacionesparaincorporarpersonasmayores-a2030ods-versionweb.pdf>.

S. Huenchuan (Ed.) (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva>.

Huenchuan, S. y J. Guzmán (2006), "Seguridad Económica y Pobreza en la Vejez: Tensiones, Expresiones y Desafíos para Políticas. Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe", Evento organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CELADE-División de Población, con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago de Chile. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12824>.

Naciones Unidas (2011), "Estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", Anand Grover (A/HRC/18/37), Consejo de Derechos Humanos, 4 de julio. Disponible [en línea] https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/A-HRC-18-37_sp.pdf.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (2016), "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores". Disponible [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2016), "Estrategia y plan de acción mundiales sobre el envejecimiento y la salud 2016-2020: hacia un mundo en el que todas las personas puedan vivir una vida prolongada y sana", Ginebra, 69ª Asamblea Mundial de la Salud, 23 a 28 de mayo. Disponible [en línea] http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_R3-sp.pdf.

_____(2015), *Informe Mundial sobre el envejecimiento y la salud*, Ginebra. Disponible [en línea] <https://www.who.int/ageing/publications/world-report-2015/es/>.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2019), "Plan de acción sobre la salud de las personas mayores, incluido el envejecimiento activo y saludable: informe final", Washington, Ginebra, 57 Consejo Directivo, 71 sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas. Disponible [en línea] https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49692-cd57-inf-9-s-pda-personas-mayores&category_slug=cd57-es&Itemid=270&lang=es.



Pueblos indígenas¹

A. Marco normativo

Las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas están directamente vinculadas con el reconocimiento de sus derechos. El camino hacia la garantía de los derechos de los pueblos indígenas se ha orientado principalmente a buscar reconocerlos como sujetos de derechos colectivos, así como a buscar la garantía de sus derechos para ejercer la libre determinación, la propiedad colectiva del territorio y la participación política. Dicho camino se evidencia en los diversos convenios y foros internacionales que se han instaurado posteriores a la aprobación del primer instrumento orientado a este tema, que es el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Nº 107) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)².

A partir de este primer antecedente, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha quedado plasmado en diversos instrumentos de alcance internacional entre los cuales destacan el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Nº 169) de la OIT³ por ser el primer tratado que definió a los pueblos indígenas como sujetos colectivos y diferenciados de derechos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada el 13 de septiembre de 2007), donde se reconoce su derecho a la libre determinación. Como parte de los mecanismos para poder accionar dichos instrumentos se han establecido también el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (Del Popolo, 2017).

Cabe resaltar que en dichos mecanismos el núcleo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es el territorio indígena y los recursos naturales dentro de dicho territorio, así como la cultura e identidad de la población indígena. Es de gran importancia que los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas, así como el de las mujeres indígenas sean vinculados y resguardados en el marco de estos derechos colectivos.

¹ Este capítulo fue preparado por Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de México de la CEPAL; Sandra Huenchuan, Asistente de investigación de la misma Unidad y Citlalli Lamotte, Consultora de la misma Unidad.

² Véase [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107.

³ Véase [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314.



El avance en la atención específica de una agenda indígena ha quedado plasmado también en la Agenda 2030 y los ODS, que tienen una articulación muy alta con el desarrollo de los pueblos indígenas de manera transversal⁴. Más de una tercera parte de las 169 metas tienen vínculos sustanciales con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En lo concreto, en los ODS se incluyen cuatro metas específicas que hacen referencia explícita a los pueblos indígenas (2.3, 4.5, 10.2 y 17.18). Éstas destacan su rol como productores agrícolas, la importancia de cerrar las brechas educativas y avanzar hacia una mayor inclusión económica, social y política. A su vez, se destaca la importancia de dar mayor visibilidad estadística a los desafíos en materia de garantía de derechos.

Estos instrumentos constituyen en lo general el marco normativo a nivel global para implementar una agenda de garantía de derechos de los pueblos indígenas y se reafirmaron en la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, realizada en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2014.

En el ámbito regional, la inclusión de un capítulo específico referido a los pueblos indígenas en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) ha logrado reforzar el compromiso de los países de la región por avanzar en la implementación de acciones que permitan garantizar el ejercicio de sus derechos.

A partir de los instrumentos antes señalados se han identificado dos grandes aspectos que es necesario tomar en cuenta al analizar la situación de los pueblos indígenas de un determinado territorio a nivel conceptual. El primero es que la garantía del ejercicio de sus derechos debe enmarcarse en la *libre determinación* de los pueblos indígenas. Para lograrlo se identifican algunas condiciones necesarias como el fortalecimiento de sus instituciones, así como las posibilidades y capacidades para relacionarse con el Estado, respetando acuerdos o tratados previamente suscritos, tal como se señala en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (artículo 5).

El segundo aspecto se relaciona con la *discriminación estructural* que, en la práctica, ha excluido históricamente a los pueblos indígenas de los procesos de desarrollo, independiente de su género, condición de discapacidad o edad y se manifiesta en brechas de desigualdad en distintos ámbitos. La discriminación hacia los pueblos indígenas y otros grupos étnicos es estructural en la medida en que guarda una relación directa con estructuras de concentración de recursos y de poder. Esta concentración de recursos y poder actúan en beneficio y protección de grupos que detentan los privilegios en áreas económico-sociales y en detrimento de grupos no privilegiados, en este caso de los pueblos indígenas. Se manifiesta a través de la justicia, la política tributaria, el régimen de propiedad de la tierra y las regulaciones en el trato entre géneros, entre otros.

La discriminación estructural se explica también a partir de la cultura del privilegio. Ésta se remonta a la lógica colonial y naturaliza la desigualdad, reproduciéndose a través de actores, instituciones, reglas y prácticas. Esta cultura de la negación del otro se cimienta además en privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a diferencias adscriptivas en contra de las poblaciones indígenas (Bielschowsky y Torres, 2018).

Tanto la libre determinación de los pueblos indígenas como la discriminación estructural son conceptos que deben considerarse en el análisis temático que se realice a modo de un diagnóstico de realidades de los pueblos indígenas.

⁴ Para más información véase CEPAL (2020), Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45664/51/S2000125_es.pdf.

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas

- Existe un importante desafío en la identificación estadística de los pueblos indígenas. Se recurre fundamentalmente a la autoidentificación con base en el Convenio N° 169 de la OIT. Estimaciones para América Latina en el año 2018 sitúan a la población indígena en 58 millones de personas.
- La población indígena se encuentra sobrerrepresentada en los segmentos de mayor pobreza de ingresos. En varios países de la región la población indígena que es pobre es mayoritaria.
- El acceso a los servicios de salud entre la población indígena es menor, lo que se refleja en una mayor mortalidad infantil con tasas que llegan a ser del doble que las de la población no indígena.
- También es menor el acceso a servicios educativos, lo que se traduce en menores niveles de escolaridad alcanzados y menores tasas de asistencia escolar. Una minoría de la población indígena asiste a la educación terciaria.
- Los pueblos indígenas se encuentran más expuestos a diferentes tipos de violencia, incluida una mayor prevalencia de violencia de género y de la que se ejerce contra las personas que defienden los derechos territoriales de los pueblos indígenas.



El análisis del nivel de bienestar y de la garantía de derechos de los pueblos indígenas y de las brechas de desigualdad existentes con el resto de la sociedad ha sido históricamente complejo debido a la dificultad para identificar estadísticamente quiénes son sus miembros. La dispersión geográfica y una definición compleja de los pueblos indígenas ha dificultado los registros estadísticos.

Existen diversas definiciones de lo que se considera un pueblo indígena, por lo que normalmente se recurre a la definición estipulada en el Convenio N° 169 de la OIT que indica que “son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Las propias organizaciones indígenas han propuesto también algunas definiciones. Entre ellas figura la siguiente, propuesta por el Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas: “... declara que pueblos indígenas son los grupos de población como los nuestros que, desde tiempo inmemorial, habitamos las tierras en que vivimos, conscientes de poseer una personalidad propia, con tradiciones sociales y medios de expresión vinculados al país heredado de nuestros antepasados, con un idioma propio, y con características esenciales y únicas que nos dotan de la firme convicción de pertenecer a un pueblo, con nuestra propia identidad y que así nos deben considerar los demás” (Martínez Cobo, 1986, págs. 5 y 6).

Para fines estadísticos, y derivado de la dimensión de sentido de pertenencia que forma parte del Convenio N° 169 de la OIT, se ha recurrido principalmente a la autoidentificación, es decir, a la pertenencia indígena⁵. En la actualidad, la mayoría de los censos incorporan



⁵ Para más información véase CEPAL y UNFPA (2013), *Lineamientos para incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los registros de salud*. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35952/1/S20131049_es.pdf.

la identificación de la población indígena optando generalmente por el criterio de autoidentificación, aunque no sin cierta heterogeneidad entre países. Es importante señalar que esta incorporación de la identificación de la población indígena aún no se generaliza en las encuestas sectoriales, lo que dificulta la visibilidad estadística de esta población.

Bajo las consideraciones anteriores, se estima que la población indígena de América Latina alcanzaba a cerca de 58 millones de personas en el año 2018, lo que representa cerca del 10% de la población regional. Es una población que en la mayoría de los países se caracteriza por ser más joven que el resto, debido principalmente a mayores tasas de fecundidad, y que sigue manteniendo un rasgo de ruralidad aunque con creciente presencia en las ciudades (CEPAL/FILAC, 2020).

En el marco de la libre determinación, los pueblos indígenas tienen su propia referencia de bienestar o “buen vivir”. A la noción de “buen vivir” subyace la idea de la dependencia mutua entre los seres humanos, su entorno natural y los seres ancestrales, así como la concepción de las culturas como realidades múltiples y plurales. Esta noción implica una ruptura con las ideologías occidentales y su pretendido universalismo, y no es homologable a la noción occidental de progreso o desarrollo continuo —con un horizonte de futuro— como condición para alcanzar el bienestar (CEPAL/FILAC, 2020).

Por ello, para definir indicadores que reflejen adecuadamente las brechas con respecto a su estado de “bienestar” tal y como ellos lo entienden, es relevante tener en cuenta que, de manera óptima, un diagnóstico de las brechas de desigualdad en la población indígena debiera considerar la propia cosmovisión de cada pueblo indígena. Esta forma de proceder, que implica tomar en cuenta el concepto de libre determinación referido previamente, es sin embargo complicada porque las cosmovisiones son heterogéneas y ello podría plantear muchas alternativas del concepto de bienestar.

Por tal motivo se recurre a mediciones que, en el marco del enfoque de derechos humanos, particularmente de los derechos económicos y sociales (salud, educación, vida digna, trabajo decente y vivienda digna, entre otros), permiten diagnosticar brechas. Estas mediciones requieren ciertas reservas. Por ejemplo, la medición de pobreza monetaria de las personas o de los hogares no considera la dimensión colectiva de los pueblos indígenas. Lo mismo ocurre cuando se analizan aspectos como el acceso a servicios de salud sin considerar los saberes y prácticas en materia de medicina tradicional, o en el caso de la educación cuando no se considera la pertinencia cultural y el acceso en la lengua originaria de la transmisión de los conocimientos entre la población indígena. Debido a la dificultad de incorporar estos aspectos a las mediciones, en las siguientes secciones se busca ejemplificar la forma de realizar un diagnóstico del bienestar de los pueblos indígenas con base en los recursos estadísticos disponibles, buscando identificar aspectos de discriminación estructural que permitan incorporar el segundo elemento conceptual de gran relevancia descrito en el marco normativo.

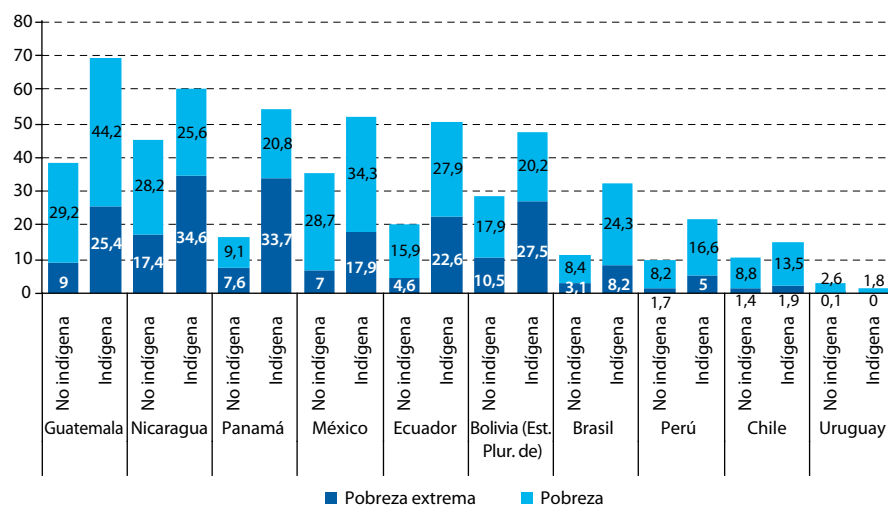
1. Pobreza

Como en el resto del mundo, en América Latina los pueblos indígenas están sobrerrepresentados en los segmentos más pobres de los países. Así ocurre en Guatemala, donde el 69,6% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza; en Nicaragua (60,2%); México (52,2%); Bolivia (Estado Plurinacional de) (47,7%) y en el Ecuador (50,5%) (véase el gráfico IX.1).

Las desventajas de los pueblos indígenas no se superan a pesar de que existan cambios favorables para el conjunto de la sociedad. Ejemplo de ello es que en América Latina la reducción de la desigualdad durante la primera década del siglo ~~xxi~~ no tuvo el mismo efecto en las personas y hogares indígenas. Estudios del Banco Mundial dan cuenta de que, para el

año 2015, la brecha que les separaba de otros latinoamericanos se había estancado e incluso ampliado, y documentan que el hecho de nacer de padres indígenas aumenta sustancialmente la probabilidad de crecer en un hogar pobre, señalando que la posibilidad de que un hogar sea pobre aumenta un 13% si el jefe de familia es indígena, independiente de su nivel de educación, género, lugar de residencia (urbano/rural) o el número de personas a su cargo (BM, 2015).

GRÁFICO IX.1
América Latina (10 países): tasa de pobreza de la población indígena y no indígena, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Los datos de Guatemala y Nicaragua son de 2014, los de Chile y Panamá de 2017. Para el resto de los países son de 2018.

La probabilidad de ser pobre aumenta aún más si se trata de un hogar indígena en una zona rural o si la jefa de hogar es mujer, siendo los niños uno de los grupos más afectados en este sentido. En Honduras, por ejemplo, el 88% de los niños tolupanes, lencas y pech sufren de pobreza extrema (Naciones Unidas, 2016). La migración hacia las ciudades no cambia la situación de las personas indígenas, puesto que acceden principalmente a empleos precarios y mal remunerados, con falta de acceso a la protección social.

2. Trabajo

El trabajo por cuenta propia predomina entre la población indígena, aunque poco a poco va ganando terreno el trabajo asalariado en el sector agrícola, que no necesariamente significa que se asegure un trabajo decente por las condiciones de precariedad en que se realiza. Existe también una presencia importante de trabajo no remunerado y una mayor proporción de trabajo infantil que en el resto de la población. Estudios conjuntos de la CEPAL y FILAC para países seleccionados de la región dan cuenta de que la tasa de trabajo infantil de niños de 5 a 14 años es notoriamente mayor entre la población indígena que en la no indígena, con brechas que llegan a superar los 20 puntos porcentuales (CEPAL/FILAC, 2020, pág. 191). La prevalencia del empleo informal exacerba la precariedad de la fuerza de trabajo indígena, dado que es menos probable que reciban beneficios y prestaciones obligatorias de salud y seguridad social, reduciendo de ese modo las posibilidades de fortalecer economías tradicionales indígenas. Tal es el caso de las mujeres indígenas, ya que proporcionalmente se insertan más en empleos por cuenta propia y empleo doméstico que las mujeres no indígenas.



ESTADÍSTICAS

Entre la población indígena sólo 2 de cada 10 trabajadores cotizan o están afiliados a un sistema previsional.



En Guatemala la probabilidad de trabajar en el sector informal si se trata de una persona indígena se incrementó del 9,3% en 2000 al 14,5% en 2011 (BM, 2015). De igual manera, la información disponible de los censos nacionales muestra que las personas indígenas urbanas tienen más posibilidades de ubicarse en empleos poco cualificados con respecto a las no indígenas. Es el caso de Costa Rica, donde el 74% de las personas indígenas se ubican en empleos poco calificados en comparación con el 57% no indígena, en Chile estos registros son del 70% y 55%, respectivamente y en Ecuador, del 83% y 66% (BM, 2015).

La desmejorada ubicación de las personas indígenas en el mercado laboral incide en los ingresos obtenidos por concepto de trabajo. En Honduras, el ingreso promedio de las personas indígenas equivale al 36,8% del promedio mensual nacional, siendo mucho menor para los tolupanes, chortis, pech y lencas (Naciones Unidas, 2016).

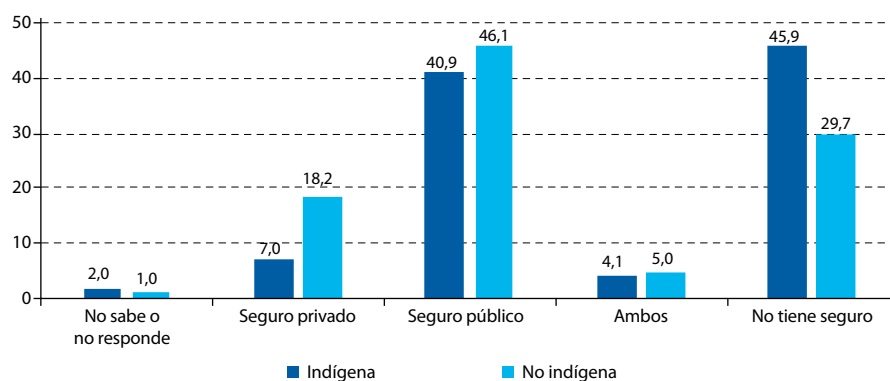
Las brechas también se observan en el menor acceso de protección social entre la población indígena con respecto a la población no indígena. Ocho de cada diez trabajadores indígenas no cotizan o no están afiliados a un sistema previsional (CEPAL/FILAC, 2020). Por ejemplo, en México de acuerdo con información de la encuesta nacional de ingreso y gasto de los hogares del año 2016, el 45% de la población no indígena habría contribuido a la seguridad social, mientras que solo el 31,8% de los que se autodefinen como indígenas lo habría hecho. Como se señaló anteriormente, esto se explica, entre otras razones, porque los indígenas tienen menos oportunidades de obtener un empleo formal, lo que les excluye del sistema de seguridad social, prestaciones laborales y otros beneficios (Naciones Unidas, 2018).

3. Salud

De acuerdo con datos del Latinobarómetro para 18 países de la región, el 46% de las personas que se declaran indígenas no tienen seguro de salud frente al 30% de los no indígenas; por lo tanto, deben cubrir directamente de su bolsillo los gastos de salud (véase el gráfico IX.2).

GRÁFICO IX.2

América Latina (18 países): cobertura de gasto en salud según adscripción étnica, 2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro (2011).

^a Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

* Nota: Para caracterizar a la población indígena y no indígena se pregunta "¿A qué raza se considera perteneciente Ud.?".

La mayoría de los estudios muestran una desventaja alarmante de los pueblos indígenas en materia de salud en indicadores tan variados como la mortalidad infantil, la diabetes, varios tipos de cáncer y enfermedades mentales (Montenegro y Stephens, 2006). La mortalidad infantil y en la niñez presenta brechas muy significativas en todos los países

con presencia de población indígena, y es particularmente notoria en Panamá y el Ecuador con tasas prácticamente del doble entre la población indígena con respecto a la no indígena (CEPAL/FILAC, 2020, pág. 212).

La salud de las personas indígenas en edad adulta es muy preocupante, en particular en las comunidades cuyas formas de vida, medio ambiente y medios de vida originales han sido destruidos y, a menudo, han sido reemplazados por el desempleo y vivienda deficiente, entre otros.

Su acceso a los servicios de salud es restringido, sobre todo en las áreas rurales y en aquellas de difícil acceso. Por ejemplo, en las comarcas y otras áreas con alta población indígena en Panamá, la presencia de personal que proporciona servicios de salud sigue siendo limitada. En el año 2011, mientras que la densidad de personal de salud a nivel nacional fue cercana a 30 por cada 10 mil habitantes, en la comarca Ngäbe Buglé fue de 2,6 y para la comarca de Kuna Yala de 13. Un diagnóstico sobre la salud de los pueblos indígenas de Panamá mostró que el 64,2% de personas indígenas entrevistadas identificaron la distancia como una dificultad en el acceso a los servicios de salud (Naciones Unidas, 2014).

4. Educación

También existe evidencia de notorias brechas en materia de educación. Con respecto al analfabetismo, en las últimas décadas se pueden apreciar importantes avances en la región. De acuerdo con datos censales de 2000 y 2010 (Corbetta y otros, 2018), se observa que durante ese periodo en todos los países se produjo una importante reducción del analfabetismo en la población indígena. Por ejemplo, en Costa Rica, México y Panamá, la disminución fue superior a 10 puntos porcentuales entre la población de 15 a 24 años, situando la tasa por debajo del 4% en México y Costa Rica. No obstante, la brecha étnica continuó siendo amplia, puesto que el nivel de analfabetismo en 2010 presentó tasas por sobre el 10% entre la población indígena de 15 a 24 años en el Brasil, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, comparados con las tasas menores al 2% entre la población no indígena de esas mismas edades.

Con respecto a las tasas de asistencia a establecimientos escolares en dicho periodo intercensal, la población infantil indígena de 6 a 11 años de todos los países (educación primaria) registró un aumento considerable, siendo Costa Rica y Panamá los que más incrementaron los niveles de cobertura (14 puntos porcentuales), quedando en un nivel de cobertura de 88,2% y 92,3% respectivamente; sin embargo, aun con dichos incrementos la brecha permanece ya que la asistencia entre la población en general supera el 97% en Costa Rica y el 94% en Panamá.

En el caso de la educación secundaria, la inserción escolar de adolescentes indígenas entre 12 y 17 años presenta tasas bastante más bajas en relación con el grupo etario anterior. Para los seis países de la región analizados (Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y República Bolivariana de Venezuela) en torno a 2010 más del 70% de adolescentes indígenas se encontraban insertos en el sistema escolar, tasa que no está alejada de la correspondiente a la población no indígena, que en los países señalados ronda entre el 70% y el 80%.

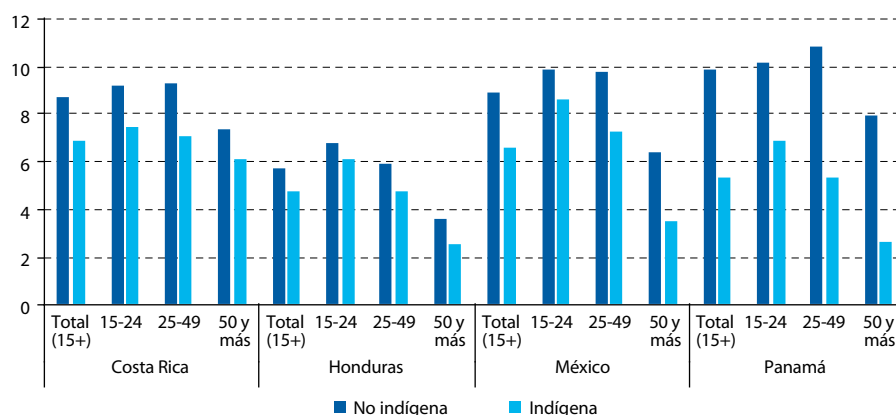
Los jóvenes indígenas entre 18 y 22 años presentan tasas de asistencia a educación terciaria y/o superior que no superan el 40% en ninguno de los países en estudio (el rango oscila entre 24% en México y casi un 40% en Costa Rica alrededor de 2010). En general, dichas tasas son menores a las de la población no indígena, aunque no por mucho, lo que da cuenta de que este es el grupo etario más rezagado en términos de asistencia educativa.

Como consecuencia de los indicadores antes analizados, el promedio de años de estudio de la población indígena adulta siempre se observa menor que el promedio de la población no indígena (véase el gráfico IX.3), independientemente de su grupo de edad y sexo. Ello muestra este ámbito, que es clave para romper el círculo intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, se mantiene como uno de los grandes ejes de desigualdad para la población indígena.



GRÁFICO IX.3

América Latina (4 países): promedio de años de estudio de adultos no indígenas e indígenas por grupos etarios, 2010
(Cantidad de años de estudio)



Fuente: CEPAL - CELADE, Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas. Disponible [en línea] <https://redata.undp.org/redata/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPI>. Datos provenientes de censos de 2010.

Son varios los factores que vulneran el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes indígenas: el trabajo infantil, la falta de pertinencia cultural y lingüística de las políticas públicas, la calidad de la infraestructura educativa y dentro de ella el acceso a los servicios básicos (acceso a agua y saneamiento, espacios pedagógicos y académicos adecuados), entre otros (Corbetta y otros, 2018). Otro aspecto a destacar es la brecha de acceso a la tecnología, con brechas de acceso a Internet entre la población indígena (CEPAL 2014b).

5. Violencia

Un aspecto de relevancia adicional para diagnosticar las desigualdades estructurales que enfrentan los pueblos indígenas es examinar la violencia que sufren las personas que defienden los derechos de los pueblos indígenas. El alto grado de presión, ya sea por la explotación de los recursos naturales, por la construcción de infraestructura o por conflictos armados al que han estado sometidos los territorios indígenas durante las últimas décadas ha agudizado esta situación. En el informe anual de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas se expresa la preocupación por el “drástico aumento de las agresiones, los actos de violencia, la criminalización y las amenazas a que se ven sometidos los pueblos indígenas, particularmente en el contexto de obras en gran escala relacionadas con las industrias extractivas, las agroempresas, las infraestructuras, las presas hidroeléctricas y la tala de árboles” (Naciones Unidas, 2018, pág. 3).

Por ejemplo, en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2018 se manifestó preocupación ante la aprobación de la Ley N° 30.723 en el Perú, que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carretables en el Departamento de Ucayali, lo que afectaría áreas naturales protegidas, reservas indígenas y reservas territoriales para pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial (CIDH, 2018). En Colombia, por su parte, el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2019, indica que “las actividades económicas ilegales de los grupos criminales y otros grupos violentos afectaron negativamente el uso tradicional del territorio”, ocasionando además un alto número de asesinatos de indígenas en el Cauca” (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2020, pág. 20).

También prevalecen brechas en aspectos como la violencia de género y la salud sexual y reproductiva entre las mujeres indígenas y no indígenas. La prevalencia de uso de anticonceptivos entre las mujeres indígenas en todos los países es menor que entre las no indígenas (CEPAL, 2014b).



La información que hasta ahora se ha expuesto refleja las expresiones de la discriminación estructural de los pueblos indígenas prevaleciente en la región. Se observa que existe un patrón que se repite con independencia del pueblo indígena del cual se trate, su ubicación geográfica o el sexo, la edad u otra forma de diferenciación social de sus miembros. Dicho patrón es independiente de las voluntades individuales y genera un proceso de acumulación de desventajas, tanto a lo largo del curso de vida de los individuos como entre generaciones (Solis, 2017).

Las personas no indígenas no solo tienen mejores resultados en casi todos los indicadores socioeconómicos, sino que también pueden acumular beneficios intergeneracionales a lo largo del tiempo que concentran y mantienen las diferencias en la distribución de la riqueza, el poder y otros indicadores de bienestar. Esto no significa que las personas no indígenas no sufran los efectos de la pobreza o la discriminación. Tampoco supone que todos los individuos de otros grupos distintos a los indígenas no experimenten desventajas socioeconómicas. Más bien, destaca que, como grupo, los no indígenas ejercen más poder y privilegios en relación con los indígenas (Human Rights Commission of New Zealand, 2012).

Por todo lo antes expuesto, los pueblos indígenas deben ser considerados prioritarios en la planificación de políticas públicas que cierren brechas de desigualdad. Ello incluye tratar de soslayar la falta de datos estadísticos para realizar diagnósticos más precisos sobre las brechas de desigualdad que padecen los pueblos indígenas. Esa falta de información estadística es tanto causa como consecuencia de su invisibilidad social. Es necesario en ese sentido desarrollar las capacidades institucionales y metodológicas necesarias para obtener datos que permitan conocer en profundidad las maneras en que se manifiesta y perpetúa esta desigualdad, a fin de crear políticas públicas que permitan revertirla.

RECUADRO IX.1

El impacto de la pandemia del COVID-19 en los pueblos indígenas

La morbilidad previa, las condiciones de abandono y escasa asistencia, la falta de acceso a agua potable y a servicios médicos y la creciente inseguridad alimentaria, entre otros factores, marcan el alarmante riesgo que viven los pueblos indígenas de nuestra región a causa de la pandemia causada por el COVID-19 (FILAC, 2020a).

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) señala además que estos grupos enfrentan barreras institucionales incluyendo las lingüísticas para acceder a los servicios de salud, menos acceso a redes de seguridad social y una desconfianza causada por una historia de racismo hacia estos grupos. Las estadísticas oficiales reflejan como tendencia general una invisibilización casi uniforme de los casos de COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, incluso en aquellos países con alto porcentaje de indígenas entre sus habitantes.

La posibilidad de una depresión mundial podría llevar a que muchos indígenas mueran, no sólo por el virus en sí, sino también por los conflictos y la violencia vinculados a la escasez de recursos y, en particular, de agua potable y alimentos (MEDPI, 2020).

Es responsabilidad de los Estados cumplir con sus obligaciones de proteger la salud y la vida de los pueblos indígenas, tal como se estipula en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, según indica Jesús Amadeo Martínez Guzmán, Coordinador General del Foro Indígena de Abya Yala (FIAY), la asistencia humanitaria ha llegado poco o nada a los territorios indígenas, quienes están haciéndole frente a la situación con sus conocimientos y saberes. El dirigente enfatiza que es necesaria la asistencia de parte del gobierno a corto plazo, y a mediano plazo, a través de políticas culturalmente adecuadas (FILAC, 2020b).

Con el fin de reducir la transmisión de COVID-19 entre las poblaciones indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos, la OPS ha publicado una guía con recomendaciones que se centran en promover la higiene y el distanciamiento social, así como en mejorar el acceso a los servicios básicos de salud (OPS, 2020). La guía plantea recomendaciones para los pueblos indígenas, los afrodescendientes y otros grupos étnicos, para los líderes comunitarios, para los gobiernos y para el personal de salud. A continuación, se detallan algunas de estas recomendaciones:

RECUADRO IX.1
(conclusión)

- Los gobiernos deben impulsar espacios de participación y de diálogo, no solo para abordar los efectos del COVID-19 de forma puntual, sino también para abordar la fase posterior a la respuesta a la emergencia, donde habrá que incidir en la recuperación económica y social.
- La pandemia puede mitigarse si estos grupos participan desde el principio en cualquier decisión que afecte su salud.
- Todos los miembros del hogar deben saber qué hacer si alguien de la familia se enferma con COVID-19 y el apoyo específico que deben brindar.
- Las autoridades de salud deben proporcionar información en lenguas indígenas y en formatos que sean accesibles, con mensajes culturalmente apropiados, utilizando símbolos e imágenes cuando sea posible, validados por la comunidad.
- Se necesita implementar medidas para proteger a los territorios, como acciones a fin de proveer alimentos y agua potable, jabón y desinfectante, así como otros elementos básicos.
- Con respecto al manejo seguro de cadáveres, los protocolos y lineamientos nacionales deben contemplar respuestas específicas, seguras, dignas y culturalmente aceptables, adaptadas a las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas, los afrodescendientes y miembros de otros grupos étnicos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la base de Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) (2020a), "Los pueblos indígenas ante la pandemia del COVID-19", *Segundo Informe Regional*, junio 2020. Disponible [en línea] <http://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/segundo-informe-del-filac-revela-la-compleja-situacion-y-el-riesgo-de-los-pueblos-indigenas-frente-a-la-covid-19/>; FILAC (2020b), "Entrevista a Jesús Amadeo Martínez Guzmán, Coordinador General del Foro Indígena de Abya Yala (FIAY)", 6 de mayo 2020. Disponible [en línea] <https://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/informe-los-pueblos-indigenas-ante-la-pandemia-covid-19-los-esfuerzos-que-se-estan-haciendo-para-enfrentar-al-covid-19-en-las-comunidades-indigenas-son-muy-pocosentrevista-a-jesus-a/>; Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) (2020), "COVID-19 un desafío más para los pueblos indígenas", abril 2020. Disponible [en línea] http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1404:covid-19-un-desafio-mas-para-los-pueblos-indigenas&Itemid=266; OPS (2020), "Consideraciones relativas a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos durante la pandemia de COVID-19", 4 de junio del 2020. Disponible [en línea] <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52252>.

C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas

PROPUESTAS



De manera transversal, las políticas para reducir la desigualdad social que enfrenta la población indígena deben considerar las formas propias de entender el bienestar ("buen vivir") desde sus cosmovisiones. Entre las políticas más necesarias se encuentran:

- Las acciones afirmativas como medidas especiales para subsanar la situación de desventaja y revertir la discriminación estructural de los pueblos indígenas en materia de trabajo, educación, salud, vivienda y en general acceso al bienestar, tomando en cuenta sus derechos individuales y colectivos.
- Las medidas de reparación para revertir la violación de derechos de las poblaciones indígenas en contextos específicos y asegurar que no se reiteren las violaciones y la discriminación estructural asociada a ellas.
- El diseño e implementación de leyes, planes, estrategias, políticas y programas que garanticen los derechos territoriales de los pueblos indígenas, con una efectiva implementación de acciones para garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado, así como el derecho a la participación en la toma de decisiones.

El desafío de cerrar las brechas entre la población indígena y el resto de la población, con el objetivo de garantizar el goce efectivo de sus derechos, entraña, como ya se ha mencionado, la complejidad de adoptar medidas que respondan a sus formas de entender el bienestar

desde sus propias cosmovisiones. En gran medida, para la población indígena dicho bienestar está ligado al territorio, por lo que garantizar sus derechos sobre sus tierras y recursos naturales constituye un pilar para el ejercicio del resto de derechos de los pueblos indígenas. Su supervivencia, organización comunitaria, identidad e integridad cultural se fundamentan en el ejercicio del derecho colectivo a acceder y controlar los territorios que históricamente han poseído, incluidos los recursos naturales que allí se encuentran disponibles. Es ahí, además, en donde se ejercita su derecho a la autodeterminación y la autonomía.

Es por lo anterior que se requiere el *diseño e implementación de leyes, planes, estrategias, políticas y programas, que garanticen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y más allá de eso, se reorienten desde lo individual hacia lo colectivo para garantizar de manera integral el conjunto de los derechos colectivos fundamentales al “buen vivir”*⁶ (CEPAL/FILAC, 2020).

Con base en lo anterior, desde el enfoque de derechos plasmado en los instrumentos internacionales y regionales en atención a los pueblos indígenas se identifican cinco ámbitos de atención prioritaria (CEPAL, 2014a):

- El derecho al desarrollo y el bienestar social
- El derecho a la no discriminación
- El derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos naturales, y al consentimiento libre, previo e informado
- El derecho a la participación política

1. El derecho al desarrollo y el bienestar social

La garantía del derecho al desarrollo y al bienestar de la población indígena debe tener como base la garantía de sus derechos políticos y territoriales. Uno de los aspectos que posibilita dicha garantía es el acceso a un trabajo decente que les permita acceder a los recursos necesarios para garantizar otros derechos asociados al bienestar, y salir con ello de la situación de pobreza siendo ello una de las vías esenciales para reducir la pobreza indígena. En este sentido se requieren política orientadas a:

- *Fortalecer y promover las actividades tradicionales relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos indígenas y adoptar medidas para asegurar que tengan acceso a programas de formación profesional que respondan a sus propios intereses.* Por ejemplo, en el caso de México, a través del Programa Nacional para Pueblos Indígenas 2018-2024⁷ del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), se impulsan proyectos productivos que favorecen la economía indígena, con perspectiva de género, apoyando procesos de certificación e identidad comercial de cadenas de valor indígenas con esquemas de comercio justo de productos y servicios a la vez que promueve el acceso al crédito y consolidar empresas de la población indígena.
- *Implementar políticas de desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes y el emprendimiento en áreas específicas (como el turismo sostenible) en un contexto de control territorial por parte de los pueblos indígenas, a fin de evitar su marginación y el ecocidio de sus propios territorios.* Por ejemplo, la Red Indígena de Turismo de México⁸ articula a diversas empresas indígenas con el fin de promover y fortalecer la sustentabilidad y sostenibilidad de los servicios turísticos indígenas como instrumentos efectivos para la conservación del patrimonio

POLÍTICAS



Para asegurar su pertinencia, las acciones para garantizar el derecho al bienestar deben incluir un proceso participativo de los pueblos indígenas.

⁶ La noción de “buen vivir” es compleja y en ella subyace la idea de la dependencia mutua entre los seres humanos, su entorno natural y los seres ancestrales, así como la concepción de las culturas como realidades múltiples y plurales.

⁷ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>.

⁸ Para mayor referencia consultar [en línea] <http://www.rita.com.mx/>.

Las brechas de desarrollo social de los pueblos indígenas son estructurales. Cerrarlas es un imperativo para lograr un cambio de época hacia la igualdad sustantiva.

cultural y ambiental, fomentando la participación activa y corresponsable de sus asociados (CEPAL/FILAC, 2020). Se requiere una atención especial a los trabajadores y las trabajadoras indígenas en los mercados de trabajo urbanos, con un foco especial en evitar la discriminación salarial en ese contexto.

- *Impulsar políticas de protección social que reconozcan los aportes de las personas mayores indígenas así como su mayor vulnerabilidad y las protejan de manera especial.* Por ejemplo, en la República Bolivariana de Venezuela desde 2010 se garantiza su acceso a pensiones a edades más tempranas con respecto al resto de la población. El gobierno mexicano recientemente adoptó una medida similar, al establecer edades diferenciadas para indígenas y no indígenas en el acceso a las pensiones (65 y 68 años, respectivamente)⁹.

En materia de educación, en lo general es necesario asegurar que los contenidos educativos sean revisados en la búsqueda de una transversalización de la interculturalidad a toda la sociedad, en particular a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En particular es importante:

- *Implementar acciones para cerrar las grandes barreras en el acceso de los pueblos indígenas a la educación secundaria y terciaria, sobre todo en el territorio rural, con énfasis en la formación de profesionales indígenas, fomentando el desarrollo, la ampliación y la consolidación de instituciones de educación superior interculturales y de universidades indígenas.* Ejemplo de ello es el Paraguay, donde por ley se debe asignar a los indígenas el 1% de las becas ofrecidas para el nivel terciario¹⁰ y el Brasil, donde la Ley 12.711 del año 2012 plantea la entrega de becas y la reserva cupos para personas que estudiaron en escuelas públicas y que se autoidentifican como indígenas y afrodescendientes¹¹.

En el ámbito de la salud es necesario contar en lo general con un *marco legal robusto y políticas para asegurar el acceso de la población indígena a la salud*. Se requiere además:

- *Impulsar políticas con metas sanitarias concretas a fin de evaluar los resultados de las estrategias y mecanismos de medición sistemática de indicadores diferenciados por pueblo de pertenencia.* El Plan Nacional de Disminución de la Mortalidad Infantil Indígena de 2016 del Brasil es un buen ejemplo de esto, pues incluye metas específicas para los pueblos indígenas que se debían alcanzar en 2019, las cuales se monitorean de manera permanente y se informa de los avances en la materia. De hecho, el Brasil cuenta con un Sistema Único de Salud y el Subsistema de Salud Indígena¹².
- *Considerar, en el marco de la observación general N° 14 del PIDESC, servicios apropiados desde el punto de vista cultural, es decir, teniendo en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales de manera articulada de modo de respetar las prácticas propias.* Por ejemplo, en el Paraguay, por medio de la Ley N° 5.469/15, se creó el Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas y la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DINASAPI) y secretarías de salud en varios de los gobiernos departamentales para la atención a los pueblos indígenas¹³. Otro caso es el del Ministerio de Salud de Colombia, que a través del Decreto 1848 de 2017 creó un sistema de habilitación especial para las Unidades Promotoras indígenas, aplicables durante el periodo de transición al Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI). Estas son de carácter temporal y comprenden el conjunto de requisitos y procedimientos que determinen las condiciones administrativas,

⁹ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/pensionpersonasadultasmayores#:~:text=El%20programa%20atiende%20a%20todos,%242%2C550%20pesos%20cada%20dos%20meses>.

¹⁰ Véase [en línea] Ley N° 3733/09. Disponible [en línea] <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1347/asigna-al-sector-indigena-el-uno-por-ciento-1-de-las-becas-de-estudio-ofrecidas-para-el-nivel-terciario>.

¹¹ Véase [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm.

¹² Véase [en línea] <http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2009/servicios%20salud%20zonas%20indigenas.pdf>.

¹³ Véase [en línea] <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4455/de-la-salud-de-los-pueblos-indigenas>.

científicas, técnicas, culturales y financieras para garantizar el acceso a los servicios de salud con enfoque diferencial, atendiendo las particularidades socioculturales y geográficas de los pueblos indígenas¹⁴.

2. El derecho a la no discriminación: las medidas de reparación

Además de las medidas para el cierre de brechas de acceso al bienestar, y en los casos en que es requerido, una forma de revertir la discriminación estructural es implementar políticas de carácter básicamente reparador, basadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que tratan de poner remedio a los obstáculos y la discriminación estructural particulares enfrentadas por algún pueblo indígena particular para disfrutar de sus derechos humanos básicos. En este caso se requiere:

- *Implementar medidas de reparación, las cuales se centran entre otras cuestiones, en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la restitución de derechos, bienes y libertades y en la garantía de no repetición de las violaciones, planteando en algunos casos la posible indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.* Estas medidas se enfocan a casos en que se han violado derechos. Como ejemplo, se puede mencionar el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay¹⁵ (2005), la cual presentó una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegando que el Estado no había garantizado su derecho de propiedad ancestral, ya que desde 1993 se encontraría en tramitación la solicitud de reivindicación territorial de la Comunidad. Lo anterior había resultado en la imposibilidad de la Comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de su territorio, con el consecuente estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, amenazando en forma continua la supervivencia de los miembros de la Comunidad y su integridad. Como respuesta, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que el Estado debería adoptar de manera inmediata, periódica y permanente, medidas para asegurar el suministro de agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la Comunidad; la revisión y atención médica y psicosocial de todos los miembros de la Comunidad, especialmente los niños, niñas y ancianos, acompañada de la realización periódica de campañas de vacunación y desparasitación que respeten sus usos y costumbres; la atención médica especial a las mujeres que se encuentren embarazadas, tanto antes del parto como durante los primeros meses después de éste, así como al recién nacido; la entrega de alimentos en calidad y cantidad suficientes para asegurar una alimentación adecuada; la instalación de letrinas o cualquier tipo de servicio sanitario adecuado en el asentamiento de la Comunidad y dotar a la escuela de los materiales y recursos humanos necesarios para garantizar el acceso a la educación básica para los niños y niñas de la Comunidad, prestando especial atención a que la educación impartida respete sus tradiciones culturales y garantice la protección de su lengua propia.

3. El derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos naturales y al consentimiento libre, previo e informado

La garantía del derecho a la propiedad, particularmente del acceso, uso y control de los territorios y de los recursos que ahí se encuentran es un aspecto de gran relevancia para el cierre de brechas estructurales de desigualdad de los pueblos indígenas, y requiere realizarse desde el plano normativo y desde el plano programático. En el plano normativo es necesario:

¹⁴ Véase [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84139>.

¹⁵ Véase más [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.

- *El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos territoriales.* La mayoría de los países (con excepción de Chile, Costa Rica y el Uruguay) incluyen en sus constituciones el reconocimiento y los derechos territoriales de los pueblos indígenas.
- *La presencia del reconocimiento a los derechos territoriales de los pueblos indígenas (propiedad colectiva) en las legislaciones de menor rango y leyes sectoriales que permitan su correcta instrumentación.* Se requiere que tanto las normas y procedimientos administrativos así como los órganos estatales reconozcan el derecho consuetudinario como fundamento de la propiedad indígena, evitando de este modo que se impongan delimitaciones arbitrarias que reduzcan las tierras comunitarias. La legislación boliviana es la más avanzada y de mayor tradición en materia de reconocimiento de derechos territoriales de la población indígena. Entre 1990 y 1992 se titularon por decreto supremo ocho territorios indígenas, con una superficie total de 2.547.061 hectáreas (CEPAL/FILAC, 2020). El Brasil es otro país con garantías legales avanzadas desde la emisión en enero de 1996 del decreto N° 1775¹⁶ que establece un mecanismo administrativo para lograr la formalización legal de la propiedad¹⁷.
- *La presencia del reconocimiento a los derechos sobre los recursos naturales en la normatividad de segundo y tercer nivel.* A la fecha, solo se tiene un reconocimiento restrictivo en una minoría de países donde se mantiene la tutela de los pueblos indígenas sobre dichos recursos. En el resto de los países existe la posibilidad de explotarlos mediante concesiones a las empresas privadas nacionales o trasnacionales (Del Popolo, 2017; CEPAL/FILAC, 2020).

En el plano programático, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas, se requiere:

- *Implementar políticas y mecanismos de otorgamiento de título de propiedad de las tierras a los grupos indígenas realmente accesibles para estos en términos de costos, requerimientos legales, técnicos y probatorios, evitando la burocratización.* Según CEPAL/FILAC (2020) en algunos casos se requerirá incluso de *mecanismos especiales efectivos para restituir el derecho originario de propiedad colectiva*. Por ejemplo, en Guatemala durante el conflicto armado, que se extendió por más de tres décadas en el país, muchas comunidades fueron desplazadas de sus territorios tradicionales y se produjo un proceso de “nacionalización” de sus tierras, las que fueron registradas a nombre del Estado. En la década de 1980, el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) declaró en “estado de abandono” las tierras de las familias desplazadas, con lo que justificó la entrega a nuevos ocupantes, principalmente grandes latifundistas y militares (CIDH, 2015). Tras los acuerdos de paz (1996) que se firmaron para poner fin a este conflicto se crearon algunas leyes e institucionalidad para que los grupos indígenas pudieran ser nuevamente propietarios de sus territorios tradicionales; sin embargo, las políticas públicas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación han sido evaluadas como insuficientes, lo que evidencia la necesidad de implementar mecanismos especiales para la restitución del derecho a la titularidad original de las tierras (Procurador de los Derechos Humanos, 2018).
- *Garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado, y consulta previa, para resguardar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, tierras y recursos*



POLÍTICAS

Se requiere reforzar la acción hacia la garantía del cumplimiento de las normativas que protegen los derechos a la propiedad de los pueblos indígenas.

¹⁶ Ver [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm.

¹⁷ Desafortunadamente, la complejidad del proceso, aunado a presiones políticas, ha ocasionado que a junio de 2019 solamente el 60% de la superficie total cubierta por las 737 propiedades comunales indígenas haya logrado concluir el proceso de regularización.

*naturales*¹⁸, tanto en leyes como en reglamentos. Ejemplos de ello se observan en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), que consagran en sus textos constitucionales la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, aunque con distintos contenidos y alcances. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Nicaragua se incluye también en leyes sectoriales relacionadas, como es el caso de las de hidrocarburos, minería y recursos hídricos. Sin embargo, la tendencia de la mayoría de los países de la región (9 de 17), es únicamente dictar normas específicas, de rango legal o reglamentario, pero con bajos estándares en la regulación de la consulta e ineficacia en los procesos de implementación, con lo cual el mecanismo no alcanza a ser suficientemente eficiente para evitar la afectación a los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

- *Promover la generación de información estadística sobre la situación actual de la propiedad de la tierra indígena, por ejemplo, creando plataformas interactivas que presenten datos sobre la propiedad de las tierras indígenas, obtenidos de fuentes oficiales, así como organizaciones de la sociedad civil.* Tal es el caso en el Paraguay de la plataforma interactiva “Tierras Indígenas”, impulsada por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), que consolida datos de distintas fuentes oficiales (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, DGEEC, Instituto Paraguayo del Indígena, Servicio Nacional de Catastro), y de organizaciones indígenas¹⁹.

POLÍTICAS



La participación de los pueblos indígenas debe estar presente en todo el ciclo de la política pública: diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

4. El derecho a la participación en la toma de decisiones

Otro aspecto relevante en el cierre de brechas es la garantía de los derechos políticos de los grupos indígenas. Esto se puede lograr mediante:

- *Fomentar acciones afirmativas en favor del derecho a la participación en la toma de decisiones, ya que redundan en su capacidad de incidir en las políticas públicas de todo orden.* Dentro de las acciones afirmativas relacionadas con la toma de decisiones, por ejemplo, se destaca que en 2017 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) de México aprobó criterios y acciones afirmativas que los partidos políticos nacionales o coaliciones deberán cumplir en el registro de candidaturas federales a diputaciones y senadurías, a fin de salvaguardar el principio de paridad entre géneros y garantizar fórmulas integradas por candidatas y candidatos indígenas²⁰. Otro ejemplo se puede observar en el art. 171 de la Constitución de 1991 de Colombia, donde se establece la circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas, y en el art. 246 se establecen jurisdicciones especiales de las autoridades de los pueblos indígenas.

Las propuestas previamente presentadas en materia de cierre de brechas de bienestar y desarrollo de los pueblos indígenas, que buscan garantizar derechos a la no discriminación, a la propiedad y a la participación requieren el refuerzo de dos elementos de gestión: el fortalecimiento de capacidades estadísticas para lograr una mayor visibilización de la población indígena, y la disponibilidad de recursos públicos²¹ para implementar y fortalecer las políticas mencionadas en esta sección.

¹⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sostiene que toda decisión que pueda afectar, modificar, reducir o limitar de cualquier modo los derechos territoriales de los pueblos indígenas debe ser sometida a consulta previa con el propósito de obtener el consentimiento del pueblo afectado (CEPAL/FILAC, 2020).

¹⁹ Véase [en línea] <https://www.tierrasindigenas.org/>.

²⁰ Véase [en línea] <https://centralectoral.ine.mx/2017/11/08/aprueba-ine-criterios-y-acciones-afirmativas-en-materia-de-paridad-y-representacion-de-los-pueblos-indigenas/>.

²¹ Es importante que las leyes de Presupuesto Público de los países doten del financiamiento necesario a las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas.

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), *Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.



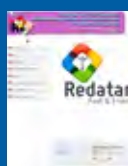
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3893), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>.



- F. Del Popolo (Ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad* (LC/PUB.2017/26), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43187-pueblos-indigenas-america-abya-yala-desafios-la-igualdad-la-diversidad>.



- Sitio web de la CEPAL sobre pueblos indígenas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/pueblos-indigenas-afrodescendientes>.



- Sistema de información e indicadores sociodemográficos de poblaciones y pueblos indígenas. Disponible [en línea] <https://redatam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISPP>.

E. Preguntas

- Analice el concepto de autoidentificación para definir estadísticamente a los pueblos indígenas y revise en su país, región o territorio cómo se realiza la identificación de los pueblos indígenas. Compare y comente.
- Identifique las principales brechas de desarrollo y bienestar prevalecientes entre los pueblos indígenas y el resto de la población en su país, región o territorio.
- Brinde ejemplos de discriminación estructural contra los pueblos indígenas en su país, región o territorio.
- Analice el concepto e implicaciones de las medidas de reparación para revertir problemas de discriminación (estructural). Aplique dicho concepto en ejemplos prácticos relacionados con la protección social en su país, región o territorio.
- Identifique tres medidas, políticas o leyes que se enfoquen a fortalecer la garantía del derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos para los pueblos indígenas en su país, región o territorio.

Referencias bibliográficas

- Alegre, M. y R. Gargarella (2007), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Edit. Lexis Nexis Argentina, S. A. y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://static-laley.thomsonreuters.com/LALEYARG/product/files/41352374/41352374.pdf>.
- BM (Banco Mundial) (2015), *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/54165146799959129/latinoam%6c3%a9rica-ind%6c3%adgena-en-el-siglo-xxi-primera-d%6c3%a9cada>.
- Bielschowsky, R. y M. Torres (Comps.) (2018), "Capítulo III" en *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio, Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P)*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/id/254527/S1800087_es.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos (LC/L.3893)*, Santiago de Chile. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>.
- _____. (2014b), *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas (LC/L.3842)*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36779-mujeres-indigenas-nuevas-protagonistas-nuevas-politicas>.
- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), *Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>.
- CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2018), "Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos", N° 11: Pueblos indígenas y tribales. Disponible [en línea] <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11.pdf>.
- _____. (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, Washington, D.C.
- Corbetta, S. y otros (2018), *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: Avances y desafíos (LC/TS.2018/98)*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44269/1/S1800949_es.pdf.
- Del Popolo, F., (Ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad (LC/PUB.2017/26)*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43187-pueblos-indigenas-america-abya-yala-desafios-la-igualdad-la-diversidad>.
- Human Rights Commission of New Zealand (2012). *A fair go for all? Addressing Structural Discrimination in Public Services*, New Zealand. Disponible [en línea] https://www.hrc.co.nz/files/2914/2409/4608/HRC-Structural-Report_final_webV1.pdf.
- Martínez Cobo, J. (1986), "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", Documento ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7, de 1986 [en línea] https://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASH0151/8c042321.dir/EstudioCobo_conclus_es1.pdf.
- Montenegro, R. y C. Stephens (2006), "Indigenous health in Latin America and the Caribbean", *Lancet* 2006; 367: 1859–69. Disponible [en línea] <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16753489/>.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2020), "Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General" (A/HRC/43/3Add.3) pág. 20. Disponible [en línea] <https://undocs.org/es/A/HRC/43/3/Add.3>.
- _____. (2018), "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en México" (A/HRC/39/17/Add.2). Disponible [en línea] <https://undocs.org/es/A/HRC/39/17/ADD.2>.
- _____. (2016) "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras" (A/HRC/33/42/Add.2). Disponible [en línea] <https://undocs.org/A/HRC/33/42/Add.2>.
- _____. (2014) "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas", James Anaya (A/HRC/27/52/Add.1). Disponible [en línea] <https://undocs.org/A/HRC/27/52/Add.1>.
- Pelletier, P. (2014), *La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, IIDH, San José. Disponible [en línea] <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf>.
- Procurador de los Derechos Humanos (2018), Informe Anual Circunstanciado de Actividades y de la Situación de los Derechos Humanos, Ciudad de Guatemala.
- Solis, P. (2017), *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Colección Fundamentos, Ciudad de México, México. Disponible [en línea] <http://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/discriminacion-estructural-y-desigualdad-social-con-casos-ilustrativos-para-jovenes-indigenas-mujeres-y-personas-con-discapacidad/>.



Personas afrodescendientes¹

A. Marco normativo

El marco de desarrollo de los derechos de las personas afrodescendientes se basa en los principios de los derechos humanos, tanto los que abarcan a la población en general como aquellos que las mencionan explícitamente. Entre los principales instrumentos legales internacionales que aluden al tema de la discriminación étnico-racial o a las personas afrodescendientes se pueden destacar:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Convenio N° 111 de la OIT sobre discriminación en el empleo y ocupación (1958)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973)
- Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989)

A nivel regional se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de Costa Rica (1969) y la Carta Andina para Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002). Esta última cuenta con un apartado dedicado exclusivamente a los “pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes” donde se les reconoce varios derechos colectivos² e individuales. En el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)³ fue creada, en 2015, la Reunión de Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes (RAFRO⁴) que coordina discusiones políticas e iniciativas relacionadas con la población afrodescendiente, promoviendo su inclusión como actores fundamentales para el desarrollo de la región.

Además, existen marcos normativos nacionales que cuentan con distintos niveles de especificidad respecto de la protección de los derechos de la población afrodescendiente. Por ejemplo, varios países han adoptado legislaciones que prohíben la discriminación racial

¹ Este capítulo fue preparado por Marta Rangel, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

² Entre ellos, el derecho a la identidad, a una educación intercultural, a desarrollar sus prácticas tradicionales y a ser consultados sobre la explotación de los recursos naturales no renovables en sus tierras o territorios.

³ Es un proceso de integración regional instituido inicialmente por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay al cual se han incorporado la República Bolivariana de Venezuela (suspendido) y el Estado Plurinacional de Bolivia (en proceso de adhesión). Disponible [en línea] <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>.

⁴ La RAFRO es coordinada por mecanismos responsables por la promoción de la igualdad racial y de la lucha contra el racismo de los países signatarios del Mercosur. Disponible [en línea] <https://www.mercosur.int/reunion-sobre-derechos-de-los-afrodescendientes-rafro-es-creada-en-el-ambito-del-mercotur/>.

ESTADÍSTICAS

Alrededor de una quinta parte de la población latinoamericana es afrodescendiente y ésta, en su gran mayoría, desciende de las personas que han llegado desde África a nuestro continente a través de la trata transatlántica de personas esclavizadas.



20%

de la población latinoamericana es afrodescendiente

y la tipifican como delito que puede ser penalizado con encarcelamiento⁵ mientras que otros condenan las discriminaciones por motivos de raza, etnia o color, además de sexo y religión⁶. Asimismo, las constituciones del Brasil, Colombia, el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia reconocen explícitamente a la población afrodescendiente.

La Constitución que más hace referencia a las personas afrodescendientes es la del Ecuador (2008) con un capítulo exclusivo donde se reconoce a los “pueblos negros o afroecuatorianos” como parte del Estado y se garantiza respeto a sus derechos humanos y a sus derechos colectivos⁷. La Constitución de Colombia (1991) se refiere a las “comunidades negras” que gozan de derechos colectivos como los pueblos indígenas; entre otras cosas, esto se relaciona con la autodeterminación y el ser consideradas portadoras de derechos colectivos (propiedad de tierras ancestrales) y a ser consultadas en caso de interferencia en sus territorios. Si bien la Constitución del Brasil (1988) no hace referencia a que las personas afrodescendientes constituirían un “pueblo”, reconoce la propiedad colectiva de las tierras ancestrales de las personas afrodescendientes originarias de los quilombos⁸ y establece el racismo como crimen imprescriptible y sin derecho a fianza, sujeto a pena de reclusión. La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), a su vez, reconoce a la población afrodescendiente.

En los últimos años ha habido importantes avances legales: en el año 2015, Costa Rica reformó su constitución estableciendo el carácter multiétnico y pluricultural del país y reforzando el reconocimiento de la afrodescendencia en diversos instrumentos de política pública. En 2019, Chile otorgó reconocimiento legal al pueblo afrodescendiente lo que incluye identidad cultural, idioma, tradiciones, cultura, instituciones y cosmovisión de los afrochilenos⁹; Cuba adoptó una nueva constitución repudiando cualquier manifestación de racismo o discriminación¹⁰ y México reconoció en su Constitución a los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural de la Nación (CEPAL, 2019).

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a la población afrodescendiente



- Alrededor de una quinta parte de la población latinoamericana está constituida por descendientes de las personas africanas esclavizadas.
- Las poblaciones afrodescendientes son eminentemente urbanas y se encuentran distribuidas, prácticamente, en todos los territorios.
- Las personas afrodescendientes enfrentan discriminación racial que los ubica en posiciones de mayor pobreza, vulnerabilidad y desventajas.
- Las personas afrodescendientes tienden a encontrarse en situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica que las personas no afrodescendientes y con peor acceso al trabajo, educación, salud y vivienda, entre otros.

⁵ Entre los países se pueden mencionar a la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay (CEPAL, 2017a).

⁶ Por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, Puerto Rico y la República Bolivariana de Venezuela (CEPAL, 2017a).

⁷ Derecho a desarrollar identidad, conservar la propiedad de las tierras comunitarias (inalienables, inembargables e indivisibles), usufructuar de los recursos naturales renovables, ser consultados sobre la explotación de recursos no renovables, incluso pudiendo participar de los beneficios y recibir indemnizaciones.

⁸ Comunidades formadas por esclavos que huían de la esclavitud (en español se llama “cimarrones” a los esclavos fugitivos que vivían en libertad). Según la Constitución el Estado debe emitir los títulos de propiedad y resguardar documentos y sitios históricos de los quilombos lo que implica el reconocimiento de derechos colectivos.

⁹ Disponible [en línea] <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7654/>.

¹⁰ Disponible [en línea] <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>.

1. Características clave de la población afrodescendiente

El concepto “afrodescendiente” alude a personas pertenecientes a diversas culturas “negras” descendientes de africanos que sobrevivieron al sistema esclavista de la época moderna¹¹. En los preparativos para la Conferencia de Durban (2001) se articularon procesos de identidad política que confluyeron en redes de organizaciones afrodescendientes en la región, incluidas aquellas de habla inglesa y de los Estados Unidos. En este marco, gana fuerza la noción de “afrodescendiente”¹² que va más allá del color de la piel permitiendo el reconocimiento de este grupo como una comunidad étnica que politiza su identidad y se considera un pueblo (Antón y otros, 2009).

Alrededor de una quinta parte de la población latinoamericana está constituida por descendientes de las personas africanas esclavizadas durante la trata o comercio esclavista que duró casi cuatro siglos. Dichas poblaciones viven hasta hoy en situaciones de extrema desigualdad, discriminación y racismo de carácter estructural¹³ e institucional¹⁴ y que se combina con una histórica cultura del privilegio. A pesar de esta situación, la población afrodescendiente ha demostrado resiliencia y ha logrado posicionar sus demandas históricas en las agendas internacionales, regionales y nacionales. No obstante, a pesar de los avances en la implementación de políticas de combate al racismo y de promoción de la igualdad racial y de la creación de mecanismos institucionales para gestionar las agendas acordadas, la desigualdad y el racismo estructural sufridos por la población afrodescendiente se sigue manifestando en varios ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos.

Las cifras censales disponibles permiten estimar que la población afrodescendiente en América Latina asciende a 134 millones de personas, lo que representa un 21% de la población total de la región (CEPAL/UNFPA, 2020)¹⁵. Brasil es el país con una mayor cantidad de personas afrodescendientes (más de 100 millones). Considerando el peso relativo de las personas afrodescendientes por país, la casi totalidad de la población haitiana, más de la mitad de la brasileña y más de un tercio de la cubana es de origen africano; le siguen en importancia Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Panamá y la República Dominicana (véase el cuadro X.1).



¹¹ Actualmente, debido a al aumento de los movimientos migratorios, el concepto de afrodescendiente podría incluir también a las personas africanas y sus descendientes que no necesariamente están relacionados con el sistema esclavista colonial (CEPAL, 2017a).

¹² “De acuerdo con Romero Rodríguez, participante de la Conferencia Preparatoria de las Américas (Santiago de Chile, 2000) para la III Conferencia Mundial contra el Racismo de Durban, 2001, ‘entramos negros y salimos ‘afrodescendientes’ de la mencionada Conferencia” (Rodríguez Romero, 2004).

¹³ Consiste en un conjunto de prácticas basadas en prejuicios y estereotipos que son legitimadas y afectan a un grupo social por características como raza, etnia, color, nacionalidad, cultura u otros. Es estructural porque dichas prácticas permean toda la sociedad y tornan el racismo un instrumento de dominación que termina por justificar la desigualdad y la exclusión de determinados grupos y el privilegio de otros.

¹⁴ Consiste en la incorporación de valores y prácticas discriminatorias en las instituciones sociales. Por ejemplo, la utilización de un vocabulario poco familiar (o en otra lengua), el trato de empleados poco sensibles con culturas diferentes a las suyas (por ejemplo, el profesor que no cree que un alumno afrodescendiente pueda ser inteligente y, por eso, no lo oye o resta importancia a su presencia importa reforzar que la discriminación institucional no es consecuencia únicamente de actos individuales, sino que resulta de prácticas arraigadas que reproducen y refuerzan la discriminación.

¹⁵ Conocer la cantidad exacta de personas afrodescendientes es complejo por dificultades tales como, entre otras, lograr la inclusión de preguntas pertinentes y operacionalizar el concepto de afrodescendientes en los instrumentos estadísticos, además de la insuficiente capacitación de los encuestadores, la comunicación en áreas multilingües y la falta de participación de las personas afrodescendientes en los procesos de involucran la autoidentificación (Del Popolo, 2008; CEPAL, 2009, 2017b; Del Popolo y Schkolnik, 2013).

CUADRO X.1

América Latina (20 países): población afrodescendiente, según último censo y estimaciones a 2020^a
(En miles de personas y porcentajes)

PAÍS Y AÑO DEL CENSO	POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE CENSADA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE	POBLACIÓN TOTAL ESTIMADA A 2020	POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE ESTIMADA A 2020
Argentina, 2010	149,6	0,4	45 195,8	168,5
Bolivia (Est. Plur. de), 2012	23,3	0,2	11 673,0	27,1
Brasil, 2010	97 171,6	50,9	212 559,4	108 278,4
Chile, 2017	9,9	0,1	19 116,2	11,5
Colombia, 2018	2 982,2	6,8	50 882,9	3 482,9
Costa Rica, 2011	334,4	7,8	5 094,1	396,0
Cuba, 2012	4 006,9	35,9	11 326,6	4 064,1
Ecuador, 2010	1 041,6	7,2	17 643,1	1 268,8
El Salvador, 2007	7,4	0,1	6 486,2	8,4
Guatemala, 2018	47,2	0,3	17 915,6	57,3
Honduras, 2013	115,8	1,4	9 904,6	138,1
México, 2015	1 381,9	1,2	128 932,8	1 490,5
Nicaragua, 2005	23,9	0,5	6 624,6	30,8
Panamá, 2010	300,6	8,8	4 314,8	380,8
Paraguay, 2012	3,9	0,1	7 132,5	4,3
Perú, 2017	1 049,9	3,6	32 971,8	1 178,1
Uruguay, 2011	149,7	4,6	3 473,7	159,9
Venezuela (Rep. Bol. de), 2011	936,8	3,4	28 435,9	978,3
Estimaciones a partir de otras fuentes				
Haití	---	95,5	11 402,5	10 889,4
República Dominicana	---	8,6	10 847,9	932,9
TOTAL		20,9	641 934,0	133 946,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/UNFPA), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión" (LC/PUB.2020/14), *Documentos de Proyectos*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, 2020.

^a Para las estimaciones a 2020 se tomaron las cifras poblacionales del *Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2019* (CEPAL, 2020a) y se aplicaron los porcentajes de personas afrodescendientes según el último censo o fuente disponible.



Las poblaciones afrodescendientes son eminentemente urbanas y se encuentran distribuidas, prácticamente, en todos los territorios. Con la excepción de Colombia, Guatemala y Honduras, para los 15 países sobre los que se dispone de datos, el grado de urbanización de la población afrodescendiente tiende a ubicarse por sobre el 70%, variando entre el 59,2% en Honduras y el 96,6% en el Uruguay (CEPAL/UNFPA, 2020). En la mayoría de los países se ubican en las grandes metrópolis o ciudades principales y su distribución territorial refleja patrones históricos ligados a los territorios de asentamientos durante el período esclavista. En varios casos las áreas de concentración de estas poblaciones coinciden con las zonas más deprimidas o de mayores desventajas; en otros casos, aunque no se trata de las zonas más desfavorecidas, como pueden ser las grandes ciudades, las personas afrodescendientes se concentran en los núcleos marginales de dichos espacios. El análisis de la distribución territorial de la población afrodescendiente es fundamental para comprender la reproducción de las desigualdades étnico-raciales y su entrecruce con los otros ejes de la desigualdad social en América Latina y diseñar políticas que sean eficientes para el cierre de brechas (CEPAL, 2017b, 2017a).

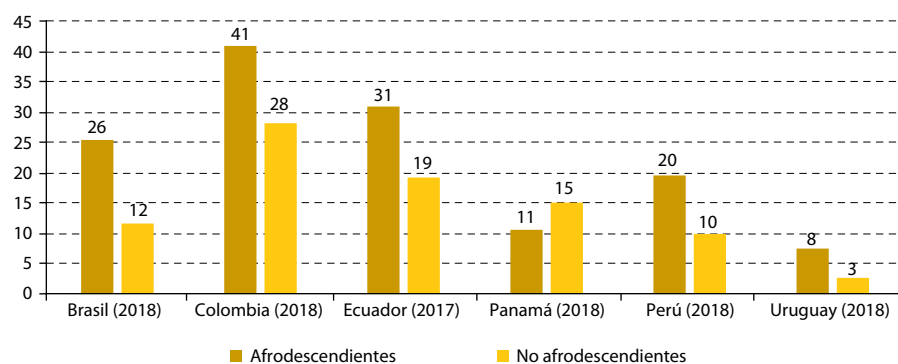
Finalmente, cabe destacar que las poblaciones afrodescendientes se encuentran en una etapa plena o avanzada de su transición demográfica como resultado, principalmente, de la caída de la fecundidad, la reducción de la mortalidad y la prolongación de la vida. Dichos fenómenos se reflejan en las estructuras por sexo y edades. Aunque, en Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) la población afrodescendiente es mayor que la no afrodescendiente, en la mayoría de los países es relativamente más joven que la no afrodescendiente (CEPAL/UNFPA, 2020). No obstante, la población afrodescendiente presenta una relación de dependencia demográfica

favorable (bono demográfico); o sea, es mayor la proporción de personas en edad de trabajar respecto a aquellas potencialmente inactivas. Aprovechar el bono demográfico implica, por una parte, fortalecer las políticas de educación de calidad y afrontar las desigualdades en salud y, por otra parte, promover políticas de transición escuela-trabajo y de acceso al empleo productivo y de calidad para las y los jóvenes, además de fortalecer los sistemas de protección social y de cuidados. De no implementarse acciones que hagan frente a las presiones demográficas del envejecimiento, los riesgos acumulados conducirán, inevitablemente, a un importante aumento de las desigualdades en la vejez (CEPAL, 2017a, 2017b).

2. Breve perfil de desigualdades raciales

Una manera de examinar la desigualdad existente entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente es analizar los niveles de pobreza. En cinco de los seis países de América Latina con disponibilidad de datos (véase el gráfico X.1) la población afrodescendiente presenta mayores niveles de pobreza (excepto en Panamá). En el Brasil y el Perú la proporción de personas afrodescendientes viviendo en situación de pobreza llega a ser alrededor del doble de las no afrodescendientes y, en el Uruguay, casi el triple.

GRÁFICO X.1
América Latina (6 países): incidencia de la pobreza
según condición racial, alrededor de 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/UNFPA), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión" (LC/PUB.2020/14), *Documentos de Proyectos*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

^a En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Los niveles de pobreza se reflejan en derechos como el de habitar una vivienda adecuada¹⁶. No obstante, es enorme la cantidad de personas que viven hacinadas, en asentamientos improvisados, o en condiciones peligrosas e insalubres. Los datos de los censos para 12 países de América Latina muestran que la proporción de personas afrodescendientes que habitan viviendas hacinadas es mayor en comparación con las personas no afrodescendientes. Asimismo, las personas afrodescendientes presentan un mayor grado de privación de agua potable y de servicios sanitarios (CEPAL, 2017a).

Las personas afrodescendientes también presentan desventajas en el ámbito de la salud. Los datos censales muestran (véase el gráfico X.2) que la probabilidad de que un niño o niña afrodescendiente muera antes de cumplir un año de vida es bastante superior a la de los no

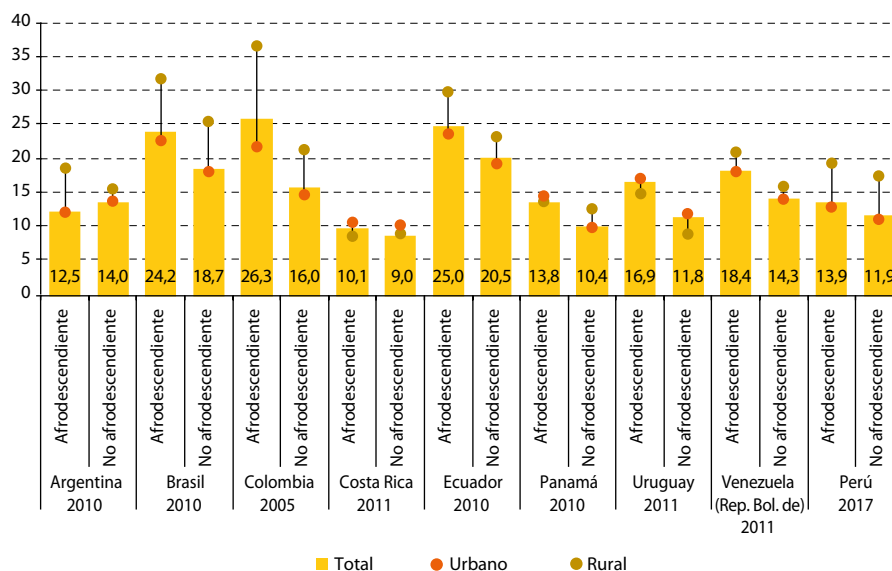
La población afrodescendiente presenta mayores niveles de pobreza que la población no afrodescendiente en cinco de los seis países de América Latina con disponibilidad de datos.

¹⁶ Para que una vivienda pueda ser considerada adecuada, además de criterios como seguridad jurídica, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y pertinencia cultural, debe contar con acceso sostenible y no discriminatorio a servicios fundamentales. Esto incluye el acceso al agua potable, a instalaciones sanitarias y de lavado, a los medios para almacenar alimentos y de eliminar residuos y a la energía para la cocción de alimentos, la calefacción y el alumbrado, entre otros (ACNUDH, s/f).

afrodescendientes en todos los países, tanto en las ciudades como en el campo (con excepción de la Argentina). Las mayores brechas étnico-raciales se registran en las zonas rurales de Colombia y el Uruguay, donde las tasas de mortalidad infantil de la población afrodescendiente es un 40% mayor que la no afrodescendiente (en la zona urbana ronda el 30%). En las zonas urbanas de Panamá la mortalidad infantil de la población afrodescendiente era alrededor de un 30% mayor que de la población no afrodescendiente.

GRÁFICO X.2

América Latina (9 países): estimaciones de mortalidad infantil según condición racial, 2010^a
(En números por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: CEPAL (2017a) sobre la base de estimaciones indirectas a partir de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.

^a En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial. Se ha incluido el censo 2017 del Perú que considera solamente a las personas de 12 años y más.

En el caso de la mortalidad materna¹⁷, importa tener presente que la gran mayoría de las muertes relacionadas al embarazo son evitables mediante el acceso a la atención prenatal durante la gestación y la atención especializada durante el parto. Sin embargo, en estos indicadores, las mujeres afrodescendientes están en desventaja. En el caso del Brasil, por ejemplo, el Ministerio de Salud reportó que el porcentaje de mujeres afrodescendientes que declararon haber asistido a siete o más consultas prenatales en 2012 fue del 55,7% entre las mujeres *pretas* y del 54,2% entre las *pardas*¹⁸, mientras que en el caso de las mujeres blancas alcanzó al 74,5%. Otro tema de salud donde se reflejan las desigualdades es el embarazo en la adolescencia. Sintetiza, además, el entrecruzamiento de los diversos ejes de desigualdad que conforman la matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016a), como son el ciclo de vida, género, estratificación social y territorio¹⁹. En el Brasil y el Uruguay, por ejemplo, las jóvenes afrodescendientes presentaban entre 35% y 40% más de embarazos que las no afrodescendientes. Respecto a estos países llama la

¹⁷ En el Brasil, por ejemplo, aunque ha cumplido la meta ODS de mortalidad materna (70 por 100.000 nacidos vivos) la razón de mortalidad materna de la población afrodescendiente en 2011 era 1,4 veces mayor que la de la población no afrodescendiente; en Colombia (2010-2013) y el Ecuador (2010-2013) la meta se cumplió para las mujeres no afrodescendientes; sin embargo, la razón de mortalidad de las mujeres afrodescendientes en el Ecuador era casi cuatro veces la de las mujeres no afrodescendientes y, en Colombia, el doble (CEPAL, 2017b, 2017a).

¹⁸ En el Brasil la autoidentificación de las personas afrodescendientes en los censos y encuestas de hogares se hace a través de dos de las cinco categorías relacionadas con el color de la piel establecidas en esos instrumentos, correspondientes a *preto* (negro) y *pardo* (mestizo). La suma de esas dos categorías compone la categoría negra o afrodescendiente.

¹⁹ La fecundidad en la adolescencia ha aumentado en algunos países y es considerado uno de los factores que disminuye las probabilidades de salir de la pobreza además de estar relacionada con las desigualdades de género ya que el cuidado recae sobre todo en las jóvenes, sus madres y abuelas, independientemente de la situación conyugal o de cohabitación con el padre del bebé (Rodríguez, 2014).

atención que las políticas de salud integrales y universales implementadas, incluidas la reducción del embarazo no deseado en edades tempranas, no lograron terminar con la desigualdad racial en este indicador (CEPAL, 2017a).

Finalmente, la muerte violenta es uno de los principales factores que contribuyen a la carga de morbilidad de la juventud, especialmente para los hombres (Trucco y Ullmann, 2015)²⁰. Del total de víctimas de homicidios en el Brasil en 2017, un 75,5% eran afrodescendientes y las mujeres afrodescendientes representaban el 66% del total de las mujeres víctimas de homicidio en el mismo periodo (IPEA y Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019)²¹. La condición racial introduce un factor adicional, pues las personas afrodescendientes corren mayores riesgos de ser registrados en la calle, detenidos, encarcelados y condenados a penas más severas. Esta práctica, conocida como “perfilado racial”, caracteriza actitudes policiales de detención y control utilizando sesgos racistas de manera inconsciente o deliberada. Determinados grupos de la población, especialmente los jóvenes afrodescendientes, son sometidos a diversas formas de trato violento, sin un objetivo legítimo de cumplimiento de la ley (ACNUDH, 2019)²².

En el ámbito de la educación las desigualdades raciales se agudizan en los niveles postsecundarios y superior. Las cifras de jóvenes de 20 a 29 años con acceso a los mencionados niveles muestran que la juventud afrodescendiente aparece en desventaja en gran parte de los países. En el Uruguay, por ejemplo, el triple de personas no afrodescendientes ha tenido acceso a la educación postsecundaria y superior con relación a las personas no afrodescendientes. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y el Ecuador esta brecha es de alrededor del doble y en Colombia, Costa Rica y la República Bolivariana de Venezuela aproximadamente del 50%. En cambio, en países como la Argentina, Honduras, Nicaragua y Panamá la situación parece ser más favorable para las personas afrodescendientes (CEPAL, 2017b, 2017a).

Por último, cabe destacar que la situación de las personas afrodescendientes en el mercado laboral es muy desigual, no solamente por la educación y formación recibida, sino que también por motivos de discriminación, claramente prohibida por el marco internacional de los derechos humanos. Así, el mercado laboral sigue presentando importantes niveles de desigualdad respecto al acceso y la calidad del empleo, a los derechos de los trabajadores y a la protección social, lo que dificulta la superación de la pobreza, de la exclusión y de la desigualdad (CEPAL, 2010, 2012a, 2012b, 2012c, 2016b, 2016a). En este sentido, el ingreso obtenido en el trabajo, considerado uno de los principales indicadores de la calidad del empleo, refleja las inaceptables situaciones de discriminación por motivos de sexo y raza, entre otros.

Considerando lo anterior, varios estudios muestran que el ingreso laboral de las mujeres seguía siendo significativamente menor que el de los hombres a pesar de los mayores niveles de escolaridad alcanzados por ellas (CEPAL, 2012c, 2011, 2016c, 2016a). De manera similar, los salarios percibidos y los logros alcanzados tanto en la educación como en el mercado laboral por parte de las personas afrodescendientes seguían siendo inferiores a los de las personas “blancas” (Telles y Steele, 2012; Taschdjian y Vásquez, 2011). En 2016 las personas no afrodescendientes recibían un mayor ingreso por hora laboral que las personas afrodescendientes en todos los países, excepto en Panamá cuya brecha no era significativa. Los diferenciales oscilan desde 1 hasta 4 dólares por hora. En el Brasil, las personas afrodescendientes recibían un ingreso poco mayor que la mitad de las personas no afrodescendientes, en el Perú y el Uruguay la brecha alcanzaba alrededor de un 25% y, en el Ecuador, era cercano a un 15% (véase el gráfico X.3).



²⁰ En el Brasil, por ejemplo, en 2017, la tasa de homicidio de la población en general era de aproximadamente 31,6 muertes por cada cien mil habitantes, mientras que la del total de jóvenes (de 15 a 24 años de edad) era de 69,9 y la de los jóvenes afrodescendientes del sexo masculino alcanzaba a 130,4 por cada cien mil habitantes, o sea, más de cuatro veces la tasa de la población total (IPEA y Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019).

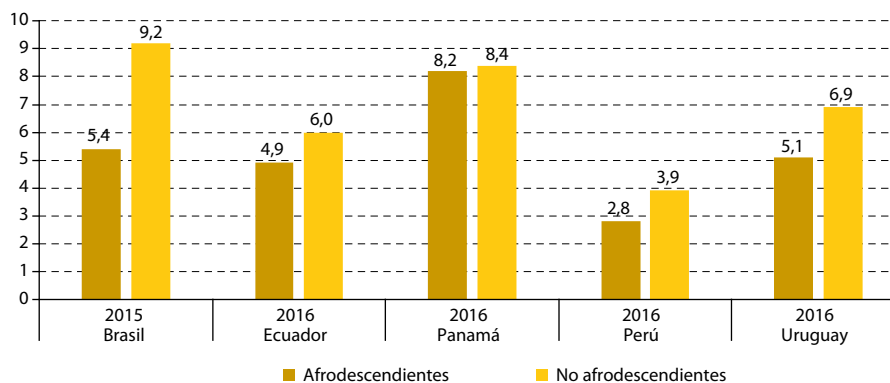
²¹ Los datos también evidencian que la brecha entre las tasas de homicidio de la población afrodescendiente y no afrodescendiente viene experimentando una tendencia creciente. Entre 2007 y 2017, la tasa de homicidio aumentó 33,1% para la población afrodescendiente y 3,3% (10 veces menos) para la población no afrodescendiente. Como resultado, en 2017 esa tasa era de 43,1 por cada cien mil personas entre la población afrodescendiente y de 16,0 por cada mil personas entre la población no afrodescendiente. En el caso de las mujeres, en el mismo período, la tasa de homicidios de las afrodescendientes creció 29,9%, mientras que la de las no afrodescendientes creció 4,5% (Abramo y Rangel, 2019 en base a IPEA y Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019).

²² Tales actitudes pueden ser el resultado del racismo arraigado en la sociedad y en las instituciones policiales. El programa de actividades del Decenio Afrodescendiente de la ONU pide a los Estados que tomen medidas para eliminar dicho fenómeno (ACNUDH, 2019).

Al analizar por raza, sexo y nivel educacional (véase el gráfico X.4), se pudo observar que los hombres no afrodescendientes recibían los mayores ingresos en un mismo nivel educacional, mientras que las mujeres afrodescendientes presentaban la peor retribución. Esta situación se presentaba en prácticamente todos los niveles educacionales y la brecha se acentuaba en los niveles educacionales mayores.

GRÁFICO X.3

América Latina (5 países): ingreso promedio por hora de la población de 25 a 59 años de edad según condición racial, alrededor de 2016^a
(En porcentajes)

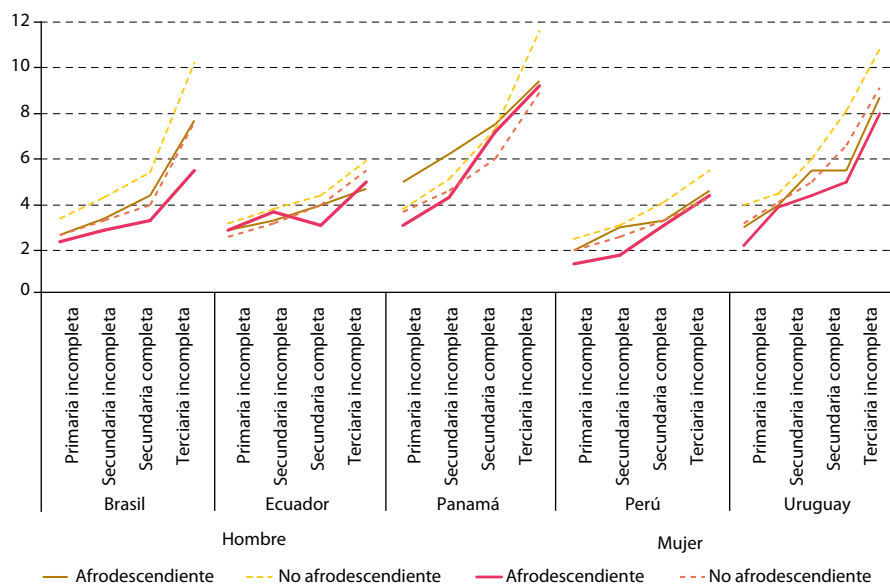


Fuente: L. Abramo, M. Milosavljevic y M. Rangel (2019) sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

^a En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

GRÁFICO X.4

América Latina (5 países): ingresos laborales por hora por sexo y nivel educativo, 2017^a
(Expresados en US\$ PPA 2011)



ESTADÍSTICAS

La intersección entre el género y la condición étnico-racial se traduce en diferentes niveles de ingreso para mujeres y hombres, afrodescendientes y no afrodescendientes.

Fuente: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

La pandemia de COVID-19 llegó a América Latina marcada por desigualdades en diversos ámbitos y con previsible aumento de los niveles de pobreza y pobreza extrema. Las desigualdades que enfrenta la población afrodescendiente no solo aumentarán su vulnerabilidad a contraer el virus y limitarán su capacidad de recuperarse de esta enfermedad, sino que también constituye un obstáculo para el proceso de reconstrucción económica de la sociedad después de la pandemia (véase el recuadro X.1).

RECUADRO X.1
La pandemia de COVID-19
y la población afrodescendiente

Las condiciones socioeconómicas preexistentes de la población afrodescendiente, que a menudo se encuentra en situaciones de pobreza, hacinamiento, desempleo y trabajo informal y precario, dificultan en alto grado sus posibilidades de seguir las medidas recomendadas de aislamiento y distanciamiento social. Junto a lo anterior, la alta prevalencia de ciertas condiciones desfavorables de salud, como la hipertensión y la diabetes, hace que esta población se vea muy afectada por la crisis del COVID-19, tanto en sus impactos sanitarios como económicos. Por ejemplo, al 5 de septiembre de 2020, las personas afrodescendientes representaban el 42,2% de las muertes por COVID-19 en el Brasil, pese a representar solo el 38,2% de las hospitalizaciones (Ministerio de Salud, 2020). Además del acceso desigual a los sistemas de salud, la discriminación institucional y la falta de perspectiva intercultural en los servicios de salud representan una considerable barrera para que las personas afrodescendientes accedan al sistema de salud en igualdad de condiciones. Se suman a estos desafíos la falta de información sanitaria desagregada para entender la magnitud del impacto del COVID-19 sobre las personas afrodescendientes y el subregistro de casos de la enfermedad en ciertas poblaciones debido a la falta de pruebas para detectar el virus. Ante esta situación, es importante poner en práctica estrategias de comunicación con un enfoque intercultural para informar sobre el virus y aplicar medidas de prevención, pruebas y tratamiento. A ese respecto, se debe procurar aumentar los espacios de participación en la toma de decisiones para que las medidas que sean adoptadas, tanto en el ámbito sanitario como en otras áreas, respondan a las necesidades de la población afrodescendiente. Asimismo, las medidas sanitarias encaminadas a contener la propagación del virus deben ir acompañadas de estrategias que permitan a la población mantener el distanciamiento social y un nivel adecuado de vida. En este sentido, es fundamental garantizar un ingreso básico para la población en general y, en particular, para la población afrodescendiente, que se encuentra sobrerrepresentada en situaciones de pobreza, informalidad laboral y desempleo, como se ha constatado en este documento.

En algunos países se han puesto en práctica políticas específicas para la población afrodescendiente en el marco del COVID-19. Por ejemplo, Colombia, Costa Rica y México se dictaron recomendaciones dirigidas a los grupos étnicos, entre los que se encontraban los afrodescendientes. Se propusieron medidas preventivas para hacer frente al coronavirus que en general destacan el principio universal de la autodeterminación y teniendo en cuenta las características socioculturales de cada comunidad. En el Brasil se aprobó en julio 2020 la Ley N° 14.02123 que instituyó medidas de vigilancia sanitaria y epidemiológica para prevenir el contagio del coronavirus entre las poblaciones afrodescendientes e indígenas (CEPAL, 2021).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/UNFPA), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión", Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14), Santiago, 2020. Recuadro VII.1.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), Informes COVID-19: Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina, enero 2021. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46620/1/S2000729_es.pdf.

C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades que enfrenta la población afrodescendiente



Algunas políticas para reducir las desigualdades que enfrentan las personas afrodescendientes incluyen:

- Acciones afirmativas para subsanar la situación de desventaja y revertir la discriminación estructural de las personas afrodescendientes en materia de trabajo, educación, salud, vivienda y, en general, acceso al bienestar.
- Políticas públicas de salud sensible a la población afrodescendiente con especial consideración de los saberes y prácticas afrodescendientes, y resguardando especialmente el derecho de las mujeres y niñas.
- Políticas de educación como universidades comunitarias y aquellas que reformen currículos escolares para fomentar la tolerancia, la no discriminación racial e introduzcan la interculturalidad, el bilingüismo y la cultura afrodescendiente.

Son variadas las políticas aplicadas en los más diversos ámbitos para reducir las desigualdades existentes entre las personas afrodescendientes y no afrodescendientes. Entre otros, pueden mencionarse instrumentos legales que prohíben la discriminación racial, planes de promoción de la igualdad racial y de desarrollo y políticas de fortalecimiento de comunidades tradicionales afrodescendientes así como políticas aplicadas en sectores como salud, educación y mercado laboral.

En el ámbito de la salud existen políticas de incorporación de saberes y prácticas afrodescendientes en las políticas públicas²³ así como políticas para la reducción de las desigualdades en el sistema público de salud. En el sector educación y cultura se han reformado currículos escolares para fomentar la tolerancia y la no discriminación racial e introducir la interculturalidad, el bilingüismo y la cultura afrodescendiente, incluso con la creación de cátedras²⁴. Están también los planes, plataformas y observatorios educativos que buscan eliminar las prácticas racistas y discriminatorias, además de las políticas volcadas a la valorización del legado afrodescendiente a través, por ejemplo, de la creación de días nacionales de conmemoración de su cultura²⁵ (CEPAL, 2017a, 2017b).

Debido a sus alcances, propósitos y resultados, a continuación se destacan las políticas de acciones afirmativas a nivel regional, la creación de universidades comunitarias en Nicaragua y la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra (PNSIPN) del Brasil. Los dos primeros tipos de políticas ejemplifican los esfuerzos, tanto desde la sociedad civil como desde los gobiernos, para que los y las jóvenes afrodescendientes puedan acceder y culminar estudios superiores y el último muestra la importancia de la atención especial a la población afrodescendiente aun en un marco de una política de salud universal como un derecho.

1. Acciones afirmativas: educación

Varios países latinoamericanos han impulsado, en los últimos años, iniciativas o políticas de acción afirmativa garantizando un trato diferenciado a las personas afrodescendientes con el

²³ Por ejemplo, se destacan la Política Nacional de Salud de Costa Rica (2015), la Ley General de Salud de Nicaragua (2002), el Código de Salud de Guatemala (1997), la Política de Salud Intercultural del Perú (2016), entre otras (véase CEPAL, 2017a, 2017b).

²⁴ Por ejemplo, la Ley de Idiomas Nacionales de Idiomas Nacionales de Guatemala (2003), la Política de Educación Bilingüe Intercultural de Honduras (1994), la Ley General de Educación de Nicaragua (2006) y la Política Sectorial de Educación Intercultural Bilingüe del Perú (2016), entre otras (véase CEPAL, 2017a, 2017b).

²⁵ Por ejemplo, el Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión de la Argentina; el Observatorio contra la Discriminación y el Racismo de Colombia y la Plataforma "Alerta contra el Racismo del Perú, entre otras (véase CEPAL, 2017a, 2017b).

objetivo de reparar desigualdades históricas y estructurales y avanzar hacia la igualdad plena. Este tipo de política ha sido utilizado con mayor frecuencia en la educación secundaria y superior, espacio que refleja con mayor nitidez las desigualdades acumuladas a lo largo de todo el ciclo escolar, tornando las brechas mayores en desmedro de la juventud afrodescendiente. Además, el acceso y culminación de la educación superior constituye un aspecto que las organizaciones y el movimiento afrodescendientes consideran clave para avanzar en la inclusión social y la igualdad (CEPAL, 2017a, 2017b).

Entre los países latinoamericanos que aplican acciones afirmativas para personas afrodescendientes se encuentran el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (Rangel, 2020)²⁶. En el Brasil las acciones afirmativas para personas afrodescendientes empiezan a inicios de los años 2000 con la implementación de varios tipos de iniciativas (reserva de cupos en organismos públicos para personas afrodescendientes, establecimiento de que sus empresas proveedoras reserven un determinado porcentaje de sus vacantes para las personas afrodescendientes y entrega de becas con el objetivo de promover inclusión en la carrera diplomática²⁷). Los dos principales instrumentos legales para promover estas acciones afirmativas en el Brasil son el Programa Universidad para Todos (ProUni, creado por la Ley N° 11.096 de 2005) y la Ley N° 12.711 de 2012²⁸.

Entre los principales resultados de la aplicación de las políticas de acción afirmativa en la región están el aumento de la asistencia y del acceso de jóvenes afrodescendientes a la educación postsecundaria, especialmente universitaria. En por lo menos cuatro países (Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia y el Perú) la asistencia de jóvenes indígenas y afrodescendientes ha aumentado consistentemente en los últimos años. En el Brasil, la proporción de jóvenes afrodescendientes con edades entre 18 y 24 años en la educación postsecundaria se duplicó entre 2004 y 2014. Sin embargo, su participación en 2014 aún era inferior al nivel de asistencia de las personas no afrodescendientes en 2004. En este país, algunas universidades han llegado a triplicar el porcentaje de personas afrodescendientes; en otras, hubo un aumento importante en cursos considerados de alto prestigio (por ejemplo, medicina y derecho), no siendo significativa la diferencia entre los promedios de notas de ingreso a la universidad pues la competencia ocurre entre aquellos estudiantes de más elevado desempeño (Rangel, 2020).

Importa dejar registrado que, en el caso brasileño, la red de escuelas de enseñanza media es predominantemente pública y responde por 87,2% del total. Así, garantizar a los estudiantes de estas escuelas la mitad de los cupos de las universidades públicas, considerando la diversidad étnica de cada estado, a través de un proceso selectivo específico, trajo excelentes resultados, pues los mejores estudiantes de las escuelas públicas lograron una mayor igualdad de oportunidades, aunque no estudiaron en las mejores escuelas (Mercadante, 2019).

Por lo tanto, la implementación de acciones afirmativas en el sector educativo para personas de menos ingresos, indígenas y afrodescendientes, además de facilitar el acceso a niveles superiores de educación al entregarles mayor visibilidad, contribuye al combate de los prejuicios de clase y del racismo. Hay así un aumento de la influencia de los modelos positivos para determinados grupos sociales, una mayor ocupación en espacios de poder, mayor influencia en la sociedad y contribución al aumento de los grados de inclusión social (Rangel, 2020).

En diversos países de América Latina se han expandido las políticas de lucha contra el racismo y de promoción de la igualdad racial. Un ejemplo son las políticas de acción afirmativa que garantizan un trato diferenciado a las personas afrodescendientes.

²⁶ Aquí se va a mostrar en más detalle el caso del Brasil en el sector educación por su mayor alcance, antigüedad y también por la existencia de estudios más sistemáticos sobre los resultados de la aplicación de dichas políticas.

²⁷ Véase CEPAL (2017a y 2017b) para ejemplos del Brasil, el Uruguay y Colombia.

²⁸ ProUni determina la distribución de becas integrales y parciales en cursos de pregrado en instituciones privadas de educación superior para estudiantes de familias con un ingreso per cápita inferior a 1,5 salario mínimo. Para quienes viven en familias con un ingreso per cápita inferior a 3 salarios mínimos las becas cubren del 25% al 50% del costo total de la universidad privada. Véase [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. A su vez la Ley N° 12.711 de 2012 garantiza la reserva del 50% de las matrículas en las universidades federales e instituciones federales de enseñanza técnica de nivel medio para estudiantes de escuelas públicas que se autoidentifiquen como indígenas o afrodescendientes. Para mayor información véase [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm.

Entre los principales resultados de la aplicación de las políticas de acción afirmativa en la región están el aumento de la asistencia y del acceso de jóvenes afrodescendientes a la educación postsecundaria, especialmente universitaria.

Otro ejemplo son las universidades comunitarias: el caso de Nicaragua

El país posee dos universidades comunitarias²⁹ —Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN)—, que han hecho importantes aportes a la educación y al desarrollo de las comunidades indígenas y afrodescendientes (Sánchez, 2005). Por sus orígenes ambas universidades son referente obligado para cualquier análisis de la educación superior intercultural desde los derechos de los pueblos en Centroamérica y en América Latina.

La BICU y URACCAN son universidades abiertas a la población en general. Sin embargo, se localizan en áreas con presencia importante de población afrodescendiente y realizan no solo un valioso aporte a la incorporación de estas poblaciones a la educación superior sino también al fortalecimiento educativo con pertinencia cultural y al desarrollo de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua. Ambas universidades surgen en un contexto de transformaciones políticas que tienen entre sus principales hitos las reformas constitucionales de 1987, que reconocen la naturaleza multicultural y plurilingüe de la sociedad nicaragüense, y la Ley N°28 o Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987) (Saballos, 2010).

La movilización social de los pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos costeños también se tradujo en propuestas para la creación de instituciones de educación superior que sean una alternativa al traslado de los jóvenes a las universidades de la zona pacífico. Es así como la BICU y URACCAN recibieron la aprobación del Consejo Nacional de Universidades en 1992 y la personería jurídica de la Asamblea Nacional en 1993 (Williams, 2019). Posteriormente, la Ley General de Educación viene a consagrar formalmente el vínculo de las universidades con el territorio y el proceso de autonomía regional, señalando que las universidades de la Costa Caribe son instituciones de “interés público regional” que podrán acompañar a los Consejos y Gobiernos Regionales Autónomos en el diseño y aplicación de las políticas públicas de educación, de fortalecimiento institucional y de desarrollo de la autonomía comunitaria y regional (Ley N°582, 2006³⁰).

La BICU, de acuerdo con información disponible en el portal de la universidad, en el año 2020 dispone de 8 sedes, distribuidas en la Costa Caribe Sur y Norte e imparte 22 carreras y tiene 1.327 graduados. Para facilitar el acceso, la BICU dispone de un Programa de Becas. Durante el período 2007-2016 se otorgaron 5.765 becas, de las cuales alrededor de la mitad se entregaron a estudiantes mestizos, un tercio a afrodescendientes (alrededor del 31% a Creoles y 1,75% a Garífunas), y el restante a estudiantes indígenas³¹. Así, se ha reducido la brecha de acceso a la educación superior en la Costa Caribe de Nicaragua, habiendo opciones locales de profesionalización en un ambiente familiar de respeto a la cultura y la cosmovisión, lo que fortalece la identidad (Cassells, 2017).

Por su parte, en 2020 la URACCAN posee cuatro sedes y cuatro extensiones universitarias, ubicadas en las dos Regiones Autónomas, que le permiten acercar una oferta educativa a los distintos pueblos indígenas y afrodescendientes que habitan en la Costa Caribe. La oferta académica en el 2008-2015 contempló un total de 19 Programas de Postgrados, 23 carreras en el nivel de Licenciatura y/o Ingeniería, once en el nivel de Técnico Superior, dos Escuelas de Liderazgo y 70 Diplomados Comunitarios. (URACCAN, s/f). Asimismo, cuenta con carreras

²⁹ No hay una idea común sobre el carácter comunitario de las universidades de la Costa Caribe. Por ejemplo, para Saballos (2010), el carácter comunitario de la URACCAN “está determinado por el papel central del acompañamiento a los procesos de autogestión comunitaria para la profundización de la Autonomía”. En cambio, Cassells (2017), profesor de la BICU, expresa que el surgimiento de la BICU coincide con los rasgos de una universidad con perfil comunitario e identifica que las universidades comunitarias del Brasil han surgido de la asociación de liderazgos regionales y en municipios alejados donde no llegan otras universidades públicas ni privadas.

³⁰ Véase [en línea] http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=76695.

³¹ La BICU entrega becas internas cuyos beneficios son: alimentación, hospedaje y exoneración de aranceles. También entrega becas externas con los siguientes beneficios: alimentación y exoneración de aranceles. Disponible [en línea] <http://www.bicu.edu.ni/>. La URACCAN entrega becas de arancel, internas, de transporte y complementarias. Véase [en línea] <https://www.uraccan.edu.ni/>. Según Saballos (2010) las becas internas incluyen alojamiento, alimentación, materiales didácticos y enseres personales.

como medicina intercultural, Enfermería Intercultural, Psicología en Contextos Multiculturales, Educación Intercultural Bilingüe y Comunicación Intercultural (Zúñiga, 2017). Además, la URACCAN cuenta con los institutos de promoción e investigación en lingüística, revitalización cultural, autonomía, medicina tradicional, desarrollo comunitario, comunicación intercultural y el Centro de Estudios de la Mujer Multiétnica. Destacan también sus diplomados en lengua, arte y cultura Garífuna, gestión empresarial intercultural y gestión comunitaria de adaptación al cambio climático, entre otros (Saballos, 2010).

2. Política de Salud Integral: el caso de la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra (PNSIPN) del Brasil

La PNSIPN del Brasil es un ejemplo de la importancia de las políticas sociales “universales sensibles a las diferencias” (CEPAL, 2020). Ilustra cómo dentro del sistema público de salud se implementa una política sensible a la población afrodescendiente buscando atender a sus particularidades. Esto significa cumplir con la universalidad, no dejando a nadie atrás, pero, al mismo tiempo, implementando políticas que tengan la sensibilidad de alcanzar determinados grupos más vulnerables a los cuales no siempre llegan las políticas universales. Alcanzar esta meta contempla, incluso, la utilización de políticas de acción afirmativa tal como vimos anteriormente en el caso del Brasil.

La salud pública brasileña funciona a través del Sistema Único de Salud (SUS) y está regulada por la Ley N° 8.080/1990. Se trata de un sistema complejo que garantiza acceso integral, universal y gratuito para toda la población³². En este marco, y buscando avanzar en la promoción de la equidad en salud, el Ministerio de la Salud instituyó, en el 2009, la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra -PNSIPN (Portaría GM/MS N°992). Dicha inequidad es resultante de la combinación entre racismo estructural e institucional que inciden negativamente en los indicadores de salud de la población negra³³ como, por ejemplo, la menor esperanza de vida, mayor mortalidad materna e infantil, mayor prevalencia de enfermedades crónicas e infecciosas y altos índices de violencia, entre otros indicadores (Ministério da Saúde, 2017).

La PNSIPN es también resultado del reconocimiento, a nivel de políticas, de que la población afrodescendiente presenta una mayor incidencia de ciertos tipos de enfermedad genéticas o hereditarias y que, por lo tanto, demanda una atención especial. Entre estas enfermedades se puede mencionar la anemia falciforme³⁴, la diabetes mellitus (tipo II)³⁵, la hipertensión arterial³⁶ y la deficiencia de glucosa-6-fosfato deshidrogenasa³⁷. La desigualdad racial también está presente en otras situaciones como, por ejemplo, la posibilidad de sobrevivir a ciertas enfermedades³⁸.

³² Véase [en línea] <https://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>.

³³ “Este concepto “salud de la población negra” fue creado por nosotros, población negra, para agrupar y destacar tres aspectos de nuestros procesos de salud y enfermedad. Son ellos: el *racismo*, que influencia directa e indirectamente las condiciones de vida y salud, o sea, actúa como determinante y condicionante de la salud, la *vulnerabilidad* diferenciada a determinadas enfermedades, el aprendizaje y vivencia de las *culturas y tradiciones afrobrasileñas* que traen visiones de mundo específicas y modos de actuar que influyen visiones y prácticas de salud” (Werneck, 2010, pág. 5).

³⁴ Enfermedad hereditaria causada por un gen recesivo, que puede ser encontrada en frecuencias que varían desde un 2% hasta un 6% en población brasileña en general pero afecta entre un 6% y un 10% de la población afrodescendiente (Ministério da Saúde, 2017).

³⁵ Afecta con mayor frecuencia a los hombres negros (9% más que los hombres blancos) y las mujeres negras (alrededor de un 50% más que las mujeres blancas) (Ministério da Saúde, 2017).

³⁶ Entre un 10% y un 20% de las personas adultas sufre esta enfermedad que es causa directa o indirecta de entre 12% a 14% de todas las muertes en el Brasil. En general, la hipertensión es más alta entre los hombres y tiende a presentar más complicaciones en personas afrodescendientes de ambos sexos (Ministério da Saúde, 2017).

³⁷ Presenta frecuencia relativamente más alta entre afroamericanos (13%) y poblaciones mediterráneas, como Italia y en Medio Oriente (5% a 40%). La falta de esa enzima lleva a la anemia hemolítica y es más frecuente en los niños que en las niñas (Ministério da Saúde, 2017).

³⁸ Un estudio entre mujeres que tuvieron cáncer de mama y fueron tratadas en una misma clínica del sistema público mostró que, diez años después de iniciado el tratamiento, las mujeres blancas tenían mayores chances de estar vivas que las mujeres afrodescendientes (Nogueira y otros, 2018).

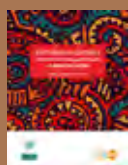
No obstante, la implementación de la PNSIPIN ha sido lenta. Según un estudio de la Secretaría de Salud de São Paulo y de la Universidad de São Paulo (Batista y Barros, 2017), hasta el año 2016, solamente 57 municipios la habían puesto en práctica, aunque su implementación no implique, necesariamente, un aumento de gastos. La baja adhesión es provocada por la creencia de los gestores de que las disparidades raciales son explicadas más por las diferencias sociales y de ingresos que por la condición racial y que, para promover la equidad, la oferta no debería ser diferenciada. Otra dificultad es el hecho de que los estudios médicos privilegian el análisis de diferencias sociales en perjuicio de las raciales y que, no siempre, los servicios de salud recogen informaciones sobre raza o color de los usuarios. Falta comprensión de que, al ofrecer lo mismo para todos, o sea, políticas universales sin sensibilidad a las diferencias, se termina por profundizar las desigualdades (Batista y Barros, 2017).

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



- BM (Banco Mundial) (2018), *Afrodescendientes en Latinoamérica: hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30201>.



- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión* (LC/PUB.2020/14), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46191/4/S2000226_es.pdf.



- N. Lustig, J. Morrison y A. Ratzlaff (2019), "¿Cómo dividimos la cuenta? Impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina", Inter-American Development Bank. Disponible [en línea] https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo_dividimos_la_cuenta_impuestos_y_gasto_p%C3%BAblico_para_cerrar_brechas_%C3%A9tnicas_y_raciales_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf.

E. Preguntas

- Considerando la realidad de su país/estado/territorio plantee una política afirmativa para las personas afrodescendientes en el área educacional ¿Cuáles estima serían los principales problemas en su implementación?, ¿cómo los resolvería?
- Considerando la problemática de la invisibilidad estadística, ¿estima que la población afrodescendiente está subestimada en su país/estado/territorio? Si su respuesta es afirmativa, ¿cuáles son las principales razones?, ¿cómo se podría dar cuenta adecuadamente del tamaño de la población afrodescendiente en su país/estado/territorio?
- ¿Qué política propone para evitar posibles prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo contra la población afrodescendiente? ¿Con qué problemas se encontraría esta política para ser aprobada e implementada?
- ¿Existen en su país/estado/territorio políticas para enfrentar la incitación al odio o la violencia racial, particularmente aquella expresada por medio de las nuevas

tecnologías de la información y las comunicaciones incluyendo Internet? Si no existe, plantee una política apropiada. Si ya existe, ¿estima que funciona?, ¿cómo podría ser mejorada?

- Busque indicadores que evidencien la existencia de desigualdad racial entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente. Por ejemplo: mortalidad infantil, tasas de desempleo y proporción de personas afrodescendientes que terminan la educación superior, entre otras.

Referencias bibliográficas

Abramo, L., V. Milosavljevic y M. Rangel (2019), "La matriz de la desigualdad social en América Latina y la exclusión de las personas afrodescendientes" (no publicado), Santiago de Chile, CEPAL.

ACNUDH (2019), La prevención y el combate del perfilado racial de los afrodescendientes. Buenas prácticas y dificultades.

____ (s/f), El derecho a una vivienda adecuada. Disponible [en línea] https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf.

Antón, J. y otros (eds.) (2009), Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos, *Serie población y desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7227/1/S0900315_es.pdf.

Batista, L. E. y S. Barros (2017), "Enfrentando o racismo nos serviços de saúde", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 33, N° suppl 1. Disponible [en línea] <https://www.scielo.br/pdf/csp/v33s1/1678-4464-csp-33-s1-e00090516.pdf>.

BICU (Bluefields Indian and Caribbean University) (2017), "Apuntes sobre la historia de la Universidad Comunitaria e Intercultural Bluefields Indian & Caribbean University 1991-2017".

Cassells, R. A. (2017), "El modelo educativo de la BICU vinculado a los estudiantes afrodescendientes e indígenas", *Revista Científica de FAREM - Estelí-UNAN* Managua. Disponible [en línea] <https://repositorio.unan.edu.ni/8702/1/3Texto%20del%20art%C3%ADculo-502-1-10-20180912.pdf>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), Informes COVID-19: Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina, enero 2021 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46620/1/S2000729_es.pdf.

____ (2020a), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45324/1/S2000095_es.pdf.

____ (2020b), "Proyecciones de población", Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2019 (LC/PUB.2019/24-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

____ (2019), Panorama Social de América Latina 2018 (LC/PUB.2019/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

____ (2017a), *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos* (LC/TS.2017/121), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063_es.pdf.

____ (2017b), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.

____ (2016a), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea]. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>.

____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

____ (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf.

____ (2016d), "Interrelación de las autonomías", en *Observatorio de Igualdad de Género*. Disponible, [en línea] <https://oig.cepal.org/es/autonomias/interrelacion-autonomias>.

- _____. (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30781/S2012062_es.pdf.
- _____. (2012b), *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141_es.pdf.
- _____. (2012c), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12471/S2012959_es.pdf.
- _____. (2011), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/node/52306>.
- _____. (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf.
- _____. (2009), *Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina* (LC/L.3095-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6940/1/S0900568_es.pdf.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión" (LC/PUB.2020/14), *Documentos de Proyectos*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46191/4/S2000226_es.pdf.
- Del Popolo, F. (2008), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina* (LC/W.197), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3616/1/S2008122_es.pdf.
- Del Popolo, F. y S. Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", *Notas de Población*, Año XL, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35946/np97205247_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- IPEA y Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), *Atlas da violência 2019*, DF/RJ/SP. Disponible [en línea] https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf.
- Mercadante, A. (2019), "Educação e capacitação técnica e profissional no Brasil", *Documento de proyecto* (LC/TS.2019/44), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/node/49752>.
- Ministério da Saúde (2017), *Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS*, Brasília. Disponible [en línea] https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra_3d.pdf.
- Nogueira, M. C. y otros (2018), "Disparidade racial na sobrevivência em 10 anos para o câncer de mama: uma análise de mediação usando abordagem de respostas potenciais", *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 34, N° 9. Disponible [en línea] https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-311X2018000905007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.
- Rangel, M. (2020), "Políticas de acción afirmativa para personas afrodescendientes en América Latina como instrumento de inclusión y cohesión social en el marco de la implementación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo", C. Maldonado, M.L. Marinho y C. Robles (eds.) *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina* (LC/TS.2020/59), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46137/S2000057_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- _____. (2017), "Afrodescendientes latinoamericanos: institucionalidad y políticas públicas", R. Martínez (ed.) *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf.
- Rodríguez, J. (2014), "Fecundidad adolescente en América Latina: una actualización", S. Cavenaghi y W. Cabella (coords.), *Comportamiento reproductivo y fecundidad en América Latina: una agenda inconclusa*, Rio de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). Disponible [en línea] http://www.alapop.org/alap/Serie-E-Investigaciones/N3/SerieE-Investigaciones_N3_ALAP.pdf.

- Rodríguez Romero, J. (2004), "Entramos negros y salimos afrodescendientes", *Revista Futuros* Vol. 2, Núm. 5. Disponible [en línea] <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/reconocimientopueblosnegros/docs/133.pdf>.
- Saballos, J. (2010), "Estudiantes indígenas y afrodescendientes en instituciones convencionales y universidades comunitarias", *Ciencia e Interculturalidad* Vol. 7, año 3 N° 2. Disponible [en línea] <https://www.camjol.info/index.php/RCL/article/view/430/280>.
- Sánchez, T. (2005), *Condiciones sociales, culturales y económicas que afectan el acceso y permanencia de las mujeres afrodescendientes de URACCAN, Recinto Bluefields*, 2001-2005.
- Simms, T. M. y otros (2010), "The genetic structure of populations from Haiti and Jamaica reflect divergent demographic histories", *American Journal of Physical Anthropology*, vol. 142, N° 1.
- Taschdjian S.A. y L.D. Vásquez (2011), "Un estudio de segregación de los hombres afrodescendientes en el mercado laboral uruguayo", Montevideo. Disponible [en línea] <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/553/1/M-CD4325.pdf>.
- Telles, E. y L. Steele (2012), "Pigmentocracia en las Américas: ¿cómo se relaciona el logro educativo con el color de piel? Perspectivas desde el Barómetro de las Américas", *Princeton University*, vol. N° 73.
- Trucco, D. y H. Ullmann (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libro de la CEPAL N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf.
- URACCAN (Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense) (s/f), *Universidad Comunitaria Intercultural. Perfil Institucional*. Disponible [en línea] <https://www.uraccan.edu.ni/uraccan/la-institucion/identidad-institucional>.
- Viáfara, C. y A. Banguera (2017), "Detectando discriminación étnico-racial en el acceso a los servicios sociales y en el mercado laboral en Colombia", Cali, (resumen ejecutivo). Inédito.
- Werneck, J. (2010), "Saúde da população negra. Passo a passo: defesa, monitoramento e avaliação de políticas públicas", Rio de Janeiro. Disponible [en línea] <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/884/79.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Williams, E. (2019), "Universidad de las Regiones Autónoma de la Costa Caribe Nicaragüense y su acompañamiento Comunitario", *Revista Universitaria del Caribe*. Disponible [en línea] <https://www.camjol.info/index.php/RUC/article/view/8939/10095>.
- Zúñiga, X. (2017), "Diversidades (inter)culturales y desafíos para la educación superior en Centroamérica", D. Mato (coord.) *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes*, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina-UNESCO. Disponible [en línea] <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/21/21>.



Personas con discapacidad¹

A. Marco normativo

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) es el tratado de derechos humanos que se ha negociado con mayor rapidez y el primero del siglo XXI. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad entró en vigor en mayo de 2008 y fue ratificado por todos los países de la región². Esta Convención es un complemento de los tratados internacionales ya vigentes sobre los derechos humanos y precisa las obligaciones y deberes jurídicos de los Estados de respetar y garantizar el ejercicio por igual de todos los derechos humanos de las personas con discapacidad. Es decir, no reconoce ningún nuevo derecho humano de las personas con discapacidad. Aunque la Convención no es el primer instrumento de derechos humanos que se ocupa de las cuestiones de discapacidad, ofrece a las personas con discapacidad un nivel sin precedentes de protección (ACNUDH, 2007).

Añadir un instrumento universal de derechos humanos específico para las personas con discapacidad destaca el hecho que las personas con discapacidad todavía son consideradas primordialmente como “objeto” de beneficencia o de tratamiento médico más bien que como “titulares” de derechos y que se les siguen negando en la práctica los derechos básicos y libertades fundamentales que la mayor parte de las personas dan por sentadas. La Convención garantiza a las personas con discapacidad los mismos derechos y oportunidades que todos los demás (ACNUDH, 2007).

La Convención abarca numerosos aspectos en que las personas con discapacidad han sido discriminadas, entre ellos: el acceso a la justicia, la participación en la vida política y pública, la educación, el empleo, la protección contra la tortura, la explotación y la violencia, y la libertad para trasladarse³.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS, 2012) indica que todos los países de América Latina cuentan con leyes específicas de protección de las personas con discapacidad que promueven su inclusión laboral y social. Esta doble inclusión está codificada en diversos instrumentos a nivel internacional, regional y nacional. El más relevante para

¹ Este capítulo fue preparado por Raúl Holz, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

² Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Disponible [en línea] <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=13&pid=497>.

³ Para mayor detalle sobre la Convención, véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2007), “Capítulo Segundo: La Convención examinada detalladamente”, en *De la exclusión a la igualdad: Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible [en línea] <http://archive.ipu.org/PDF/publications/disabilities-s.pdf>.

avanzar en materia de derechos a la educación y al trabajo decente de esta población a nivel internacional es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Pero existen también otros instrumentos, como el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (N° 111) y el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), 1983 (N° 159) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a la población con discapacidad



- Se estima que en América Latina y el Caribe el número de personas que viven con alguna discapacidad estaría cerca de los 70 millones, equivalente a un 12,5% de la población regional.
- Lo que entendemos por discapacidad ha ido cambiando a través del tiempo, desde un enfoque centralizado en deficiencias del individuo hacia un énfasis en la interacción y relación entre el individuo y su entorno físico y social.
- La visibilidad estadística de la discapacidad ha mejorado, pero aún quedan muchos desafíos relacionados con una adecuada captación de la discapacidad, así como su efectiva aplicación en las encuestas, en los censos y en los registros administrativos para permitir una mayor comparabilidad entre países.
- Un acertado diagnóstico debe diferenciar por el tipo y grado de discapacidad, que a su vez inciden sobre la calidad de vida, las posibilidades de autocuidado, educación, empleo y el pleno ejercicio de los derechos e inclusión plena y efectiva en la sociedad.
- Un análisis de las desigualdades experimentadas por las personas con discapacidad obliga a atender la necesidad de apoyar a quienes les prestan cuidados.

El concepto de discapacidad ha cambiado de forma significativa a través del tiempo. Esto es importante porque incide directamente en los diagnósticos, tanto cuantitativos como cualitativos, y en las políticas públicas. De manera resumida, se puede afirmar que la conceptualización de la discapacidad ha ido transitando desde un enfoque que aborda la discapacidad como un problema de salud individual a uno social y de derechos; es decir, desde una perspectiva que concibe la discapacidad como un tema personal de salud, causado por una enfermedad, trastorno o un accidente que requiere de atención médica y rehabilitación individual a una visión que comprende la discapacidad desde la interacción entre personas con un problema de salud y su entorno social y físico. En esta segunda lectura, es la sociedad que erige barreras o facilita la participación, inclusión y el desempeño y realización del individuo. Se enfatiza de esta manera una mirada inclusiva que promueve la formulación de políticas y programas que mejoren las vidas de las personas con discapacidades a través de la ampliación de oportunidades y de accesibilidad en consonancia con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Como ha quedado reflejado a través de la aplicación de encuestas específicas y censos, los países de América Latina y el Caribe no han estado ajenos a la evolución conceptual de la discapacidad y su correspondiente impacto en el levantamiento de datos sobre la población con discapacidad. Sin desconocer los avances regionales de una mayor visibilidad estadística, persisten aún rezagos notorios entre las preguntas sugeridas⁴ que se basan en

⁴ El Grupo de Washington, establecido en el 2002 por los países miembros de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas, ha elaborado una breve lista de preguntas sugeridas para ser usadas en censos y encuestas.

las dificultades para realizar actividades, en consonancia con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su efectiva aplicación en la región. Como resultado, aun cuando ha aumentado la captación estadística de la discapacidad entre las rondas de censos, la comparabilidad entre países aún es complicada por las diferencias metodológicas que subsisten en el levantamiento y análisis de los datos. Esto queda sobre todo reflejado en el tipo de preguntas planteadas en las encuestas, donde se diferencian aquellas que matizan por los grados de severidad de la discapacidad (CEPAL, 2014). Según el *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2014), se estima que en la región el número de personas que viven con alguna discapacidad estaría cerca de los 70 millones, equivalente a un 12,5% de la población regional. Es esperable que las cifras tiendan a aumentar con el envejecimiento de la población. La gran variación en la prevalencia de discapacidad entre países revela la persistencia de diferencias metodológicas y de problemas de comparabilidad entre países a nivel regional.

Aunque no todos los países de la región han realizado los censos de la ronda 2010, de los 16 países que sí lo han implementado, 15 consideran preguntas para captar aspectos de la discapacidad. Los porcentajes más altos se pueden observar en la Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, donde la población con discapacidad supera el 10%. En Guatemala y Honduras, por su parte, se aprecian los porcentajes más bajos (véase el gráfico XI.1) (CEPAL, 2021a).

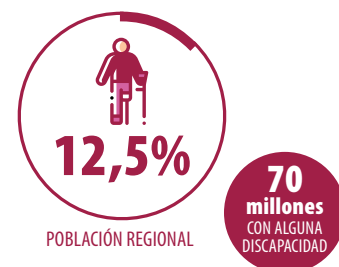
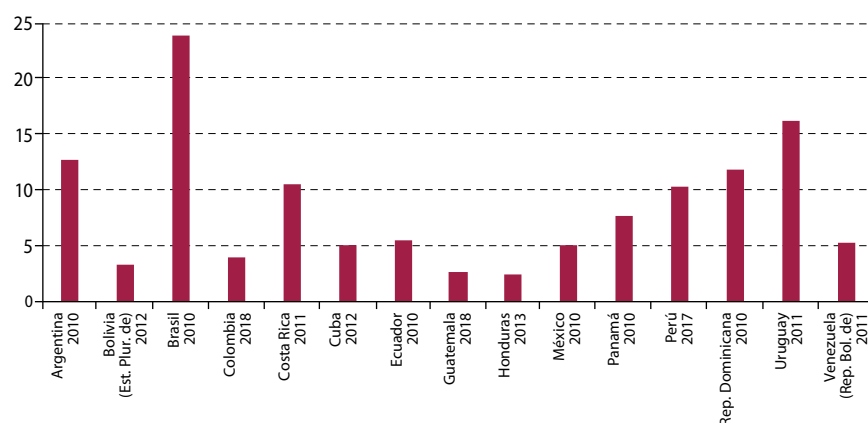


GRÁFICO XI.1
América Latina y el Caribe (15 países): proporción
de personas con discapacidad, censos de la década de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021), "Informe COVID-19: Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás". Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46600-personas-discapacidad-sus-derechos-frente-la-pandemia-covid-19-que-nadie-se>.

Es una población heterogénea que experimenta discriminaciones múltiples y simultáneas debido a su situación socioeconómica, su género, edad, lugar de residencia, condición étnico-racial y estatus migratorio, entre otras (CEPAL, 2021b). CEPAL (2013, 2017) y Ullmann y otros (2018) proporcionan información que permite entender cómo las cifras de discapacidad aumentan a lo largo de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad; es decir, para las mujeres, la población de las zonas rurales, los pueblos indígenas y afrodescendientes, las personas con menores ingresos y los adultos mayores. Al respecto, se presentan a continuación dos ejemplos que ilustran cómo la discapacidad intersecta con otros ejes que estructuran la desigualdad como son la condición étnica, la edad y el sexo. Como se observa en el cuadro XI.1, la prevalencia de discapacidad es mayor para los pueblos indígenas, incluso cuando se controla por la edad.

CUADRO XI.1

América Latina (7 países): personas con discapacidad,
según condición étnica, alrededor de 2010
(En porcentajes)

PAÍSES Y FECHA CENSAL	60 AÑOS Y MÁS	
	INDÍGENA	NO INDÍGENA
Brasil, 2010	66,0	63,4
Colombia, 2005	25,8	23,9
Costa Rica, 2011	45,4	36,4
Ecuador, 2010	24,2	22,4
México, 2010	30,3	25,7
Panamá, 2010	32,7	32,0
Uruguay, 2011	52,8	44,2

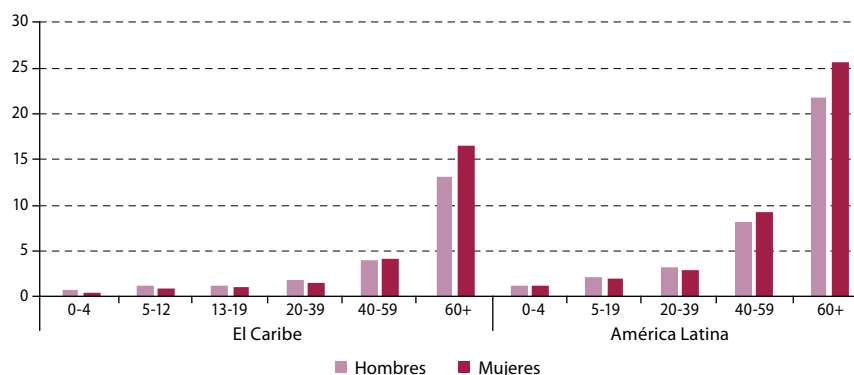
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamiento especiales de los microdatos censales usando el sistema de recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM) (CEPAL, 2017).

La tasa
de prevalencia
de discapacidad
varía también
con la edad
y entre hombres
y mujeres.

La tasa de prevalencia de discapacidad varía también con la edad y entre hombres y mujeres. Aun cuando ambos sexos muestran una incidencia mayor a través del paso de los años, para el caso de las mujeres el porcentaje tiende a ser mayor a partir de los 60 años (véase el gráfico XI.2).

GRÁFICO XI.2

América Latina y el Caribe (26 países):
prevalencia de discapacidad, por edad
y sexo, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de: Censo de Población y Vivienda de Argentina, 2010; Censo de Población y Vivienda del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012; Censo de Población y Vivienda de Brasil, 2010; Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile, 2011; Censo de Población y Vivienda de Costa Rica, 2011; Censo de Población y Vivienda de Cuba, 2012; Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples de República Dominicana, 2013; Censo de Población y Vivienda de Ecuador, 2010; Censo de Población y Vivienda de Honduras, 2013; México Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2012; Censo de Población y Vivienda de Panamá, 2010; Perú Primera Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad, 2012; Censo de Población y Vivienda de Uruguay, 2011; Censo de Población y Vivienda de la República Bolivariana de Venezuela, 2011. Para el caso del Caribe, los datos se obtuvieron de los Censos de Población y Vivienda de 2010 de: Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Islas Caimán, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Trinidad y Tabago.

^a América Latina y el Caribe: promedio simple.

La discriminación y desigualdad que afecta a las personas con discapacidad se traduce, entre otros, en menores logros educacionales y una participación laboral más baja. A su vez, estos resultados se diferencian fuertemente por el tipo de discapacidad. De acuerdo con información censal de 21 países de la región, en América Latina las limitaciones visuales y de movilidad son las más frecuentes, seguidas por limitaciones auditivas y de comunicación, mientras que en el Caribe prevalecen limitaciones mentales y de movilidad. Para el acceso a la educación y el empleo, la discapacidad visual y motora son las de menor impedimento, mientras que las personas con deficiencias cognitivas y mentales o con poca capacidad de autocuidado enfrentan las mayores barreras para integrarse a actividades económicas y sociales. De acuerdo con evidencia disponible para 17 países, el porcentaje de personas de 15 años y más económicamente activas es significativamente más bajo que para las personas sin discapacidad. Las diferencias porcentuales entre ambas poblaciones van desde 15 puntos en el Brasil hasta 47 puntos en Barbados (CEPAL, 2013).

La discapacidad se expresa también en una correlación positiva con la pobreza. Es decir, la población con discapacidad está sobrerrepresentada entre los pobres. La discapacidad es tanto causa como consecuencia de la pobreza, es un “círculo vicioso” entre ambas condiciones (ILO, 2002; Yeo y Moore, 2003). Aunque esta relación se caracteriza por ser bidireccional, la evidencia concreta para establecer los nexos precisos todavía es escasa, pero está creciendo. La evidencia disponible sugiere que la bidireccionalidad se manifiesta por un lado a través de personas pobres con mayor probabilidad de vivir con una discapacidad por falta de acceso a servicios de salud y rehabilitación, nutrición adecuada y la tendencia a realizar trabajos más peligrosos, entre otros. Y, por otro lado, a través de personas con discapacidad que tienen mayor probabilidad de vivir en pobreza por sus bajos logros educativos, débil inserción laboral y los altos costos asociados a la discapacidad, como son los dispositivos de asistencia, costos asociados a transporte especial, la rehabilitación y el cuidado, entre otros.

El cuidado que reciben las personas con discapacidad es otro aspecto relevante para examinar la desigualdad vinculada a la discapacidad. De acuerdo con el *Informe Mundial sobre la Discapacidad* (OMS, 2011), el cuidado es una herramienta crítica para que muchas personas con discapacidad se puedan integrar y participar de manera exitosa en las actividades sociales y económicas. El cuidado de las personas con discapacidad revela cómo se sobreponen los diferentes ejes estructurantes de la desigualdad, pues la mayoría de las personas que cuidan son mujeres de la misma familia. Las labores de cuidado frecuentemente implican que un miembro del hogar, típicamente una mujer, tiene que dejar de trabajar remuneradamente perjudicando los ingresos del hogar (Groce y otros, 2011; Pinilla-Roncancio, 2015). Al respecto, cabe mencionar datos de la Encuesta Nacional de Discapacidad de Chile de 2015 que revela que el 74% de los cuidadores son mujeres (Gobierno de Chile, 2016). Sin embargo, es importante destacar que no todas las personas con una limitación necesitan apoyo o atención específica. Además, la necesidad de ayuda varía de acuerdo con el rango de desplazamiento, fuera o dentro del hogar. Un adecuado análisis de la desigualdad vinculado a la discapacidad de las personas, pensando en la promoción de políticas que reducen las desigualdades, debiera considerar por lo tanto el tema del cuidado (CEPAL, 2013).

La crisis mundial a causa del COVID-19 está profundizando las desigualdades preexistentes. Frente al riesgo de que la pandemia del COVID-19 profundice la exclusión de las personas con discapacidad, se hace cada vez más imprescindible y urgente la necesidad de incluir a las personas con discapacidad en los procesos de desarrollo (véase el recuadro XI.1).



RECUADRO XI.1**Las personas con discapacidad durante la pandemia del COVID-19**

La escasa información disponible en el contexto de la pandemia dificulta aún más estimar el impacto de la pandemia sobre la población con discapacidad. Sin embargo, se sabe que las personas con discapacidad corren mayor riesgo de contraer el COVID-19 al enfrentar mayores barreras para aplicar medidas básicas de protección, como el lavado de manos y el distanciamiento físico. Diversas razones como la inaccesibilidad de las instalaciones de agua, saneamiento e higiene; la dependencia del contacto físico para recibir apoyo; la inaccesibilidad de la información sobre salud pública; o el internamiento en entornos institucionales a menudo masificados o insalubres, contribuyen a esta mayor exposición. Estas barreras se ven agravadas cuando se consideran desventajas socioeconómicas para las personas que además viven en asentamientos informales o se ven afectadas por otros desastres, como huracanes y terremotos, entre otros.

Debido a que las personas con discapacidad tienen mayores necesidades sanitarias, corren mayor riesgo de desarrollar patologías más graves y de morir a causa del COVID-19. Las personas con discapacidad son, por ejemplo, más vulnerables a patologías secundarias como problemas pulmonares, diabetes, enfermedades cardíacas y obesidad, que pueden empeorar las consecuencias de las infecciones por COVID-19. A esto se suma el mayor riesgo de discriminación en el acceso a la atención sanitaria y a los procedimientos de atención médica vital durante el brote de COVID-19.

Las consecuencias socioeconómicas del COVID-19 y las medidas para controlar la pandemia pueden ser particularmente desfavorables para las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad, que ya enfrentan exclusión en el empleo, tienen además mayores probabilidades de perder su trabajo y mayores dificultades para volver a trabajar durante la recuperación. Asimismo, hay mayor probabilidad que la crisis actual haya agravado su exclusión de la educación al tener menos posibilidades de acogerse a modalidades de aprendizaje a distancia.

Las medidas para contener la propagación del COVID-19 han dado lugar a importantes disrupciones de los servicios y sistemas de apoyo. A esto se suma un aumento sustancial de la violencia doméstica durante el confinamiento, que afecta especialmente a las mujeres y niñas con discapacidad.

Con el fin de avanzar hacia comunidades igualitarias e inclusivas es importante considerar a las personas con discapacidad en todas las etapas de respuesta frente al COVID-19 para establecer mecanismos de consulta y participación, priorizar las respuestas socioeconómicas, mejorar su atención de la salud y ampliar los programas de protección social generales y aquellos destinados específicamente a las personas con discapacidad.

La escasa información disponible afecta también la evaluación del acceso de las personas con discapacidad a las medidas de mitigación y control que se están implementando en las áreas de salud, educación, protección social y trabajo. De acuerdo con información inicial entre las organizaciones de personas con discapacidad, en el contexto de la pandemia se percibe un empeoramiento de la situación de personas en ese colectivo en los ámbitos de salud, educación, acceso a la protección social y particularmente en conexión con el empleo. Esta apreciación se refuerza con una valoración predominantemente negativa sobre las medidas tomadas así como una percepción pesimista acerca de los escenarios por venir para esta población.

Una encuesta realizada en línea a integrantes de organizaciones sociales y redes de personas con discapacidad durante la pandemia reafirma la percepción de que aún existen pocas medidas que consideren a la población con discapacidad de manera específica. Aunque a menudo se considera a las personas con discapacidad como parte de un listado de grupos previsiblemente vulnerables, no se plantean adaptaciones y ajustes particulares que permitan asegurar su efectivo acceso a servicios, programas o beneficios. Algunos países empezaron a ensayar políticas que consideren a las personas con discapacidad. Por ejemplo, en la Argentina, el gobierno incorporó a los trabajadores con discapacidad en una línea de promoción del empleo asalariado aportando ayudas económicas mensuales para subsidiar su salario. En México se emanaron directrices para que las personas con discapacidad puedan continuar realizando teletrabajo y en Colombia se ha buscado incluirlas en las medidas tomadas para todos los trabajadores en caso de quedar desempleados (Meresman y Ullmann, 2020).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, 2021. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf; Naciones Unidas "Informe de políticas: Respuesta inclusiva de la discapacidad ante la COVID-19", mayo 2020. Disponible [en línea] <https://unsdg.un.org/es/resources/informe-de-politicas-respuesta-inclusiva-de-la-discapacidad-ante-la-covid-19>; S. Meresman y H. Ullmann, "COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana", serie Políticas Sociales, N° 237 (LC/TS.2020/122), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46278/1/S2000645_es.pdf; CEPAL (2021), "Informe COVID-19: Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás". Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46600-personas-discapacidad-sus-derechos-frente-la-pandemia-covid-19-que-nadie-se>.



C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades que afectan a las personas con discapacidad

Las políticas prioritarias para reducir la desigualdad entre personas con y sin discapacidad incluyen:

- Educación inclusiva y capacitación de personas con discapacidad.
- Promoción de inclusión laboral.
- Protección social para facilitar que las personas con discapacidad logren una participación plena y efectiva.
- Políticas transversales como la accesibilidad y el potencial de las TIC, así como medidas antidiscriminación y de acción afirmativa.



1. Educación inclusiva y capacitación de personas con discapacidad

La desigualdad entre las personas con y sin discapacidad se expresa de manera crítica en los ámbitos educacionales, afectando de manera importante a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y a sus posibilidades en etapas posteriores del ciclo de vida (CEPAL, 2017). En general, las personas con discapacidad tienen menos probabilidades de acceder a la educación y tienen menores tasas de permanencia cuando lo hacen (OMS, 2011). Al respecto, desde la Agenda 2030 se apela a garantizar una “educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos”. Más concretamente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) reafirma “el derecho de las personas con discapacidad a la educación” donde los Estados aseguren “un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida”. El estudio *Personas con discapacidad y acceso a servicios educativos en Latinoamérica: análisis de situación* (Samaniego, 2009) evalúa en profundidad la experiencia regional y permite identificar políticas que podrían favorecer la reducción de las desigualdades entre las personas con y sin discapacidad. Estas incluyen, pero no se restringen a:

- Explicitar el reconocimiento del derecho a la educación de las personas con discapacidad en la Constitución. Desde un enfoque de derechos, el reconocimiento constitucional es un instrumento fundamental para promover la inclusión educativa, sobre todo cuando aún prevalece una tendencia a diseñar e implementar los sistemas educativos desde la lógica asistencialista en vez de reconocer la titularidad del derecho a la educación de las personas con discapacidad. El Ecuador, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela resaltan entre aquellos países que disponen de una redacción constitucional más explícita sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad. Aunque importante, la estipulación legal no es suficiente, pues tiende a existir una brecha entre la proclamación de un derecho y su defensa traducida en la dotación efectiva del servicio por parte del Estado.
- Promover políticas que ayuden a articular una institucionalidad bastante fragmentada a partir de la cual se organiza el acceso educativo de los alumnos con discapacidad. La evidencia indica que se requiere de una respuesta estructural donde la educación para las personas con discapacidad se complemente con servicios de salud y alimentación. Por ejemplo, en Chile el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), que forma parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, establece acciones intersectoriales con el Ministerio de Educación en diversos temas que incluyen: asesorías respecto de la política de educación inclusiva; asesoría técnica en relación con becas; asesoría al sistema de acreditación de Instituciones de Educación

INSTITUCIONES



La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) reafirma “el derecho de las personas con discapacidad a la educación” donde los Estados aseguren “un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida”.

La evidencia de casos exitosos respalda que las políticas educacionales inclusivas tienen mayor probabilidad de éxito cuando son elaboradas e implementadas en conjunto con los estudiantes con discapacidad y sus familias.

Superior con variable de discapacidad. A su vez, el SENADIS conforma una mesa de trabajo con distintos actores públicos y privados para establecer una Red de Primera Infancia y Atención Temprana⁵.

- La experiencia indica la importancia de promover una formación docente que desde las aulas universitarias incorpore la preparación para trabajar con estudiantes con discapacidad. La docencia debería incorporar material didáctico adaptado y la posibilidad de trabajar en equipos multidisciplinarios, así como acompañamiento y asesoramiento experto para los docentes. Lo anterior debería complementarse además con una flexibilización del currículo. En el Ecuador, el Ministerio de Educación promueve que los docentes asistan a un curso de sensibilización en discapacidades como parte de su estrategia de actualización docente. Este curso surge del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) con el aval del Ministerio del Trabajo y de la Universidad Tecnológica Indoamérica (UTI) y tiene como objetivo promover un cambio positivo de actitud a través de la sensibilización en discapacidades en los servidores y trabajadores públicos y privados del país, para lograr la atención e inclusión efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad⁶.
- La evidencia de casos exitosos respalda que las políticas educacionales inclusivas tienen mayor probabilidad de éxito cuando son elaboradas e implementadas en conjunto con los estudiantes discapacitados y su familia. El establecimiento de mecanismos de información y participación que facilite el trabajo mancomunado resulta en este sentido primordial. Un ejemplo es la estrategia colombiana Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC) que establece orientaciones conceptuales y metodológicas que deben seguir las organizaciones locales, líderes comunitarios, organismos no gubernamentales y del sector público, que formulen, diseñen, implementen y evalúen programas y proyectos con la estrategia de RBC. Un objetivo de esta estrategia es aumentar las posibilidades de acceso a los servicios educativos de las personas con discapacidad⁷.
- Finalmente, para lograr una educación inclusiva es indispensable garantizar la accesibilidad, asegurando transporte, información y comunicación. Lo anterior debiera incluir por ejemplo servicios electrónicos y señalización en Braille, además de facilitar el aprendizaje de lengua de señas para garantizar el acceso a la comunicación e información.

Con respecto a la capacitación de personas con discapacidad, desde la política pública hay que señalar que la experiencia internacional es en general bastante reciente (Zúñiga, 2015) y está muy ligada a la promoción de inclusión laboral. La experiencia sobre la capacitación de personas con discapacidad indica que conviene favorecer aprendizajes en competencias laborales vinculadas con el mercado de trabajo y basados ojalá en la interlocución con empresas. Esto facilitaría la inserción laboral al diseñar en forma conjunta, con las empresas, los términos y condiciones laborales. Además, se señala la importancia de poder acompañar el proceso de inserción.

2. Promoción de la inclusión laboral

Los países de la región aún tienen una gran deuda por saldar con la población con discapacidad en lo que se refiere a su inserción laboral en condiciones de trabajo decente. Zúñiga (2015) identifica tres factores que inciden en la baja inserción laboral de las personas con discapacidad: i) los factores individuales, establecidos en bajos conocimientos técnicos y habilidades blandas,

⁵ Para mayor información véase [en línea] https://www.senadis.gob.cl/pag/141/1207/trabajo_intersectorial.

⁶ Para mayor información véase [en línea] <https://educacion.gob.ec/curso-de-sensibilizacion-en-discapacidades/>.

⁷ Para mayor información véase [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Discapacidad/Paginas/rehabilitacion-RBC.aspx>.

incompatibilidad entre ciertas funciones laborales y el tipo de discapacidad; ii) factores vinculados a la accesibilidad conectados con los espacios de trabajo y las distancias entre el hogar y el lugar del trabajo; y iii) el contexto social, como la sobreprotección y bajas expectativas de familiares y potenciales empleadores, la insuficiente información y conocimiento respecto de la discapacidad por parte de los empleadores.

La OCDE (2010) señala que la incorporación de incentivos económicos correctos para todos los actores involucrados en el proceso promovería el aumento de las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad. Más específicamente, se señala que los beneficiarios de seguros sociales por discapacidad debieran seguir recibiendo los pagos para mantenerse en el trabajo o seguir buscando trabajo. Además, se argumenta a favor de la consideración de subsidios para el sector privado para contratar personas con discapacidad. Desde el sector público se debiera considerar recursos para la evaluación adecuada de la capacidad de trabajar. Además, se considera un pago para intermediarios laborales que logren reintegrar a personas con discapacidad en el mercado laboral en un nivel sostenible.

Ante las dificultades que enfrentan las personas con discapacidad para insertarse en el mercado laboral, un estudio para Iberoamérica de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2012) propone 12 medidas para el fomento del empleo de las personas con discapacidad⁸:

- Cuotas obligatorias de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en la administración pública y en la empresa privada y efectiva fiscalización de estas medidas. En Chile, por ejemplo, existe obligación legal para las empresas que tengan 100 o más trabajadores, contratar o mantener contratados, a lo menos el 1% de personas con discapacidad o que sean asignatarias de una pensión de invalidez⁹.
- Preferencia a empresas que contraten personas con discapacidad en la adquisición de bienes o en la contratación de servicios que realiza la administración pública. En la Argentina, se establece que los tres poderes que constituyen el Estado nacional, sus organismos descentralizados, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos priorizarán, a igual costo y en la forma que establezca la reglamentación, las compras de insumos y provisiones de aquellas empresas que contraten a personas con discapacidad¹⁰.
- Servicios públicos de empleo y orientación laboral para las personas con discapacidad.
- Incentivos a las empresas privadas para que contraten personas con discapacidad.
- Pensiones por discapacidad en el sistema público de pensiones. Por ejemplo, en el Uruguay se entrega una prestación no contributiva que se abona mensualmente a personas con discapacidad, según dictamen médico del sector Evaluación de Incapacidad, y que carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales¹¹.
- Medidas adicionales para facilitar el trabajo de las personas con discapacidad (por ejemplo, teletrabajo y programas de mantenimiento de empleo).
- Acciones para sensibilizar a las empresas sobre el empleo de las personas con discapacidad.
- Formación ocupacional para personas con discapacidad.
- Autoempleo y creación de empresas por parte de personas con discapacidad.

⁸ Para mayor información de estas medidas para la promoción de empleo de personas con discapacidad con ejemplo para varios países de la región véase OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2012), *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*, Disponible en [en línea] http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Oiss_Estudio_sobre_medidas_promocion_de_empleo-2.pdf.

⁹ Para mayor información véase [en línea] <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-112681.html>.

¹⁰ Para mayor información véase [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25689-2002-81041>.

¹¹ Para mayor información véase [en línea] <https://www.bps.gub.uy/3487/pension-por-invalidez.html>.



INSTITUCIONES

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) enfatiza el rol clave de la protección social para facilitar que las personas con discapacidad logren una participación plena y efectiva.

- Empleo con apoyo, basado en un mediador que ayuda en la adaptación al puesto de trabajo.
- Empleo protegido, caracterizado por un porcentaje de la plantilla constituida por personas con discapacidad y que reciben servicios de soporte personal y social. Las empresas tienden a recibir además un tratamiento fiscal favorable. La Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Panamá, Paraguay, el Perú, Portugal, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela cuentan con cuotas de reserva¹².
- Consideración de perspectivas y variables transversales (género, edad, poblaciones indígenas y poblaciones rurales) en las políticas públicas para la inserción laboral de las personas con discapacidad.

3. Protección social

Adoptando una noción amplia de la protección social, la CDPD enfatiza el rol clave de la protección social para facilitar que las personas con discapacidad logren una participación plena y efectiva (OIT, 2018). La protección social provee una variedad de instrumentos que pueden ser combinados en diferentes formas para acortar la desigualdad entre las personas con y sin discapacidad. En esta sección se destacan las políticas de transferencias y de cuidado como opciones para enfrentar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad. Como ya se ha mencionado con anterioridad, no todas las personas con una limitación necesitan apoyo o atención específica. La necesidad de apoyo varía además con las posibilidades de desplazamiento fuera o dentro del hogar. El objetivo de estas políticas es que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente, con las mismas posibilidades de elección, control y libertad, y en función de su edad y circunstancias específicas, estudiar, trabajar o participar de otra forma en la sociedad. El objetivo anterior se enmarca además en garantizar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos consagrados civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las personas con discapacidad consagrados en la Convención.

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) han tenido como objetivo principal reducir la pobreza y extrema pobreza mediante el aumento de recursos monetarios de las familias y simultáneamente fortalecer las capacidades humanas de sus miembros. Varios de los PTC en la región incluyen entre los destinatarios directos a las personas con discapacidad¹³. De los programas en operación, en la Argentina destaca el programa de Ciudadanía Porteña que apoya a familias vulnerables mediante programas de subsidios orientados a garantizar el acceso a productos de primera necesidad, el cuidado de la salud y la continuidad educativa¹⁴. En el Ecuador, el Bono de Desarrollo Humano entrega una transferencia de US\$ 50 mensuales a las personas pobres con 40% o más de discapacidad¹⁵. En Jamaica destaca el Programa de Avance a través de la Salud y Educación (PATH, por sus siglas en inglés), que considera un bono de salud bimestral que incluye a las personas con discapacidad¹⁶. En el Paraguay existe TEKOPORÁ, un programa de transferencias condicionadas (PTC) que busca brindar protección social a hogares en situación de pobreza y mejorar la calidad de vida de sus participantes. El programa incluye un componente de apoyo a familias indígenas en situación de pobreza que cuentan entre sus integrantes, entre otros, a personas con discapacidad¹⁷. En el Uruguay, el programa de transferencias monetarias Asignaciones Familiares dirigido a niños y adolescentes de hogares

¹² Para mayor información véase el estudio de la OISS citado más arriba páginas 26-29.

¹³ Para mayor información consulte la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

¹⁴ Para mayor información véase [en línea] <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitatt/ciudadania-portena>.

¹⁵ Para mayor información véase [en línea] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano01/>.

¹⁶ Para mayor información véase [en línea] <https://www.mlss.gov.jm/departments/path/>.

¹⁷ Para mayor información véase [en línea] <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>.

en situación socioeconómica vulnerable es vitalicio para las personas con discapacidad o hasta que se perciba otra prestación de seguridad social. Además, es requisito realizar control de su elegibilidad cada tres años¹⁸.

A partir de la experiencia regional de prestaciones de cuidado recurrentes, algunas posibilidades de políticas incluyen: i) capacitación y apoyo para la prestación de cuidados que se basa en relaciones personales de servicios de atención a domicilio y que tiende a proporcionar apoyo en tareas domésticas como limpieza y compras¹⁹; ii) ofrecimiento de servicios de enfermería a domicilio para satisfacer necesidades médicas básicas y de autocuidado; iii) entrega de suministro de equipos auxiliares para personas con discapacidad, adaptación de la vivienda o aprendizaje para una mayor autonomía²⁰ y iv) servicios de relevo y asistencia para el apoyo y acompañamiento de la familia y otros cuidadores para “cuidar a los cuidadores”²¹ (CEPAL, 2013). A pesar de que estas prestaciones enfatizan la organización del cuidado en el hogar, en muchos países los recursos destinados al cuidado de las personas con discapacidad son para instituciones residenciales. Al respecto, la Convención enfatiza que la opción institucional viola los derechos de las personas con discapacidad. En consecuencia, las políticas deberían promover un cuidado que permita a los niños con discapacidad vivir con sus familias y a las personas con discapacidad mayores vivir de manera independiente en sus comunidades (OIT, 2018).

4. Políticas transversales: barreras de acceso y actitudinales

Las políticas prioritarias descritas con anterioridad tienen pocas posibilidades de éxito si no se consideran las barreras físicas y sociales que enfrentan las personas con discapacidad y que obstruyen su acceso a los servicios y empleos. La educación inclusiva, los programas de empleos y la protección social deben contemplar en su diseño soluciones a las barreras de acceso y medidas no discriminatorias. En vista de la diversidad de situaciones y necesidades de las personas con discapacidad, se recomienda desde la OIT (2018) que las políticas debieran combinar el acceso efectivo a los programas con mecanismos facilitadores específicos a la discapacidad.

- **Accesibilidad (física y comunicacional)**²²

La accesibilidad es la condición que debe caracterizar a los entornos, edificación, productos, servicios y comunicación para ser utilizado y comprendido por todas las personas en condiciones de seguridad, igualdad y autonomía. Alcanzar la accesibilidad universal es condición crítica para que las políticas puedan ser exitosas. Las políticas de acceso físico y comunicacional requieren de un diseño universal para permitir una cadena de accesibilidad sin interrupciones, que posibilite el desplazamiento físico de una persona desde su lugar de origen hasta su destino. Con este fin, la accesibilidad debe ser analizada y diseñada desde una lógica de continuidad, conectando el interior de la vivienda, el espacio urbano y el transporte. Acceder a un parque, a un hospital, a una escuela y encontrar un empleo requiere de instalaciones adecuadas en cada una de estas esferas.

¹⁸ Para mayor información véase [en línea] <https://www.bps.gub.uy/5470/asignacion-familiar.html>.

¹⁹ Un ejemplo es el Bono Joaquín Gallegos Lara de Ecuador. Para mayor información véase [en línea] <https://www.gob.ec/mies/tramites/calificacion-nuevo-beneficiario-bono-joaquin-gallegos-lara-personas-discapacidad-grave-completa>.

²⁰ El Programa de financiamiento de ayudas técnicas en Chile cubre el costo de equipos de apoyo y prótesis de personas con discapacidad de escasos recursos. Disponible [en línea] https://www.senadis.gob.cl/pag/569/1649/proceso_de_financiamiento_ayudas_tecnicas_2020.

²¹ Un ejemplo es el Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI) de México. Para mayor información véase [en línea] https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf.

²² La sección sobre acceso comunicacional se basa en Ullmann y otros (2018), “Information and communications technologies for the inclusion and empowerment of persons with disabilities in Latin America and the Caribbean”, Santiago: CEPAL. En el mismo texto se encontrará mayor información sobre el uso de las TIC diferenciado por tipos de discapacidades, su vinculación con los derechos humanos y otros marcos normativos y de políticas regionales, así como la promoción de los TIC para personas con discapacidad y su vinculación con legislaciones, políticas y programas nacionales.



América Latina se caracteriza por una cadena de accesibilidad fragmentada y deficitaria.

Con variaciones, América Latina se caracteriza por una cadena de accesibilidad fragmentada y deficitaria. Las áreas exteriores que requiere mejoras incluyen: los factores que favorecen la movilidad, la señalización, el ancho y superficie de las veredas, los cruces peatonales, el pavimento táctil, los mobiliarios como basureros, teléfonos públicos, fuentes de agua y otras, estacionamientos y pasarelas peatonales. Las limitaciones de acceso también se evidencian en la accesibilidad de las edificaciones con la falta de rampas, dificultades para las circulaciones interiores y verticales, en las puertas y ventanas, pero también en los servicios higiénicos. La accesibilidad a espacios culturales, recreativos y al turismo sigue siendo deficitaria, igual que el acceso a los entornos naturales como plazas y parques urbanos, juegos infantiles, piscinas y áreas silvestres (Corporación Ciudad Accesible/Mutual de Seguridad, 2010).

El desarrollo vertiginoso que han experimentado las tecnologías de información y comunicación (TIC) representan también grandes posibilidades para las políticas de accesibilidad comunicacional. Sin embargo, primero vale la pena advertir que las TIC en sí, como toda herramienta, tienen el potencial de aumentar o reducir las desigualdades entre las personas con y sin discapacidad, dependiendo de cómo se promueva su desarrollo. De forma sintética, en el cuadro XI.2 se identifican TIC que pueden promover la inclusión para las personas con discapacidad. Ahora, el impacto potencial de cada una de estas tecnologías depende a su vez del tipo de discapacidad y el ámbito de acción (salud, educación, trabajo, autonomía para vivir, servicios gubernamentales y participación en la vida pública)²³.

CUADRO XI.2
Tecnologías que tienen un impacto potencial en la inclusión de personas con discapacidad

TIPOS DE TECNOLOGÍAS	USOS POTENCIALES PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD
Internet	Páginas web: cursos de educación y capacitación, creación de redes sociales, compras y otros servicios Teletrabajo Telemedicina y e-salud
Dispositivos y servicios móviles	SMS Servicios de emergencia en voz, texto y lengua de señas Aplicaciones (apps) para la salud Aplicaciones y servicios multimediales interactivos
Televisión y servicios	Servicios de acceso: subtítulos de texto, subtítulo de audio, videos descriptivos Interpretación de lengua de señas Sistema de chats
Software y apps	Software para mayor accesibilidad: lectura de pantalla, voz a texto, escritura en pantalla táctil Libros y documentos electrónicos Aplicaciones para la educación y recreación especial Casas inteligentes Tecnologías en prendas de vestir
TIC emergentes	Inteligencia artificial Transcripción de voz a texto, de texto a voz, texto/lenguaje a lengua de señas

Fuente: UIT, 2013.

Muchas de estas tecnologías son promovidas por las mismas empresas tecnológicas sin participación directa de los Estados (UNESCO, 2019). Pero existen también iniciativas que surgen de instancias gubernamentales a veces en asociación con empresas privadas. Por ejemplo, en Colombia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de su Plan Vive Digital contempla el proyecto ConVertic, que brinda un software lector de pantalla y un software magnificador, con descarga gratuita a nivel nacional, que busca beneficiar a más de 1.200.000 colombianos que presentan discapacidad visual en el país²⁴. Para las elecciones

²³ Para mayor información véase página 6 [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369088/PDF/369088eng.pdf.multi>.

²⁴ Para mayor información véase [en línea] <https://convertic.gov.co/641/w3-channel.html>.

generales de abril de 2021 del Perú el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), han dispuesto una plataforma virtual para que los electores puedan elegir su local de votación más cercano a su domicilio. A su vez, las personas con discapacidad puedan indicar el tipo de discapacidad que presentan para que, el día de la votación, el personal asignado en los diferentes locales de votación pueda adoptar las medidas correspondientes en cuanto al tipo de atención que será necesario para garantizar su derecho al voto²⁵. En la Argentina, durante la pandemia por el coronavirus COVID-19, desde la Agencia Nacional de Discapacidad se lanzó el servicio de videollamadas para personas sordas e hipoacúsicas para responder dudas sobre los factores de riesgo, los métodos de prevención y toda la información relacionada con la pandemia²⁶.

En América Latina y el Caribe la transición hacia una sociedad de la información es desigual entre y en los países. Pese al potencial que tienen las TIC para aumentar los espacios de participación de la población con discapacidad, existe una brecha importante en el acceso y uso de estas herramientas en esta población. Para que las TIC sean un vehículo para una mayor inclusión para personas con discapacidad algunas recomendaciones son: i) asegurar que las personas con discapacidad tengan los medios financieros para acceder a la tecnología; ii) acelerar los planes nacionales que dicen relación con las TIC y las personas con discapacidad; iii) fortalecer la coordinación y articulación entre los diferentes actores de la sociedad civil y el gobierno para promover el uso de TIC entre las personas con discapacidad; iv) promover el desarrollo de aplicaciones y otras herramientas tecnológicas que respondan a los desafíos de vivir con discapacidades específicas; v) mayor participación de las personas con discapacidad en el desarrollo de TIC; vi) mejorar la visibilidad estadística; vii) fomentar estudios cualitativos para América Latina y el Caribe para mejorar la comprensión de las barreras y factores que limitan el uso de TIC para las personas con discapacidades; viii) promover el desarrollo de las capacidades para el uso de las TIC y ix) reconocer a las TIC como una herramienta fundamental para cumplir los derechos y necesidades de las personas con discapacidades (Ullmann y otros, 2018).

- **Medidas contra la discriminación y de acción afirmativa**

Las medidas contra la discriminación y de acción afirmativa constituyen elementos transversales a toda política que tiene como objetivo reducir las desigualdades entre las personas con y sin discapacidad. Para que las políticas educacionales, de inclusión laboral y de protección social descritas con anterioridad tengan un impacto positivo debieran incluir medidas que prohíban la discriminación por motivos de discapacidad. Esto queda expresamente estipulado en las normas referentes al trabajo y al empleo en la CDPD²⁷.

Como se vio sobre todo en las políticas de inclusión laboral, las acciones afirmativas pueden ser parte constitutiva de las políticas de inclusión al asegurar mecanismos inclusivos de selección y contratación. Por ejemplo, existen leyes que obligan a las empresas a que un porcentaje determinado de sus puestos de trabajo sean personas con discapacidad (ejemplo: en el Brasil la llamada “Ley de cuotas” (art 93 de la Ley N° 8.213/91²⁸) o en el Ecuador la Ley Orgánica de Discapacidades²⁹. En el Uruguay existe una ley parecida pero exclusivamente para el sector público (Ley N° 18.651 “Protección Integral de Personas con Discapacidad”³⁰). Un punto clave para que estas acciones cumplan con su objetivo es que haya una fiscalización efectiva. Otra forma de acción afirmativa es la creación de sellos que reconocen a organizaciones que

²⁵ Para mayor información véase [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/conadis/noticias/320822-personas-con-discapacidad-tendran-atencion-preferente-en-elecciones-generales-del-11-de-abril>.

²⁶ Para mayor información véase [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/servicio-de-videollamada-para-personas-sordas-e-hipoacusicas>.

²⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en los párrafos 3 y 4 del artículo 5, establece que “3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables; 4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad”.

²⁸ Para mayor información véase [en línea] http://www.oit.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=64521.

²⁹ Para mayor información véase [en línea] https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/ley_organica_discapacidades.pdf.

³⁰ Para mayor información véase [en línea] <https://www.imo.com.uy/bases/leyes/18651-2010>.

DATOS WEB



Información sobre leyes y políticas relacionadas con la inclusión en la educación en cada país del mundo de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).
<https://education-profiles.org/es>

realizan esfuerzos de inclusión. Un ejemplo al respecto es el “Sello Chile Inclusivo”, que es un reconocimiento que entrega el Estado de Chile a través del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) desde 2012 a las instituciones públicas y privadas que, sin importar su tamaño, realicen medidas de acción positiva hacia la inclusión social de las personas con discapacidad. Existen dos categorías para postular: i) el Sello Chile Inclusivo Gestión Institucional Inclusiva reconoce a las instituciones, ya sea públicas o privadas que cumplan la base legal vigente en materias de inclusión laboral y accesibilidad universal, y que conjuntamente presenten un proyecto de buenas prácticas inclusivas innovadoras, estratégicas y continuamente monitoreadas y ii) el Sello Chile Inclusivo Espacios Públicos Inclusivos reconoce a las instituciones públicas y privadas que cumplan la base legal vigente en materias de inclusión laboral, y que conjuntamente presenten un proyecto de espacio de uso público y gratuito para la comunidad como parques, reservas naturales, plazas, museos entre otros, y que cuente con condiciones ejemplares de accesibilidad universal³¹.

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2007), “Capítulo Primero: Panorama general”, en *De la exclusión a la igualdad: Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible [en línea] <http://archive.ipu.org/PDF/publications/disabilities-s.pdf>.



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), “Capítulo IV Desafíos estructurales de la inclusión y mercado de trabajo”, páginas 186-187, en *Panorama Social de América Latina*, 2018 (LC/PUB.2019/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe*, Grupo de tareas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36906/1/S1420251_es.pdf.



UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas)(2019), *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities 2018*. Disponible [en línea] <https://social.un.org/publications/UN-Flagship-Report-Disability-Final.pdf>.



UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) Información sobre leyes y políticas relacionadas con la inclusión en la educación en cada país del mundo de la UNESCO. Disponible [en línea] <https://education-profiles.org/es>.

³¹ Para mayor información véase [en línea] <https://www.sellochileinclusivo.cl/sello/sello.html>.

E. Preguntas

- Comente la siguiente cita en términos de cómo ha ido evolucionando la conceptualización y el entendimiento de la discapacidad en el ámbito de las políticas públicas en su país y las implicancias que esto tiene para la formulación de políticas públicas:
 “... el ser humano, desde el punto de vista biológico no tiene errores, no hay minusvalía, no hay disfunciones... En biología no existen minusvalías... Es en el espacio de las relaciones humanas donde la persona definida como limitada pasa a ser limitada...” (H. Maturana, 1994, citado en Samaniego, 2009, pág. 28).
- Priorice tres políticas que le parecen relevantes para la inserción laboral de las personas con discapacidad en su país. Justifique su elección. Discuta cómo cambiaría la elección, diseño e implementación de las políticas elegidas por tres tipos de discapacidades diferentes.
- En un mundo de rápidos cambios tecnológicos señale desde su propia experiencia posibilidades de TIC innovadoras que podrían ayudar a la inclusión de las personas con discapacidad en la educación primaria y terciaria.
- Elija un programa de protección social que usted conozca e identifique si existen barreras físicas que limitan el acceso de las personas con discapacidad.
- Plantee una política de accesibilidad universal e inclusión (puede ser laboral, educacional, salud, autonomía para vivir o de servicios gubernamentales y participación en la vida pública). ¿Qué herramientas de gestión considera indispensables para diseñar e implementar la política? ¿Cuáles estima son los principales obstáculos para su implementación? ¿Cómo se podrían solucionar?

Referencias bibliográficas

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2007), *De la exclusión a la igualdad: Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible [en línea] <http://archive.ipu.org/PDF/publications/disabilities-s.pdf>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), “Informes COVID-19: Personas con discapacidad y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19: que nadie se quede atrás”. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46600/1/S2000791_es.pdf.

_____. (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.

_____. (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Segunda Reunión de la Conferencia regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017 (LC/CDS.2/3) Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.

_____. (2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe* (LC/L.3860(CE.13/3)), Grupo de tareas sobre medición de la discapacidad Conferencia Estadística de las Américas (CEA), Santiago. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36906/1/S1420251_es.pdf.

_____. (2013), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf.

Corporación Ciudad Accesible/Mutual de Seguridad (2010), “Manual de Accesibilidad Universal: Ciudades y Espacios para todos”, Corporación Ciudad Accesible, Boudeguer y Squella ARQ, Santiago. Disponible [en línea]: https://www.mutual.cl/Portals/0/PDF/dividendo_social/manual_accesibilidad_OK_sello_baja.pdf.

- Gobierno de Chile (2016), *II Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile*. Servicio Nacional de la Discapacidad. Disponible [en línea] https://www.senadis.gob.cl/pag/355/1197/ii_estudio_nacional_de_discapacidad.
- Groce, N. y otros (2011), "Disability and poverty: the need for a more nuanced understanding of implications for development policy and practice", Brown School Faculty Publications. Disponible [en línea] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2011.604520>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2012), *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*. Disponible en [en línea]: http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Oiss_Estudio_sobre_medidas_promocion_de_empleo-2.pdf.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018), "Draft Joint Statement: Towards inclusive social protection systems supporting the full and effective participation of persons with disabilities". Disponible [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=54258>.
- ____ (2002), *Disability and Poverty Reduction Strategies: how to ensure that access of persons with disabilities to decent and productive work is part of the PRSP process*, Geneva. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_107921.pdf.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2011), *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, Ginebra. Disponible [en línea] http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html.
- Pinilla-Roncancio, M. (2015), "Disability and poverty: two related conditions. A review of the literature", *Rev. Fac. Med.* 2015 Vol. 63. Disponible [en línea] http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-0012015000500014.
- Samaniego, P. (2009), *Personas con discapacidad y acceso a servicios educativos en Latinoamérica: análisis de situación*, Colección CERMI Número 39. Grupo editorial CINCA: Madrid. Disponible [en línea] <http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3628/Personas%20con%20discapacidad%20y%20acceso%20a%20servicios%20educativos%20en%20Latinoam%C3%A9rica.pdf?sequence=1>.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2013), *The ICT opportunity for a disability-inclusive development framework*. Disponible [en línea] https://www.itu.int/en/action/accessibility/Documents/The%20ICT%20Opportunity%20for%20a%20Disability_Inclusive%20Development%20Framework.pdf.
- Ullmann, H. y otros (2018), "Information and communications technologies for the inclusion and empowerment of persons with disabilities in Latin America and the Caribbean", *Documento de Proyectos* (LC/TS.2018/48/-*), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43744/4/S1800975_en.pdf.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2019), *Delivering together for inclusive development: digital access to information and knowledge for persons with disabilities*. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369088/PDF/369088eng.pdf.multi>.
- ____ (2013), *Global report: opening new avenues for empowerment – ICT to access information and knowledge for persons with disabilities*. Disponible [en línea] <https://g3ict.org/index.php/actions/assetCount/download?id=ngHFAg5jcpDOLwWx9zaBM7ZLBSI5E79VUblMZ7v2OMM%3D>.
- Yeo, R. y K. Moore (2003), "Including Disabled People in Poverty Reduction Work: 'Nothing about Us, without Us'", *World Development* 31 (3): 571–590. Disponible [en línea] <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X02002188>.
- Zúñiga, I. (2015), "Capacitación para personas con discapacidad", *Documentos de Proyecto* (LC/W.674), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39364/1/S1500608_es.pdf.



Personas migrantes¹

A. Marco normativo

El marco reglamentario de la migración está conformado por un extenso grupo de convenciones internacionales, tratados regionales y bilaterales, y legislaciones nacionales². A nivel internacional existen varios instrumentos que incluyen disposiciones generales y específicas para proteger los derechos de los migrantes, incluidos los refugiados, las personas apátridas, los trabajadores migrantes y sus familias, medidas para combatir la discriminación, la xenofobia y otras formas de discriminación. Así, por ejemplo, desde un enfoque de derechos el acceso a un conjunto de servicios sociales, como la salud y la educación, deben ser garantizados independientemente del estatus legal de los migrantes y sus familias.

En la Cumbre de las Naciones Unidas, celebrada el 19 de septiembre de 2016, se adoptó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, en la cual sus países miembros se comprometieron a elaborar un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, el cual fue aprobado en Marrakech en diciembre de 2018³. Con dicho pacto se busca establecer principios, compromisos y entendimientos entre los países miembros referidos a la migración internacional, no sólo considerando todas sus dimensiones, causas, efectos y condiciones, sino, además, aspectos humanitarios, de desarrollo y de derechos. En el pacto se reconoce que es necesario garantizar la protección de los derechos de los migrantes, pues la migración es una fuente de prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en nuestro mundo globalizado (CEPAL, 2019a).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye objetivos y metas asociados a la población migrante⁴. Asimismo, el Consenso de Montevideo establece que es necesario abordar los procesos relativos a la migración internacional desde una perspectiva de largo plazo, lo que implica aprobar normas, políticas y acuerdos sostenibles en favor de la gobernanza migratoria (CEPAL 2020 y 2015). A nivel regional, si bien las comunidades de integración económica,

¹ Este capítulo fue preparado por Beatriz Morales, Asistente de investigación de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

² Para más información véanse CEPAL (2015, 2018a y 2019a), Maldonado, Martínez y Martínez (2018), Mejía (2018), UIP (2015).

³ Para mayor información véase [en línea] <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>.

⁴ En particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible (y las metas) asociados a la migración internacional y que por lo tanto atañen directamente a la población migrante son el ODS 1 (1.1, 1.3), ODS 3 (3.8, 3.c), ODS 4 (4.1, 4.3, 4.b), ODS 5 (5.2, 5.4, 5.6), ODS 8 (8.3, 8.5, 8.7, 8.8, 8.10), ODS 10 (10.2, 10.3, 10.4, 10.7, 10.c), ODS 11 (11.1), ODS 13 (13.b), ODS 16 (16.1, 16.2, 16.9) y ODS 17 (17.3, 17.18). Para más información véase [en línea] <http://rosanjose.iom.int/site/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible> o <https://migrationdataportal.org/sdgs>.



DATOS WEB

Por lo menos diez de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible contienen metas e indicadores que tienen que ver directamente con la migración o la movilidad. Para obtener datos sobre la migración y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) véase [en línea] <https://migrationdataportal.org/es/sdgs?node=0>

como el MERCOSUR y CARICOM, tienen acuerdos regionales sobre circulación y residencia y su protección en otro Estado miembro, en comparación con otras regiones del mundo existe un menor avance.

También a nivel nacional se han ampliado los marcos normativos con miras a la inclusión social y protección de los migrantes ante situaciones de abusos y violación de derechos. Además de la ratificación y adherencia a los convenios internacionales, los países han promulgado leyes migratorias, incluyendo legislación en materia de trata de personas⁵ o sobre emigración y los servicios consulares, o hacen mención (por lo general, implícita) a la población migrante en los textos constitucionales⁶.

B. Diagnóstico de las desigualdades que afectan a las personas migrantes



- En América Latina y el Caribe el panorama de la migración internacional ha adquirido una mayor complejidad y presenta desafíos en términos de atender riesgos y vulnerabilidades en las distintas etapas del ciclo migratorio.
- En 2019, 40,5 millones de personas latinoamericanas y caribeñas se encontraban viviendo fuera de su país (equivalente al 6% de la población total de la región y alrededor del 15% de la población mundial de migrantes).
- La población migrante no es un grupo priorizado por las políticas sociales o los sistemas de protección social.
- En los países de destino existen desafíos relacionados con la inclusión laboral (trabajo decente) y social (acceso a vivienda, servicios de salud y educación, entre otros).
- La condición migratoria irregular y las expresiones xenófobas, nacionalistas y racistas repercuten en el bienestar de los migrantes.

El término migrante se aplica a las personas que han cambiado su lugar de residencia habitual y que van a otro país (migración internacional) o región en un mismo país (migración interna) con la perspectiva de mejorar sus condiciones sociales y económicas⁷. La migración se define además como todo movimiento de personas, incluyendo la migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas y migrantes económicos (OIM, 2006). Los factores que impulsan a tomar la decisión a migrar son variados y señalan la importancia de la visión amplia y multicausal con la que debe tratarse este tema (véase el recuadro XII.1)⁸.

⁵ Ante la gravedad de las violaciones de derechos relacionadas con la trata y el tráfico de niñas, adolescentes y mujeres en general, 14 países han dictado normativas que protegen a las mujeres migrantes (CEPAL, 2019a). Para más información sobre las legislaciones para las mujeres migrantes véase L. Fries Monleón, "Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", serie Asuntos de Género N° 157 (LC/TS.2019/40), Santiago, CEPAL. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44655/1/S1900271_es.pdf.

⁶ Para más información véanse la Base de Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/seg81.php> o CEPAL (2019a) (cuadros V.9, V.10, V.A1.2 y V.A1.3).

⁷ Este capítulo hace referencia particularmente a la migración internacional.

⁸ Según la CEPAL (2019a), actualmente se evidencian "migraciones mixtas": peticionantes de asilo, migrantes económicos, niños, niñas y adolescentes no acompañados, migrantes ambientales, migrantes en situación irregular, personas traficadas, víctimas de trata y migrantes varados, entre otros.

RECUADRO XII.1

Determinantes de la migración internacional

La decisión de las personas de permanecer o partir está determinada, así como facilitada o bloqueada, por diversos factores que están fuera de su alcance (OCDE, 2008). Desde la migración internacional, los motivos para migrar se pueden clasificar según la teoría de los factores de expulsión o “push factors” y de atracción o “pull factors”. Los factores de expulsión ocurren desde los países de origen, principalmente por una serie de condiciones desfavorables, mientras que los factores de atracción se dan en los países destino, donde el migrante espera contar con mejores oportunidades de vida (OCDE, 2008; OIM, 2016). Ambos tipos de factores están en constante cambio (OCDE, 2008), y algunos ejemplos son:

Factores de expulsión desde los países de origen:

- Pobreza y desigualdad
- Crisis económicas (por ejemplo, desempleo) y sociales (por ejemplo, hambruna)
- Crisis, inestabilidad y persecución política (por ejemplo, dictaduras militares)
- Guerras civiles
- Violencia (incluida la violencia de género) e inseguridad
- Desastres (por ejemplo, inundaciones y aludes)
- Cambio climático/inestabilidad climática (por ejemplo, sequías)
- Discriminación (por ejemplo, debido al género, raza, etnia o religión)

Factores de atracción desde las zonas destino:

- Mejores oportunidades económicas y sociales (laborales, incluidos los altos salarios, educativas, salud y seguridad)
- Estabilidad económica, política y social
- Reunificación familiar

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Maldonado, Martínez y Martínez (2018); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008), “Migration Then and Now”, en *OECD Insights: International Migration*, París, pág. 19-39. Disponible [en línea] <https://www.oecd.org/insights/43648365.pdf>; Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2016), “The push and pull factors of asylum-related migration. A literature review”, EASO-OIM/GMDAC-Universidad de Maastricht, Bélgica. Disponible [en línea] <https://gmdac.iom.int/push-and-pull-factors-asylum-related-migration-literature-review>.

Nota: Para más información véase [en línea] <https://www.unicef-irc.org/article/1382-push-and-pull-factors-affecting-children-in-migration.html>.

El territorio es entonces uno de los ejes estructurantes de las oportunidades, limitaciones y desigualdades sociales de las que son objeto las personas migrantes. Tanto las brechas que existen en el país de origen como de destino son factores clave en la trayectoria migratoria y de la propensión a permanecer (temporal, estacional o definitivamente) o a marcharse a otro sitio con el fin de alcanzar mejores niveles de bienestar (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

Los países emplean diferentes criterios para definir a las personas migrantes que, aunado a los distintos métodos de recopilación de datos, obstaculiza la comparabilidad de las estadísticas nacionales. En las recomendaciones sobre estadísticas de las migraciones internacionales de las Naciones Unidas se distingue entre migrante por corto plazo (entre tres meses a un año) y migrante por largo plazo (al menos un año) (OIM, 2018)⁹. En suma, el término “personas migrantes” reúne múltiples realidades, necesidades, motivaciones y riesgos, requiriendo de políticas diferenciadas.

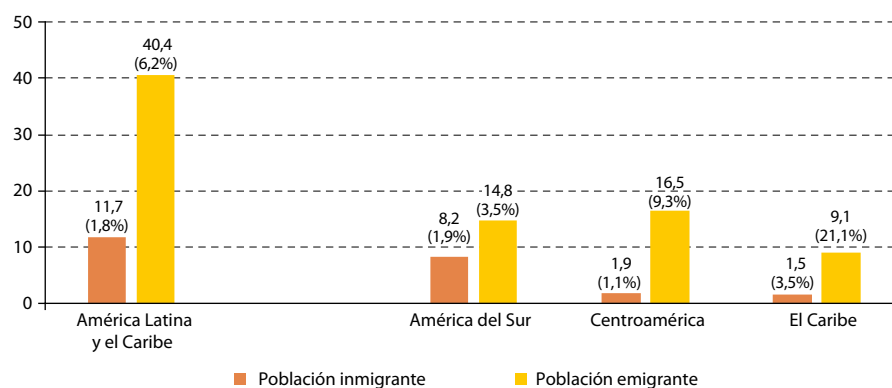
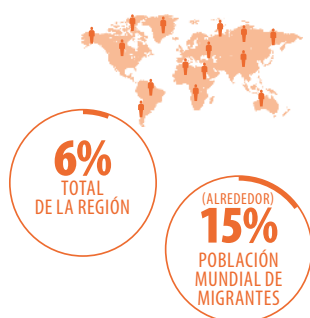
⁹ En algunos estudios la CEPAL ha definido como migrantes recientes a quienes llegaron en los últimos cinco años (incluidas las personas nativas de retorno y nacidas en otros países), los demás son considerados como migrantes antiguos. Más allá de estas definiciones, la temporalidad de la migración exige diferenciar las necesidades de los diversos grupos de migrantes puesto que no son las mismas para aquellos que migran con deseos de radicarse por un largo periodo o incluso de manera permanente, a las de quienes lo hacen por una fase temporal o delimitada (estudiantes o trabajadores, entre otros.) y las de aquellos que lo hacen de forma recurrente (por ejemplo, quienes cruzan la frontera diariamente) (Carrasco y Suárez, 2018; Stefoni, 2018).

América Latina y el Caribe se ha caracterizado por ser una región tanto emigratoria como inmigratoria (véase el gráfico XII.1), teniendo como patrones dominantes la migración extrarregional, la inmigración histórica de ultramar, los intercambios intrarregionales (véase el gráfico XII.2) y la migración de retorno (planeada o forzada) (para la definición de estos y otros conceptos véase el recuadro XII.2). En 2019, según estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas, 40,5 millones de personas latinoamericanas y caribeñas se encontraban viviendo fuera de su país (equivalente al 6% de la población total de la región y alrededor del 15% de la población mundial de migrantes)¹⁰: 1 de cada 5 caribeños¹¹, 1 de cada 10 centroamericanos¹² y 1 de cada 30 sudamericanos¹³ (CEPAL, 2019a)¹⁴.

GRÁFICO XII.1

América Latina y el Caribe (47 países): población inmigrante y emigrante según región de procedencia y de nacimiento, 2019^a
(En millones de personas y en porcentaje de la población total)

2019
40,5 millones
DE LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS
VIVIENDO FUERA DEL PAÍS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CEPAL (2019a), *Panorama Social de América Latina*, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.

^a Los países por región son: América del Sur: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Islas Malvinas, Guayana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de). Centroamérica: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. El Caribe: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Cuba, Curaçao, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Martín, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y, Trinidad y Tabago.

¹⁰ Esta cifra no incluye los movimientos recientes, la movilidad temporal, la circulación ni los retornos, entre otras dimensiones.

¹¹ Para más detalles sobre la migración en el Caribe véase: Mejía (2018); Consultas Migratorias del Caribe. Disponible [en línea] <https://caribbeanmigration.org/>.

¹² Para más detalles sobre la migración en Centroamérica y México véase: Canales y Rojas (2018); CEPAL (2018b); Cazzuffi, C. (2019), *Mesoamérica en tránsito-Principales polos de origen de la migración en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*, Santiago de Chile, FAO. Disponible [en línea] <http://www.fao.org/3/CA1363ES/ca1363es.pdf>; Conferencia Regional sobre Migración. Disponible [en línea] <https://www.crmv.org/>.

¹³ Para más detalles sobre la migración en América del Sur véase: Stefoni (2018), Conferencia Suramericana sobre Migraciones [en línea] <http://csm-osumi.org/>.

¹⁴ Para las tendencias de emigración e inmigración extra e intrarregional, así como análisis por países véase: CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; CELADE -Proyecto IMILA [en línea] <https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>; Migración Internacional, DAES/ONU, disponible [en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>; Centro de análisis de datos de migración, OIM. Disponible [en línea] <https://migrationdataportal.org/themes>; Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, disponible [en línea] <http://wdi.worldbank.org/table/6.13>; Base de datos de migración internacional, OCDE. Disponible [en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>; EUSOSTAT, disponible [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

RECUADRO XII.2

Algunos términos usados en migración internacional

Apátrida: persona que ningún Estado considera como nacional suyo, conforme a su legislación. Un apátrida no tiene aquellos derechos atribuibles a la nacionalidad ni los derechos inherentes a la condición de residente legal y habitual en el Estado de residencia temporal, ni el derecho al retorno, en el caso de que viaje.

Deportación: acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio, a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado.

Derecho a salir: toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio.

Desplazamiento: traslado forzoso de una persona de su hogar o país debido, por lo general, a conflictos armados o desastres naturales.

Diásporas: personas y poblaciones étnicas que han abandonado su lugar de origen, individualmente o como miembros de redes organizadas y asociaciones, y mantienen lazos con su lugar de origen.

Emigración: acto de salir de un territorio con el propósito de asentarse en otro.

Expulsión: acto de una autoridad del Estado con la intención y el efecto de asegurar la salida del territorio de ese Estado de una o varias personas (extranjeros), contra su voluntad.

Éxodo: movimientos en grupo, aislados y esporádicos, fuera del país de origen.

Extranjero: persona que no es nacional de un Estado determinado. El término abarcaría a los apátridas, asilados, refugiados y trabajadores migrantes.

Feminización de la migración: creciente participación de la mujer en los movimientos migratorios.

Flujos mezclados (o mixtos): movimientos de población complejos que comprenden solicitantes de asilo, refugiados, migrantes económicos y otros migrantes.

Inmigración: proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.

Migración extrarregional: movimiento de personas desde y hacia otras regiones.

Migración intrarregional: movimientos de personas de un país a otro dentro de una misma región. Con la mayor integración económica relacionada con los varios acuerdos regionales de integración se producen mayores movimientos migratorios.

Migración de retorno: movimientos de personas desde el país de destino hacia su país de origen o al lugar de su residencia habitual, generalmente después de haber pasado mínimo un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no (por ejemplo, retorno forzado). Incluye la repatriación voluntaria.

Migrante varado (stranded migrant): se utiliza para describir a personas que son objeto de detenciones prolongadas, han visto rechazadas sus peticiones de asilo o encuentran en situaciones de irregularidad migratoria.

País de origen: país del cual procede un migrante o flujos migratorios (legal o ilegal).

País de tránsito: país a través del cual pasa la persona o el grupo migratorio hacia su destino.

País receptor: país de destino o tercer país que recibe a una persona. En el caso del retorno o repatriación, también se considera país receptor al país de origen. País que, por decisión ejecutiva, ministerial o parlamentaria, ha aceptado recibir anualmente un cupo de refugiados o de migrantes.

Permiso: documento, otorgado generalmente por una autoridad competente, que permite que algo exista o que alguien realice determinados actos o servicios. Por ejemplo, permiso de residencia o permiso de trabajo.

Refugiado (reconocido): persona que con “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”.

Repatriación: el derecho individual de un refugiado o de un prisionero de guerra de regresar al país de nacionalidad en determinadas condiciones.

Retorno forzado: regreso obligado de una persona al país de origen, de tránsito o un tercer país, fundado en una decisión administrativa o judicial.

Tráfico de migrantes: consiste en un movimiento internacional que conlleva la entrada no autorizada (ilegal) de una persona migrante en un Estado (migración irregular), e implica una transacción comercial directa o indirecta que genera ganancias económicas o materiales al traficante. La población de migrantes víctimas del tráfico puede sufrir prácticas como sobornos, secuestros y extorsión.



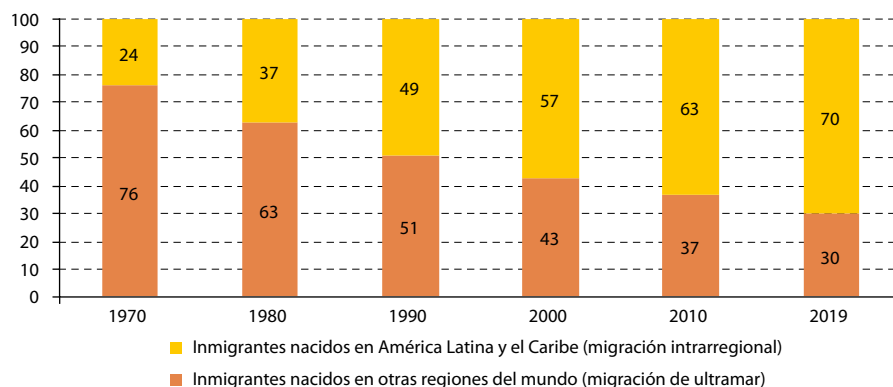
RECUADRO XII.2
(conclusión)

Trata de personas: captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La explotación puede ser sexual, o implicar trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos. La trata de personas puede aplicarse tanto a movimientos internos como internacionales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CEPAL (2019a); Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006 y 2018); Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015); Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2000), Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo. Disponible [en línea] https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf.

En las últimas décadas la migración intrarregional ha tomado mayor peso, pasando de representar desde un 24% en 1970 a más del 70% en 2019 (véase el gráfico XII.2), llevando así a la configuración de nuevos corredores migratorios (Carrasco y Suárez, 2018; CEPAL, 2015; Maldonado, Martínez y Martínez, 2018) y convirtiéndose en uno de los temas de interés centrales en la agenda social y política de la región¹⁵. Todos los países, en distintas medidas, reciben, expulsan o son territorios de tránsito y, por lo tanto, enfrentan desafíos relacionados con la vulneración de los derechos de las personas migrantes y la discriminación que sufren en sus travesías y procesos de inserción social tanto en el lugar de destino como en el país de procedencia al retorno (CEPAL, 2015; Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). En el diagrama XII.1 se describen las posibles etapas del ciclo de la migración apreciándose las relaciones entre origen, tránsito, destino, y eventual retorno, así como el espacio transnacional generado por los distintos flujos y vínculos generados por la migración (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

GRÁFICO XII.2
Población inmigrante según procedencia, 1970 - 2019^a
(En porcentajes)

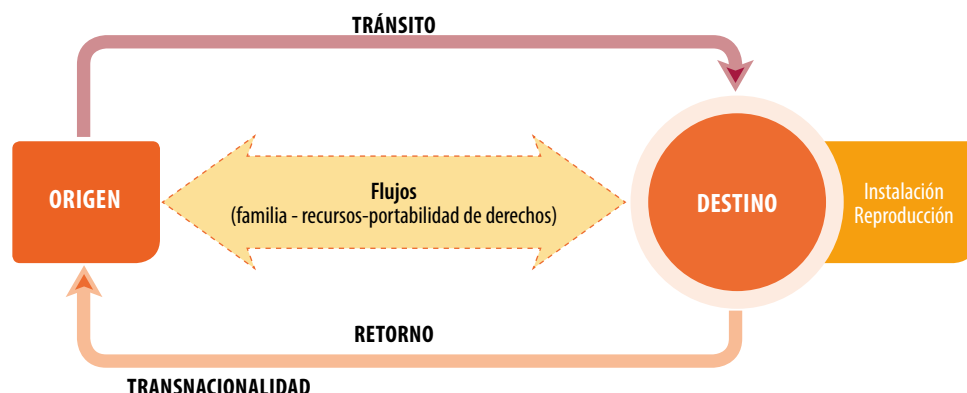


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.

^a Los países son: Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guayana Francesa, Guyana, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Suriname, Saint Kitts y Nevis, San Martín, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

¹⁵ En la actualidad se destaca la emigración desde Venezuela (Rep. Bol. de) y su presencia, especialmente, en Colombia, Chile, el Ecuador y el Perú, así como en algunos países del Caribe. Asimismo, en los últimos años ha aumentado la importancia y la visibilidad de los movimientos desde Centroamérica, sobre todo hacia los Estados Unidos y durante su tránsito por México. Para ambas poblaciones migrantes se han generado iniciativas en el marco de la cooperación entre los países. Por ejemplo, en el caso de la movilidad venezolana se han establecido diversas plataformas de atención, como la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), procesos políticos como el Proceso de Quito y grupos de trabajo interamericanos como aquellos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Para el caso centroamericano se destaca el Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México, elaborado en 2018 por 21 agencias de la ONU, entre ellas la CEPAL, y se basa en cuatro pilares: desarrollo económico, bienestar social, sostenibilidad ambiental y ciclo migratorio (CEPAL, 2019a).

DIAGRAMA XII.1
Etapas posibles del ciclo de la migración



Fuente: C. Maldonado, J. Martínez y R. 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* (LC/TS.2018/62), Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.

En 1970 había 104 hombres migrantes en América Latina y el Caribe por cada 100 mujeres. En 2010 este índice se reduce a 95 hombres por cada 100 mujeres (Stefoni, 2018). Así, la creciente feminización de la migración intrarregional es una de las tendencias en algunos de los corredores migratorios de la región, si bien no es homogénea para todos los países (CEPAL/OIT, 2017; Stefoni, 2018)¹⁶. Las vulnerabilidades vinculadas al género se ven potenciadas en la travesía migratoria para el caso de las mujeres, niñas y adolescentes. Una de las expresiones más extremas de las vulnerabilidades a las que se enfrentan las mujeres y niñas migrantes es la trata de personas¹⁷ y el tráfico ilícito de migrantes¹⁸.

El enfoque de ciclo de vida es muy relevante para el análisis de la migración, pues remite a las necesidades de protección social y niveles de riesgo diferenciados que se pueden potenciar en las distintas etapas del ciclo migratorio. El acceso a los servicios de salud, educación y seguridad social, entre otros, dependerán en gran medida del grado de universalidad del sistema de protección social de los países (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). Por ejemplo, la infancia representa una doble exposición a la vulnerabilidad, en cuanto niños y en cuanto migrantes. En los últimos años se ha evidenciado un fuerte incremento de la participación de niños, niñas y adolescentes migrantes, acompañados y no acompañados, siendo de principal preocupación el último grupo¹⁹. Además de ser vulnerables a riesgos tales como la violencia, explotación, abuso y la trata de personas, los niños, niñas y adolescentes están expuestos a la deserción escolar, el trabajo infantil y diversos traumas y trastornos psicosociales. Por otro lado, la adultez es la etapa

El enfoque de ciclo de vida es muy relevante para el análisis de la migración, pues remite a las necesidades de protección social y niveles de riesgo diferenciados que se pueden potenciar en las distintas etapas del ciclo migratorio.

¹⁶ Canales y Rojas (2018) encuentran que tanto la migración mexicana como la centroamericana son preferentemente masculinas, en contraste con la población migrante de otros países, que es preferentemente femenina. En el caso mexicano, el índice de masculinidad de la migración acumulada es de 1.09 hombres por mujer, relación que se eleva a 1.14 en el caso de los países del triángulo norte de Centroamérica. En otros países la relación se invierte y el volumen de mujeres supera en un 13.5% al de los hombres. Asimismo, Carrasco y Suárez (2018) encuentran que la inmigración reciente en el Brasil, la República Dominicana y México es principalmente masculina, llegando a 36% más hombres que mujeres para el caso mexicano.

¹⁷ Datos de 2016 muestran que las mujeres y las niñas son las principales víctimas de trata de personas en América Latina y el Caribe y eran traficadas en su mayoría con fines de explotación sexual. Entre las otras formas de explotación se incluye adopción ilegal y la mendicidad forzada, por ejemplo, en Bolivia (Est. Plur. de) se identificaron 170 víctimas de trata con fines de adopción ilegal entre 2014 y 2017 (UNODC, 2018).

¹⁸ Para más información en estos temas véase UNODC, disponible [en línea] <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html?ref=menuaside>; OIM disponible [en línea] <https://www.iom.int/es/lucha-contra-la-trata-de-personas>.

¹⁹ En total entre 2013 y 2017 se registraron 180.000 detenciones de niños, niñas y adolescentes no acompañados provenientes de los países del norte de Centroamérica, cifra que asciende a 244.000 si se agregan los casos de niños, niñas y adolescentes mexicanos (Canales y Rojas, 2018). Para más información, véase UNICEF (2017), "Más allá de las fronteras. Cómo lograr que los pactos mundiales sobre migración y refugiados protejan a los niños desarraigados", disponible [en línea] <https://www.unicef.org/media/48641/file>; CBP (2016), United States Border Patrol Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016, disponible [en línea] <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>.

del ciclo de vida que mejor sincroniza con la migración laboral, siendo clave la inserción de la población migrante en edad de trabajar al mercado laboral formal, pues es a través de este que se logra el vínculo con los sistemas de protección social, así como las políticas para el reconocimiento de formación o títulos extranjeros, que favorecen la integración laboral. Otra fuente adicional de vulnerabilidad de este grupo poblacional se relaciona con los vínculos previos con el sistema de protección social contributivo y las dificultades asociadas a la efectiva portabilidad de derechos, ya sea en caso de emigración o de retorno, siendo más probable que en esta etapa se generen los vacíos en las cotizaciones para el retiro. Con relación a las personas adultas mayores, los principales desafíos que enfrentan están vinculados con las políticas de portabilidad de derechos y beneficios, tales como las cotizaciones en los sistemas pensionales y el acceso al sistema de salud. En caso de retorno al país de procedencia, la no portabilidad significaría la pérdida de beneficios y derechos adquiridos en el país destino al no ser reconocidos debido a la falta de mecanismos de exigibilidad transnacional (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

La condición de migrante suele potenciarse con la discriminación étnico-racial en detrimento del bienestar y goce de derechos (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). En 2010, según datos de países con información censal, los inmigrantes internacionales indígenas en la región sumaban más de 83.000 personas y representaban una proporción muy baja de la población indígena de cada país de destino (menos de un 3,3%), con la excepción de Costa Rica, donde un 12,4% del total de las personas indígenas del país habían nacido fuera de sus fronteras nacionales. Asimismo, otras poblaciones, como la haitiana, sufren discriminaciones entrecruzadas derivadas tanto de su origen nacional como de la discriminación racial (CEPAL, 2019a).

Las vulnerabilidades y precariedades enfrentadas por la población migrante, y en particular por aquellos grupos que enfrentan múltiples niveles de discriminación se exacerban ante contextos de emergencias (véase el recuadro XII.3).

RECUADRO XII.3

Personas migrantes en el contexto del COVID-19

El impacto de la pandemia en las personas migrantes se puede reflejar en los siguientes tres ámbitos interrelacionados, que profundizan las vulnerabilidades y precariedades ya existentes antes de la crisis sanitaria:

- **Salud**

Las personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad carecen de condiciones de vida adecuadas, por lo que están mayormente expuestas a consecuencias negativas en la salud por la pandemia, a la vez que cuentan con herramientas limitadas para protegerse. Además de vivir y/o trabajar en condiciones de precariedad y hacinamiento, carecen también de acceso a otros servicios básicos tales como el agua y el saneamiento y alimentación. Asimismo, diversas barreras restringen el acceso a servicios de salud (incluidos los servicios de salud mental, psicosocial, de salud sexual y reproductiva), entre las que se destacan: factores jurídicos debido a su condición migratoria (regular o irregular), costos, desconocimiento de servicios gratuitos a los que tienen derecho, idioma, cultura, temor a deportación u otras sanciones y prácticas discriminatorias, entre otras. Un ejemplo de acciones en este ámbito es el gobierno de Perú que aprobó cobertura temporal en salud para refugiados y migrantes sospechosos o con resultados positivos para COVID-19.

- **Socioeconómico**

Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia afectan particularmente a aquellas personas migrantes que subsisten con medios inestables, como los trabajadores migrantes en la economía informal y sin acceso a un empleo decente y a medidas de protección social. Este grupo se ve más expuesto a los choques socioeconómicos ante la reducción de ingresos, al aumento del desempleo y al incremento de los precios de los productos básicos, entre otros. Entre los ejemplos de acciones se puede señalar que en noviembre de 2020, 32 países de la región habían implementado o adaptado las medidas de protección social para responder a la pandemia y atender a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. En tres medidas se hace mención explícita que entre sus destinatarios se considera a la población migrante: el Plan Panamá Solidario^a, el Colombia está contigo-Vulnerable migrante^b y el Apoyo económico para migrantes venezolanos del Perú^c.

Por otro lado, la caída de las remesas como resultado de la pérdida de empleo y salarios, aunado al cierre de los proveedores de envío por no ser considerados negocios esenciales, ha afectado a quienes las reciben en los países de origen y que usan estos flujos para cubrir las necesidades básicas, acentuando así su situación de pobreza^c. Como ejemplos se puede señalar que Guatemala^e y El Salvador^f se implementaron medidas para que los migrantes en el exterior puedan enviar remesas sin costo.

• Derechos humanos y protección

Los cierres de fronteras y otras restricciones de movimiento para frenar la propagación de COVID-19 tienen un impacto severo en los derechos de muchas personas migrantes que pueden verse enfrentadas a situaciones de peligro, como los niños, niñas y adolescentes no acompañados. Por ejemplo, las restricciones a la movilidad debido al cierre de fronteras, junto con la crisis socioeconómica enfrentada por los migrantes, puede hacer que las personas migrantes busquen los servicios de traficantes de migrantes, con lo que se exponen a la amenaza de la trata de personas y la explotación.

Asimismo, ante el cierre de fronteras muchos trabajadores migrantes quedaron varados en países de destino o tránsito, en tanto quienes pierdan sus trabajos corren el riesgo de quedar sin un estatus regular, pues se les revoca o suspende su visa y, además, pueden ser llevados transitoriamente a instalaciones con alto hacinamiento.

Algunas acciones en este ámbito son: i) en el Ecuador se extendió el plazo para que los migrantes venezolanos en su territorio soliciten una visa humanitaria hasta el final del estado de emergencia; ii) en Chile se estableció un sistema en línea a través del cual las visas y los permisos de permanencia se extienden automáticamente por seis meses, previa solicitud y iii) en Panamá se ofrece refugio a migrantes varados mientras se mantienen las restricciones de viaje internacional.

Se pueden presentar situaciones donde los migrantes son regresados por la fuerza a sus países de origen, los cuales no están preparados para recibirlos de manera segura ni para reintegrarlos adecuadamente. En el contexto del COVID-19 se empezaron a presentar flujos de migración de retorno, los cuales pueden continuar debido a la pérdida de empleos y ausencia de redes de protección en los países de destino^g.

El miedo al COVID-19 exacerbó los ya altos niveles de xenofobia, racismo y estigmatización. En un contexto de crisis se hace evidente la urgencia de enfoques inclusivos para las personas migrantes, como la salud universal como herramienta de respuesta ante el COVID-19 y satisfacer sus necesidades y vulnerabilidades independientemente de su estatus migratorio.

Pese a este complejo panorama, la crisis ofrece una oportunidad para evaluar las contribuciones positivas al desarrollo sostenible por parte de las personas migrantes, además de su potencial contribución para la recuperación de la sociedad post-pandemia. La pandemia destacó la contribución que los migrantes hacen a las sociedades y a las economías: los migrantes se desempeñan como trabajadores esenciales en los sistemas nacionales de salud, en la economía del cuidado y en las cadenas de suministro de alimentos. Algunos ejemplos en esta línea se observan en el Perú, Chile y la Argentina, donde se permitió que los médicos refugiados, enfermeras y otras personas con capacitación médica en el extranjero trabajen durante la respuesta al COVID-19.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de UNDESA (2020), Policy Brief: COVID-19 and People on the Move, Naciones Unidas, junio de 2020. Disponible [en línea] https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf.

^a Para más información véase [en línea] <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Plan-Panama-Solidario-arrancara-la-proxima-semana>.

^b Para más información véase [en línea] <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>.

^c Para más información véase [en línea] <https://peru21.pe/peru/venezolanos-en-peru-recibiran-apoyo-economico-durante-cuarentena-adelanto-el-ministro-de-relaciones-exteriores-coronavirus-covid-19-comunidad-internacional-noticia/>.

^d Datos de los países centroamericanos indican una reducción de las remesas desde marzo, y estimaciones para América Latina y el Caribe prevén una caída del 19,3%. Para más información véase [en línea] <https://rosanjose.iom.int/SITE/es/blog/como-se-ven-afectadas-las-remesas-por-la-covid-19>.

^e Para más información véase [en línea] <https://www.guatemala.gob.gt/guatemaltecos-varados-en-ee-uu-retornaron-al-pais/>.

^f Para más información véase [en línea] <https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-lanza-iniciativa-de-envio-de-remesas-con-costo-cero-y-descuentos-en-mayo/>.

^g Por ejemplo, véase [en línea] <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/regreso-de-migrantes-venezolanos-a-su-pais-por-la-crisis-del-coronavirus-484642>.

RECUADRO XII.3 (conclusión)



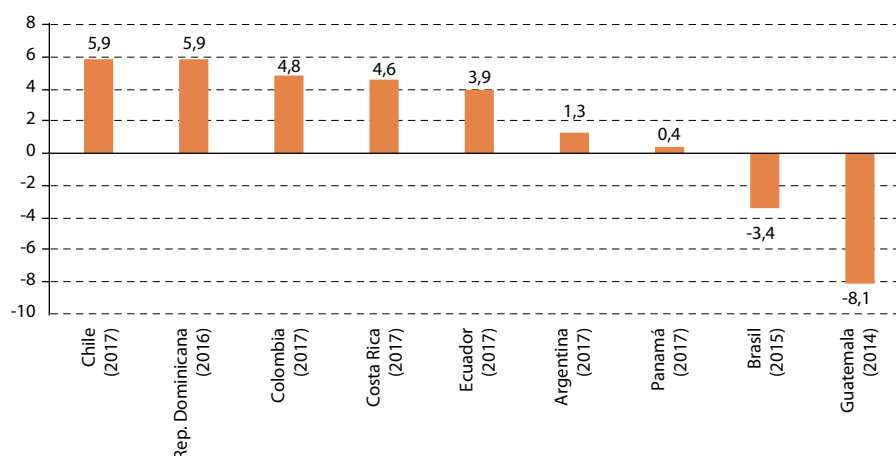
La condición migratoria constituye un factor que interactúa con otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social. Las dificultades de por sí enfrentadas por las personas migrantes, especialmente si se encuentran en situación irregular²⁰ o de apátrida²¹, se potencian de forma negativa cuando a éstas se suman discriminaciones, abusos y falta de oportunidades por situación socioeconómica, razones de género, edad, condición étnico-racial, discapacidad o condicionantes asociadas al territorio, tanto de origen como de tránsito y destino, generando diversos tipos y grados de vulnerabilidad y riesgo (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

1. Pobreza

Una estimación de la probabilidad de una persona de encontrarse en situación de pobreza en caso de ser inmigrante en comparación con la probabilidad de situación de pobreza de una persona no migrante con las mismas características socioeconómicas (edad, sexo, educación, zona de residencia y características del hogar, entre otras) identificó tres situaciones diferentes en la incidencia de pobreza: i) países donde la pobreza es mayor entre los migrantes (efecto positivo): Chile (con una tasa de pobreza 5,9 puntos porcentuales mayor entre los migrantes), Colombia, Costa Rica y la República Dominicana; ii) países donde la pobreza no difiere significativamente entre los migrantes y los no migrantes (efecto neutro): la Argentina (con una tasa de pobreza 1,3 puntos porcentuales mayor entre los migrantes) y Panamá; iii) países donde la pobreza es menor entre los migrantes (efecto negativo): el Brasil (la incidencia de la pobreza entre los migrantes es 3,4 puntos porcentuales menor que entre los no migrantes) y Guatemala (véase el gráfico XII.3) (CEPAL, 2019a).

GRÁFICO XII.3

América Latina (9 países): diferencia en la condición de pobreza según estatus migratorio^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la base de CEPAL (2019a), Panorama Social de América Latina 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago. Publicaciones de las Naciones Unidas.

^a Efecto marginal estimado del estatus migratorio sobre la condición de pobreza. El valor del efecto muestra la diferencia entre ambas probabilidades.

²⁰ De acuerdo con la OIM (2018), la irregularidad puede expresarse a través de vías tales como: cruzar una frontera sin autorización, prolongar la estancia autorizada en el visado, ejercer actividades no permitidas en las condiciones del visado (por ejemplo, trabajar), nacer en una situación irregular o permanecer en un territorio tras la negación del visado o de asilo. Los migrantes irregulares pueden ser arrestados, detenidos y deportados sin poder defenderse siguiendo los lineamientos y las garantías del debido proceso (UIP, 2015).

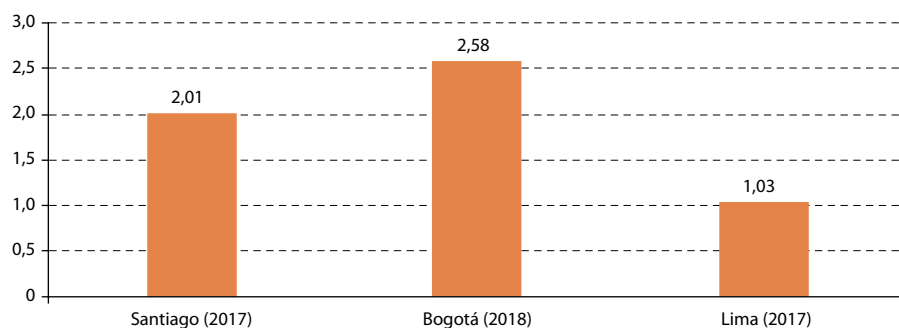
²¹ Según la ACNUR (2014), las personas pueden convertirse en apátridas a causa de lineamientos políticos, legales o administrativos, o por el establecimiento de nuevas fronteras entre países. La inexistencia de lazos entre un Estado y un individuo es la que hace que una persona sea apátrida. Las personas apátridas recurrentemente son tratadas como inmigrantes irregulares. Para más información sobre las personas apátridas véase [en línea] <https://www.unhcr.org/ibelong/es/que-es-la-apatridia/>, <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

La probabilidad de una persona de encontrarse en situación de pobreza es mayor en caso de ser inmigrante en comparación con una persona no migrante en la mayoría de los países de la región donde hay datos.

2. Vivienda

Uno de los principales problemas relacionados con las condiciones de vida es el alto grado de hacinamiento que experimentan las personas migrantes (durante el tránsito, retorno y destino). La información de los censos ilustra esta situación para los lugares de destino: el censo de Chile (2017) muestra que, en promedio, 33% de las personas migrantes que residen en Santiago viven en condiciones de hacinamiento; el censo de Colombia (2018) muestra que en Bogotá un 37% se encuentra en condición de hacinamiento, y el Censo de Perú (2017) muestra que, en promedio, un 23% de las personas migrantes residentes en Lima están en esas condiciones. Asimismo, la tendencia al hacinamiento entre la población migrante es mayor que para la población local (véase el gráfico XII.4). Además, en las ciudades se observa que hay territorios donde el porcentaje correspondiente a los hogares de migrantes llega a triplicar el de la población local (CEPAL, 2020).

GRÁFICO XII.4
Santiago, Bogotá y Lima: cociente de sobrehacinamiento
de las personas migrantes respecto a la población
local, alrededor de 2018^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), “Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible”, Informes COVID-19, Santiago, noviembre.

^a El cociente se expresa como un cociente entre el porcentaje de hacinamiento de las personas migrantes y el de las personas no migrantes.

3. Mercado de trabajo

Los niveles de desempleo y los sectores de actividad en los cuales se insertan los migrantes recientes y antiguos (menos y más de cinco años en el país de destino, respectivamente) también son diferentes a los de la población local y se aprecian, además, marcadas diferencias en función del sexo²². Con relación a las tasas de desempleo se pueden distinguir tres escenarios: i) son recurrentemente menores en los migrantes antiguos en comparación con la población local; ii) son menores entre la población local que en los migrantes recientes, excepto en Chile; y iii) las mujeres presentan mayores tasas de desempleo que los hombres en todos los subgrupos, excepto en la Argentina (migrantes antiguos) y México (véase el gráfico XII.5) (CEPAL, 2019a).

En todos los países las migrantes se encuentran sobrerrepresentadas en el trabajo doméstico remunerado en comparación con la población local (véase el gráfico XII.6). El trabajo doméstico es la principal rama de actividad para mujeres inmigrantes en la Argentina, Chile, Costa Rica y Venezuela (Rep. Bol. de) (CEPAL/OIT, 2017). Las trabajadoras

²² Según Sabates-Wheeler y Koettl (2010), la discriminación contra las personas migrantes en términos de derechos sociales y laborales también hace que su mano de obra resulte más barata para los empleadores a costa de los trabajadores locales (CEPAL, 2019a).

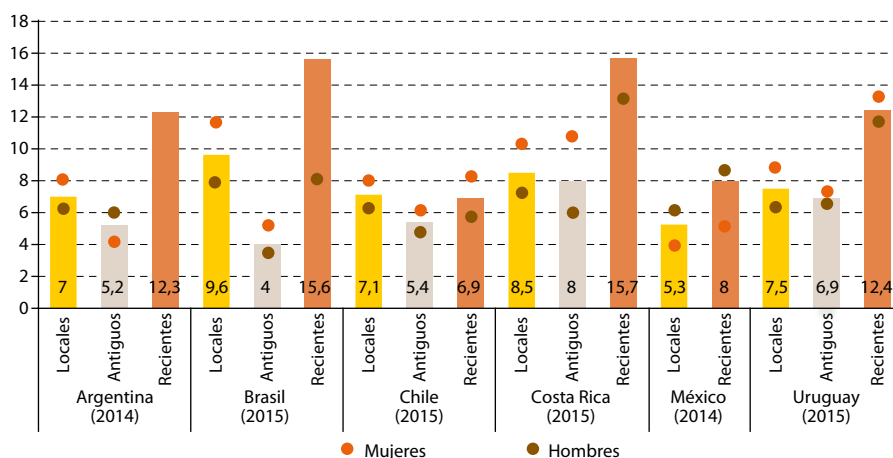
ESTADÍSTICAS

En comparación con la población local, en todos los países las migrantes se encuentran sobrerrepresentadas en el trabajo doméstico remunerado.

domésticas remuneradas migrantes provienen de distintos sectores sociales y situaciones que han marcado su proyecto migratorio. En muchos casos, sus trayectorias laborales previas no están relacionadas con el trabajo doméstico remunerado (CEPAL, 2019a).

GRÁFICO XII.5

América Latina (6 países): tasa de desempleo de la población local, migrantes recientes y antiguos^a, por sexo, alrededor de 2015
(En porcentajes)

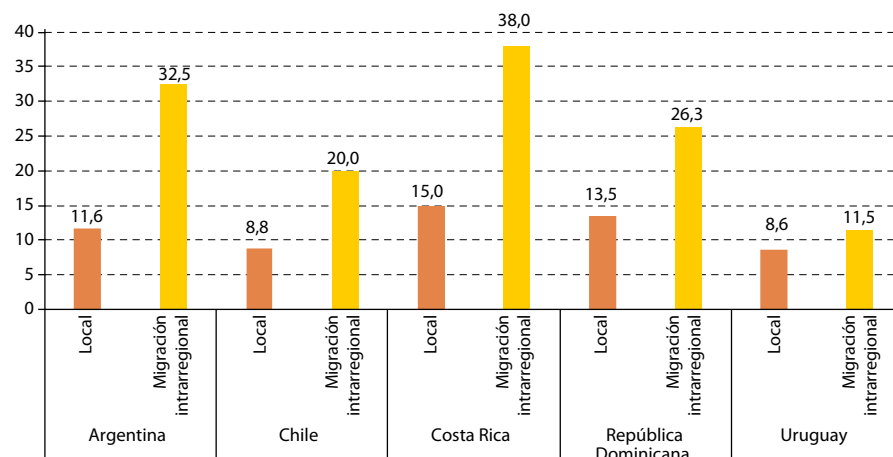


Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la base de CEPAL (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.

^a Migrantes recientes: menos de cinco años en el país destino. Migrantes antiguos: más de cinco años en el país de destino.

GRÁFICO XII.6

América Latina (5 países): proporción de personas ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, mujeres de 15 años o más, alrededor de 2015^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.

^a República Dominicana n < 40 casos.

En el caso del mercado laboral para los hombres migrantes, algunos sectores que destacan son el agropecuario (Paraguay, República Dominicana y Venezuela (Rep. Bol. de)), la construcción (Argentina, Costa Rica y República Dominicana) y servicios financieros

(Bolivia (Est. Plur. de), Chile, México y Uruguay) (CEPAL/OIT, 2017). No obstante, en términos de nivel educativo se aprecian inmigrantes de diversos niveles de calificación (CEPAL y OIT, 2017), por lo tanto, es esperable que el conjunto de inmigrantes con bajos niveles de educación formal se concentren en rubros de ocupaciones menos calificadas, y viceversa.

Asimismo, varios estudios muestran altos niveles de informalidad entre los trabajadores inmigrantes. Por ejemplo, en 2011 en la Argentina un 67,4% de los inmigrantes de origen sudamericano se encontraba en situación de informalidad laboral, frente a un 41,7% de los trabajadores no migrantes y un 41,8% de los migrantes internos. En Costa Rica, el 29% de todos los trabajadores migrantes y el 32% de las trabajadoras migrantes estarían en la economía informal. En 2012 en la República Dominicana el 83,6% de los trabajadores migrantes haitianos del sector agrario trabajaban de manera informal, mientras que en la construcción esta tasa alcanzó un 91% (CEPAL/OIT, 2017).

4. Flujos y costos por remesas

El aumento de los ingresos de los migrantes puede impactar en el bienestar y el desarrollo humano de sus familias, ya sea directa (si residen juntos) o indirectamente a través de remesas (OIM, 2018)²³. Estos flujos son muy importantes para algunos países, superando incluso los niveles de la asistencia oficial para el desarrollo (CEPAL, 2018a; OIM, 2018). Su importancia económica depende de la estructura productiva de cada país receptor; por ejemplo, en 2017 las remesas llegaron a constituir más del 15% del PIB en países como Honduras (20,3%) y El Salvador (19,3%), mientras que en otros no alcanzaron el 3% del PIB (2,6% en México; 0,9% en Costa Rica y 0,7% en Panamá) (CEPALSTAT, 2019). Estimaciones de la CEPAL (2019a), muestran que las tasas de pobreza considerando el total de la población de El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana aumentarían entre un 1,5% y un 2,4% si no fuera por las remesas. Además, la participación de las remesas en el total de los ingresos de la población alcanza los mayores porcentajes en Honduras (5,2%), El Salvador (4,9%) y la República Dominicana (4,8%) (CEPAL, 2019a). Asimismo, es de destacar que 51% de los guatemaltecos que recibieron remesas en 2016 vivían en zonas rurales (CEPAL, 2018b).

No obstante la importancia de las remesas, los costos asociados a su envío continúan siendo elevados en algunos corredores específicos, variando según los canales y operadores utilizados. Por ejemplo, en el Caribe el valor del corredor más costoso (de Estados Unidos a Cuba²⁴) es el doble al cobrado en el de menor costo (España a República Dominicana) (Mejía, 2018). De acuerdo con un informe de la OIM, los costos de envío de las remesas sur-sur tienden a ser más altos que los envíos que circulan por los corredores sur-norte, debido a la menor competencia que existiría en esos mercados, favoreciendo de esta manera los mecanismos informales (Stefoni, 2018). Datos del Banco Mundial (2019a y 2019b) muestran que durante el primer trimestre de 2019 el costo promedio de una transacción de 200 dólares hacia América Latina y el Caribe desde diversas regiones fue de 6,20%, desde Estados Unidos de 5,52%²⁵, mientras que se aprecia un ascenso a 6,83% en el caso de las transacciones realizadas dentro de la misma región.

ESTADÍSTICAS

En 2017, las remesas llegaron a constituir más del 20,3% del PIB en Honduras y un 19,3% en El Salvador.

²³ De acuerdo con datos de BBVA (2018), el principal uso al que se las destina en México es para cubrir necesidades básicas de comida y vestido (en promedio 80%), mientras que el 20% restante se emplea en salud, educación y pagar deudas, así como abrir un negocio. En el Ecuador, el individuo puede llegar a invertir hasta el 10% del monto de las remesas en actividades productivas (González Casares, Viera Mendoza y Ordeñana Rodríguez, 2009, citado en Padilla, Santamaría y Villarreal, 2019).

²⁴ El costo promedio en este corredor fue de 9,41% y 13,98% durante el primer trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2018, respectivamente (Banco Mundial, 2019b).

²⁵ Ecuador es el destino con un menor costo, ubicándose en 3,77% durante el primer trimestre de 2019 (Banco Mundial, 2019b).

C. Políticas prioritarias para reducir las desigualdades que enfrentan las personas migrantes

PROPUESTAS



Algunas políticas prioritarias para reducir las desigualdades que enfrentan las personas migrantes consideran:

- Regularizar a las personas migrantes para reducir su vulnerabilidad y facilitar la atención de posibles situaciones de irregularidad, trata de personas y flujos migratorios mezclados (CEPAL, 2019c).
- Promover el acceso a la educación y la salud para todos los migrantes.
- Asegurar la portabilidad de las prestaciones sociales de los migrantes.
- Reducir los costos de las remesas e inclusión financiera para multiplicar el impacto económico en las comunidades de origen.

La creación de más oportunidades de trabajo decente en los países de origen es esencial para que migrar sea una opción y no una necesidad, y las políticas públicas en los países de destino deben crear condiciones para favorecer la igualdad entre el nacional y el migrante y no limitarse solo a la gestión de la migración (CEPAL, 2018a), especialmente dado el carácter laboral que tiene la inmigración en América Latina. La promoción de estrategias integrales de desarrollo social en el ámbito nacional, subnacional y local es fundamental, así como la creación de mercados de trabajo inclusivos en los países de origen, tránsito y destino, con medidas que aseguren y protejan el trabajo decente como principio de la integración económica y cultural.

Más allá de las políticas específicas, éstas deben reconocer a las personas migrantes como titulares de derechos y enmarcarse dentro de políticas públicas que brinden respuestas de largo plazo a la migración internacional (CEPAL, 2019a). Además, todas las iniciativas y políticas debiesen adoptar y reforzar de forma transversal el enfoque de género, el étnico-racial, el generacional, el territorial y la perspectiva de los derechos (CEPAL, 2019a).

1. Regularización migratoria

Existe una fuerte relación entre el acceso a la identidad y las políticas de inclusión social y laboral, por lo tanto, para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de los migrantes es necesario implementar mecanismos que permitan el acceso a documentación local y políticas de promoción de la regularización. Por ejemplo, algunos de los instrumentos utilizados durante las distintas etapas del ciclo migratorio son las campañas informativas y la asesoría legal (en especial consular). Asimismo, es clave la coordinación entre políticas laborales y migratorias para no obstaculizar la obtención de contratos de trabajo e impedir que la pérdida del empleo implique la pérdida del permiso de residencia (CEPAL, 2019a y 2019b)²⁶. Además, son necesarios mayores esfuerzos para la cuantificación de los movimientos irregulares, pues una mejor comprensión de la naturaleza y de la magnitud de estos flujos facilitaría el diseño e implementación de estrategias más eficaces.



POLÍTICAS

Para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de los migrantes es necesario implementar mecanismos que permitan el acceso a documentación del país y políticas de promoción de la regularización.

²⁶ En contraste, como respuesta a la diversificación y aparición de nuevos flujos migratorios en la región, varios países de tránsito y de destino han implementado medidas restrictivas con el fin de incrementar el control y la protección de sus fronteras. Por ejemplo, en noviembre de 2015, Nicaragua cerró su frontera sur (debido al incremento de migrantes cubanos y haitianos), mientras que en diciembre de 2015 Costa Rica prohibió la entrada de cubanos y en agosto de 2016 cerró sus fronteras a todos los migrantes irregulares (OIM, 2018).

Entre los ejemplos de los Estados que han impulsado diferentes procesos de regularización migratoria, algunos de carácter universal, otros orientados a determinadas nacionalidades y/o sectores laborales, se encuentran:

- En Costa Rica, la Dirección General de Migración y Extranjería, en coordinación con el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Nacional de Aprendizaje proporcionan atención a estudiantes extranjeros menores de 18 años que quieran regularizar su situación migratoria o que deseen estudiar y se encuentren en condición migratoria irregular (Canales y Rojas, 2018).
- Bajo el Acuerdo para Regularizar la Situación Laboral y Migratoria de nacionales del Ecuador y el Perú en 2006, y el Estatuto Migratorio permanente Ecuador-Perú, en el Ecuador se emitieron 2000 visas de trabajo para migrantes peruanos y sus familias, y años más tarde se emitieron 2.993 visas de amparo y 232 visas laborales (Stefoni, 2018).
- En 2010, en el marco del Programa Patria Grande de la Argentina²⁷, dirigido a los inmigrantes provenientes de los países miembros del MERCOSUR, se logró la regularización de aproximadamente 424.000 personas, 100.000 de las cuales recibieron permisos permanentes y 126.000 temporarios, y en su mayoría provenían del Paraguay y Bolivia (Est. Plur. de). En 2013 se inició el proceso de regularización para extranjeros originarios de la República Dominicana y Senegal, mientras que en 2014 para extranjeros coreanos (Stefoni, 2018).
- En el Paraguay se han realizado jornadas de regularización en el marco del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y del Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur. La jornada más reciente fue en noviembre de 2014 (Stefoni, 2018).
- En Chile desde el retorno a la democracia se han llevado a cabo tres procesos de regularización migratoria (denominados “amnistías”), en 1998, 2007 y 2018 (CEPAL, 2019a).
- En el segundo semestre de 2019 se implementó en Colombia la medida temporal “Primero la niñez”²⁸ con el objetivo de brindarle la nacionalidad colombiana a niños y niñas nacidos a partir del 19 de agosto de 2015 en el territorio y cuyos padres y madres son venezolanos.
- El Gobierno de Trinidad y Tabago abrió en junio de 2019 un proceso de regularización en el cual se inscribieron 16.523 venezolanos, a quienes fue otorgada una exención del permiso de trabajo (inicialmente válida durante 6 meses) para que pudieran trabajar y acceder a servicios de salud y educación (CEPAL, 2019a).

2. Acceso a servicios de salud, educación y vivienda

El conjunto de servicios de salud debe adaptarse ante la llegada a veces masiva de este segmento de población, tanto en los países de tránsito como en los países de destino (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). En Colombia, el Ministerio de salud y protección social diseñó el “Plan de respuesta del sector salud al fenómeno migratorio”, como respuesta principalmente al alto flujo de migrantes venezolanos. Tanto los colombianos que han retornado al país como los inmigrantes regulares y los inmigrantes venezolanos portadores del Permiso Especial de Permanencia se pueden afiliar al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En el caso de los inmigrantes irregulares, se asegura la atención inicial de urgencias.

²⁷ Para más información véase [en línea] http://csm-osumi.org/sites/default/files/documentos%20csm/argentinaen_sp_o.pdf.

²⁸ Para más información véase [en línea] <https://www.migracioncolombia.gov.co/primeroalaninez/>.



POLÍTICAS

Es necesario implementar acciones para facilitar los procesos de reconocimiento y convalidación de estudios completados en el extranjero, pues la certificación de estudios previos permite la reinserción escolar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y es un determinante para mejorar y ampliar las posibilidades de inserción laboral de los trabajadores migrantes.

En el ámbito educativo, además de considerarse el acceso a la educación obligatoria para niños, niñas y adolescentes migrantes, es necesario implementar acciones para facilitar los procesos para el reconocimiento y convalidación de estudios completados en el extranjero, pues la certificación de estudios previos permite la reinserción escolar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y es un determinante para mejorar y ampliar las posibilidades de inserción laboral de los migrantes trabajadores. Los convenios multilaterales en materia educativa pueden facilitar este proceso (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). Algunas lecciones importantes se pueden extraer de la experiencia de Chile: los hijos de los migrantes deben ser incorporados a la educación básica e infantil²⁹; la red pública de salud debe proporcionar a todos los niños, niñas y adolescentes extranjeros menores de 18 años y a las mujeres embarazadas atención de salud³⁰ (OEA, 2015). Otro ejemplo ofrece México. En 2017 el país puso en marcha el programa “Educación sin Fronteras”. Entre sus objetivos se encuentra: asegurar el derecho a la educación de nacionales en retorno, migrantes, refugiados y beneficiarios de protección complementaria; brindar asesoría educativa para iniciar, continuar, concluir o certificar la educación primaria y secundaria; integrar a los migrantes en instituciones de educación básica y media superior; instalar módulos para difundir la oferta educativa pública en los 11 puntos de repatriación de las fronteras; facilitar el ingreso de los estudiantes al Sistema Educativo Nacional aun cuando no se cuente con los documentos académicos o de identidad³¹.

Con relación al acceso a vivienda, los servicios prestados por los Estados por lo general se dan a través de albergues y campamentos temporales. Dado el déficit habitacional urbano que enfrentan los países de América Latina y el Caribe se hace necesario aprender de las experiencias de las medidas implementadas en otras regiones del mundo, entre las cuales destacan: vales de alquiler; reutilización de edificios vacíos y subsidios para el mejoramiento y ampliación de viviendas³². Por ejemplo, en Chile se entregaron casi 10 mil subsidios de vivienda a migrantes entre 2010 y 2017; se destaca que los inmigrantes que quisieran postular a estos beneficios debían contar con residencia permanente y acreditar cinco años de antigüedad. En 2014 se eliminó la exigencia de antigüedad³³.

3. Portabilidad de derechos

La baja prioridad en las propias instituciones de la seguridad social para implementar los convenios y difundir la información sobre los procedimientos y requisitos formales constituyen un desafío para hacer efectiva la portabilidad de derechos. Otro desafío es la falta o insuficiencia de mecanismos de coordinación entre los sistemas de seguridad social de los países origen, tránsito y destino, así como la ausencia de una institucionalidad que permita darles vida (CEPAL, 2019a; Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). Además de los convenios bilaterales, algunos ejemplos en la región son:

- Decisión número 545 del Instrumento Andino de Migración Laboral de la CAN de 2003³⁴, que otorga el derecho a los trabajadores migrantes andinos a ser afiliados a uno de los sistemas de seguridad social o prestaciones sociales existentes en el país receptor y a participar de todos sus beneficios, de conformidad con la normativa vigente. Se garantiza además el derecho a que las aportaciones que

²⁹ Para más información véase Ministerio de Educación, Chile [en línea] <https://migrantes.mineduc.cl/>.

³⁰ Para más información véase Ministerio de Salud, Chile [en línea] <https://www.minsal.cl/salud-migrantes/>.

³¹ Para más información véase Gobierno de México [en línea] <https://www.gob.mx/inea/acciones-y-programas/educacion-sin-fronteras-190952>.

³² Para más información véase [en línea] <https://blogs.worldbank.org/es/voces/soluciones-de-vivienda-ante-la-crisis-migratoria-de-latinoamerica>.

³³ Para más información véase [en línea] <https://www.minvu.cl/preguntas-frecuentes/informacion-general-de-subsidios/que-requisitos-basicos-debo-cumplir-para-postular-a-un-subsidio-habitacional/> y <https://fau.uchile.cl/noticias/162909/equipo-u-de-chile-propone-arriendo-protégido-para-inmigrantes->.

³⁴ Para más detalles véase [en línea] <https://www.colombianosune.com/sites/default/files/Decisi%C3%B3n%20545%20de%20la%20CAN.pdf>.

hayan realizado en cualquiera de los países miembros sean contabilizadas para el acceso a los beneficios de la seguridad social o prestaciones sociales.

- Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, firmado en 1997 y en vigencia desde 2005³⁵, que concede prestaciones pecuniarias y de salud, de acuerdo con la legislación de cada país miembro. Los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de los Estados Parte serán considerados para la concesión de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte.
- Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que entró en vigor en octubre de 2011 e incluye los países de América Latina, España y Portugal³⁶. Este Convenio, además de presentarse como una solución a largo plazo, tiene por objeto coordinar las legislaciones nacionales en materia de pensiones, sin modificarlas, contribuyendo a garantizar la seguridad económica en la vejez entre Estados cuyos modelos de seguridad social son muy distintos entre sí. A la fecha ha sido ratificado por 12 países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de) (CEPAL, 2019a).

4. Reducción de los costos de las remesas e inclusión financiera

En América Latina y el Caribe es necesario facilitar el envío de las remesas mediante la reducción de sus costos, el cual no sólo afecta el volumen enviado sino también los recursos recibidos por los destinatarios (CEPAL, 2018a; Mejía, 2018), así como avanzar hacia una canalización productiva de estos flujos de dinero (Stefoni, 2018). La industria *FinTech* (tecnología financiera) y la banca electrónica pueden jugar un rol fundamental en la reducción de costos de los servicios de las transferencias y en expandir el acceso a los servicios financieros a la población tradicionalmente excluida de estos. Esta preocupación se refleja explícitamente en la meta 10.c. de los ODS ("De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%"). De manera similar, el objetivo N° 20 del Pacto Mundial sobre Migración, mediante diversas acciones busca promover un envío más rápido, económico y seguro de remesas a través de canales legales³⁷.

En la región destaca el caso de México, donde se han diseñado productos financieros a los que pueden acceder los migrantes desde su lugar de residencia y, además, utilizar los servicios tanto en México como en su país destino. Algunos programas para reducir los costos de las remesas y promover canales formales e inclusión financiera son (Padilla, Santamaría y Villarreal, 2019)³⁸:

- L@Red de la Gente y Directo a México de la Sociedad Nacional de Crédito (anterior Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)) de México: para el pago de remesas que envían mexicanos residentes en Estados Unidos a un bajo costo, que oscila entre 3 y 5 dólares.
- La Debicuenta Exprés del Banco de Bienestar de México: es una cuenta de depósito a la vista con tarjeta de débito que los migrantes pueden abrir en línea desde cualquier lugar. Ofrece un tipo de cambio preferencial y autoriza nombrar a un tercero que con una tarjeta de débito puede disponer del dinero en México.

³⁵ Para más detalles véase [en línea] http://www.observatorio.net/Contenido/Documentos/1%20Acuerdo%20multilateral%20Dec_019_097_.pdf.

³⁶ Para más detalles véase [en línea] <https://oiss.org/convenio-multilateral/>.

³⁷ Para más información véase [en línea] https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.

³⁸ Para mayor información véase [en línea] <http://www.directoamexico.com/>; <https://www.lareddelagente.com.mx/>; <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-3x1-para-migrantes>; <http://www.fsv.gob.sv/vivienda-cercana/>.



Ejemplos para fomentar las inversiones productivas y adquisición de activos incluyen:

- Programa 3x1 para Migrantes de la Secretaría de Bienestar de México: apoya las iniciativas de los migrantes organizados para realizar proyectos que contribuyan al desarrollo de sus localidades de origen.
- El crédito Regresa y Emprende de Nacional Financiera (NAFIN) de México: destinado a todos los migrantes en retorno y sus familias que deseen iniciar un negocio.
- Programa Vivienda Cercana del Fondo Social para la Vivienda de El Salvador: mediante el programa se puede financiar y pagar las cuotas del crédito con las remesas familiares.
- Programa Vivienda para mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: promueve programas que respondan a las necesidades de construcción y adquisición de vivienda en México.

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), Panorama Social de América Latina 2019 (LC/PUB.2019/22-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.



- C. Maldonado, J. Martínez y R. 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 (LC/TS.2018/62), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44021>.



- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018), Informe sobre las migraciones en el mundo 2018, OIM, Cinebra [en línea] https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf.



- Página de las Naciones Unidas que establece una red para la migración con el fin de garantizar un apoyo eficaz, oportuno y coordinado a todo el sistema a los Estados Miembros: <https://migrationnetwork.un.org/>.



- Para información entre los ODS y la migración: <https://migrationdataportal.org/sdgs>.

E. Preguntas

- Revise los marcos legales de migración existentes en su país ¿Considera la legislación el derecho de los migrantes a acceder, por ejemplo, a los servicios de salud? ¿La población migrante tiene acceso a determinados servicios? ¿El acceso está condicionado según el estatus migratorio o de residencia?
- Escoja uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad y dé ejemplos concretos de cómo se potenciaría la desigualdad dada la condición de migrante en su país (comparando la situación entre población local y migrante).
- ¿Cuáles son los principales retos que su país enfrenta en la integración de los migrantes? Según usted ¿cuáles son los dos ámbitos de atención prioritaria que requieren los inmigrantes en su país (por ejemplo: salud, educación, vivienda, nutrición, trabajo decente, visado y documentos de identificación o cultura)? ¿Qué podría hacer (o evitar) el país para mejorar la integración social y laboral de los migrantes?
- ¿Cuál es el peso de las remesas en la economía de su país? ¿Cuál es el costo del envío de remesas desde aquellos países en donde residen la mayoría de los y las connacionales? Averigüe si en su país existen programas que vinculen las remesas con programas de acceso a vivienda o de inversión en activos productivos.
- Investigue acerca de las políticas públicas que estén destinadas a la población migrante en su país ¿En qué medida considera que responden a los dos ámbitos de atención prioritaria identificados en el punto anterior? En caso de ausencia ¿Qué propondría?

Referencias bibliográficas

ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2014), “Acabar con la apatridia en 10 años”. Disponible [en línea] <https://www.unhcr.org/ibelong/es/informe-especial/>.

BM (Banco Mundial) (2019a), *An analysis of trends in cost of remittance services. Remittance prices worldwide*. Issue 29, Banco Mundial, Washington D.C. Disponible [en línea] https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_march_2019.pdf.

____ (2019b) *Remittance prices worldwide*. Disponible [en línea] <https://remittanceprices.worldbank.org/en>.

Canales, A. y M. Rojas (2018), “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica”, Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, *Serie Población y Desarrollo* 124 (LC/TS.2018/42), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/43697/S1800554_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Carrasco, I. y J.I. Suárez (2018), “Migración internacional e inclusión en América Latina. Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares”, *Serie Políticas Sociales* N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43947>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), “Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible”, Informes COVID-19, Santiago, noviembre. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/fr/node/52652>.

____ (2019a), *Panorama Social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.

____ (2019b), *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>.

____ (2019c), Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe 2018. Migración internacional, Santiago de Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/5/S1800914_mu.pdf.

- _____. (2018a), "Informe final de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de expertas y expertos en migración internacional preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular" (LC/TS.2018/15). Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43353>.
- _____. (2018b), "Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica" (LC/PUB.2018/23), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44292/1/S1801072_es.pdf.
- _____. (2015), "Guía operacional para la Implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo" (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38935/1/S1500860_es.pdf.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2017), "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe 2017. La migración laboral en América Latina" (LC/TS.2017/30), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41370-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-la-inmigracion-laboral-america-latina>.
- López, J.A., R. Padilla y F.G. Villarreal (2019), "Estrategias para el uso productivo de remesas familiares e inclusión financiera: estudio de caso de la cadena de turismo de Sacatepéquez, Guatemala", Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/87/Rev.1 LC/MEX/TS.2019/22/Rev.1, Ciudad de México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44962/1/S1901113_es.pdf.
- Maldonado, C., J. Martínez y R. 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 (LC/TS.2018/62)), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44021>.
- Mejía, W. (2018), *Panorama de la migración internacional en el Caribe*, Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Serie Población y Desarrollo 122 (LC/TS.2018/28), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43582-panorama-la-migracion-internacional-caribe>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2008), *Migration Then and Now*, En *OECD Insights: International Migration*, París, pág. 19-39. Disponible [en línea] <https://www.oecd.org/insights/43648365.pdf>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), *Migración internacional en las Américas*, Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015, OEA, Washington D.C. Disponible [en línea] <https://www.oas.org/docs/publications/sicremi-2015-spanish.pdf>.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2018), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*, OIM, Ginebra. Disponible [en línea] https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf.
- _____. (2006), "Glosario sobre migración, Derecho internacional sobre migración N° 7", OIM, Ginebra. Disponible [en línea] https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.
- Padilla, R., J. Santamaria, F.G. Villareal (2019), "Estrategias para el uso productivo de las remesas familiares e inclusión financiera". Estudio de caso de la cadena de tomate y chile verde en El Salvador, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/70/Rev.1), Ciudad de México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44934/1/S1901016_es.pdf.
- Stefoni, C. (2018), *Panorama de la migración internacional en América del Sur*, Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Serie Población y Desarrollo 123 (LC/TS.2018/32), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43584-panorama-la-migracion-internacional-america-sur>.
- UIP (Unión Interparlamentaria) (2015), *Migración, derechos humanos y gobernanza*, Manual para Parlamentarios N° 24, Naciones Unidas y UIP, Ginebra. Disponible [en línea] https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf.
- UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2018), *Global Report on trafficking in persons 2018*, Naciones Unidas, Viena. Disponible [en línea] https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf.



Capítulo XIII

Desigualdad territorial¹

A. Marco normativo

Aunque no existe un instrumento de carácter global referente a la garantía de derechos a nivel territorial, en los últimos años se han consolidado acuerdos intergubernamentales con una especial mirada a los problemas territoriales. A nivel global están la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015a), Habitat III (Naciones Unidas, 2017) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015b)². En el caso de la Agenda 2030, el peso otorgado a lo local es relativamente menor; sin embargo, aparece mencionado en varias partes, destacando su rol en: fomentar la resiliencia de los pobres frente a desastres (ODS 1); asegurar participación plena de las mujeres en los gobiernos locales (ODS 5); apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento (ODS 6); elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales (ODS 8); salvaguardar el patrimonio cultural y natural, y aumentar asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres (ODS 11); fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países (ODS 13); aumentar la capacidad de las comunidades locales para perseguir oportunidades de subsistencia sostenibles (ODS 15); garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades locales (ODS 16); fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17).

En Habitat III y en el Marco de Sendai, lo local y subnacional son señalados de manera explícita y destacada. La Nueva Agenda Urbana creada a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas Habitat III es de especial relevancia para América Latina y el Caribe por su énfasis en ciudades inclusivas y su defensa del acceso y disfrute igualitario a las ciudades como un derecho humano. A su vez, el Marco de Sendai ofrece acciones concretas que se pueden tomar para proteger los beneficios del desarrollo contra el riesgo de desastres. El nivel local es destacado a través de todo el Marco de Sendai para focalizar acciones prioritarias relativas a comprender el riesgo de desastres; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

¹ Este capítulo fue preparado por Raúl Holz, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Varinia Tromben, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División.

² Para mayor información sobre Habitat III y el Marco de Sendai véase [en línea] <https://habitat3.org/> y <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de->

A nivel regional está el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo³ que establece los principios y orientaciones más fundamentales para las políticas de desarrollo territorial. En el marco de este acuerdo los países acuerdan, entre otros, “promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación, incluido el pleno acceso a servicios sociales básicos, y la igualación de las oportunidades dentro de las ciudades, entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades pequeñas, intermedias y grandes y entre población dispersa y la que habita en pequeños asentamientos rurales” y “promover el aprovechamiento inclusivo de los recursos naturales, evitando los daños sociales y ambientales que su explotación pueda causar” (CEPAL, 2013, pág. 28).

Finalmente, otra instancia regional que promueve el desarrollo territorial es el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los países de América Latina y el Caribe (MINURVI). El Foro es la principal instancia de concertación política, coordinación y cooperación regional en los temas de la vivienda, del hábitat y del desarrollo territorial y urbano (CEPAL, 2016a).

B. Diagnóstico de las desigualdades territoriales



- El territorio incide en las oportunidades para la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación. De esta manera, las condiciones de vida, así como la probabilidad de ser rico o pobre depende, entre otros factores, del lugar del país en que se vive.
- Debido a las diferencias en la cobertura y calidad de la oferta de servicios sociales, trabajo e infraestructura pública a la que tiene acceso la población según su lugar de residencia, las brechas que se presentan en los distintos indicadores sociales se reproducen de manera estructural.
- Una de las principales dificultades para la medición de la desigualdad territorial es la disponibilidad de estadísticas socioeconómicas comparables y actualizadas a escala subnacional. A esto se suma que las definiciones político-administrativas de los datos no necesariamente se condicen con las realidades socioeconómicas en el territorio.
- Los datos disponibles confirman la existencia de grandes desigualdades territoriales entre divisiones mayores, áreas rurales y urbanas, y entre divisiones más pequeñas como municipios y suburbios. Los niveles de pobreza en América Latina alcanzan en promedio, por ejemplo, un 45,1% en las áreas rurales y 26,4% en las áreas urbanas. Las disparidades territoriales se entrecruzan con otros ejes de la desigualdad social y son especialmente visibles cuando se analiza la situación de las poblaciones indígenas.

Tal como se ha planteado en numerosas publicaciones de la CEPAL⁴, el territorio importa y constituye un eje fundamental de la matriz de la desigualdad social. “El lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, incide en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación en sí, como pueden ser el género, la raza o la religión” (ILPES, 2012, pág. 12). Las condiciones de vida, así como

³ Para mayor información sobre el Consenso de Montevideo véase [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.

⁴ Entre los aportes de la CEPAL más recientes que abordan la temática de las desigualdades territoriales destacan: *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018), disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf; *Panorama del desarrollo territorial* (CEPAL, 2015, 2017a) véase [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf y http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf; *La matriz de la desigualdad en América Latina* (CEPAL, 2016b) véase [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf; *Panorama multidimensional del desarrollo urbano* (Montero y García, 2017) véase [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41974/1/S1700257_es.pdf.

la probabilidad de ser rico o pobre depende, entre otros factores, del lugar del país en que se vive: regiones prósperas o rezagadas, áreas rurales o urbanas, suburbios ricos o pobres. Un análisis adecuado de la desigualdad de un país debiese incluir a los territorios. El territorio articula, configura, produce y representa un aspecto de la desigualdad social. Es en el territorio donde se cristalizan y entrecruzan las desigualdades.

Las desigualdades territoriales también se expresan en el acceso y calidad de los servicios sociales en salud y educación y el tipo de trabajo disponible. Además, las administraciones públicas subnacionales (de nivel regional o local) cuentan con recursos físicos, técnicos, normativos y financieros diferentes que condicionan sus márgenes de acción para implementar políticas. Esta situación también se presenta en los desequilibrios en calidad y densidad de la infraestructura —redes de carreteras, vías de comunicación en general, infraestructura de comunicaciones, equipamiento económico básico (puertos, aeropuertos) y, obviamente, el equipamiento básico local (agua potable, saneamiento, transporte)— que constituyen un obstáculo central para el desarrollo territorial (CEPAL, 2015).

Por último, el territorio no solo se refiere al lugar de residencia, sino que también puede ser considerado como una variable adscriptiva⁵. El lugar donde uno vive o de donde uno proviene se convierte en un eje estructurante de las relaciones sociales; puede reforzar la adscripción a facetas positivas de la identidad territorial o, bien, reforzar procesos de discriminación que operan sobre la base del estigma y profundizan las desigualdades sociales.

Una aproximación inicial al diagnóstico sugiere mostrar inicialmente las desigualdades existentes en la primera división territorial (o división administrativa mayor) denominada de forma diferente en los países de la región (por ejemplo: región, provincia, departamento y estado), y en una segunda instancia, cuando sea posible, según el desarrollo de los instrumentos estadísticos del país en territorios más pequeños (división administrativa menor como por ejemplo, distritos, comunas, delegaciones y municipios). Como advertencia, debido a las disparidades socioeconómicas de las distintas divisiones político-administrativas al interior de los países, hay que agregar que la comparabilidad territorial subnacional entre países es limitada⁶. De esta manera, se hace difícil afirmar unívocamente que un país es territorialmente más desigual que otro. Por ejemplo, al nivel político-administrativo mayor, en el Ecuador se han definido divisiones político-administrativas relativamente pequeñas comparado con el Estado Plurinacional de Bolivia que define divisiones mayores.

1. División administrativa mayor

Las desigualdades entre diferentes territorios quedan de manifiesto cuando se realiza una primera aproximación a través de las divisiones territoriales mayores de los respectivos países (véase el gráfico XIII.1). Aunque en todos los países se pueden observar diferencias entre las tasas de pobreza, la magnitud de las variaciones alrededor de los promedios del país es muy dispar. En Panamá se destacan variaciones territoriales en las tasas de pobreza muy dispares entre provincias/comarcas. En cambio, en el Uruguay se presenta el menor porcentaje de población en situación de pobreza y las menores variaciones entre sus departamentos. En la mayoría de los casos, los territorios con menores niveles de pobreza son también los territorios o áreas metropolitanas donde se ubica la capital del país, donde se encuentran los centros económico-industriales, los centros turísticos o territorios minero-extractivos. Por otro lado, los territorios que presentan mayores niveles de pobreza son muchas veces territorios con gran presencia indígena, como son las comarcas en Panamá, Lempira en Honduras, Chocó en Colombia y Chiapas en México.

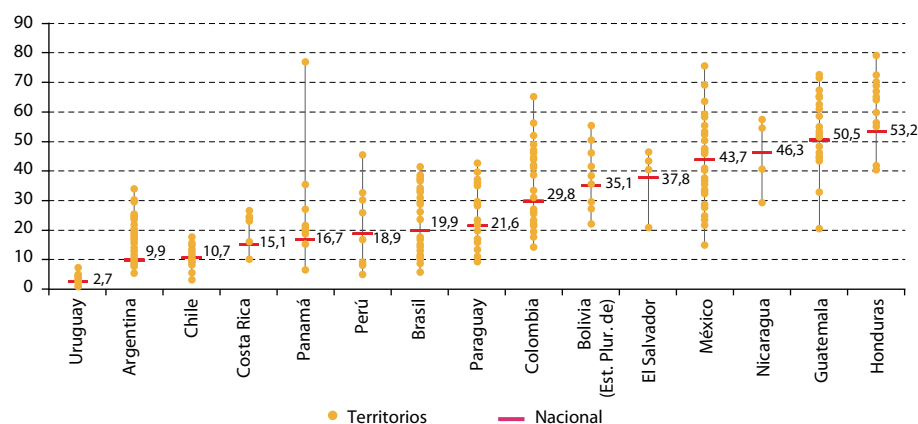
⁵ Los pueblos indígenas tienen un vínculo indisoluble con la tierra, una práctica de la territorialidad que incluye las dimensiones física, social y simbólica, y un concepto de territorio que no se refiere solo al lugar geográfico, sino también a un espacio social y cultural (CEPAL, 2007).

⁶ A esto se agregan los problemas vinculados a la medición de la desigualdad territorial asociados a la disponibilidad de datos a nivel subnacional y las definiciones político-administrativas. Para mayor información sobre este tema véase Buitelaar y otros (2015) disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.



GRÁFICO XIII.1

América Latina (15 países): población en situación de pobreza por territorio y país, alrededor de 2017
(En porcentajes)



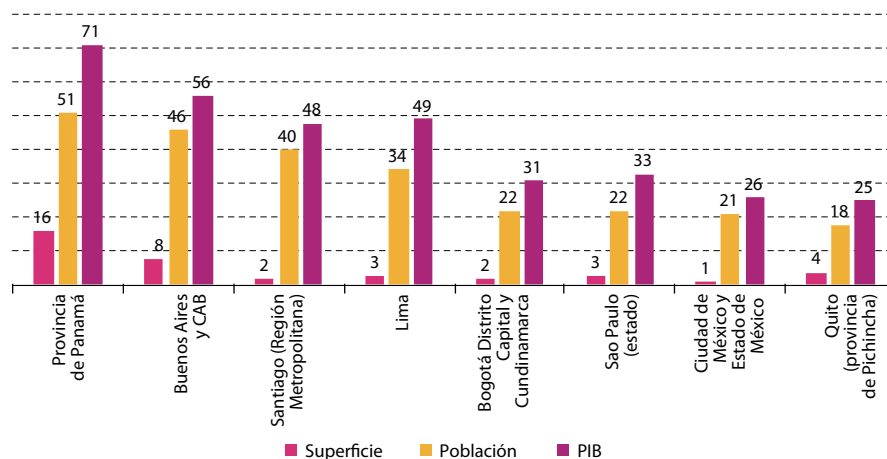
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Los datos corresponden a 2017, excepto para Ecuador (2016), Guatemala (2014), Honduras (2016), México (2016) y Nicaragua (2014).

2. Desigualdad entre entidades territoriales

La concentración de la riqueza y de la población en pocos territorios es una de las características más destacadas de las desigualdades territoriales. Estas concentraciones se observan en general en las ciudades, metrópolis y regiones urbanas más grandes de cada país. En la mayoría de los casos estas áreas representan menos de un 10% de la superficie de cada país, pero tienen un gran peso en términos de población y aporte al PIB (véase el gráfico XIII.2).

GRÁFICO XIII.2

América Latina (8 países): participación de zonas metropolitanas seleccionadas en la superficie, población y PIB nacionales, alrededor de 2010
(En porcentajes)

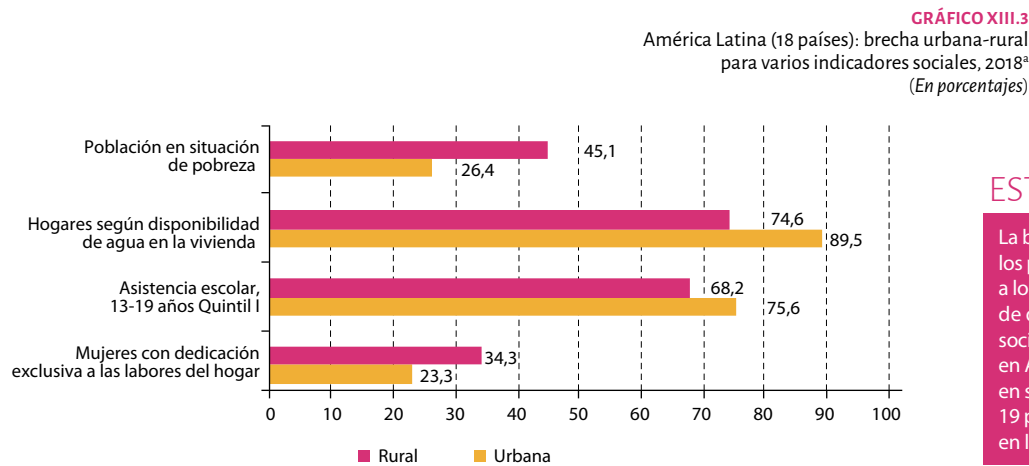


Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Propuesta de índice anotado* (LC/MDCRP.27/3), Santiago, 2018.

3. Desigualdad rural – urbana

Por la disponibilidad de datos en la mayoría de las encuestas de hogares, una de las formas más fáciles para analizar las brechas territoriales es examinar la brecha rural-urbana de los países. Esta tiende a favorecer a los espacios urbanos a través de diferentes indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, la población en situación de pobreza es ampliamente superior en las áreas rurales,

el porcentaje de hogares con disponibilidad de agua en la vivienda y la asistencia escolar de niños entre 13 y 19 años en el quintil I es favorable en las áreas urbanas y hay menos mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar en áreas urbanas (véase el gráfico XIII.3).

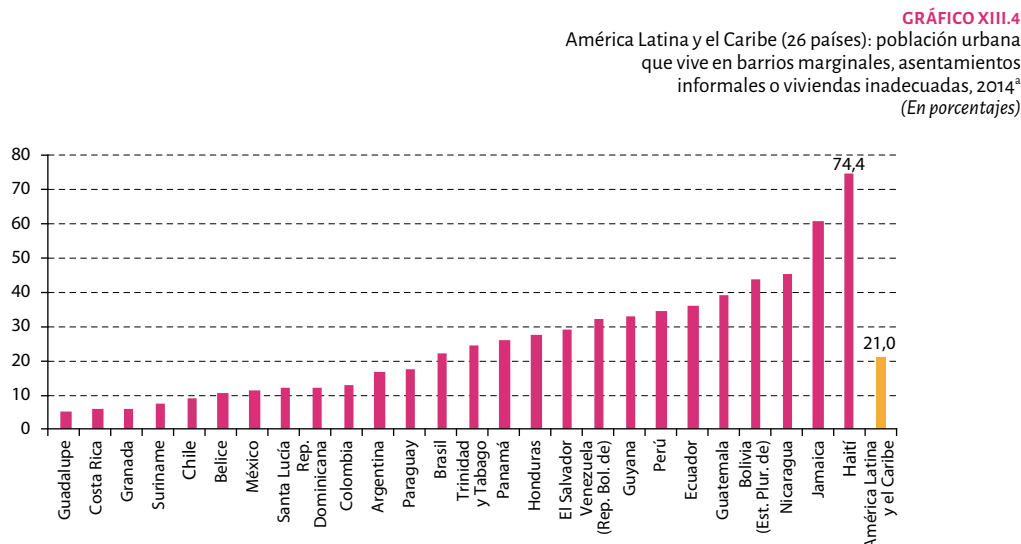


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a La población en situación de pobreza se calcula basado en las cifras estimadas o proyectadas en el año correspondiente para 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Los tres indicadores restantes son promedio simple, e incluyen las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

4. Segmentación en las urbes

Dos tercios de la población latinoamericana vive en ciudades de 20.000 habitantes o más y casi un 80% en zonas urbanas (CEPAL, 2012). La desigualdad territorial también es observable al interior de las urbes a través de la segregación residencial que se manifiesta en la concentración de grupos sociales relativamente homogéneos en espacios específicos. Esta segregación se expresa, por ejemplo, por un lado, en la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas, y por otro, a través de barrios homogéneos de alto nivel, denominados “ciudades amuralladas” (Pfannenstien y otros, 2019). Las cifras en la región varían mucho, desde 74,4% en Haití a 5,4% en Guadalupe (véase el gráfico XIII.4).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la División de Estadística de las Naciones Unidas - Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Base de Datos Mundial.

^a América Latina y el Caribe es promedio ponderado.

ESTADÍSTICAS

La brecha rural-urbana de los países tiende a favorecer a los espacios urbanos a través de diferentes indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, en América Latina la población en situación de pobreza es casi 19 puntos porcentuales superior en las áreas rurales.

45,1%
POBREZA RURAL

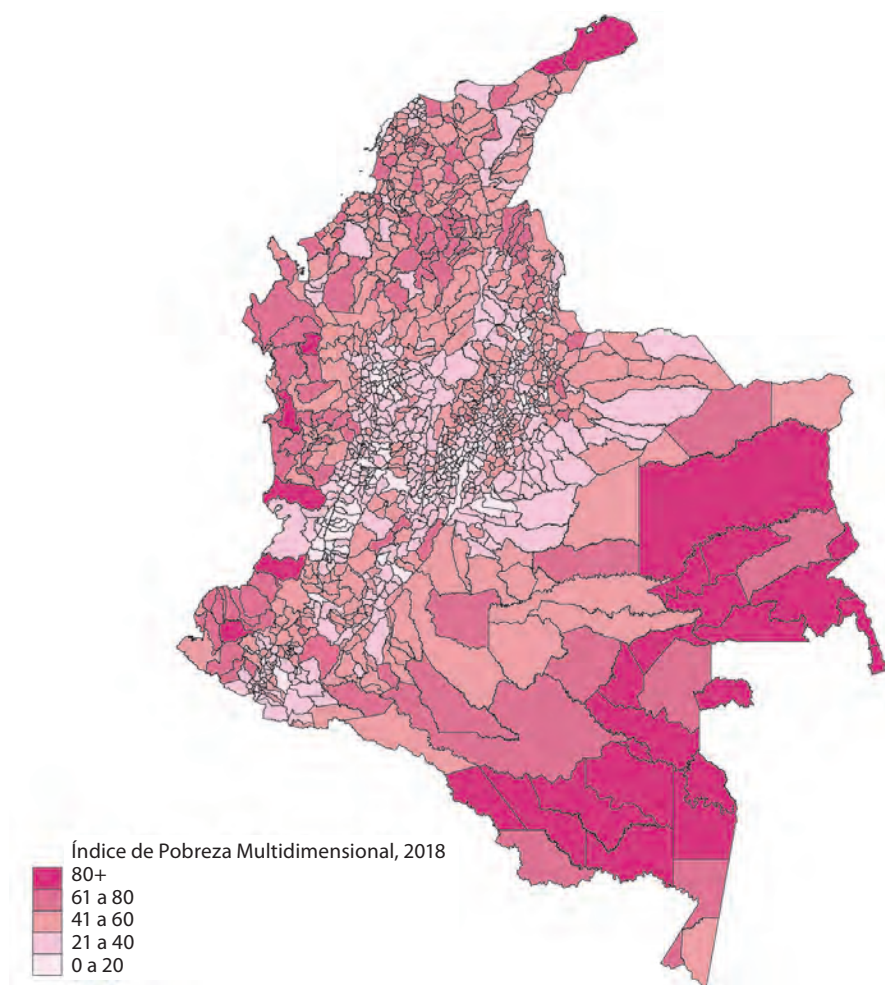
26,4%
POBREZA URBANA

5. Desigualdad entre las unidades administrativas menores

Crecientemente, el uso de indicadores sociales se está transformando en una herramienta importante para examinar el nivel socioeconómico territorial y para informar a las políticas sociales. Estos indicadores se suelen utilizar frecuentemente a nivel nacional, mientras que a nivel subnacional su avance ha sido más lento debido a la menor disponibilidad de datos. Colombia presenta un Índice de Pobreza Multidimensional Municipal a partir del censo de 2018. Este permite analizar la desigualdad territorial a nivel de los municipios. La desigualdad entre municipios puede variar significativamente tal y como se puede observar en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para el caso de los municipios de Colombia (véase el mapa XIII.1)⁷. El IPM varía entre 0 y 100, donde cifras más cercanas a 100 indican una mayor pobreza multidimensional. Para el caso de Colombia los mayores niveles de pobreza multidimensional municipal se encuentran de forma predominante en las regiones de la Orinoquía-Amazonía y Pacífica; en cambio, los menores niveles se observan en los municipios ubicados en las regiones Central y Oriental del país.

MAPA XIII.1

Colombia: índice de pobreza municipal (IPM), 2018



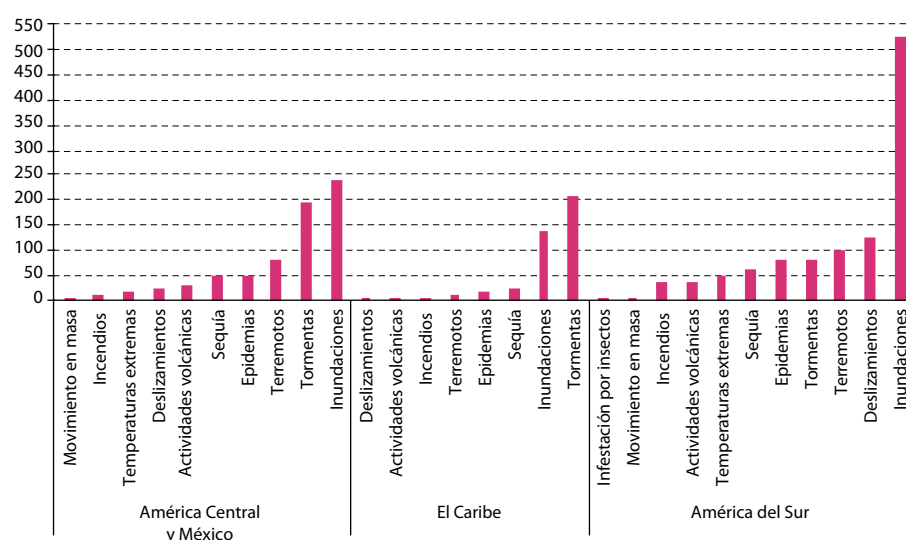
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre información oficial de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.

⁷ La medida se construye a partir de cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) y 15 indicadores. Cada dimensión tiene un peso de 20% y los indicadores cuentan con el mismo peso dentro de su dimensión respectiva. Se consideran como pobres multidimensionalmente a los hogares que tengan privaciones en por lo menos el 33,3% de los indicadores. Aunque en este caso se mapea el índice de pobreza, sería posible mapear cada uno de los 15 indicadores que componen el IPM Municipal.

6. Desastres y desigualdad territorial

América Latina y el Caribe es la segunda región más propensa a desastres naturales en el mundo (Naciones Unidas, 2020). Desde el año 2000 aproximadamente 154 millones de latinoamericanos y caribeños han sido afectados por 1.254 desastres, entre los que se cuentan inundaciones, huracanes y tormentas, terremotos, sequías, aludes, incendios, temperaturas extremas, eventos volcánicos y epidemias. A pesar de que el cambio climático es un fenómeno global, el tipo de desastre tiende a variar significativamente a través de las regiones de América Latina y el Caribe. En América del Sur las inundaciones son por lejos el desastre más común, seguido por deslizamientos, terremotos y tormentas. En el Caribe, las tormentas e inundaciones concentran la mayoría de los desastres y en Centro América y México el orden cambia siendo más preponderantes las inundaciones, tormentas y terremotos (véase el gráfico XIII.5).

GRÁFICO XIII.5
América Latina y el Caribe:
número de desastres por tipo, 1970-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) — CRED. Disponible [en línea] www.emdat.be, Bruselas, 2020.

Estas agregaciones territoriales para examinar los desastres son muy globales y no permiten diferenciar los impactos territoriales específicos. Los territorios más vulnerables en términos socioeconómicos están generalmente también más expuestos a los desastres. Por ejemplo, los pequeños estados insulares en desarrollo enfrentan las mayores pérdidas económicas en términos de su PIB (UNDRR, 2017). Asimismo, no sólo existe diferencia entre países, sino también dentro de los países los desastres tienen un mayor impacto sobre las comunidades o personas que viven en contextos territoriales de mayor pobreza y sufren en forma desproporcionada y creciente sus efectos, es decir, se entrelaza con los otros ejes de desigualdad. Diversos grupos de población, como las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los niños y las niñas, los pueblos indígenas, los campesinos y los agricultores familiares son particularmente vulnerables. Por ejemplo, las mujeres tienen mayor probabilidad de fallecer en estos eventos que los hombres (Trucco y Ullman, 2015) y se estima que las pérdidas económicas para la población que vive en situación de pobreza son dos a tres veces mayores respecto de los no pobres (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017), tanto por la vulnerabilidad de sus activos (Hallegatte y otros, 2016), como por su acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo ante los desastres (Vakis, 2006).

Las posibilidades de recuperación también tienden a ser desiguales a través de los territorios, nuevamente con un fuerte componente de género, edad y situación de discapacidad (CEPAL, 2017b). Los desastres pueden destruir activos territoriales específicos que son generadores de ingresos, como existencias o reservas de productos comerciales, activos agropecuarios (como el ganado), materiales de trabajo, talleres o medios de transporte, entre otros. El desempleo y la pérdida de

Los desastres
son causa
y consecuencia de
pobreza
y vulnerabilidad.

ingresos producto de un desastre pueden tener efectos significativos sobre el bienestar de las personas o de una familia en el corto plazo (incluso en términos de subsistencia), en la capacidad de recuperación y en las perspectivas de vida con un alto sesgo territorial. Es decir, los desastres son causa y consecuencia de la pobreza y vulnerabilidad como se ha demostrado una vez más en el contexto de la pandemia del COVID-19, que revela la importancia de las desigualdades territoriales (véase el recuadro XIII.1).

RECUADRO XIII.1 COVID-19 y desigualdad territorial

En el contexto de la pandemia del COVID-19 las desigualdades territoriales se han manifestado con fuerza. Los territorios más vulnerables donde existen altos niveles de hacinamiento y pobreza han hecho más complejo el cumplimiento de las cuarentenas y distanciamiento físico decretadas en numerosos países para evitar contagios por coronavirus. Ante la falta de ingresos para cubrir las necesidades básicas se ha podido constatar mayores niveles de movilidad de personas en estos territorios a pesar del aislamiento social decretado.

Los territorios más rezagados socioeconómicamente tienen además servicios básicos más deficitarios. La falta de agua y saneamiento dificulta cumplir con medidas de higiene básicas para prevenir y controlar la expansión de la enfermedad. A esto se suman peores accesos a servicios de salud y atención primaria, unidad estratégica local muchas veces relegada, lo que dificulta la atención oportuna así como la posibilidad de hacer trazabilidad de casos.

En los territorios más vulnerables muchos hogares no cuentan con una logística para abastecerse de alimentos por muchos días y deben salir a menudo, especialmente a los mercados y ferias callejeras. Además, los mercados de alimentos, de mayor importancia para áreas vulnerables por ofrecer alternativas más económicas, han continuado funcionando y muchos de ellos se convirtieron en focos de propagación del virus.

En el ámbito educacional también se observan diferencias territoriales con un riesgo de abandono escolar mayor en áreas donde el acceso a Internet y la carencia de equipos (como computadores, tabletas o teléfonos inteligentes) dificulta la enseñanza en línea y la normal educación de millones de niños durante la pandemia. A esto se suma también una mayor falta de conocimiento de tecnologías de información de los padres y madres que impiden el acompañamiento educacional.

El trabajo informal, fuente de ingresos de muchos hogares de América Latina, también tiene sesgos territoriales. Muchos de estos trabajadores no tienen acceso a servicios de salud de calidad y están más expuestos al contagio dadas las características de su trabajo. Además, tienden a tener ingresos más bajos, menores ahorros y no cuentan con sustitución de ingresos lo que los empuja a salir a buscar medios de subsistencia ante la ausencia de políticas de emergencias comprehensivas.

Las políticas sociales de contención socioeconómica frente a la pandemia también enfrentan desafíos territoriales. La falta de bancarización de muchas personas que viven en barrios marginales o zonas rurales y la dificultad de llegar a zonas remotas ha complicado acercar las transferencias de emergencias, canastas alimentarias y los servicios de salud en prevención y atención frente al COVID-19.

Por último, la pandemia ha puesto de relieve, más que antes, la necesidad de que la autoridad actúe en las diferentes escalas territoriales, nacional, subnacional y local, y de que lo haga de manera integral y coordinada, sustentado en los diversos actores de la comunidad y de las organizaciones políticas y sociales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CEPAL (2021), *Panorama Social 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020) "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19, Informe Especial COVID-19, N° 8, Santiago, octubre; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", Informe Especial COVID-19, N° 1, Santiago, abril; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19, N° 5, Santiago, julio; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", Informe Especial COVID-19, N° 2, Santiago, abril; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, N° 3, Santiago, mayo; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", Informe COVID-19, Santiago, abril.



C. Políticas prioritarias para reducir desigualdades territoriales

Las políticas prioritarias para reducir las desigualdades territoriales incluyen:

- Los gobiernos de proximidad son centrales para acercar las oportunidades y derechos a las personas, familias y comunidades en los territorios más rezagados.
- El acompañamiento familiar es de las expresiones de proximidad territorial más concretas de la política social y puede materializar más nítidamente los esfuerzos por superar la fragmentación de la política social en el territorio.
- La participación de las personas, familias y comunidades en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen es fundamental tanto para el éxito de las políticas como para la legitimidad del proceso. Los programas donde las comunidades gestionan los recursos y los municipios abiertos son dos ejemplos.
- Una mayor desagregación de los datos estadísticos es clave para visibilizar las desigualdades territoriales y sus intersecciones con grupos vulnerables. Al respecto, en la región se ha avanzado en la elaboración de índices sintéticos territoriales y observatorios de información territorial para diferentes datos socioeconómicos y niveles administrativos.



Los gobiernos locales, por su cercanía a los ciudadanos y su escala territorial, son cada vez más considerados espacios críticos para debatir políticas y promover la participación en la gestión pública. La posibilidad que tienen los gobiernos locales para transformarse en actores relevantes está condicionada, entre otros, por el grado y tipo de descentralización de los países. El vínculo entre los gobiernos centrales y subnacionales, las funciones o atribuciones de los gobiernos subnacionales frente al gobierno central y el uso y las potestades recaudatorias de recursos públicos inciden fuertemente en el radio de acción de los gobiernos locales (véase el recuadro XIII.2)⁸.

Las desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe son una manifestación más de la desigualdad general que caracteriza a la región. Se relacionan además de manera interdependiente y acumulativa con las desigualdades económicas, sociales y ambientales. Esto significa que las desigualdades territoriales tienen un carácter estructural y requieren de políticas sostenidas y pertinentes para atenuarlas. A continuación, se esbozan cuatro políticas territoriales identificadas como prioritarias: i) los gobiernos de proximidad; ii) los acompañamientos familiares; iii) la participación ciudadana y iv) la visibilización territorial a través de una mayor desagregación de los datos.

RECUADRO XIII.2 Descentralización y desigualdad territorial

La descentralización podría tener ventajas importantes para reducir la desigualdad territorial al dar mayor participación a los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales como educación y salud, y en la implementación de políticas de protección social. Permite adecuar las políticas sociales a las preferencias y necesidades de las personas en el territorio, posibilita modelos de gestión y estrategias participativas para determinar y priorizar soluciones y cohesiona a las comunidades en los territorios. Sin embargo, las experiencias de descentralización en América Latina y su impacto en la convergencia entre los territorios no ha sido necesariamente prometedora.

⁸ Un análisis pormenorizado de estos temas, aunque muy importante, sobrepasa los objetivos de este documento.

RECUADRO XIII.2
(conclusión)

Los procesos de descentralización en la región se han dado en marcos políticos y económicos diversos y han implicado reformas a los sistemas administrativos muy diferentes. Lo que se entiende por descentralización y autonomía de los gobiernos locales no necesariamente conlleva la misma connotación en los diferentes países de la región. Un análisis de los procesos de descentralización en la educación básica y atención primaria de salud llevado a cabo para siete países (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua) destaca las distintas motivaciones iniciales y secuencias de aplicación, así como los diversos niveles territoriales e institucionales involucrados en el traspaso de las funciones de provisión y responsabilidades entre países. La evidencia de estas experiencias sugiere una ampliación en las brechas territoriales para los indicadores de educación y salud (CEPAL, 1998). Aunque la diversidad limita el ámbito para las generalizaciones sobre los impactos distributivos entre territorios, Finot matiza el aumento de brechas en educación y salud destacando el logro de mayores coberturas, pero con persistencia de concentración económica: “La descentralización ha viabilizado avances importantes en materia de cobertura de servicios sociales y aun de participación política, pero está creando presiones sobre el equilibrio fiscal y no ha contribuido a reducir la concentración económica” (Finot, 2001, pág. 7).

Estas experiencias no invalidan los potenciales beneficios de contar con políticas sociales descentralizadas, pero sirven para llamar la atención sobre los peligros de una descentralización que reproduzca y profundice las disparidades territoriales. Llama, además, a cautelar la función del Estado como garante de derechos que se vea fortalecido con los procesos de descentralización. Una efectiva autonomía para proveer servicios sociales en los niveles locales, contar con sistemas de transferencias de recursos que promuevan mayor eficiencia y equidad, traspasar directamente mayores responsabilidades a los establecimientos educacionales y sanitarios, y contar con las capacidades locales adecuadas son algunas consideraciones necesarias para avanzar hacia una descentralización que reduzca las brechas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de I. Finot. (2001) “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, *Serie Gestión pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago, 2001; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (LC/L.1132), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

1. Gobiernos de proximidad: políticas de articulación territorial⁹

La territorialización de la política social implica un gran desafío de articulación vertical; es decir, entre los diferentes niveles de gobierno, desde el central al local, y horizontal, que se refiere a la articulación intersectorial entre las entidades gubernamentales que se ocupan de la política social en cada nivel. Al respecto, una de las iniciativas destacadas para avanzar en un abordaje más integral de la política social en el territorio son los gobiernos de proximidad. El término de gobierno de proximidad es de naturaleza amplia y favorece a la integralidad de la política social en el territorio de los gobiernos locales (Blanco y Gomá, 2003, 2002). Se pueden identificar, al menos, cuatro elementos clave en un gobierno de proximidad: la provisión social en términos de asistencia, prevención y promoción; la participación; el trabajo en red y el liderazgo.

Un ejemplo de una aproximación territorial de la institucionalidad social son los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) del Brasil. Estos señalan la puerta de entrada a la asistencia social en el territorio. Los CRAS son las unidades que ofrecen el conjunto de los servicios socio-asistenciales y realizan la gestión territorial de la protección social básica en el marco del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) del Brasil. Los CRAS organizan y articulan las redes socio-asistenciales a través de una oficina pública local donde se ofrecen los servicios de asistencia social y están localizados de manera prioritaria en áreas de mayor vulnerabilidad social. Los equipos de los CRAS pueden coordinarse con las comunidades para la elaboración de soluciones para enfrentar problemas comunes, como la falta de accesibilidad a los servicios, la violencia en el barrio, el trabajo infantil o la falta de transporte. A través de los CRAS se ofrece el programa de acompañamiento familiar (*Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, PAIF) y

Los gobiernos de proximidad pueden favorecer la integralidad de la política social en el territorio de los gobiernos locales.

⁹ Este tema está desarrollado con mayor profundidad en la caja de herramienta sobre institucionalidad social.

el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFC). Además, en los CRAS las personas pueden inscribirse en el *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*, instrumento de recolección de datos e información para identificar a las familias de bajos ingresos con el fin de considerar su inclusión en los programas sociales. Las acciones de asistencia social de los CRAS en el territorio son complementadas con los Centros de Referencia Especializada de Asistencia Social (CREAS), que atienden a las familias y personas en situación de riesgo social o cuyos derechos fueron vulnerados, como por ejemplo víctimas de violencia física y sexual, personas en situación de calle, abandono o discriminadas por su orientación sexual (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015)¹⁰. Una de las herramientas clave para facilitar el acceso de la población que vive en zonas alejadas o territorialmente dispersas ha sido la creación de equipos móviles. La circulación del equipo por el territorio incluye actividades de divulgación del servicio, contacto con actores sociales locales y obtención de información de otros servicios socio-asistenciales y sectoriales.

Un gobierno de proximidad distinto lo ofrece la experiencia del Uruguay con los programas de proximidad: Cercanías¹¹, Jóvenes en Red¹² y Uruguay Crece Contigo¹³. Cercanías se plantea como una estrategia interinstitucional de intervenciones ante situaciones de extrema vulnerabilidad social de las familias a través de diferentes ministerios y entidades públicas. Jóvenes en Red promueve el acceso y ejercicio de los derechos de los jóvenes entre 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. Finalmente, Uruguay Crece Contigo tiene como objetivo consolidar un sistema protección integral de la primera infancia. Aunque los programas están destinados a diferentes grupos poblacionales, comparten la centralidad de la intersectorialidad y la proximidad territorial a través del acompañamiento como mecanismo clave de su diseño e implementación (Baráibar Ribero y Paulo-Bevilacqua, 2019; MIDES, 2019)¹⁴.

Un tercer ejemplo es el Plan Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad, La Sexta Frontera”. Su objetivo es articular territorialmente la implementación de la política pública a través de la oferta multisectorial. Para llegar a los territorios, el Plan organiza la implementación a través de las Gobernaciones y Juntas Técnicas provinciales. Éstas, dada su mayor cercanía a las comunidades, son las encargadas de alinear y priorizar las necesidades básicas de las comunidades. En una etapa inicial y basado en datos sobre pobreza multidimensional, se priorizaron 63 distritos y 300 corregimientos¹⁵.

2. Acompañamiento familiar¹⁶

Una de las estrategias de intervención territorial más utilizadas en la región es el acompañamiento familiar (AF). El AF cumple diferentes roles y recibe diferentes nombres en los países¹⁷. Una forma de caracterizar el rol que cumple el AF en la estrategia de territorialización de la política social es caracterizar su función en el programa social en que se inserta. Al respecto, se pueden identificar al menos tres modelos ideales que describen cómo el AF se articula y ubica dentro de los programas. Como advertencia hay que agregar que no todos los programas de AF se ubican nítidamente en uno de los tres modelos identificados aquí.

En el primer modelo, el AF se inserta de manera secundaria en el componente principal del programa. Por ejemplo, en los programas sociales cuyo eje principal son las transferencias condicionadas, el AF tiende a tener como objetivo fundamental verificar las corresponsabilidades asumidas por las familias para recibir las transferencias.

POLÍTICAS



Una de las estrategias de intervención territorial más utilizadas en la región es el acompañamiento familiar.

¹⁰ Para más información véase [en línea] <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>.

¹¹ Para mayor información véase [en línea] <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/28489/programa-cercanias>.

¹² Para mayor información véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/jovenes-red>.

¹³ Para mayor información véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/primera-infancia>.

¹⁴ Para más información véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/programas-acompanamiento>.

¹⁵ Para mayor información véase [en línea] <http://www.gabinetesocial.gob.pa/planes-y-proyectos/plan-colmena/#>.

¹⁶ Este tema está desarrollado con mayor profundidad en la caja de herramienta complementaria sobre institucionalidad social.

¹⁷ Algunos nombres son: cogestores sociales (Colombia, Costa Rica), técnicos de acompañamiento (Ecuador), promotores sociales (Panamá) y facilitadores (Perú).

En un segundo modelo, el AF opera dentro de un programa mayor a través de un componente propio que a su vez funciona en conjunto con otros componentes. Al respecto, cabe destacar, por ejemplo, el AF en el Chile Seguridades y Oportunidades, que es un subsistema del sistema de protección social del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia de Chile. Seguridades y Oportunidades brinda apoyo a las personas y hogares más vulnerables a través de tres componentes: i) programas de acompañamiento; ii) prestaciones sociales (bonos y transferencias monetarias) y, iii) acceso a servicios sociales del Estado. Los programas de acompañamiento son: i) Programa Familia, que consiste en un acompañamiento familiar psicosocial y sociolaboral destinado a familias en extrema pobreza y situación de vulnerabilidad; ii) Programa Vínculos, donde las personas mayores de 65 años de edad que vivan solas o con una persona y que están en situación de pobreza, son acompañadas por un monitor comunitario en las áreas psicosocial y socio-ocupacional; iii) Programa Abriendo Caminos para niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con un adulto significativo que se encuentre privado de libertad, sumando como beneficiarios también a sus cuidadores donde cada familia es acompañada por un equipo profesional conformado por trabajadores sociales, psicólogos y profesores, entre otros/as y; iv) Programa Calle para adultos en situación de calle que consiste en el acompañamiento de un equipo profesional multidisciplinario que implementa acciones en las áreas psicosocial y sociolaboral¹⁸.

En un tercer modelo se destaca al AF como el componente principal del programa. Un ejemplo son los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) de la estrategia interinstitucional Cercanías en el Uruguay. Esta estrategia basa el trabajo de proximidad y la restitución de derechos para los grupos familiares en vulneración, así como la articulación con los otros actores interinstitucionales locales en los Equipos Territoriales de Atención Familiar. En este caso el AF materializa más nítidamente los esfuerzos por superar la fragmentación de la política social en el territorio¹⁹.

3. Participación social

Desde un enfoque de derechos, la ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores clave en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen es fundamental, tanto para el éxito de las políticas como para la legitimidad del proceso. La priorización de vínculos con las familias, individuos y organizaciones comunitarias en la identificación y abordaje de las condicionantes estructurales en el territorio puede mejorar la política social por varios motivos. Éstos incluyen:

- Mayor legitimidad de la política social al hacer partícipe a las personas del desarrollo del territorio que habitan y de los procesos de desarrollo que los afectan.
- Dotar a la política social de mayor pertinencia al acercar el diagnóstico, diseño, implementación, monitoreo y evaluación con los destinatarios de la política social.
- Los programas muy estructurados son menos efectivos y eficientes en comunidades muy pequeñas y/o distantes.

A continuación, se presentan dos formas de participación: la primera centrada en los gobiernos locales y ejemplificada a través de los presupuestos participativos, los gobiernos abiertos y las veedurías ciudadanas, y la segunda ilustrada a través de programas sociales que se caracterizan por contemplar la participación como un pilar central de para su implementación²⁰.

¹⁸ Para mayor información véase [en línea] <http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/>.

¹⁹ Véase a modo de ejemplo los términos de referencia para los Equipos Territoriales de Atención Familiar [en línea] http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_354524.pdf.

²⁰ Aunque en lo que sigue se muestran experiencias de participación social con un marcado tono positivo, no hay que obviar los obstáculos que la participación efectiva de la ciudadanía enfrenta y que se caracteriza, entre otros, por la asimetría de poder entre Estado y ciudadanos (y dentro de estos, entre los que están organizados y quienes no lo están); y como expresión específica de lo anterior, la asimetría de información entre los funcionarios públicos y los ciudadanos que participan. Estos temas se pueden vincular y complejizar además con resistencia de las autoridades políticas, problemas en el acceso a la información pública y posible falta de compromiso social y apatía de los ciudadanos.

La participación en los gobiernos de proximidad

Los presupuestos participativos consisten fundamentalmente en la participación de la comunidad en la priorización presupuestaria pública. Sus expresiones más exitosas se han dado a nivel municipal. La proliferación de presupuestos participativos a nivel municipal se inició en 1989 con la experiencia de Porto Alegre. De ahí se han repetido iniciativas similares en todo el mundo y en muchos lugares de América Latina, incluyendo localidades en Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú, Chile, Brasil y México. También existen iniciativas de presupuesto participativo promovido desde el nivel central en Guatemala, Perú y Nicaragua. Los presupuestos participativos no tienden a ser diseñados explícitamente con fines redistributivos y sus impactos distributivos han sido escasamente evaluados²¹. Sin embargo, la experiencia pionera de Porto Alegre se ha destacado, entre otros, por sus impactos redistributivos positivos, tanto a través de la progresión de las tasas e impuestos que el gobierno municipal cobra como a través de la priorización y focalización de los recursos en los barrios más pobres (Navarro, 1998, 2005; Santos, 2002). Para un mayor alcance distributivo, algunas experiencias recientes en el Perú han destacado la necesidad de facilitar la participación de las personas más pobres en los procesos participativos y mejorar la capacidad de los cuadros técnicos de las municipalidades a cargo del proceso (Jaramillo y Alcázar, 2013)²².

Otra experiencia que refleja la importancia de la participación en las políticas sociales en el territorio son los gobiernos abiertos²³. En el Paraguay, más de 50 municipios se han comprometido, en alianza con la Asociación de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), para crear consejos municipales que garanticen que los ciudadanos tengan voz y voto en cómo se gastan los presupuestos y en la priorización de las familias que necesitan más apoyo²⁴. Otro ejemplo de un gobierno abierto es el del departamento de Nariño, Colombia, que elaboró el Plan de Acción 2019-2021 que contempla el incremento de la participación de representantes de la sociedad civil en la formulación de compromisos y generación de soluciones. En un contexto de violencia y de ataques a líderes sociales se establecen mecanismos y espacios de construcción de propuestas colectivas para el desarrollo territorial. Un ejemplo es la plataforma de la sociedad civil Alianza Nariño Decide, mecanismo de participación ciudadana que organiza, entre otros, diálogos abiertos para facilitar la participación. El propósito es que mediante talleres la ciudadanía identifique y priorice las necesidades de tu territorio y las ponga a disposición de los candidatos para su incorporación en el plan de desarrollo territorial²⁵.

Las veedurías ciudadanas constituyen otro mecanismo para promover la participación de los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos locales. En este caso, la participación de la comunidad se lleva a cabo a través de los usuarios de las políticas sociales cumpliendo así un rol fiscalizador y evaluador de las políticas. Un ejemplo son las supervisiones ciudadanas de los programas de transferencias condicionadas. En el Perú existen experiencias con los Comités de Vigilancia que identifican problemas de implementación en el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, JUNTOS, a través de encuestas y quejas y hacen recomendaciones al Consejo Ejecutivo del programa. Otra experiencia son los grupos locales conformados por la sociedad civil y por representantes del gobierno local en el marco del programa brasileño Bolsa Familia, el programa de transferencias condicionadas más grande de la región en cuanto a



²¹ La mayor parte de los estudios se dedican al análisis de los diseños institucionales y formas participativas. Para un análisis de la literatura académica véase Suárez Elías (2015).

²² Las localidades en que se ha implementado un presupuesto participativo en ocasiones han producido manuales. Algunos ejemplos son: Instructivo Presupuestos Participativos (Colombia): http://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Instructivo_Presupuestos_Participativos_min_interior_2017.pdf; Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados (Perú): https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/presu_participativo/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf; Manual de Presupuesto Participativo (Rosario, Argentina): https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/manual_presupuesto_participativo.pdf; Manual Operativo para la Implementación de Presupuestos Participativos: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04623.pdf>.

²³ Para más información véase [en línea] <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto> y <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/opengov>.

²⁴ Para más información véase [en línea] <https://www.opengovpartnership.org/es/> y https://www.ogpstories.org/es/photo_essay/crashing-out-of-poverty/.

²⁵ Para más información véase [en línea] <https://www.opengovpartnership.org/documents/narino-colombia-action-plan-2019-2021/>.

Desde un enfoque de derechos, la ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores clave en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen es fundamental tanto para el éxito de las políticas como para la legitimidad del proceso.

cobertura. En este, el control ciudadano contribuye a reducir los errores respecto de la inclusión o exclusión de beneficiarios y que haya servicios de salud y educación suficientes y adecuados a disposición para cumplir con la demanda adicional²⁶.

Otro ejemplo es la Red de Defensores y Defensoras Comunitarias por el Derecho a la Salud de Guatemala. Está conformada por líderes y lideresas elegidos por sus comunidades para identificar necesidades y problemas que se presentan en los servicios de salud de sus comunidades. Cuando se identifica un problema se realizan acciones y gestiones ante las autoridades competentes para solucionarlos. Además, se realizan campañas informativas hacia la población para que sepa que existe un espacio para denunciar acciones que estén violando su derecho a la salud²⁷.

En Colombia se impulsan los Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes (SSAA) como una estrategia de veeduría social que se construyó a partir del liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social y que ha logrado escalar para ser implementado a nivel local. Este esquema busca respuestas diferenciadas para la población entre 10 y 29 años para garantizar sus derechos sexuales y reproductivos. En este marco, una de las formas de territorialización de los servicios de salud y participación de los adolescentes y jóvenes se basa en los Centros de Salud Amigables para adolescentes y jóvenes, donde la Secretaría de Salud acompaña a los municipios para la conformación de las veedurías juveniles y la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos. Se identifican organizaciones sociales clave para el desarrollo de la población, como organizaciones juveniles, organizaciones de base comunitaria, centros juveniles e iglesias y se establecen acuerdos de trabajo con ellas²⁸.

Programas sociales que incluyen a la participación como pilar central

Un ejemplo es el programa Cuna Más que promueve el desarrollo de la primera infancia en el Perú. Fue establecido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el año 2012 y tiene como objetivo apoyar el desarrollo de menores de tres años en situación de pobreza y respaldar las prácticas de crianza. Opera en tres niveles: central, regional y local. En las áreas rurales funciona a través de acompañamientos familiares. Cuna Más se basa en un modelo de cogestión entre el gobierno y las comunidades en el ámbito local para que la toma de decisiones, el seguimiento y las operaciones generales del programa se realicen de forma participativa. La comunidad o varias comunidades forman comités de gestión que firman acuerdos de cooperación con el gobierno. Entre las tareas y responsabilidades mayores del comité destacan: la administración de los recursos financieros; mantener informada a la comunidad; invitar a las familias a participar en el programa; designar en conjunto con la comunidad a las facilitadoras que ejercerán el rol de acompañamiento familiar semanal; seguir los indicadores del desarrollo infantil temprano de las familias participantes en el programa y sensibilizar a la comunidad sobre el desarrollo infantil temprano en coordinación con otros actores territoriales (Josephson, Guerrero y Coddington, 2017).

Un segundo ejemplo es el Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas en Colombia. Este aspira a fortalecer los saberes alimentarios desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, priorizando el uso de productos cultivados y preparados en la región y contribuyendo a la autonomía de los gobiernos propios de los pueblos indígenas. La ejecución es coordinada por las entidades territoriales e incluye un “operador indígena” que es una autoridad indígena, cabildo, resguardo y/o asociación de autoridades tradicionales, que ejecuta el PAE. Los pueblos indígenas determinan los menús que se suministrarán en los establecimientos educativos a través de la implementación del PAE bajo la modalidad de una Olla Comunitaria. La comunidad

²⁶ Para mayor información véase [en línea] <http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/2013/06/Guide-GOV-revisado.pdf> y <http://ella.practicalaction.org/es/knowledge-spotlight/spotlight-on-publications-citizen-oversight-of-conditional-cash-transfer-programmes/>.

²⁷ Para mayor información véase [en línea] <https://vigilanciaysalud.com/>.

²⁸ Esto se enmarca en la Resolución 518 de 2015 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social en donde se permita el acompañamiento de la población en el control social para la construcción de políticas, planes, programas, proyectos y estrategias de promoción en salud y prevención y atención en la enfermedad. Para mayor información véase [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ssr/Paginas/Servicios-de-salud-amigables-para-adolescentes-y-jovenes-SSAA.aspx>.

selecciona a integrantes dinamizadores del programa y realiza seguimiento, monitoreo y control al desarrollo del PAE, con el objetivo de contribuir con sus acciones a la garantía del adecuado funcionamiento del PAE en sus respectivas comunidades²⁹.

Finalmente, un tercer ejemplo lo constituye la Ley de Alimentación Escolar en Honduras, que data de 2017 e incluye explícitamente la participación de padres y madres de familia que, a través de los Comités de Alimentación Escolar, participan activamente en la implementación de la ley. Se contemplan espacios de participación y auditoría social de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMDES), Consejos Escolares de desarrollo (CED) y asociaciones de padres y madres de cada centro educativo. Estos actores deben velar que el Programa Nacional de Alimentación Escolar cumpla con los objetivos de la ley y evaluar la gestión por resultados desde el punto económico, financiero y social³⁰.

4. Visibilización de desigualdades territoriales: la importancia de la desagregación de los datos estadísticos

Una política social territorialmente pertinente requiere visibilización a través de la desagregación de los datos. La inclusión de preguntas territorialmente específicas sobre poblaciones vulnerables en censos, encuestas de hogares y registros administrativos es, por lo tanto, clave para mejorar las fuentes de información y la definición de indicadores para realizar el diagnóstico, diseñar e implementar, dar seguimiento y monitorear las políticas sociales para reducir las brechas entre los territorios. La desagregación de datos a este nivel debiese integrar información sobre la intersección entre el territorio y los otros ejes estructurantes de la desigualdad, como son el género, la condición étnico-racial y las diferentes etapas del ciclo de vida, entre otros. Esta información debiese poder cruzarse con datos relativos a los ámbitos económicos, sociales y ambientales que definen el bienestar de familias, individuos y comunidades, como son el trabajo, la protección social, ingresos, salud, educación, vivienda, servicios básicos y exposición a desastres, así como variables de participación social. Si es posible recogerla, la información sobre participación social a nivel local debiese ser transversal a cada uno de los ejes. De esta manera, la desagregación estadística a nivel territorial permite construir indicadores de bienestar que pueden ser críticos para una mejor comprensión de la situación de pobreza y desigualdad. Estos indicadores, a su vez, informan sobre posibilidades de acción asociados a servicios y programas sociales conectados con las poblaciones vulnerables.

América Latina ha ido avanzando en la desagregación de datos territoriales en clave socioeconómica. Este avance se ve reflejado en: i) indicadores socioeconómicos sintéticos y ii) observatorios de información territorial. Un indicador socioeconómico específico es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Este está disponible, por ejemplo, a nivel municipal en Colombia para el año 2018³¹, y México para 2010 y 2015. Un índice similar es el Índice de Pobreza Multidimensional para niños, niñas y adolescentes en Panamá disponible a nivel de provincias y comarcas³². Otro ejemplo es el Índice Gini, disponible a nivel municipal en México para los años 2010 y 2015³³.

Asimismo, existe una creciente disponibilidad de observatorios que combinan fuentes de información territorial para diversos indicadores. Algunos ejemplos son el Observatorio Territorio Uruguay que incluye datos sobre 14 áreas diferentes que consideran ingresos, salud, educación, cohesión territorial, generaciones, género y raza, entre otros, para regiones, departamentos, municipios y localidades³⁴ y el Observatorio del Sistema de Ciudades (OSC) de Colombia, que incluye, entre otros, variables sobre servicios básicos, hacimiento, PIB de edificaciones y tasa de

POLÍTICAS



La inclusión de preguntas territorialmente específicas sobre poblaciones vulnerables en censos, encuestas de hogares y registros administrativos es clave para reducir las brechas entre los territorios.

²⁹ Para mayor información véase [en línea] https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-380004_pdf.pdf.

³⁰ Para mayor información véase [en línea] <http://ceniss.gob.hn/Descarga/seduc/ALIMENTACION-ESCOLAR.pdf>.

³¹ Para más información véase [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal>.

³² Para más información véase [en línea] <https://mppn.org/es/ipm-infantil-panama/>.

³³ Para más información véase [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>.

³⁴ Para más información véase [en línea] https://otu.opp.gub.uy/filtros/buscar_indicadores.

homicidios³⁵. En el Brasil el Mandala Municipal muestra el grado de desarrollo de los municipios de acuerdo con cuatro dimensiones: económica, social, ambiental e institucional. Despliega diversas estadísticas e indicadores sintéticos como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano Municipal³⁶. También van creciendo los portales que resumen información de los avances de los ODS, como el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de México que agrupa información, dependiendo del indicador, a nivel nacional, federativo y municipal³⁷.

Hoy en día una gran cantidad de información sobre economía y sociedad está disponible en formato digital. Los grandes datos (Big Data) provienen de fuentes diversas y se encuentran en distintos formatos como redes sociales, contenidos de sitios web y transacciones electrónicas. Existe un gran potencial en estos datos para recopilar, procesar, analizar y visualizar información para estudios sociales y económicos a nivel territorial.

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



- R. Buitelaar y otros (2015), “La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina”, Serie Desarrollo Territorial, N° 18 (LC/L.3972), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), “Capítulo V Desigualdades que segregan y deterioran: territorio y medio ambiente”, sección A y B, en La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel (LC/TS.2017/120), Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/S1701079_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y-



- Para encontrar mayor información sobre la “Territorialización de la Agenda 2030” véase [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/territorializacion-de-la-agenda-2030>.



- Para un resumen de plataformas de diagnóstico, seguimiento y monitoreo a nivel territorial en la región véase específicamente página 8 [en línea] <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

³⁵ Para más información véase [en línea] <https://osc.dnp.gov.co/>.

³⁶ Para más información véase [en línea] <http://www.ods.cnm.org.br/mandala-municipal>.

³⁷ Para más información véase [en línea] <http://agenda2030.mx/ODSopc.html?lang=es#/about>. Para información sobre otros observatorios véase [en línea] <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

E. Preguntas

- Según usted, ¿existen ámbitos de atención prioritaria que requieren los territorios más rezagados en su país (por ejemplo: salud, educación, vivienda, nutrición y trabajo decente)? ¿Por qué? ¿Difiere por territorio?
- Investigue acerca de políticas sociales destinadas a territorios específicos en su país. ¿En qué medida considera que responden a los dos ámbitos de atención prioritaria identificados en el punto anterior? En caso de ausencia, ¿qué propondría?
- ¿Conoce alguna política social que al no considerar las realidades territoriales específicas en su diseño e implementación reproduzca las desigualdades territoriales? ¿Qué acción propondría para solucionar este problema?
- ¿Puede dar un ejemplo de una política social que haya considerado la participación de la comunidad objetivo en el diagnóstico, diseño o implementación de la política? ¿En qué medida fue exitosa la participación? ¿Qué problemas hubo y cómo se podrían solucionar?
- ¿Puede identificar un programa que incluya un componente de acompañamiento familiar? ¿Cuáles son las características principales de este acompañamiento familiar? ¿En qué medida ha sido exitoso? ¿Qué problemas y desafíos identifica que deberían ser resueltos? ¿Qué propone para solucionar estos problemas y desafíos?

Referencias bibliográficas

Baráibar Ribero, X. y L. Paulo-Bevilacqua (2019), "Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya", *Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, vol. 27. Disponible [en línea] <http://www.scielo.org.co/pdf/prsp/n27/2389-993X-prsp-27-00055.pdf>.

Blanco, I. y R. Gomá (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional", *Gestión y Política Pública*, vol. XII, N° 1. Disponible [en línea] <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf>.

____ (eds.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel social, Barcelona, Ariel.

Buitelaar, R. y otros (2015), "La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina", *Serie Desarrollo Territorial*, N° 18 (LC/L.3972), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.

Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), "Protección social de la infancia frente a los desastres", *Boletín Desafíos*, N° 20, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/enfoques/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.

____ (2017a), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel* (LC/TS.2017/120), Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf.

____ (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.

____ (2016a), *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común* (LC/W.716), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf.

____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

- _____. (2015), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial*, Documentos de Proyectos, N° 671 (LC/W.671), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf.
- _____. (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo* (LC/L.3697), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.
- _____. (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22425/1/S2012034_es.pdf.
- _____. (2007), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1225/1/S0600674_es.pdf.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf.
- Hallegatte, S. y otros (2016), "Unbreakable: building the resilience of the poor in the face of natural disasters", *Climate Change and Development*, Washington D.C., The World Bank, p. 1-201, noviembre. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25335>.
- ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) (2018), *Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Propuesta de índice anotado* (LC/MDCRP.27/3), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43972/1/S1800713_es.pdf.
- _____. (2012), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe* (LC/W.543), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4090/1/S2012942.pdf>.
- Jaramillo, M. y L. Alcázar (2013), "Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services?: The Case of Peru's Water and Sanitation Sector", *IDB Working Paper Series* N° IDB-WP-38. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Does-Participatory-Budgeting-have-an-Effect-on-the-Quality-of-Public-Services-The-Case-of-Peru-Water-and-Sanitation-Sector.pdf>.
- Josephson, K., G. Guerrero y C. Coddington (2017), "Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en Perú", *Results for Development*, Washington, D.C., World Bank [en línea] http://www.r4d.org/wp-content/uploads/FINAL-R4D_ECWI-PeruCS_Full-Rpt_ESP_WEB.pdf.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2019), "MIDES invisible: Lo que hay que saber sobre el Ministerio de desarrollo Social", Montevideo. Disponible [en línea] https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Mides%20invisible%20digital_5.pdf.
- Montero, L. y J. García (eds.) (2017), *Panorama multidimensional del desarrollo urbano* (LC/TS.2017/67), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41974/1/S1700257_es.pdf.
- Naciones Unidas (2020), "América Latina y el Caribe: la segunda región más propensa a los desastres", *Noticias ONU*, Nueva York. Disponible [en línea] <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501>.
- _____. (2017), *Habitat III*, Ecuador, Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://habitat3.org/>.
- _____. (2015a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.
- _____. (2015b), *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>.
- Navarro, Z. (2005), "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", Capítulo IV en *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, I. Arriagada (Ed.) (LC/G.2275-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

_____. (1998), "Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)", documento presentado en la *Conferencia Social Programs, Poverty and Citizen Participation*, Cartagena.

Pfannenstien, B. y otros (2019), "Planificación urbana y la influencia de las urbanizaciones cerradas: El Área Metropolitana de Guadalajara", *México Economía, sociedad y territorio*, vol. XIX, núm. 59. Disponible [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6922212&orden=0&info=link>.

Santos, B. de S. (2002), "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva", *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Santos, Boaventura de Sousa (coords.), Río de Janeiro, Civilização Brasileira. Disponible [en línea] <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/80205/1/Orcamento%20participativo%20oem%20Porto%20Alegre.pdf>.

Suárez Elías, M. (2015), *Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay*, Tesis para obtener el título de Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO. Disponible [en línea] <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/7233/TFLACSO-2015MSE.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

Trucco, D. y H. Ullman (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2017), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Atlas: Unveiling Global Disaster Risk*, Ginebra. Disponible [en línea] <https://www.undrr.org/publications>.

Vakis, R. (2006), "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection", *Discussion Paper No 0543*, Washington D.C., Banco Mundial. Disponible [en línea] http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2006/02/28/000012009_20060228131908/Rendered/PDF/353780REVoNaturalodisastersOSP0543.pdf.



Capítulo XIV

Desafíos de política pública para el logro de la igualdad¹

Este capítulo concluye la caja de herramientas sobre políticas públicas para la reducción de las desigualdades. A través de sus distintos capítulos y once ejes analizados se entregó información acerca de las normativas internacionales clave que, desde un enfoque de derechos, orientan la formulación e implementación de políticas sociales para la reducción de las desigualdades. Asimismo, se diagnosticaron los principales problemas vinculados con las desigualdades sociales prevaletentes en cada eje, para luego identificar políticas sociales prioritarias para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, basándose en experiencias regionales.

A continuación, para complementar el análisis de los desafíos y las políticas prioritarias en cada uno de los ejes de la matriz de desigualdad que se han identificado a lo largo de este documento (véase el cuadro XIV.1), se aborda una serie de desafíos emergentes y estructurales que es necesario abordar para avanzar hacia la igualdad.

A. Desafíos emergentes²

1. La pandemia del COVID-19

La pandemia del COVID-19 tiene profundos impactos económicos y sociales y señala el posible aumento de desastres de origen sanitario en el futuro, con nuevos desafíos para la política social. La crisis sanitaria global provocada por el coronavirus y sus diferentes impactos socioeconómicos han evidenciado la matriz de la desigualdad social en la región. Ante las grandes brechas históricas que la pandemia ha agravado, el desafío de implementar políticas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos, para no dejar a nadie atrás, se ha vuelto más urgente. Los desafíos de articular medidas de corto plazo en materia de

¹ Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la CEPAL en México.

² Estos desafíos se vinculan con los nudos emergentes identificados en CEPAL (2019).

Los desafíos emergentes para avanzar hacia la igualdad incluyen:

- La pandemia del COVID-19
- Los desastres y el cambio climático
- Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional
- Los cambios tecnológicos
- Las diversas formas de violencia

protección social para atender las manifestaciones más agudas de la emergencia (garantía universal de ingresos, atención médica, a los servicios básicos y a la vivienda, a la alimentación adecuada y a la educación), con otras de mediano y largo plazo (salud universal, estrategias de inclusión laboral en el período de la recuperación), orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas y la provisión universal de protección social, ocupan a los países de la región en el presente e indican los posibles retos frente a la repetición de desastres sanitarios similares (CEPAL, 2020).

2. Los desastres y el cambio climático

América Latina y el Caribe se enfrenta al cambio climático y a una creciente ocurrencia de desastres que se vincula crecientemente con la destrucción acumulada de nuestro hábitat. Si bien los estratos sociales más bajos no son necesariamente quienes inciden más en la destrucción de la naturaleza —por ejemplo, a través de la sobreexplotación de la tierra y el mar y la contaminación del aire—, sí son aquellos mayoritariamente afectados por los desastres. Además de la situación socioeconómica, diversos grupos de población —como las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad, los niños y las niñas, los pueblos indígenas, los campesinos y los agricultores familiares— son particularmente vulnerables a los desastres y sus posibilidades de recuperación también tienden a ser menores (CEPAL, 2019, 2017; Dorling, 2017). Asegurarse de que los desastres y el cambio climático no profundicen las desigualdades requiere medidas de mitigación y adaptación, incluyendo instrumentos de protección social específicamente diseñadas para los grupos más vulnerables a los desastres.

3. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional

La desigualdad se relaciona también con las transiciones demográficas, epidemiológica y nutricional. El acelerado envejecimiento de la población y la feminización de la vejez que ha experimentado la región no es homogéneo a través de la población. Así, por ejemplo, se observan enormes diferencias en las expectativas de vida al nacer marcadas por niveles socioeconómicos tanto entre países como en los países. Estas diferencias se expresan por ejemplo entre poblaciones rurales y urbanas, y dentro de las ciudades dependiendo de la zona donde se vive (Bilal y otros, 2019). Estas diferencias espaciales en las expectativas de vida señalan la necesidad de políticas de salud, pensiones y demanda de cuidados ajustadas según áreas geográficas y género.

Asimismo, los países de la región están experimentando cambios en su perfil epidemiológico que, antes de la pandemia del COVID-19, mostraba una disminución en la prevalencia de las enfermedades transmisibles y un aumento de las enfermedades no transmisibles (como la diabetes, las enfermedades isquémicas del corazón y las enfermedades cerebrovasculares) (OPS, 2017). A nivel global, entre el 22% y el 25% de la carga de enfermedades está relacionada con factores ambientales modificables. La desigualdad opera en estos casos a través de la alimentación, el acceso y calidad del agua potable, así como servicios de saneamiento e higiene, contaminación del aire urbano y exposición al humo en espacios cerrados. Además, los niños y las niñas son los más vulnerables a estos factores (Prüss-Üstün y Corvalán, 2006; OPS, 2011; Prüss-Üstün y otros, 2016).

La malnutrición también puede interpretarse desde la desigualdad, pues afecta más a las personas de menores ingresos, a las mujeres, a los indígenas, a los afrodescendientes y a las familias rurales de América Latina y el Caribe (FAO/OPS/WFP/UNICEF, 2018). El nuevo perfil nutricional de la región implica enfrentar un conjunto de desafíos multidimensionales que deben abordarse desde la perspectiva sanitaria, educativa y productiva para dar respuesta de manera simultánea a la desnutrición y a la obesidad.

4. Los cambios tecnológicos

A diferencia del mundo desarrollado, en América Latina y el Caribe el cambio tecnológico viene a incidir en una situación con altos niveles de informalidad, desprotección social, pobreza y desigualdades. Experiencias históricas y recientes de cambios tecnológicos señalan de qué forma éstos se han producido a la par del incremento en las desigualdades, aumentando la brecha en la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo, favoreciendo profesionales altamente calificados y reduciendo las oportunidades de trabajadores poco cualificados (Allen, 2009; MIT, 2019; Frey, 2019). Además, existe preocupación no sólo acerca de la posible pérdida neta de empleos, sino con respecto a la precarización creciente observable en el mercado de trabajo asociado al uso de algunas nuevas tecnologías (Madariaga y otros, 2019). En este contexto hay mayor probabilidad que los sectores sociales más desfavorecidos, como los pueblos indígenas y las personas y comunidades afrodescendientes, así como los asalariados de estratos bajos y las personas con menor nivel educacional sean más afectados por la automatización, profundizando las desigualdades existentes (Katz, 2018). En qué medida los cambios tecnológicos puedan contribuir a disminuir las desigualdades depende de las instituciones, la educación, las relaciones laborales y la protección social, entre otros. Las políticas que promuevan la innovación y protejan a los trabajadores pueden aprovechar los cambios tecnológicos para crear mayor bienestar compartido.

5. Las diversas formas de violencia

América Latina y el Caribe es la región más violenta y desigual del mundo. Esta coincidencia no parece fortuita, pues existe una alta correlación positiva entre la violencia y la desigualdad (Wilkinson y Pickett, 2010). La violencia, en sus múltiples dimensiones (por ejemplo, homicidios, asaltos y violencia sexual), amenaza especialmente a los pobres y a los niños y las niñas, los jóvenes, las mujeres, las personas indígenas y afrodescendientes, las personas migrantes y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI)³. La violencia asociada al narcotráfico o los conflictos en territorios indígenas vinculados a las actividades extractivas tienen consecuencias destructivas para el desarrollo inclusivo de los países. En la primera meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (meta 16.1) se hace mención explícita a “Reducir significativamente todas las formas de violencia”. Un desafío de las políticas para la reducción de desigualdades es, por lo tanto, tomar en cuenta las formas y contenidos específicos que toma la violencia de acuerdo con los grupos vulnerables afectados.

B. Desafíos estructurales

1. Avanzar hacia un enfoque de derechos en las políticas: de beneficiarios a ciudadanos

Para que las políticas públicas puedan hacer frente a la desigualdad, es clave adoptar un enfoque de derechos y de ciudadanía social. El enfoque de derechos cambia la perspectiva de las políticas públicas al considerar a las personas como ciudadanos y no como beneficiarios, y al reconocer que todas las personas, por el solo hecho de ser parte de la sociedad, tienen pleno derecho a acceder al bienestar social (CEPAL, 2016). Lo anterior permite vincular a las políticas con compromisos

³ Aunque la sigla LGBTI hace referencia específicamente a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, en este contexto tiene un significado expansivo y considera también a las personas que se enfrentan a situaciones de violencia y discriminación por su orientación sexual, identidad de género y caracteres sexuales, sean aparentes o reales, y a aquellas personas que se puedan identificar con otros términos.



Los desafíos estructurales para avanzar hacia la igualdad incluyen:

- Avanzar hacia un enfoque de derechos en las políticas de beneficiarios a ciudadanos
- Alcanzar un universalismo sensible a las diferencias
- Promover la participación
- Avanzar en la traducción efectiva de los compromisos internacionales
- Pactos sociales para la igualdad
- Fortalecimiento institucional y articulación de políticas
- Visibilidad estadística de las diferentes dimensiones de la desigualdad.

legales, tanto nacionales como internacionales: sin estatus legal, la acción del Estado para poner freno a las desigualdades tiende a ser menos deliberada (CEPAL, 2014). Los elementos esenciales del enfoque de derechos, que permiten orientar el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales, son: integralidad, institucionalidad, exigibilidad, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, participación, transparencia y acceso a la información y rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014).

2. Alcanzar un universalismo sensible a las diferencias

Los instrumentos para la reducción de las desigualdades incluyen políticas orientadas a erradicar prácticas discriminatorias, reconozcan diferencias étnico-raciales, de género, origen, cultura, lengua y religión, y consideren las necesidades específicas. Esto no va en contra del principio de universalidad de los derechos y de hecho facilita su logro (Habermas, 1998; Hopenhayn, 2001). Es decir, un “universalismo sensible a las diferencias” reconcilia el principio de universalidad en el acceso a los servicios sociales desde un enfoque de derechos con una orientación activa a superar las brechas y desigualdades vigentes para “que nadie se quede atrás”. Permite políticas públicas que incluyan medidas y estrategias de acción positiva para romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar que enfrentan las personas y poblaciones excluidas y discriminadas para poder avanzar de forma efectiva hacia la universalización de los derechos. Priorizar, por ejemplo, el acceso a los instrumentos en función del nivel de vulnerabilidad, a través de becas de carácter afirmativo, transferencias de ingresos a los más vulnerables; servicios de cuidado para madres/ padres adolescentes y jóvenes, permite generar políticas con pertinencia a las identidades y necesidades para avanzar en la plena inclusión y una cultura de la igualdad (CEPAL, 2019).

3. Promover la participación

La desigualdad significa la negación plena de la participación en la sociedad, y es una de las expresiones máximas de la vulneración de los derechos. La participación es relevante para la reducción de las desigualdades porque promueve la representatividad de diversos grupos y una población con sólidas capacidades para el ejercicio de sus derechos. Confiere mayor legitimidad a las políticas y fortalece la democracia, pero además mejora las políticas al facilitar la generación de políticas con posibilidades de mayor apropiación y pertinencia a las diferentes desigualdades. Promover la participación de las personas, familias y comunidades destinatarias de la política social en su diseño, implementación y monitoreo resulta, por ende, clave para una participación amplia que sostenga un desarrollo inclusivo.

4. Avanzar en la traducción efectiva de los compromisos internacionales

La política social de cada país se sustenta en fundamentos jurídicos que tienen diferentes referentes y componentes. La ratificación de los mandatos y objetivos propuestos en los distintos foros internacionales suponen un compromiso para los Estados y han permitido asignar una importancia creciente a la disminución de las desigualdades en materia de salud, educación, trabajo, vivienda y por razones de género y raza o etnia, entre otros. Estos compromisos también han fortalecido el enfoque de derechos en las políticas sociales, promoviendo el universalismo sensible a las diferencias y la participación de los ciudadanos. Aunque los países de la región muestran un alto nivel de adhesión a los convenios internacionales que hacen referencia a los derechos humanos y han mostrado un importante desarrollo en los marcos normativos nacionales, persiste el desafío de asegurar el cumplimiento de derechos en lo referente a la traducción efectiva de los compromisos formales de los Estados. Avanzar en los desafíos en el diseño e implementación de políticas y

a la obtención de logros y resultados concretos que den sustento al cumplimiento de dichos instrumentos nacionales e internacionales sigue siendo insoslayable.

5. Pactos sociales para la igualdad

La reducción de la desigualdad no es sólo una cuestión de política social, existen límites institucionales para la consecución de una mayor igualdad. Las instituciones que reproducen la desigualdad a través del comportamiento de actores con mayor poder económico y político, y una propensión rentista que se nutre originariamente del acceso privilegiado a la propiedad de los recursos naturales y a la economía financiera hace necesario un nuevo pacto social. Éste podría facilitar “una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones ... y de políticas públicas necesarios para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada” (CEPAL, 2014, pág. 312). Los pactos sociales pueden dar viabilidad política a reformas institucionales que favorezcan políticas que reduzcan las desigualdades (CEPAL, 2014) y son más urgentes que nunca a la luz de la crisis causada por la pandemia del COVID-19.

6. Fortalecimiento institucional y articulación de políticas

La desigualdad y la pobreza no se pueden eliminar si no se enfrentan simultáneamente las estructuras y procesos que facilitan la concentración extrema de la riqueza. Estas estructuras y procesos tienden a estar cimentados en arreglos institucionales específicos. El desafío es desarrollar una institucionalidad social⁴ que resulte en condiciones más igualitarias como una característica común del sistema económico-político. Esto requiere consolidar una base jurídico-normativa que permita viabilizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y reforzar la sostenibilidad de las políticas sociales como políticas de Estado y no solo de gobierno; coordinar y articular las diferentes políticas sociales (educación, salud, trabajo, protección social, cuidado y vivienda) y las políticas económicas y medioambientales; acrecentar la capacidad de gestión pública en materia social, establecer equipos técnicos y procesos de gestión centrados en la efectividad y la eficiencia, y disponer de recursos suficientes y estables para atender las necesidades de una política social de calidad. Persiste además el desafío de establecer estrategias integrales en el desarrollo social que logren articular el ámbito nacional, subnacional y local (CEPAL, 2016).

7. Visibilidad estadística de las diferentes dimensiones de la desigualdad

No dejar a nadie atrás implica visibilizar las brechas que existen a lo largo de los distintos ejes de la matriz de desigualdad social. Para un adecuado diagnóstico y elaboración de políticas públicas que reduzcan las desigualdades es necesario contar con datos estadísticos desagregados que visibilicen las desigualdades tratadas en esta caja de herramientas (socioeconómicas, de género, a través del ciclo de vida, según condición étnico-racial, territorio de residencia, estatus migratorio y condición de discapacidad) y que sean capaces asimismo de entregar información acerca de las desigualdades entrecruzadas⁵. Las estadísticas desagregadas facilitan la formulación e implementación de políticas que cierran las brechas que enfrentan las personas y grupos vulnerables en los diferentes ámbitos de las políticas, tales como educación, salud, inserción en el mercado laboral, protección social y cuidados, servicios básicos, seguridad ciudadana y participación y toma de decisiones.

⁴ Véase al respecto la caja de herramienta complementaria sobre institucionalidad.

⁵ Este desafío está recogido en el Objetivo 17 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Más específicamente en la meta 17.18: “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 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”.

CUADRO XIV.1

Ejemplos de políticas públicas para la reducción de desigualdades, según eje de la matriz de desigualdad social

EJES ESTRUCTURANTES DE LA DESIGUALDAD	ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS	ÁMBITOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICA
Estratificación socioeconómica	Reducir disparidades de ingresos y en el mercado laboral.	Políticas de inclusión laboral y productiva de sectores más vulnerables a la pobreza.
		Políticas para el fortalecimiento de instituciones del mercado laboral, como el salario mínimo y la negociación colectiva.
		Políticas de educación, salud y nutrición para acortar las brechas socioeconómicas a través de aumentos en la productividad, el empleo y el ingreso.
Desigualdades de género	Garantizar la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres y transversalizar la perspectiva de género.	Leyes y políticas públicas para abordar la violencia, el acoso y el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.
		Leyes y políticas laborales, de propiedad, acceso y control de la tierra, protección social para trabajadoras domésticas remuneradas, y sistemas de cuidado y pensiones, entre otros.
		Leyes y políticas públicas encaminadas a asegurar una mayor participación de las mujeres en el ámbito político, el ámbito laboral, al frente de los sindicatos y también en las organizaciones comunitarias; es decir, a todos los niveles.
		Transversalizar la perspectiva de género en todas las leyes, políticas y programas en todas las áreas y a todos los niveles.
Desigualdades a lo largo del ciclo de vida	Infancia y adolescencia	Promoción del bienestar y de la inclusión social en todas las etapas de la infancia y adolescencia mediante políticas encaminadas a la universalización de la salud y la educación de calidad y a sistemas de protección social que conjuguen transferencias monetarias, políticas de cuidado y de desarrollo infantil temprano.
		Protección infantil como medio de prevención y atención de actos que generen vulnerabilidad en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en un entorno seguro y libre de violencia.
	Juventud	Retención educativa para un mayor nivel de estudios y ampliación curricular.
		Capacitación e inserción laboral.
		Promoción y acceso a la salud integral con pertinencia a esta etapa de la vida.
	Adultez	Reducción de la violencia y promoción de la cultura y la participación.
		Seguridad básica del ingreso.
		Condiciones decentes de trabajo, protección social y laboral.
		Capacitación laboral en el marco de los cambios en el mundo del trabajo.
	Vejez	Servicios de cuidado.
		Seguridad básica del ingreso: complementar jubilaciones con pensiones no contributivas a fin de garantizar la protección social universal.
		Políticas que aseguren un mayor acceso a servicios de salud pública integral que cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos.
		Reforzar los servicios de cuidado de largo plazo a fin de evitar la pérdida de recursos y junto con ello reducir la vulnerabilidad de la población adulta mayor.

EJES ESTRUCTURANTES DE LA DESIGUALDAD	ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS	ÁMBITOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICA
Pueblos indígenas	Garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, particularmente en la garantía del derecho a ejercer la libre determinación, la propiedad colectiva del territorio y la participación política.	Diseño e implementación de leyes, planes, estrategias, políticas y programas que garanticen los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Efectiva implementación de acciones para garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado. Acciones afirmativas como medidas especiales para subsanar la situación de desventaja y revertir la discriminación estructural de los pueblos indígenas en materia de trabajo, educación, salud, vivienda y, en general, acceso al bienestar, tomando en cuenta sus derechos individuales y colectivos. Medidas de reparación para revertir la violación de derechos de las poblaciones indígenas en contextos específicos y asegurar que estas no se reiteren.
Personas afrodescendientes	Reconocer, visibilizar y garantizar los derechos de las poblaciones afrodescendientes.	Acciones afirmativas para subsanar la situación de desventaja y revertir la discriminación estructural de las personas afrodescendientes en materia de trabajo, educación, salud, vivienda y, en general, acceso al bienestar. Políticas públicas de salud sensibles a la población afrodescendiente, con especial consideración de los saberes y prácticas afrodescendientes, y resguardando especialmente el derecho de las mujeres y niñas. Políticas de educación como universidades comunitarias y aquellas que reformen currículos escolares para fomentar la tolerancia, la no discriminación racial e introduzcan la interculturalidad, el bilingüismo y la cultura afrodescendiente.
Personas con discapacidad	Garantizar que las personas con discapacidad disfruten de los mismos derechos humanos y oportunidades que todos los demás.	Educación inclusiva y capacitación de personas con discapacidad. Promoción de inclusión laboral. Protección social a través de políticas de transferencias y de cuidados, para facilitar que las personas con discapacidad logren una participación plena y efectiva. Políticas transversales como la accesibilidad y el potencial de las TIC, así como medidas antidiscriminación y de acción afirmativa.
Personas migrantes	Reconocer a las personas migrantes como titulares de derechos y enfrentar la discriminación que sufren en sus travesías y procesos de inserción social tanto en el lugar de destino como en el país de procedencia al retorno.	La regularización de las personas migrantes es un factor esencial que contribuye a reducir su vulnerabilidad a través del ciclo migratorio. Políticas de acceso a servicios de salud (física y mental) y educación garantizados independientemente del estatus legal de los migrantes y sus familias. Portabilidad y reconocimiento de derechos en materia de protección social contributiva, ya sea en caso de emigración o de retorno. Reducción de los costos de envío de las remesas e inclusión financiera.
Desigualdades territoriales	Garantizar el desarrollo, el bienestar y la igualdad de las oportunidades de las personas en todos los territorios, y promover el aprovechamiento inclusivo de los recursos naturales.	Promover los gobiernos de proximidad para acercar las oportunidades y derechos a las personas, familias y comunidades en los territorios más rezagados. Fomentar la participación de personas, familias y comunidades como actores clave en el diseño y control de las políticas y programas que los atañe. Mayor desagregación de datos estadísticos para visibilizar las desigualdades territoriales y sus intersecciones con grupos vulnerables.

CUADRO XIV.1
(conclusión)

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Allen, R. C. (2009), "Engels' Pause: Technical Change, Capital Accumulation, and Inequality in the British Industrial Revolution" *Explorations in Economic History* 46, N° 4 (October 1, 2009): 418–35. Disponible [en línea] <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014498309000199?via%3Dihub>.
- Bilal, U. y otros (2019), "Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis", *The Lancet Planetary Health*. Disponible [en línea] <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2542519619302359?via%3Dihub>.
- Cecchini, S. y M.N. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social", S. Cecchini y otros (eds.) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19 N°3*, Mayo 2020, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.
- _____. (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579_es.pdf.
- _____. (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.
- _____. (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.
- _____. (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586 (SES.35/3)). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf.
- Dorling, D. (2017), *The Equality Effect: Improving Life for Everyone*, New Internationalist.
- FAO/OPS/WFP/UNICEF (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Organización Panamericana de la Salud/Programa Mundial de Alimentos/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago. Disponible [en línea] <http://www.fao.org/3/ca2127es/ca2127es.pdf>.
- Frey, C. B. (2019), *The Technology Trap: Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*, Princeton University.
- Habermas, J. (1998), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- Hopenhayn, M. (2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10722/1/073117128_es.pdf.
- Katz, R. (2019), "Impacto de la cuarta revolución industrial en el empleo en Chile", presentación en el Seminario "La transformación del empleo ante la revolución digital y la automatización", 5 de marzo de 2019, Santiago de Chile. Disponible [en línea] http://conferencias.cepal.org/transformacion_empleo/Pdf/Dr.%20Ra%C3%BAl%20L.%20Katz.pdf.
- Madariaga, J. y otros. (2019), *Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?*, CIPPEC-BID - OIT. Buenos Aires, 2019. Disponible [en línea] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/Como-es-trabajar-en-una-app-en-Argentina-CIPPEC-BID-LAB-OIT.pdf>.
- MIT (Massachusetts Institute of Technology) (2019), "The Work of the Future: Shaping Technology and Institutions", MIT Task Force on the Work of the Future. Disponible [en línea] https://workofthefuture.mit.edu/wp-content/uploads/2020/08/WorkoftheFuture_Report_Shaping_Technology_and_Institutions.pdf.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Salud en las Américas*, Edición del 2017, Washington, D.C. Disponible [en línea] <https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?lang=es>.

_____. (2011), *The Atlas of Children's Health and Environment in the Americas*, Washington, D.C. Disponible [en línea] https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=17194&Itemid=270&lang=es.

Prüss-Üstün, A. y C. Corvalán (2006), *Preventing Disease through Healthy Environments: Towards an Estimate of the Environmental Burden of Disease*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS). Disponible [en línea] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43457/1/9241593822_eng.pdf?ua=1.

Prüss-Üstün, A. y otros (2016), *Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS). Disponible [en línea] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204585/1/9789241565196_eng.pdf?ua=1.

Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf.

Wilkinson, R. y K. Pickett (2010), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Penguin Books.

Williamson, J.G. (1965), "Regional Inequality and the Process of National Development", *Economic Development and Cultural Change*, Vol 13, pág. 1-84.

El propósito de esta caja de herramientas es facilitar el diagnóstico de las múltiples dimensiones de la desigualdad social presentes en América Latina y el Caribe, y proporcionar información relevante acerca de políticas sociales implementadas en diversos países de la región que han logrado reducir dicha desigualdad. Asimismo, se da a conocer normativa internacional clave que, desde un enfoque de derechos, contribuye a la formulación e implementación de políticas sociales reductoras de las desigualdades. A partir del diagnóstico realizado, se desprenden desafíos que deben ser enfrentados por medio de las políticas sociales y que dicen relación con la posibilidad de avanzar en la mejora de las condiciones de vida de los grupos poblacionales más rezagados. El conjunto de experiencias identificadas representa una base para explorar y expandir el marco de posibilidades de respuesta a la desigualdad.

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/TS.2021/55