

Desarrollo social inclusivo

Una nueva generación de políticas para **superar la pobreza y reducir la desigualdad** en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

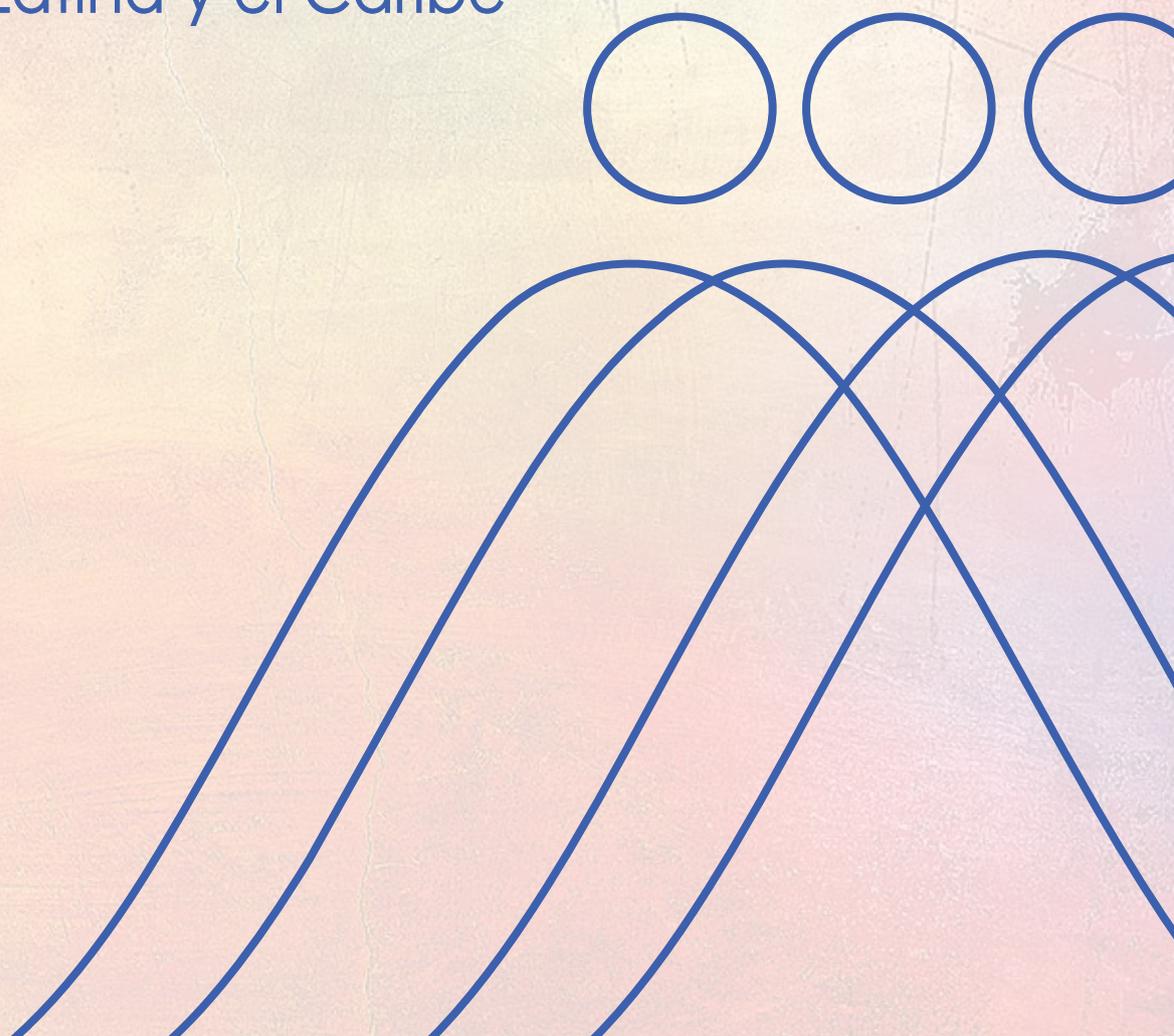
CEPAL

2015

**Conferencia Regional
sobre Desarrollo Social**
de América Latina y el Caribe
Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015

Desarrollo social inclusivo

Una nueva generación de políticas para **superar la pobreza y reducir la desigualdad** en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2015

Conferencia Regional
sobre Desarrollo Social
de América Latina y el Caribe

Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Laís Abramo
Directora de la División de Desarrollo Social

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015).

Contó con la coordinación general de Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. La redacción general estuvo a cargo de Laís Abramo y Ana Sojo, Oficial de Asuntos Sociales. Los siguientes funcionarios de la División de Desarrollo Social coordinaron la elaboración de los distintos capítulos del documento: Simone Cecchini, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez y Guillermo Sunkel. Contribuyeron con insumos sustantivos, procesamiento estadístico, participando en la redacción o con valiosos comentarios los siguientes funcionarios de la División: María Elisa Bernal, Ernesto Espíndola, Andrés Fernández, Vivian Milosavljevic, Amalia Palma, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann. También colaboraron los siguientes consultores: Andrés Espejo, Nincen Figueroa, Beatriz Morales, Fabiana Pierre, Matías Salces y Luis Hernán Vargas.

Se agradecen los valiosos aportes de Verónica Amarante (Directora de la Oficina de la CEPAL en Montevideo), Omar Bello (sede subregional de la CEPAL para el Caribe), Guido Camu y María Ortiz (Oficina de la Secretaría Ejecutiva), Enrique Oviedo (Secretaría de la Comisión), Fabiana del Popolo (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL), María Nieves Rico (Directora de la División de Asuntos de Género), Claudia Robles (División de Asuntos de Género), Jorge Rodríguez (CELADE-División de Población de la CEPAL) y Pablo Yanes (sede subregional de la CEPAL en México).

Índice

Prólogo.....	9
Introducción.....	11

Capítulo I

Avances y desafíos en el desarrollo social de América Latina y el Caribe en el período reciente.....	17
Introducción.....	17
A. La importante reducción de la pobreza y la indigencia.....	18
B. La elevada vulnerabilidad a la pobreza.....	20
C. La desigualdad de los ingresos.....	22
D. La matriz de la desigualdad social en América Latina: las dimensiones de género, raza y etnia.....	25
1. Desigualdades de género.....	25
2. Desigualdades étnicas y raciales: los pueblos indígenas y la población afrodescendiente.....	27
E. Otras dimensiones de la desigualdad.....	33
1. Desigualdades por área geográfica: los sectores rurales.....	33
2. Las personas con discapacidad.....	34
F. El trabajo como llave maestra para la igualdad: evolución positiva de los indicadores del mercado de trabajo.....	34
1. Disminución del desempleo y aumento de los ingresos, en especial de los salarios mínimos.....	36
2. Formalización del empleo.....	38
3. Expansión de la cobertura de la protección social.....	39
4. Participación laboral femenina, desigualdades de género y reducción de la pobreza.....	43
5. Los jóvenes y el mercado de trabajo.....	45
G. Evolución reciente y retos pendientes en materia de educación y salud.....	51
1. Transformar el sistema educativo en un mecanismo de reducción de desigualdades.....	51
2. Cerrar las brechas de acceso a la salud.....	55
H. Evolución del gasto social en el período reciente.....	57
I. Comentarios finales.....	59
Bibliografía.....	61

Capítulo II

Políticas de superación de la pobreza, políticas sectoriales y sistemas de protección social.....	65
Introducción.....	65
A. Las políticas de superación de la pobreza y su relación con las políticas sectoriales y los sistemas de protección social.....	66
1. La dicotomía entre focalización y universalidad: implicaciones para la política social.....	66
2. Vinculaciones entre políticas focalizadas y universales.....	68
3. Protección social y formas de financiamiento.....	70
B. La superación de la pobreza a partir de un enfoque de protección social y derechos.....	71
C. Los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza: balance de la experiencia.....	72

1. Evolución de los programas de transferencias condicionadas en la región: cobertura, montos e inversión	72
2. Los programas de transferencias condicionadas y sus efectos sociales y económicos	75
3. Los programas de transferencias condicionadas y el reto de la inclusión laboral y productiva	78
D. Comentarios finales.....	82
Bibliografía	83

Capítulo III

Hacia una institucionalidad para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe	89
Introducción	89
A. Marcos jurídico-normativos e institucionalidad social	92
B. Características organizativas y modalidades de articulación	97
C. Las herramientas de gestión y la dimensión técnico-operativa	103
D. Fortalecimiento de la inversión social y financiamiento	106
E. Comentarios finales.....	109
Bibliografía	111
Anexo III.A1	113

Capítulo IV

Hacia una renovación de las políticas para superar la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe.....	121
Introducción	121
A. El combate a la pobreza y la desigualdad en el marco de la protección social como derecho ciudadano: la perspectiva de la CEPAL	123
B. Avanzar hacia el fortalecimiento y la expansión de las políticas de superación de la pobreza.....	125
1. Ampliación del monto y la cobertura de las prestaciones	126
2. Articulación con los programas de inclusión laboral y productiva rural y urbana	127
3. Igualdad y enfoque de derechos en los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza.....	128
C. Proteger el empleo y promover el trabajo decente.....	130
1. Generar empleos productivos y de calidad.....	132
2. Promover la formalización del trabajo y la extensión de la protección social	132
3. El papel del salario mínimo	133
4. Promover los derechos en el trabajo.....	134
5. Promover la autonomía económica de las mujeres.....	137
6. Promover trayectorias de trabajo decente para los jóvenes y fortalecer el vínculo entre la educación y el trabajo mediante la formación técnico profesional.....	138
D. Enfrentar todas las desigualdades, especialmente las de género, étnicas y raciales	140
E. Reducir las desigualdades territoriales	141
F. Proteger a la población frente a desastres	143
G. Fortalecer la institucionalidad para el desarrollo social inclusivo	144
1. Plasmear el enfoque de derechos en la institucionalidad para el desarrollo social.....	144
2. Fortalecer las capacidades organizacionales y de coordinación interinstitucional	145
3. Garantizar la participación social	146
4. Avanzar en calidad de la gestión: información, transparencia y rendición de cuentas	146
5. Asegurar el financiamiento.....	146
H. Para avanzar en el desarrollo social se requieren diversos pactos.....	147
Bibliografía	151

Capítulo V

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional para un desarrollo social inclusivo: desafíos y sinergias desde América Latina y el Caribe.....	155
Introducción	155
A. Los contenidos sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los avances con respecto al marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	160

1. Un abordaje más integral y multidimensional de la pobreza	161
2. Más allá del combate al hambre: la seguridad alimentaria y la erradicación de la malnutrición en todas sus formas	162
3. La salud para todos como base para un bienestar compartido	163
4. La educación como aprendizaje permanente y abierto a todas las personas	164
5. La igualdad de género como autonomía y empoderamiento de las mujeres	165
6. La disponibilidad universal de agua y saneamiento como aporte al bienestar social y a la sostenibilidad del desarrollo	166
7. El crecimiento sostenido e inclusivo, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como llaves de un desarrollo sostenible y con menos desigualdad.....	166
8. La igualdad como factor de un desarrollo sostenible	168
B. La relevancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la agenda social y el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe	169
C. Comentarios finales.....	178
Bibliografía	179

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina (18 países): afiliación a sistemas de pensiones y de salud entre los asalariados de 15 años y más, según sexo	40
Cuadro I.2	América Latina (18 países): variación de la afiliación a sistemas de pensiones y de salud entre los asalariados de 15 años y más, según sexo.....	41
Cuadro II.1	América Latina (10 países): monto per cápita mensual de las transferencias condicionadas, basado en encuestas de hogares, alrededor de 2011 y 2013	74
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe (33 países): ratificación y entrada en vigor de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hasta septiembre de 2015	93
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe (22 países): tipo de autoridad que preside o coordina la entidad colegiada intersectorial del área social	101
Cuadro III.3	América Latina (18 países): gasto social en tres grupos de países con distintos resultados en materia de protección y promoción social (promedio simple de cada grupo), alrededor de 2008-2013	107
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe (14 países): presupuesto del ministerio de desarrollo social o instancia equivalente, como proporción del gasto primario presupuestado, alrededor de 2015	107
Cuadro III.A1.1	América Latina y el Caribe (26 países): instancias de gobierno dedicadas explícitamente al desarrollo social, 2015	113
Cuadro III.A1.2	América Latina y el Caribe (21 países): composición de las instancias colegiadas de coordinación intersectorial de políticas sociales, 2015	116
Cuadro III.A1.3	América Latina y el Caribe (21 países): instancias responsables del principal programa de transferencias monetarias del país.....	119
Cuadro III.A1.4	América Latina y el Caribe (22 países): sistemas de planificación o articulación e instancias de evaluación de los programas sociales	120
Cuadro V.1	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una ampliación de la agenda social en el marco del desarrollo sostenible.....	156
Cuadro V.2	Objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible más relevantes para la agenda social de América Latina y el Caribe.....	157

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2014	18
Gráfico I.2	América Latina y el Caribe: PIB per cápita y tasas de indigencia y pobreza, 1990-2014	19
Gráfico I.3	América Latina (promedio ponderado de 18 países y de 8 países): perfil de la vulnerabilidad por ingresos, alrededor de 1990, 2002, 2008 y 2013, y según origen étnico o racial, alrededor de 2011	21
Gráfico I.4	América Latina (17 países): participación en los ingresos totales de los quintiles más pobre y más rico, 2002 y 2013, y variación anual del coeficiente de Gini, 2002-2008 y 2008-2013.....	23

Gráfico I.5	América Latina (16 países), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (25 países) y Unión Europea (15 países): efectos de la política fiscal y del gasto social en educación y salud sobre la desigualdad (coeficiente de Gini), alrededor de 2011.....	24
Gráfico I.6	América Latina (3 países): distribución de horas semanales dedicadas a labores domésticas y de cuidado, según sexo y posición de parentesco en el hogar, alrededor de 2010.....	26
Gráfico I.7	América Latina (17 países): mujeres no estudiantes de 15 años y más sin ingresos propios, alrededor de 2002 y 2011.....	26
Gráfico I.8	América Latina (8 países): población indígena, afrodescendiente y no indígena ni afrodescendiente, según situación de pobreza y zona de residencia, alrededor de 2011.....	28
Gráfico I.9	América Latina (6 países): población indígena de 6 a 22 años que asiste a un establecimiento educativo según grupo de edad, rondas censales de 2000 y 2010.....	29
Gráfico I.10	América Latina (8 países): partos atendidos por personal calificado según origen étnico.....	30
Gráfico I.11	América Latina (9 países): tasa de mortalidad en la niñez, según origen étnico, alrededor de 2000 y 2010.....	30
Gráfico I.12	América Latina (17 países): peso de los ingresos laborales en el ingreso total del hogar según situación de pobreza, alrededor de 2013.....	36
Gráfico I.13	América Latina y el Caribe: evolución de las tasas de desempleo y participación laboral y variación del PIB.....	37
Gráfico I.14	América Latina y el Caribe (14 países): evolución del salario mínimo, de los salarios reales, del PIB y del PIB per cápita, 1980-2014.....	38
Gráfico I.15	América Latina: afiliación a sistemas de pensiones y de salud entre los asalariados de 15 años y más, según sexo, quintil de ingreso per cápita, nivel educativo y grupo de edad, alrededor de 2002 y 2013.....	42
Gráfico I.16	América Latina y el Caribe (26 países): tasas de desempleo y evolución de las tasas por grupos de edad.....	47
Gráfico I.17	América Latina (18 países): categoría ocupacional de la población ocupada de 15 a 64 años de edad y población asalariada afiliada a la seguridad social por tramos de edad, alrededor de 2012.....	48
Gráfico I.18	América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que concluyen la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario, 1990, 2002 y 2013.....	51
Gráfico I.19	América Latina (18 países): población de 20 a 24 años que concluyó la enseñanza secundaria alta, según quintiles de ingreso extremos, alrededor de 2013.....	52
Gráfico I.20	América Latina: conclusión de al menos cinco años de educación terciaria entre jóvenes de 25 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2013.....	53
Gráfico I.21	América Latina y el Caribe (33 países): disminución de la tasa de mortalidad en la niñez, 1990-2013.....	55
Gráfico I.22	América Latina y el Caribe (21 países): evolución agregada del gasto público total, del gasto público social y del PIB, 1991-2013.....	58
Gráfico I.23	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social y del gasto público total, 1990-1991 a 2013.....	58
Gráfico I.24	América Latina y el Caribe (21 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34 países): evolución del gasto público social por sectores (promedios simples).....	59
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe (21 países): población que vive en hogares que participan en programas de transferencias condicionadas, 2000-2013.....	73
Gráfico II.2	América Latina (16 países): cobertura de los programas de transferencias condicionadas, 2010-2013.....	73
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe (21 países): inversión pública en programas de transferencias condicionadas, 2000-2013.....	74
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe (33 países): adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, hasta septiembre de 2015.....	93

Gráfico III. 2	América Latina y el Caribe (33 países): existencia de normativa constitucional y normativa específica en temas sociales, a septiembre de 2015	96
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (21 países): año de creación de los ministerios de distintas áreas sociales	97

Recuadros

Recuadro I.1	Desigualdades entrecruzadas: género, raza y etnia	31
Recuadro I.2	Pensiones no contributivas en América Latina	43
Recuadro I.3	El trabajo doméstico remunerado	45
Recuadro I.4	Los jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo en el Brasil: desigualdades de género y raza	49
Recuadro II.1	Diferencias en los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza.....	72
Recuadro II.2	Efectos de los programas de transferencias condicionadas sobre las capacidades humanas	76
Recuadro III.1	Institucionalidad y autoridad social: conceptos y dimensiones analíticas.....	90
Recuadro III.2	Foros intergubernamentales y su relevancia en la institucionalidad social de América Latina y el Caribe.....	94
Recuadro III.3	Avances en la institucionalidad orientada a las personas con discapacidad: el reto de acortar la distancia entre los principios <i>de jure</i> y su aplicación <i>de facto</i>	102
Recuadro III.4	Institucionalidad de las políticas de cuidado en América Latina y el Caribe.....	103
Recuadro III.5	Avances y desafíos de la institucionalidad dedicada a la población joven en América Latina	108
Recuadro IV.1	Incorporación del enfoque étnico y racial en los programas de transferencias condicionadas.....	129
Recuadro IV.2	La trayectoria del concepto de trabajo decente.....	131
Recuadro IV.3	Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento.....	134
Recuadro IV.4	Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil: una plataforma de acción alineada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	137
Recuadro IV.5	Evolución de las políticas de desarrollo regional.....	142
Recuadro IV.6	Políticas rurales con enfoque territorial.....	142
Recuadro IV.7	Instrumentos de protección social y desastres en América Latina y el Caribe	144
Recuadro IV.8	Aprendizajes históricos acerca de pactos relacionados con la protección social	148
Recuadro IV.9	Fiscalidad e inversión social en el marco de la carga tributaria de la región	150
Recuadro V.1	La discapacidad en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	164
Recuadro V.2	Las y los jóvenes en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	167
Recuadro V.3	La educación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en otros foros mundiales y regionales	171
Recuadro V.4	La protección social y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	173
Recuadro V.5	Desigualdades en el acceso a servicios básicos, el tipo de inserción laboral y el nivel de ingresos según sexo y origen étnico o racial en América Latina	175

Diagrama

Diagrama II.1	Tipología de programas de inserción laboral y generación de ingresos asociados a los programas de transferencias condicionadas.....	78
---------------	---	----

América Latina y el Caribe logró en el último decenio notables avances en materia de desarrollo social. Sin embargo, aún hay un largo camino por recorrer. Persisten, como desafíos ineludibles, la definitiva superación de la pobreza y la sustancial reducción de la desigualdad que, además de ser un imperativo ético, constituyen una condición imprescindible para avanzar en el desarrollo sostenible, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible recién aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Reducir sustantivamente la desigualdad es condición indispensable para lograr un mundo sin pobreza. Pese al actual escenario económico mundial, más complejo e incierto que el de los años anteriores y que, al menos en el corto plazo, será menos favorable para la región, es fundamental asegurar los avances en materia de desarrollo social alcanzados en el último decenio y no postergar las asignaturas pendientes en ámbitos en que el progreso ha sido insuficiente.

Avanzar en la superación de las diversas formas de exclusión que están en la raíz de la desigualdad característica de las sociedades latinoamericanas y caribeñas infunde sentido de pertenencia y de justicia distributiva a los ciudadanos, así como confianza en el futuro, en la democracia y en la institucionalidad. Imprimir centralidad a estos objetivos en las políticas de Estado es el mejor baluarte en el esfuerzo por armonizar progreso social y dinamismo económico inclusivo, asegurando una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo, que inciden en forma decisiva en el bienestar de las personas. La rica experiencia acumulada en estos años por los países de América Latina y el Caribe permite seguir progresando en el perfeccionamiento y la profundización de las políticas requeridas para acercarnos a ese horizonte de igualdad.

Lo social no se juega solo en lo social, sino que también en la economía, en la política y en el medio ambiente. Tampoco la diversificación productiva y el cambio estructural se deciden solo en el campo económico: el desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica. Es esta la mirada que articula los Objetivos plasmados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la que se han comprometido los países de América Latina y el Caribe. Apoyar, acompañar e impulsar esta tarea es el compromiso de la CEPAL. Contribuir en esa dirección es el objetivo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

En el presente documento se expone el análisis de la CEPAL sobre los temas que estarán en discusión en la Conferencia, buscando estimular el debate, el intercambio de experiencias y la reflexión conjunta sobre los desafíos que enfrentan hoy los países de la región para avanzar y fortalecer procesos de desarrollo social inclusivo.

Alicia Bárcena

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

América Latina y el Caribe ha logrado en el último decenio notables avances en materia de desarrollo social. Sin embargo, la definitiva superación de la pobreza y la sustancial reducción de la desigualdad, además de ser un imperativo ético, constituyen una condición imprescindible para avanzar en el desarrollo sostenible, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el actual escenario mundial y regional, marcado por la volatilidad del crecimiento económico y por nuevos y complejos desafíos, imprimir centralidad a estos objetivos en las políticas de Estado es el mejor baluarte para buscar armonizar el progreso social con un dinamismo económico inclusivo y con una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo, que inciden de manera decisiva en el bienestar de las personas.

Mediante la resolución 682(XXXV), aprobada en el trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, realizado en mayo de 2014, los Estados miembros decidieron el establecimiento de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe como órgano subsidiario de la Comisión. Entre otros aspectos, la resolución se fundamenta en que “en la esfera del desarrollo social, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha colaborado sistemáticamente con el propósito de facilitar la coordinación interinstitucional entre los países de la región, las organizaciones internacionales y los organismos nacionales de promoción del desarrollo social que llevan a cabo proyectos en esa esfera”. Se resalta además “el rol protagónico que ha tenido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en los últimos años en la región, al facilitar y propiciar el diálogo entre los representantes de los países de la región, incentivando asimismo la consolidación de instituciones dedicadas a la promoción del desarrollo social y de políticas y marcos regulatorios que favorezcan dichas actividades”.

Desde 2007, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organiza, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, cuyo objetivo ha sido ofrecer a los ministros y ministras y otros encargados de la toma de decisiones un espacio para debatir las políticas públicas en el ámbito del desarrollo humano y social, en relación con temas como la gestión social, la estratificación social, la inclusión juvenil, las respuestas sociales ante la crisis global y el financiamiento de las políticas sociales.

La CEPAL, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS) y el (PNUD) han convocado la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tendrá lugar en Lima, del 2 al 4 de noviembre de 2015.

Entre los objetivos de la Conferencia figuran promover el mejoramiento de las políticas nacionales de desarrollo social, para lo que es indispensable analizar la institucionalidad social de los países de la región y propender hacia una política social más efectiva y eficiente, así como hacia mejores programas que atiendan a las distintas realidades. Otro objetivo central de la Conferencia es promover y facilitar la cooperación y el intercambio de experiencias en materia de desarrollo social, así como proveer de insumos técnicos a otros foros regionales y contribuir, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, a los debates y propuestas que examina la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas.

A su vez, teniendo en cuenta que este es el momento constitutivo de un nuevo órgano subsidiario de la CEPAL, un objetivo fundamental de esta instancia es instituir un espacio de diálogo e interlocución entre los organismos nacionales de promoción del desarrollo social.

El tema central de la Conferencia es la evaluación de los avances de la región en la superación de la pobreza y la desigualdad, y la identificación de los factores que los han posibilitado, los límites de esos avances y las materias pendientes, con el objetivo de apoyar los esfuerzos de los países en esa dirección. Este propósito adquiere singular relevancia por tres motivos. En primer lugar, porque en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, se define el objetivo ambicioso de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo y se incorpora de forma clara la reducción de la desigualdad. En segundo término, porque el actual escenario económico mundial y regional es más complejo y menos favorable que el de los años anteriores, lo que exige redoblar los esfuerzos para asegurar los avances logrados en el período comprendido entre 2002 y 2012, impedir su reversión y avanzar en las áreas en que los logros han sido insuficientes. En tercer lugar, porque, si bien la tarea en materia de desarrollo social trasciende las políticas de combate a la pobreza, estas han sido un eje central de las acciones de las instancias gubernamentales a cargo de promover el desarrollo social, y porque la pobreza sigue siendo un problema estructural en la región.

Con motivo de la Conferencia, la CEPAL ha preparado el presente documento, con el que espera contribuir al cumplimiento de sus objetivos.

El propósito del documento es realizar un diagnóstico de los avances en diversas áreas del desarrollo social en la región en el período reciente y de los desafíos que persisten, desde un enfoque de derechos; analizar algunas características de la institucionalidad a cargo de las políticas de protección, promoción e inclusión social dirigidas a segmentos de población identificados como prioritarios por sus condiciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión social o discriminación, para discutir sus fortalezas y desafíos en relación con el diseño e implementación de políticas integrales, y plantear ciertas orientaciones de políticas en ámbitos clave para la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad.

La Conferencia se realiza en un momento particular. Por una parte, finaliza el período previsto para alcanzar los compromisos establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, por otra, se inicia el proceso para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se plantean en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata, por consiguiente, de un tiempo de transición, en que tanto las evaluaciones de avance como el dimensionamiento de los desafíos futuros son centrales.

El desafío de reducir la pobreza y la desigualdad en los tiempos venideros en América Latina y el Caribe necesariamente se vincula con la nueva agenda de desarrollo, proceso sobre el que vale la pena resaltar tres puntos fundamentales.

En primer lugar, es preciso destacar la importancia que tienen en la nueva agenda los objetivos sociales y su relevancia para la región. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se hace un llamado a poner fin a todas las formas de pobreza, estableciendo metas y directrices que representan un avance sustancial respecto de los ODM, en que de manera restringida este esfuerzo se concibió como la reducción de la pobreza extrema por ingresos. La pobreza representa un nivel crítico de privación, que pone en entredicho la sobrevivencia, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esa situación, dimensiones que no se limitan a la carencia de un ingreso monetario suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos. En la Agenda 2030, la reducción de la pobreza se vincula a la protección social, a la garantía del derecho a servicios básicos, a la mitigación de riesgos asociados a eventos catastróficos y climáticos extremos, y a la posibilidad de acceso al empleo y al trabajo decente, y se pone un énfasis explícito en las personas que están sobrerrepresentadas en las situaciones de discriminación, carencia, privación de derechos o vulnerabilidad, como es el caso de los niños y las niñas, las mujeres, las personas de edad, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.

En segundo lugar, además de esta visión más amplia de la pobreza, la reducción de la desigualdad entre los países y dentro de ellos emerge como fundamental para el desarrollo sostenible, a la vez que se enfatiza la generación de instrumentos para combatir la discriminación en todas sus formas y promover la garantía de niveles universales de bienestar y de mayor inclusión social. Desde un abordaje de la pobreza que sitúa la igualdad en el centro, debe advertirse que los avances en su reducción son frágiles y reversibles si no están acompañados por mecanismos de crecimiento económico inclusivo y sostenible, así como generación de empleo y trabajo decente, protección social y desarrollo sostenible que actúen contra la vulnerabilidad.

En tercer lugar, de los 17 objetivos que forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al menos nueve son prioritarios para avanzar en el campo social: i) Objetivo 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; ii) Objetivo 2: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; iii) Objetivo 3: garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; iv) Objetivo 4: garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; v) Objetivo 5: lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; vi) Objetivo 6: garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; vii) Objetivo 8: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; viii) Objetivo 10: reducir la desigualdad en los países y entre ellos, y ix) Objetivo 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. El Objetivo 10 es de gran relevancia porque, como se ha afirmado en diversos documentos de la CEPAL, la desigualdad es uno de los grandes retos de la región y esta es la primera vez que su reducción se incluye como un objetivo en sí mismo.

El año 2015 es un momento de transición entre la evaluación del alcance de las metas comprometidas en los ODM y el compromiso superior que suponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero, además, se cumplen 20 años desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, aniversario que imprime un carácter simbólico a este momento. Es importante destacar (como se afirma en la resolución 682(XXXV) de la CEPAL) que la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, así como los instrumentos internacionalmente acordados sobre el tema, constituyen el marco básico de la promoción del desarrollo social a nivel nacional e internacional. Se estableció entonces que las comisiones regionales de las Naciones Unidas desempeñaran una función de apoyo en la consecución de los objetivos de la Cumbre y, cumpliendo con este mandato, la CEPAL elaboró dos documentos de seguimiento¹.

Es importante recordar en el momento actual los contenidos de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. Ella contiene diez objetivos, entre los que se incluyen: lograr la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y la equidad de género, ampliar el acceso a la educación, promover la integración social y aumentar los recursos y la cooperación para el desarrollo social. El Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social está centrado fundamentalmente en tres áreas: erradicación de la pobreza, creación de empleo e integración social. Los medios considerados en el Programa de Acción son principalmente las políticas y programas públicos, lo que refleja la visión de que la responsabilidad central del desarrollo social recae en el Estado. Además, la participación se considera un medio fundamental para lograr los objetivos. De acuerdo con la resolución 50/161 de la Asamblea General, se confiaba a la Comisión de Desarrollo Social la responsabilidad primordial del seguimiento y la supervisión de la aplicación de las resoluciones de la Cumbre y se le encomendaba monitorear la implementación de los elementos clave del Programa de Acción.

Como se evidencia, los elementos centrales de lo que se denomina “desarrollo social” han permanecido constantes en el tiempo. En ello se incluye el objetivo fundamental de lograr los mayores niveles posibles de bienestar para todas las personas en un marco de libertad. En los documentos intergubernamentales posteriores, hay acuerdo en este objetivo. También existe un consenso general en el sentido de que el desarrollo social abarca una amplia variedad de áreas que deben ser abordadas por distintas organizaciones internacionales, incluidas la educación, la salud, el empleo, el delito, la migración y el desarrollo humano en general².

El presente documento, con que se inaugura una nueva etapa en la colaboración de la CEPAL con los países de América Latina y el Caribe en el ámbito del desarrollo social, está basado en elementos centrales del enfoque del desarrollo de CEPAL. Primero, como se definiera en el conjunto de documentos que constituyen la trilogía de la igualdad³, en el complejo y cambiante escenario económico-social actual, América Latina y el Caribe debe reorientar el paradigma del desarrollo para lograr la igualdad y la sostenibilidad ambiental. La igualdad es definida como el objetivo central y el horizonte del desarrollo. Su importancia central para el concepto de desarrollo sostenible ya había sido definida por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987 y se ha consolidado

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago, 1997; CEPAL, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, (LC/G.2096), Santiago, 2000.

² John Mathiason, “Renewing social development in the 21st century”, 2014 [en línea] <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2014/SessionI/MathiasonRenewingSocialDevelopment>.

³ CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010; *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, 2012, y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014.

a lo largo del tiempo en varios instrumentos internacionales, desde la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [1992] hasta el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “El futuro que queremos” (2012). La dimensión ambiental del desarrollo sostenible es considerada crucial para garantizar el bienestar de las generaciones futuras y, por ende, la igualdad intergeneracional⁴.

Segundo, la noción de igualdad se estructura a partir de un enfoque de derechos, perspectiva central también para el enfrentamiento de la pobreza y su superación. Dicho enfoque se ha venido desarrollando desde el año 2000, cuando en el vigesimotercero período de sesiones de la CEPAL se presentara el documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, en que se afirma que “al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y se resaltan, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos”⁵.

Los análisis y recomendaciones de la CEPAL en esta área se distinguen por una visión que promueve la realización de los derechos económicos, sociales y culturales; una inclusión en la dinámica del desarrollo y del bienestar que fundamenta una efectiva pertenencia a la sociedad, y la ciudadanía social, mediante una institucionalidad incluyente que asegura a todos la oportunidad de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones orientadas a ese propósito.

En el enfoque basado en derechos, como sostiene Abramovich, se considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados sobre derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y ante las obligaciones se requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento⁶.

La noción de igualdad no hace referencia únicamente a la distribución de los ingresos monetarios. Sin desconocer la importancia fundamental de esta dimensión, la CEPAL amplía el alcance de ese concepto, destacando su carácter multidimensional. La igualdad se refiere a la redistribución de ingresos, activos y recursos, pero también a la autonomía, el reconocimiento de los sujetos y la dignidad (todos los individuos deben ser reconocidos como iguales en derechos —civiles y políticos— y en dignidad). En *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, se discuten distintas dimensiones, como la igualdad de capacidades y de acceso a la protección social y a los bienes públicos, entre ellos la educación de calidad y las tecnologías de la información y las comunicaciones. En ese sentido, la pertenencia a redes sociales, grupos y espacios “donde prime la intersubjetividad como herramienta clave para asegurar el reconocimiento recíproco”⁷ es otra dimensión de la igualdad. Ejemplos de ella son la superación de la segregación escolar y residencial. La autonomía y el reconocimiento de las mujeres, en particular el disponer de ingresos propios y suficientes, el acceso a instancias político-deliberativas y la garantía de su autonomía e integridad física, es otra dimensión de la igualdad. Por último, está la necesidad de considerar los derechos y la igualdad y no discriminación de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, y de incorporar a esa visión una perspectiva de ciclo de vida, con particular atención a la infancia, los jóvenes y las personas de edad.

Otro elemento es la centralidad del Estado en las políticas sociales. Como se señala en *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, la implementación de políticas sociales y laborales implica reconocer un rol central del Estado. Ello incluye “un papel más activo del Estado en la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar, con un incremento sostenido del gasto social, avances en institucionalidad social y laboral para mejorar la gestión pública y revertir las asimetrías en el mundo del trabajo, sistemas de transferencias de ingresos que surtan un claro impacto redistributivo y sistemas integrados de protección social con fuertes pilares

⁴ CEPAL, *América Latina y el Caribe en la agenda para el desarrollo después de 2015: Reflexiones preliminares basadas en la trilogía de la igualdad* (LC/L.3843), Santiago, 2014.

⁵ CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago, 2000, pág. 15.

⁶ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2006, pág. 36.

⁷ Op. cit., p. 110.

solidarios no contributivos”⁸. Este rol central del Estado implica también un pacto fiscal en que el impacto de la política pública se nutra de una reforma tributaria que incremente el peso relativo de los impuestos directos y la progresividad de su distribución.

Por último, en concordancia con la noción de desarrollo sostenible contenida en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y como ha planteado reiteradamente la CEPAL, lo social no se juega solo en lo social. Para el logro de los objetivos de la política social, se requieren acciones de tipo estructural que amplíen los espacios de inclusión social y económica de vastos sectores de la población. Afirmar que el desarrollo social es uno de los pilares del desarrollo sostenible significa que, por un lado, depende de las estructuras productivas y de una mayor capacidad inclusiva del mercado de trabajo, del desarrollo económico y de las condiciones políticas y medioambientales; pero que, por otro lado, es una condición indispensable para el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.

La persistencia de la pobreza y de altos niveles de desigualdad no solo conlleva costos personales para quienes la sufren, sino que también, en términos sociales y económicos, afecta a la sociedad como un todo. Por otra parte, el progreso en las condiciones sociales de la población es indispensable para lograr el cambio estructural y el desarrollo económico sostenible. De allí surge la relevancia de profundizar en la región, a pesar de las dificultades de la actual coyuntura, el compromiso con esos objetivos, que supone consolidar las estrategias, políticas y programas, fortalecer las instituciones y los mecanismos de consulta, diálogo y participación, y garantizar la inversión y el financiamiento que permitirán a los países alcanzarlos.

⁸ Op. cit., pág. 296.

Avances y desafíos en el desarrollo social de América Latina y el Caribe en el período reciente

Introducción

En el marco de una coyuntura económica favorable y gracias a tendencias positivas registradas en el campo laboral y a políticas implementadas por los países en diversas áreas, el bienestar de millones de personas en América Latina y el Caribe se elevó significativamente a partir de comienzos de la década de 2000. Sin embargo, los avances del desarrollo social siguen siendo variables, insuficientes y especialmente esquivos para determinados grupos sociales. Aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar sociedades libres de pobreza, más justas y menos desiguales.

Algunas áreas del desarrollo social muestran significativos progresos en la mayoría de los países. Muchos se observan en campos que eran prioritarios en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como la reducción de la pobreza, la expansión de la cobertura de la educación, el aumento de la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y la desnutrición, y la evolución positiva de indicadores del mercado de trabajo (Naciones Unidas, 2015). El mejoramiento de estos indicadores sitúa al desarrollo humano de América Latina y el Caribe, en promedio, muy por encima de otras regiones (CEPAL, 2006, pág. 30).

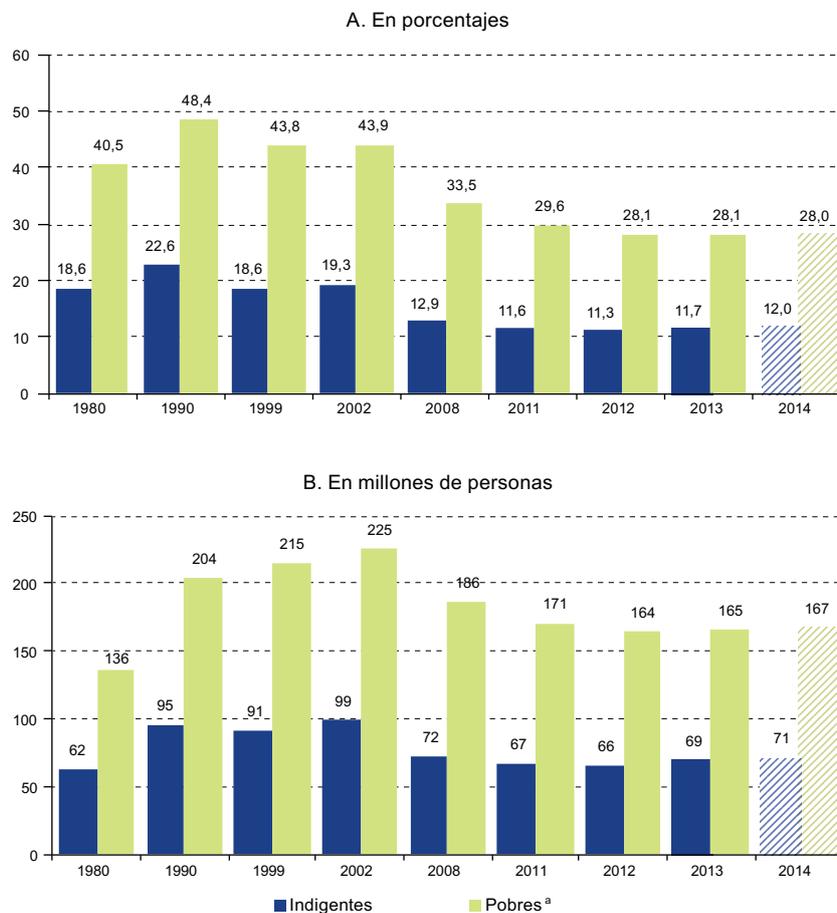
Estos avances son también clave desde el punto de vista del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. El incremento de la esperanza de vida en la mayoría de los países durante las últimas décadas refleja una ampliación del derecho a la vida y expresa mejoras de otros indicadores que también son fundamentales desde el punto de vista de los derechos sociales, como el mayor acceso a la salud y a la educación. Asimismo, la disminución del desempleo y el aumento de la formalización y de los ingresos laborales, además de importantes impactos en la reducción de la pobreza, indican avances en el cumplimiento del derecho al trabajo, que desempeña un papel central como eje de integración social y ciudadanía, sentido de la vida personal y espacio privilegiado de participación (CEPAL, 2006). El trabajo es además la fuente principal de ingresos de los hogares y, por eso, el principal vínculo entre el desarrollo económico y el desarrollo social, ya que constituye la vía de acceso más importante a la distribución de los frutos del desarrollo.

El objetivo de este capítulo es presentar en forma sintética algunos indicadores de los principales avances y desafíos pendientes en diversas áreas del desarrollo social en América Latina y el Caribe, en el marco de una agenda para el desarrollo con igualdad a partir de un enfoque de derechos. Algunos de esos temas serán retomados en el capítulo IV.

A. La importante reducción de la pobreza y la indigencia

Los avances de la región en la reducción de la pobreza y la indigencia en el período reciente han sido significativos. Tras el fuerte aumento ocurrido en la década de 1980, la proporción de personas en situación de pobreza sobre el total de la población se redujo en la década siguiente, pasando de un 48,4% en 1990 a un 43,8% en 1999¹. A su vez, la proporción de personas en situación de indigencia descendió del 22,6% al 18,6% en el mismo período. En términos absolutos, estas cifras significan que el número de indigentes disminuyó de 95 millones a 91 millones, pero el número de pobres aumentó de 204 millones a 215 millones (véase el gráfico I.1). Estas variaciones estuvieron en gran medida determinadas por las oscilaciones del crecimiento económico. Sin embargo, el aumento de la pobreza, derivado de los episodios recesivos, el deterioro de los indicadores de mercado de trabajo y las caídas del gasto público con consecuentes ajustes en las políticas sociales, no fue totalmente contrarrestado durante los períodos de repunte del crecimiento económico (CEPAL, 2004a).

Gráfico I.1
América Latina: evolución de la pobreza^a y de la indigencia, 1980-2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.

^a La población pobre incluye a la población indigente.

La reducción de la pobreza y la indigencia se acentuó en la década siguiente, especialmente en el período 2002-2012, tanto en términos absolutos como relativos. La caída de la pobreza, en promedio, sumó 15,7 puntos porcentuales acumulados desde 2002 (del 43,9% al 28,1%). La pobreza extrema también registró una baja apreciable

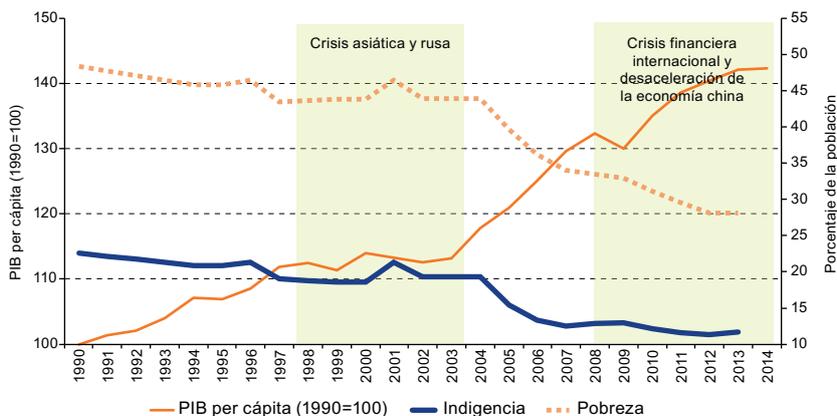
¹ La pobreza se redujo en 11 países, en los que habita la mayoría de la población pobre de la región, aumentó en 1 y no experimentó cambios significativos en otros 3 países (CEPAL, 2004a).

de 8 puntos porcentuales (del 19,3% al 11,3%), aunque su ritmo de disminución se ha frenado en los años recientes, principalmente por el aumento del costo de los alimentos, que fue superior a la inflación general².

Esos resultados positivos están asociados con diversos factores, entre los que se destacan un contexto económico favorable, notables mejorías del mercado de trabajo y diversas iniciativas en el ámbito de las políticas sociales, como la expansión y redefinición de las políticas y programas dirigidos a la superación de la pobreza y la indigencia y a la promoción de la inclusión social, en un marco político en que esos temas pasan a ser prioritarios en las agendas públicas y en las estrategias generales de desarrollo de varios países.

En efecto, a partir de 2002 y hasta el estallido de la crisis financiera internacional (2008), la región fue capaz de retomar tasas de crecimiento similares a las de los años setenta. Entre 2003 y 2007 hubo un período de bonanza, que se reflejó en un elevado crecimiento anual del PIB (en torno del 5%) y del PIB per cápita (de un 3% durante casi cinco años consecutivos), en un contexto de saldos positivos de cuenta corriente, superávit fiscal y una acumulación de reservas internacionales sin precedentes. Esta combinación favorable de alto crecimiento con una holgada situación externa fue inédita en la historia reciente de la región, en buena medida impulsada por el *boom* de los precios de las materias primas. Al mismo tiempo, el desempleo registró una marcada disminución (del 11% al 7,4%) y el porcentaje de personas bajo la línea de la pobreza se redujo 10 puntos porcentuales (del 44% al 34%) (CEPAL, 2009).

Gráfico 1.2
América Latina y el Caribe: PIB per cápita y tasas de indigencia y pobreza, 1990-2014
(En índice 1990=100 y porcentajes de la población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT; y C. Aravena, L.E. Escobar y A. Hofman, "Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 164 (LC/L.4024), Santiago, CEPAL, 2015.

Este proceso fue afectado por la crisis financiera mundial de 2008 y 2009 que, sin embargo, tuvo un impacto negativo menos intenso en los niveles de pobreza e indigencia en comparación con crisis previas. En parte, esto se debió al carácter contracíclico que tuvo el gasto público social ante la crisis y, dentro de él, a la priorización de lo social. Esta tendencia se expresó tanto en el aumento del monto del gasto público social en el tiempo (hasta 2010, aumentaron en términos reales los recursos disponibles para financiar servicios sociales y transferencias a los hogares) como en la composición del gasto público (mayor prioridad fiscal otorgada al gasto social). Por el contrario, hasta mediados de la década de 2000, la evolución del gasto público social había sido altamente procíclica. Así, en el segundo lustro de la década varios países se unieron al proceso de elevación del gasto social, con el fin de ampliar la cobertura de diversos programas sociales, particularmente los orientados a la lucha contra la pobreza, que países como el Brasil y México habían iniciado a mediados de los años noventa (CEPAL, 2013d, pág. 34).

En 2012 y 2013 se produjo un estancamiento del proceso de reducción de la pobreza (véase CEPAL, 2014a). Ello ocurrió en un contexto de bajo crecimiento económico mundial, fin del superciclo de los productos básicos, mayor presión inflacionaria y disminución de la capacidad de generación y formalización del empleo. En 2012 la economía mundial se deterioró y se combinaron elementos como la recesión europea, particularmente en la

² Según el *Panorama Social de América Latina*, en 2012 se registraron los niveles de pobreza e indigencia más bajos de las últimas tres décadas (CEPAL, 2013b).

zona del euro, la desaceleración de la economía china y un moderado crecimiento de los Estados Unidos. En este contexto, el crecimiento del producto de América Latina alcanzó un 2,9%, cifra que, si bien es más baja que la de los dos años previos, refleja un mejor desempeño que el promedio mundial (crecimiento del 2,2%), gracias a que la expansión de la demanda interna contribuyó a contrarrestar la menor contribución de las exportaciones (CEPAL, 2012a). En 2013 la región volvió a crecer a la misma tasa del año anterior (CEPAL, 2015a).

El crecimiento de la economía mundial se recuperó levemente en 2014 (un 2,5% frente a un 2,4% en 2013), en un contexto de desempeño heterogéneo de los países desarrollados y desaceleración de las economías emergentes. A lo largo del año, el crecimiento de los países en desarrollo continuó desacelerándose, si bien se situó en un nivel promedio del 4,8%, que sigue siendo muy superior al del mundo desarrollado. En este contexto, la demanda agregada externa que enfrentan los países de América Latina y el Caribe se debilitó debido al bajo crecimiento de las economías desarrolladas y a la desaceleración de las economías emergentes, sobre todo de China, que se ha transformado en el principal socio comercial de varios países de la región, particularmente de los exportadores de materias primas. Los precios de estas últimas, en especial a partir del segundo semestre de 2014, retomaron una tendencia descendente: en promedio, tuvieron una caída estimada de alrededor del 10,5%, mientras que en 2013 habían disminuido un 5,2%. Lo anterior también coincidió con una disminución significativa (-16%) de los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015b).

Actualmente, las estimaciones relativas a 19 países de América Latina indican que en 2014 existían 167 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 71 millones se encontraban en condición de pobreza extrema. Es decir que, no obstante haberse cumplido la meta de reducir a la mitad la extrema pobreza, de acuerdo con el compromiso asociado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2015), aún es indispensable realizar esfuerzos significativos. Además, se prevén dificultades para recuperar las tasas de crecimiento registradas en años anteriores y para mantener el nivel del gasto público en algunos países.

Debe reanudarse la reducción de la pobreza y la indigencia para superar el estancamiento del progreso y se deben desplegar acciones vigorosas que eviten su eventual repunte. Es crucial redoblar los esfuerzos para fortalecer y mejorar las políticas sociales, en particular, las estrategias de reducción de la pobreza y la extrema pobreza, asegurando su sostenibilidad financiera y dotándolas de herramientas que aseguren su eficacia y efectividad.

B. La elevada vulnerabilidad a la pobreza

En el ámbito del desarrollo social, se reconoce cada vez más que los conceptos de riesgo y vulnerabilidad son esenciales para entender las dinámicas de la pobreza. La mayor o menor vulnerabilidad está directamente asociada al mayor o menor control que ejercen los individuos y las familias sobre recursos o activos de diferente tipo, cuya movilización permite aprovechar las estructuras de oportunidades existentes en un momento dado, sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan (Kaztman, 1999). Entre los recursos de los hogares y las personas, cabe mencionar todos los bienes tangibles e intangibles que controlan, además de las capacidades para insertarse en trabajos de media o alta productividad, los recursos productivos y las relaciones sociales y familiares (CEPAL, 2004b).

Un porcentaje importante de las personas y hogares que han logrado superar las líneas de pobreza y extrema pobreza en el período analizado pueden ser considerados “egresados recientes”. Eso está relacionado, entre otros factores, con la magnitud y rapidez de la reducción de la pobreza registrada en la última década y con el hecho de que esos resultados en gran medida no han obedecido a cambios más profundos de la estructura productiva.

En consecuencia, un porcentaje importante de la población percibe ingresos apenas superiores a los límites definidos por las líneas de pobreza. Este grupo se encuentra más expuesto a una diversidad de riesgos, como el desempleo, problemas graves de salud, la pérdida de reservas del capital físico, el endeudamiento a tasas de interés formales o informales muy altas y la pérdida del lugar de residencia por no poder pagar cuotas de propiedad o alquileres, entre otros (CEPAL, 2010a).

La CEPAL ha definido la situación de vulnerabilidad a partir de los ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza (CEPAL, 2010a), ordenando a la población en cuatro grandes categorías: i) indigentes o altamente

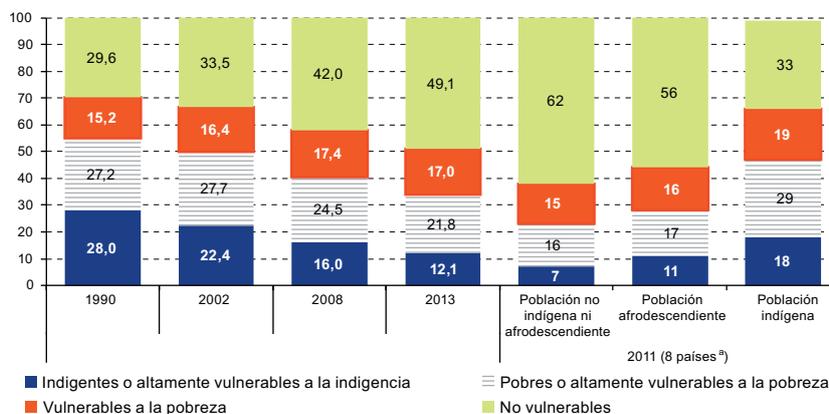
vulnerables a la indigencia, que incluye a quienes se encuentran en situación de indigencia o en sus límites y que, por tanto, tienden a entrar y salir de dicha situación (hasta 0,6 líneas de pobreza); ii) pobres o altamente vulnerables a la pobreza, es decir, aquellos cuyos ingresos son inferiores o cercanos a la línea de pobreza y que entran y salen de esa condición en ciclos económicos normales (entre 0,6 y 1,2 líneas de pobreza); iii) vulnerables a la pobreza, que comprende a aquellos cuyos ingresos se sitúan entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza, y iv) no vulnerables, que incluye a aquellas personas cuyos ingresos son superiores a 1,8 líneas de pobreza.

Los sectores vulnerables presentan una larga lista de carencias, ya que, por lo general, no disponen de seguro de desempleo, ahorro monetario, seguro de salud, buenas pensiones o jubilaciones, seguros privados para las más diversas eventualidades ni, en muchos casos, vivienda propia. En general, también presentan altas tasas de dependencia y no cuentan con las capacidades para acceder a empleos de calidad y con protección social. Por ello, las políticas de combate a la pobreza deben no solo contribuir a que las personas superen la condición de pobreza, sino también impedir que recaigan.

Los datos regionales evidencian la magnitud del problema, esto es, la exposición de significativos contingentes de la población latinoamericana al riesgo de retroceder a una situación de pobreza o indigencia, en un contexto de menor crecimiento económico, disminución del ritmo de generación del empleo, aumento del desempleo y de la informalidad, y dificultades de expansión del gasto social.

En el gráfico I.3 se muestra la gran proporción de la población de América Latina que aún vive en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza. A pesar de haberse registrado una importante reducción en el período analizado (del 70,4% en 1990 al 50,9% en 2013), menos de la mitad de la población de la región (49,1%) puede ser considerada no vulnerable según los criterios definidos por la CEPAL³. El gráfico también indica que las tasas de indigencia, pobreza y vulnerabilidad afectan en mayor medida a grupos poblacionales que habitualmente, por falta de información adecuada y sistemática, no son visibilizados en los análisis. En efecto, cuando se desagrega la población por su origen étnico o racial, se advierte que esas tasas son mucho más elevadas entre las poblaciones indígena y afrodescendiente, lo que evidencia la necesidad de enfocar acciones hacia ellas⁴.

Gráfico I.3
América Latina (promedio ponderado de 18 países y de 8 países): perfil de la vulnerabilidad por ingresos, alrededor de 1990, 2002, 2008 y 2013, y según origen étnico o racial, alrededor de 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.
^a Promedio ponderado de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil (2011), Chile (2011), Ecuador (2011), México (2010), Paraguay (2011), Perú (2011) y Uruguay (2011).

³ En apenas 6 de los 18 países latinoamericanos considerados en el gráfico I.3 la población no vulnerable correspondía a más de la mitad de la población (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay); en otros 6, la población en esa condición correspondía al 25% o menos de la población (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay).

⁴ Para obtener una aproximación al nivel de pobreza que afecta a la población indígena y afrodescendiente, en este informe se utiliza la información de las encuestas de hogares de ocho países que en 2011 incorporaban preguntas en sus cuestionarios que permitían identificar a la población según su origen étnico o racial: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil, Chile, Ecuador, México (2010), Paraguay, Perú y Uruguay. Los resultados, aunque no representativos de toda la región, permiten aproximarse a la magnitud de la indigencia, la pobreza y la desigualdad que afecta a estos grupos, y a otros indicadores sociales que se presentarán en este capítulo.

Para cubrir al amplio conjunto de la población que se encuentra por debajo de la línea de vulnerabilidad, es necesario ampliar las oportunidades de trabajo decente y fortalecer los sistemas de protección social de modo que encaren la vulnerabilidad a que están expuestas las familias, más aún en contextos de crisis.

C. La desigualdad de los ingresos

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas. Su manifestación más elocuente es la distribución del ingreso, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos tales como la educación y el mercado de trabajo. La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe está fuertemente condicionada por la estructura productiva, pero también por determinantes de género, raza y etnia, que se entrecruzan y se potencian. Entender esos determinantes, sus magnitudes e interrelaciones es elemental para formular políticas que permitan avanzar hacia la igualdad.

Como es sabido, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso. Este rasgo estructural se ha mantenido sin grandes alteraciones a lo largo de mucho tiempo, incluso en coyunturas de alto crecimiento económico. Sin embargo, a principios de la década de 2000, en la mayoría de los países se inició un proceso de reducción de la desigualdad de los ingresos que pueden medirse en las encuestas de hogares, las que por su naturaleza subregistran los ingresos más altos. Dentro de estos parámetros, la caída de la desigualdad observada en este período modificó la tendencia que había prevalecido durante al menos las dos décadas anteriores, marcada por un aumento de la concentración del ingreso en la mayoría de los países (CEPAL, 2011a).

Tomando como referencia la información en torno a 2002, los datos de las encuestas de hogares indican que en ocho países la participación del quintil más pobre (es decir, el 20% de los hogares con menores ingresos) en los ingresos totales se incrementó al menos 1 punto porcentual, llegando a captar, en promedio, un 5,5% de los ingresos totales en 2013. A su vez, en nueve países, la participación relativa del quintil más rico se redujo 5 puntos porcentuales o más. Si bien en siete países la participación de este grupo en los ingresos sigue excediendo el 50%, en 2002 eran diez los países donde el 20% de la población más rica percibía más de la mitad de todos los ingresos nacionales (véase el gráfico I.4).

Los cambios que se constatan en la participación de los quintiles extremos en los ingresos totales se reflejan también en las variaciones de los coeficientes de desigualdad. De 15 países con información disponible, en 12 se observó una reducción del coeficiente de Gini entre 2008 y 2012, que en promedio simple fue de un 1% al año. Diez países superaron ese porcentaje y otros dos alcanzaron al menos un 0,5% anual.

La tendencia a la reducción de la desigualdad también se manifestó en los últimos cinco años del período 2002-2013. Seis países exhibieron caídas de los coeficientes de Gini durante el segundo subperíodo (2008-2013) que fueron más altas que las registradas en el primer subperíodo (2002-2008), y un país presentó reducciones superiores al 3% anual. Por otra parte, en dos casos la desigualdad se incrementó en el segundo subperíodo. Aunque la mejora es importante, se observó un pequeño retroceso en los índices de desigualdad entre 2012 y 2013, lo que indica un avance menos auspicioso que el previsto un año antes (véanse los resultados hasta 2012 en CEPAL, 2013b).

La elevada concentración del ingreso en América Latina está fuertemente relacionada con la aún insuficiente progresividad de sus políticas fiscales y sociales, especialmente en comparación con los países desarrollados. En la región, los niveles medios de desigualdad de los ingresos de mercado (es decir, antes de impuestos directos y transferencias) son solo levemente superiores a los valores medios que presentan los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), pero los sistemas tributarios y el gasto público social tienen una menor efectividad a la hora de mejorar la distribución de los ingresos disponibles (CEPAL, 2015c).

En la región el índice de concentración de Gini solo cae 3 puntos porcentuales tras la acción fiscal directa, en tanto que la provisión pública de servicios educativos y de salud lo reduciría unos 6 puntos porcentuales adicionales⁵. A su vez, en las economías de la OCDE el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza en promedio valores de alrededor de 17 puntos porcentuales del coeficiente de Gini, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público alcanza los 7 puntos porcentuales (véase el gráfico I.5).

⁵ La valorización se hace a costo de factores y no a precios de mercado, lo que aumentaría el efecto reductor de la desigualdad si se consideran estas transferencias en especie.

Gráfico 1.4
América Latina (17 países): participación en los ingresos totales de los quintiles más pobre y más rico, 2002 y 2013,
y variación anual del coeficiente de Gini, 2002-2008 y 2008-2013^a
(En porcentajes)



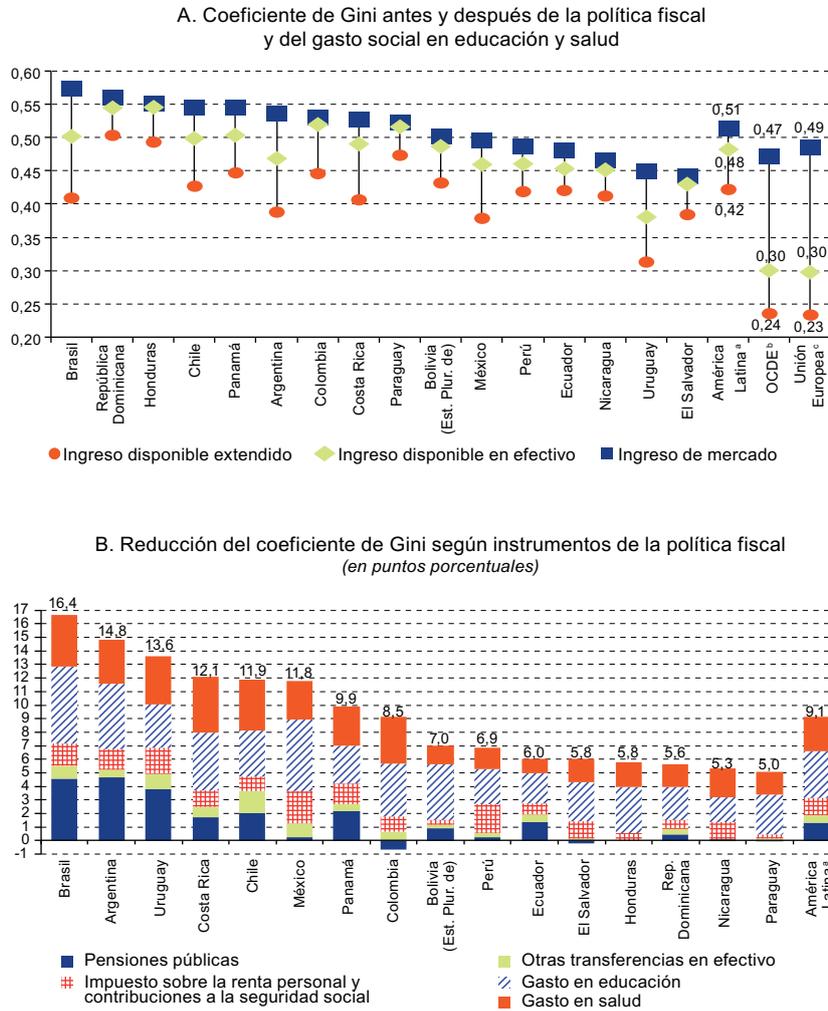
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Se incluyen solamente países con información disponible a 2011, 2012 o 2013. Los países están ordenados de acuerdo con la variación registrada en el segundo subperíodo (2008-2013).

^b Áreas urbanas.

Gráfico 1.5

América Latina (16 países), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (25 países) y Unión Europea (15 países): efectos de la política fiscal y del gasto social en educación y salud sobre la desigualdad (coeficiente de Gini), alrededor de 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas* (LC/L.3961), Santiago, 2015.

^a Promedio simple de 16 países.

^b Promedio simple de 25 países. No incluye a Chile ni a México.

^c Promedio simple de 15 países.

En síntesis, los países de América Latina y el Caribe deben ampliar los significativos progresos en la reducción de la pobreza observados en el período reciente e incrementar los incipientes avances en la distribución del ingreso para reducir los niveles de desigualdad récords a escala internacional que aún prevalecen (CEPAL, 2014b). Estos desafíos son clave, en la medida en que la distribución del ingreso es causa y consecuencia de otras desigualdades, como las que se producen en los ámbitos del trabajo, la educación y la salud. Ello es especialmente crítico en la actual coyuntura, cuando tales avances parecen enfrentar límites para expandirse e incluso para mantenerse, pese a que varios países aún cuentan con márgenes económicos para dotar de un rol redistributivo más activo a la política fiscal (CEPAL, 2015c, pág. 64).

D. La matriz de la desigualdad social en América Latina: las dimensiones de género, raza y etnia

A pesar de los avances logrados en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, siguen arraigadas profundas disparidades entre distintos segmentos de la población y áreas geográficas de los países. La pobreza, la indigencia y la vulnerabilidad están fuertemente marcadas por los determinantes de género, raza y etnia, así como por determinados momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud y la vejez. También son muy pronunciadas la heterogeneidad y las desigualdades regionales en el interior de los países y entre las zonas rurales y urbanas, y persisten importantes brechas en la región en todas esas dimensiones. Por lo tanto, para seguir avanzando hacia la igualdad es necesario partir por el reconocimiento y la caracterización de la matriz de la desigualdad social de América Latina y el Caribe, e incorporar esas dimensiones, en forma estructurante, a la formulación y los mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

1. Desigualdades de género

Existe un amplio reconocimiento político por parte de la comunidad internacional respecto de la importancia de la igualdad de género como fin y medio para alcanzar el desarrollo y la consolidación de sociedades más justas y democráticas. Sin embargo, aunque en años recientes se registraron progresos significativos en distintos ámbitos del desarrollo social, la desigualdad entre hombres y mujeres sigue siendo un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe.

Como se ha sido discutido ampliamente en la literatura especializada y lo ha afirmado la CEPAL en distintas ocasiones, las desigualdades de género están asentadas en una división sexual del trabajo que asigna a las mujeres la responsabilidad primaria del mantenimiento del hogar y el cuidado de los hijos y otros dependientes, limitando su tiempo y oportunidades para participar en el trabajo remunerado, acceder a los beneficios de protección social relacionados con el empleo y alcanzar la autonomía económica (CEPAL, 2005; CEPAL, 2013b)⁶. De ahí derivan una serie de desventajas para las mujeres con relación a los hombres, entre ellas una muy desigual carga de trabajo doméstico no remunerado, tasas de desempleo e informalidad más elevadas, discriminación salarial y desigualdades en el acceso, uso y control de los recursos productivos.

El trabajo doméstico no remunerado incide en las múltiples expresiones de la pobreza de las mujeres. A muchas les impide acceder al trabajo remunerado y obtener autonomía económica. Aquellas que desarrollan simultáneamente jornadas de trabajo remunerado en el mercado y no remunerado en el ámbito doméstico enfrentan la alta carga que esto significa y, en consecuencia, disponen de menos tiempo que los hombres para el descanso, la recreación y otras dimensiones significativas de la vida⁷. Las mujeres dedicadas a los quehaceres domésticos son también altamente vulnerables a la pobreza, al tener menor experiencia laboral acreditable, y carecen por lo general de seguridad y protección social o no son titulares de los seguros asociados. La ausencia de ingresos se agrava en caso de separación o viudez, ya que usualmente es el cónyuge quien percibe la mayor parte de los ingresos del hogar. Las mujeres sin autonomía económica son también más proclives a sufrir violencia de género.

La carga de trabajo más elevada no solo afecta a un alto contingente de mujeres adultas. Las encuestas de uso del tiempo dan cuenta de que, desde la infancia, las niñas desarrollan más labores de este tipo que los niños, y las adolescentes madres están más propensas a desempeñarlos como principal actividad (Milosavljevic y Tacla, 2007). Lo mismo ocurre con las mujeres en edad productiva y reproductiva, ya que son quienes más participan en este tipo

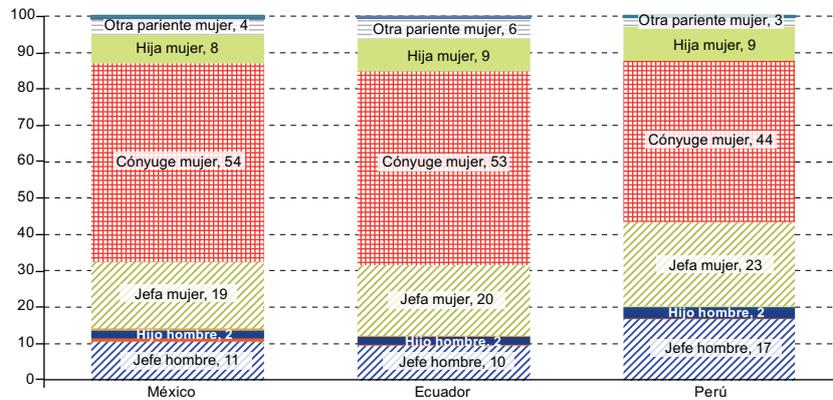
⁶ Según Gómez (2008), en virtud de la división sexual del trabajo, en la mayoría de las sociedades, la responsabilidad principal del trabajo remunerado (“trabajo productivo”) recae sobre los hombres, mientras que la correspondiente al trabajo doméstico no remunerado y de cuidado que se realiza en los hogares y la comunidad (“trabajo reproductivo”) se asigna a las mujeres. Pese a constituir un soporte indispensable del trabajo “productivo”, el trabajo no remunerado ha permanecido invisible en términos de su contribución al desarrollo económico y social. Esta invisibilidad de sus aportes a la producción y al bienestar se ha traducido en desventaja respecto del acceso a recursos económicos y de protección social por parte de quienes asumen su realización, fundamentalmente las mujeres (Gómez, 2008).

⁷ La noción de carga de trabajo total se refiere a la carga combinada de las demandas relacionadas con el trabajo remunerado y no remunerado. De este modo, la carga de trabajo total de una persona incluye el empleo regular y las horas extraordinarias del trabajo, así como las labores domésticas, el cuidado de niños, el cuidado de familiares ancianos y enfermos y el trabajo en asociaciones y sindicatos (véase [en línea] <http://www.ilo.org/oshenc/part-v/psychosocial-and-organizational-factors/factors-intrinsic-to-the-job/item/15-workload>).

de tareas y las que más tiempo destinan a ellas. Además, muchas mujeres adultas mayores nunca se jubilarán de esas responsabilidades; en la vejez, en muchos casos, en lugar de ser ellas objeto de cuidados, pasan a ser cuidadoras de otros dependientes, como los nietos, sus cónyuges u otros adultos mayores en situación de dependencia por enfermedad o fragilización.

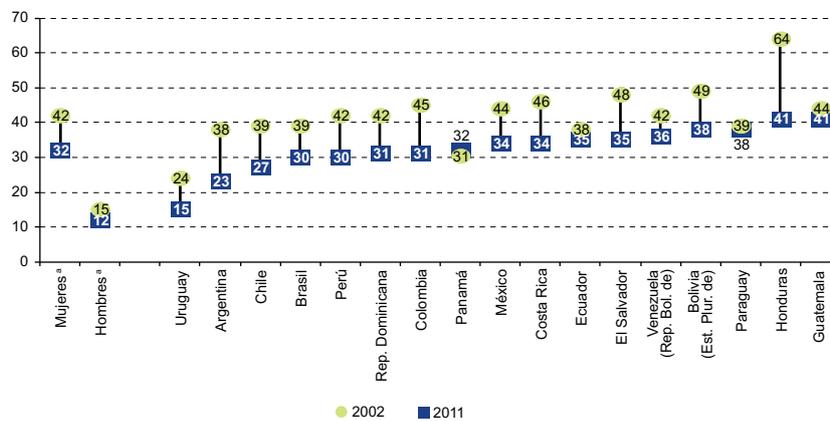
En el gráfico 1.6 se expone lo descrito anteriormente y se evidencia la desigual distribución del trabajo dentro de la familia: prácticamente la totalidad de los quehaceres domésticos y de cuidado es realizado por las mujeres, cualquiera sea su posición en la familia.

Gráfico 1.6
América Latina (3 países): distribución de horas semanales dedicadas a labores domésticas y de cuidado, según sexo y posición de parentesco en el hogar, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo del Ecuador (2011), México (2009) y el Perú (2010).

Gráfico 1.7
América Latina (17 países): mujeres no estudiantes de 15 años y más sin ingresos propios, alrededor de 2002 y 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014.
 * Personas de 15 años y más que no estudian ni perciben ingresos propios.

La falta de ingresos propios o falta de autonomía económica es otro indicador importante para caracterizar las desigualdades de género. En la región, las mujeres constituyen aproximadamente el 51% de la población total y solo acceden al 38% de la masa de ingresos monetarios que generan y perciben las personas, correspondiendo el otro 62% a los hombres. En 2011 el 32% de la población femenina de 15 años y más (excepto las estudiantes) de América Latina no tenía ingresos propios, en contraste con un 12% de la población masculina de ese mismo tramo de edad y en esa misma condición. Esto se relaciona fuertemente con su carga de trabajo no remunerado en el hogar

(quehaceres domésticos y de cuidado), que es muy superior a la de los hombres y le resta tiempo y condiciones para dedicarse a su inserción laboral. La marcada disminución de la proporción de mujeres sin ingresos propios en la última década (en 2002 alcanzaba el 42%, mientras la de los hombres era del 15%) se debe principalmente a su mayor incorporación al mercado laboral, y también a que ellas suelen ser las beneficiarias directas de programas de transferencias monetarias dirigidos a la superación de la pobreza.

La posibilidad de que las mujeres cuenten con independencia y autonomía económica está determinada fundamentalmente por sus posibilidades de acceso a un trabajo decente y por el cierre de las brechas de género que caracterizan el mercado de trabajo en términos de tasas de participación, desempleo y ocupación, nivel de ingresos y acceso a jubilaciones y pensiones, entre otros indicadores que serán analizados más adelante en ese capítulo.

2. Desigualdades étnicas y raciales: los pueblos indígenas y la población afrodescendiente

El reconocimiento de la especificidad de los derechos de los pueblos indígenas como derechos colectivos y la promoción y resguardo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y afrodescendientes se sustentan en instrumentos del derecho internacional, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001, fue un momento muy importante de renovación y avance del compromiso internacional en esa materia.

De particular relevancia en el proceso de reconocimiento internacional de los derechos indígenas fue la aprobación, en 2007, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, entre otros contenidos de gran relevancia, reconoce su derecho al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; a no ser objeto de ningún tipo de discriminación; a la libre determinación, en virtud de la cual determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural; a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, y a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (Naciones Unidas, 2008). En América Latina ello ha sido parte de un proceso más amplio e intenso en cuanto al reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos, en diversas constituciones, las que establecen la composición pluricultural o incluso plurinacional de los Estados y a los pueblos indígenas como sujetos colectivos. Ello ha dado lugar a modificaciones de legislaciones en 15 países de América Latina⁸. Asimismo, destaca el reconocimiento que algunos países otorgaron a los derechos de las culturas y lenguas presentes dentro de sus fronteras, lo que en algunos casos también se ha traducido en reformas constitucionales (Bello y Rangel, 2002; Gargarella y Courtis, 2011; Stavenhagen, 2011) o en la criminalización del racismo.

Por su parte, el Convenio núm. 169 de la OIT ha cumplido un muy destacado papel al ofrecer una plataforma programática y normativa amplia, integral y congruente para el reconocimiento de los derechos indígenas. De 22 países que lo han ratificado en el mundo, 15 son de América Latina.

El reconocimiento político y la mayor visibilidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes tienen un correlato positivo en la visibilidad estadística. A partir del año 2000 aumenta el número de países de la región cuyos censos de población y encuestas de hogares identifican a esas poblaciones. Ello es resultado de la movilización de sus organizaciones y su incidencia en los ámbitos nacionales y regionales, y de la necesidad de identificar a estos pueblos y su situación socioeconómica para enfrentar las acentuadas brechas en la implementación de sus derechos (CEPAL, 2014c; Cruces, Domench y Pinto, 2012; Del Popolo y Schkolnik, 2013).

Actualmente, en América Latina se contabilizan 826 pueblos indígenas reconocidos por los Estados⁹, ya sea directamente en la legislación o en los instrumentos de política pública, que sumarían más de 46 millones de

⁸ El 22 y 23 de septiembre de 2014 se celebró en Nueva York la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que constituyó una oportunidad de compartir puntos de vista y mejores prácticas para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, así como la consecución de los objetivos de la Declaración de 2007.

⁹ Sobre la base de estimaciones al año 2010, en los países de la región se observa un panorama muy diverso, donde en un extremo se ubican el Brasil, con 305 pueblos indígenas, seguido por Colombia (102), el Perú (85) y México (78), y en el otro extremo, Costa Rica y Panamá, en cada uno de los cuales viven 9 pueblos indígenas, y luego El Salvador (3) y el Uruguay (2) (véase CEPAL, 2014c).

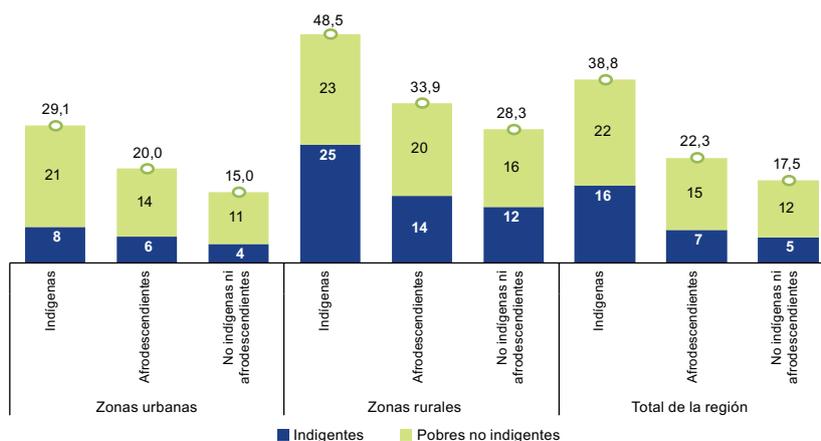
personas¹⁰. Asimismo, existe una cuantiosa población afrodescendiente, que se estima en más de 120 millones de personas, la mayor parte en el Brasil (CEPAL, 2013c).

La gran mayoría de los indicadores sociales y de cumplimiento de derechos muestran que los pueblos indígenas y la población afrodescendiente están en situación de clara desventaja con relación al resto de la población¹¹. Debido a eso, es importante reconocer que las desigualdades étnicas y raciales, junto con las de género, son componentes cruciales de la matriz que estructura la desigualdad social en la región. Las singularidades de su arraigada y persistente discriminación requieren urgentes enfoques y políticas innovadoras en materia de lucha contra la pobreza y acceso a la salud, la educación y el trabajo decente, como también en otros ámbitos que puedan contribuir al ejercicio de su plena ciudadanía.

Las personas indígenas y afrodescendientes están sobrerrepresentadas entre la población en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad. Además, tienen más dificultades para aliviar o superar la pobreza, y la transmisión intergeneracional de esa condición y su cronicidad son más altas. La histórica invisibilidad estadística de estos grupos no ha permitido identificar y reconocer adecuadamente la magnitud y las distintas formas de manifestación de la pobreza entre ellos. A su vez, las estrategias de reducción de la pobreza no siempre han recogido estas especificidades y, por tanto, no han tratado adecuadamente las necesidades y particularidades que atañen a estos importantes segmentos de la población.

Para obtener una aproximación sobre algunos aspectos de esas desigualdades, en este informe se utilizaron las encuestas de hogares de 2011 de ocho países que permitían identificar a la población según su origen o identificación étnica o racial. Aunque los resultados no son representativos de toda la región, permiten advertir la magnitud en que la pobreza y la indigencia afectan a la población indígena¹² y afrodescendiente (véase el gráfico 1.8), con mayor fuerza en las zonas rurales.

Gráfico 1.8
América Latina (8 países^a): población indígena, afrodescendiente y no indígena ni afrodescendiente, según situación de pobreza y zona de residencia, alrededor de 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.
^a Promedio ponderado de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil (2011), Chile (2011), Ecuador (2011), México (2010), Paraguay (2011), Perú (2011) y Uruguay (2011).

El acceso y la conclusión de los distintos niveles de educación se cuentan entre los factores que reproducen la desigualdad y exclusión que sufren los pueblos indígenas y afrodescendientes. A pesar de los importantes avances verificados en los últimos 15 años, persisten brechas significativas.

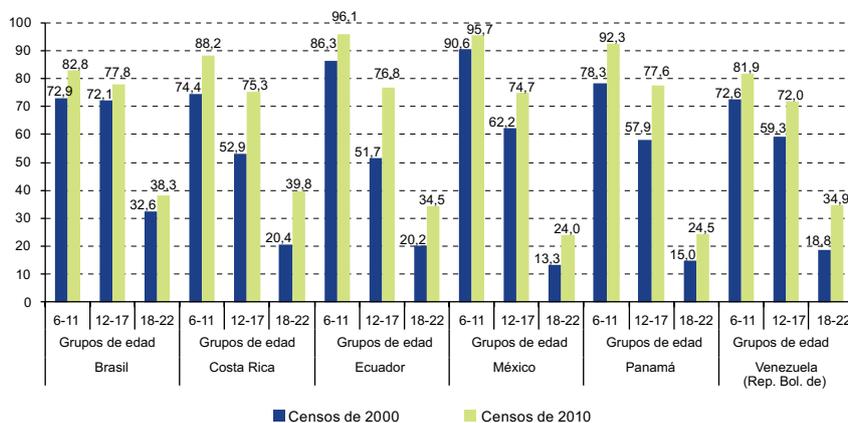
¹⁰ Sin embargo, existe cierta controversia con relación a esa cifra, ya que sigue predominando en ella el criterio lingüístico, no debidamente complementado con el de autoadscripción y pertenencia a familias y comunidades indígenas.

¹¹ El tema ha sido tratado por la CEPAL en diversas ocasiones. Véase, entre otros, CEPAL (2014b y 2014c).

¹² Se refiere a la pobreza medida por ingresos. Cabe destacar que en el mundo indígena el concepto de pobreza es controvertido, ya que su cosmovisión no contempla esta concepción basada en términos monetarios o de posesiones (véase Bocos Ruiz (2011)).

En efecto, un estudio en que se comparan las informaciones de las rondas de censos de 2000 y 2010 relativas a ocho países indica un progreso significativo en el panorama educativo de los pueblos indígenas, por ejemplo, en lo que se refiere al aumento de la asistencia escolar en todos los grupos de edad. Particularmente, los niños de 6 a 11 años ingresan más temprano en el sistema educacional, permanecen por más tiempo y logran finalizar más los ciclos escolares: en ese tramo de edad, las tasas de frecuencia escolar en ocho países con datos disponibles de los censos de 2010 y 2011 varían entre un 82% y un 99%. Entre los 12 y 17 años, las tasas son significativamente más bajas, oscilando entre un 72% y un 80%, aunque también aumentaron en el período analizado (CEPAL, 2014c). A su vez, entre los 18 y 22 años de edad, esa cifra no supera el 40% en ningún país de la región (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9
América Latina (6 países): población indígena de 6 a 22 años que asiste a un establecimiento educativo
según grupo de edad, rondas censales de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos (LC/L.3902)*, Santiago, 2014.

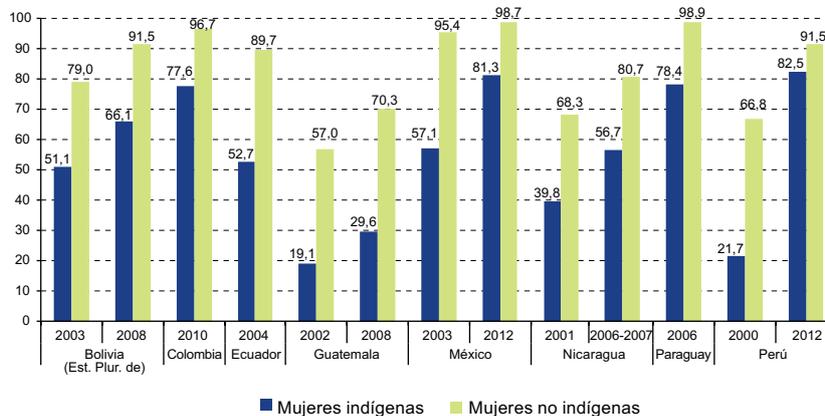
En cuanto a la conclusión de los estudios primarios, en la mayoría de los diez países con información disponible, las encuestas de hogares en torno a 2013 no presentan diferencias según pertenencia étnica o racial (el nivel de conclusión es de aproximadamente un 90% en todos los grupos). No obstante, a partir de la secundaria, se observan diferencias que se van acentuando: en algunos países, las tasas de conclusión de la educación terciaria son cercanas al 5% para la población indígena y afrodescendiente, y superiores al 15% para el resto de la población.

Estudios anteriores recopilados por CEPAL/OIJ (2004) daban cuenta de que los principales motivos de la menor incorporación de indígenas y afrodescendientes a la educación secundaria y postsecundaria son, entre otros, una mayor incidencia de la pobreza y del trabajo infantil y adolescente, la distancia de las escuelas respecto del lugar de residencia, especialmente en las zonas rurales, la baja calidad de los centros educativos a los que tienen acceso, la falta de pertinencia de los currículos y la discriminación.

Otra clara manifestación de desigualdad y exclusión que sufren las personas indígenas y afrodescendientes son las brechas en la realización del derecho a la salud. Las tasas de fecundidad de las mujeres indígenas, en todos los países con información disponible, son más altas que los promedios nacionales. En relación con los afrodescendientes, se aprecia mayor heterogeneidad al comparar su situación tanto con la de las mujeres indígenas como con la del resto de la población. Con respecto a la salud de las embarazadas, aun cuando en el estudio citado se menciona que la información disponible es fragmentada, se aprecia que las mujeres indígenas en general tienen menos controles prenatales, menos atención profesional del parto y más partos en domicilio. Ello podría deberse a problemas de acceso a los centros de salud (inexistencia o lejanía de estos, factores geográficos), limitaciones culturales en materia de accesibilidad a los servicios (lingüística, disonancia de modelos médicos) y otros obstáculos relacionados con la demanda de atención (falta de información, negativas o maltrato) (CEPAL/UNFPA/OPS, 2010).

En CEPAL (2014c) se indica que, a pesar de los progresos observados, la atención profesional en el parto sigue siendo sistemáticamente menos frecuente en el caso de las mujeres indígenas.

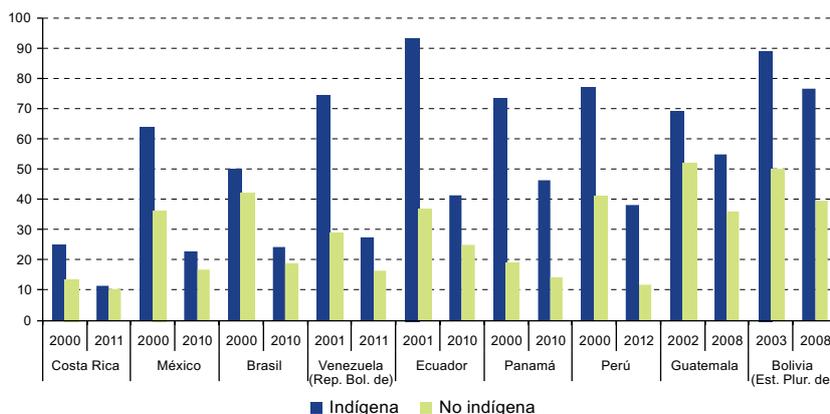
Gráfico I.10
América Latina (8 países): partos atendidos por personal calificado según origen étnico
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, 2014.

Finalmente, pese a los avances experimentados en la última década en lo que se refiere a la salud infantil, los niños indígenas son mucho más vulnerables a la mortalidad temprana y a la desnutrición crónica que la población no indígena, debido a la persistencia de altos niveles de pobreza, la residencia en zonas rurales y los bajos logros educativos de los padres.

Gráfico I.11
América Latina (9 países): tasa de mortalidad en la niñez, según origen étnico, alrededor de 2000 y 2010
 (En número de defunciones por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, 2014.

Avanzar hacia la superación de la pobreza y la desigualdad en América Latina supone considerar diversas manifestaciones de las desigualdades. Un desafío central en ese sentido es integrar y mejorar las mediciones de las características étnicas y raciales de la población en las encuestas de hogares oficiales de los países para visibilizarlas y aportar información adecuada para la formulación de políticas públicas en las diversas áreas del desarrollo social.

Recuadro I.1

Desigualdades entrecruzadas: género, raza y etnia

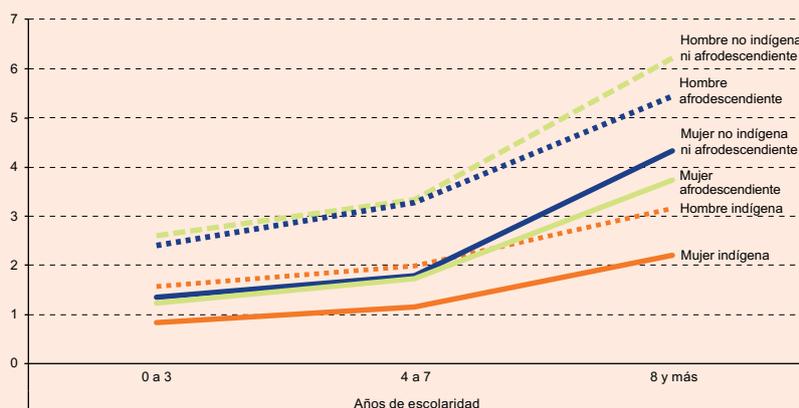
Las desigualdades de género y las desigualdades étnicas y raciales se entrecruzan y se potencian, y eso se expresa en la situación de especial desventaja que enfrentan las mujeres indígenas y afrodescendientes en diversos ámbitos, tanto si se las compara con sus homólogos hombres como con las mujeres no indígenas ni afrodescendientes.

Unos de los indicadores más elocuentes de ese entrecruzamiento de desigualdades son las brechas de ingresos laborales. En el gráfico que se presenta a continuación, se considera la población ocupada de 15 años y más de ocho países de América Latina, según tres tramos de años de educación (cero a tres años, cuatro a siete años y ocho años y más) y se

analiza los ingresos laborales medios de cada grupo medidos en líneas de pobreza. El patrón de desigualdad es claro y sitúa a los hombres no indígenas ni afrodescendientes en un extremo de la escala de ingresos y a las mujeres indígenas en el otro, cualquiera sea el nivel educativo. Entre aquellos que tienen ocho años y más de estudios, ese primer grupo es seguido, en ese orden, por los hombres afrodescendientes, las mujeres no indígenas ni afrodescendientes, las mujeres afrodescendientes, los hombres indígenas y, por último, las mujeres indígenas. En los dos tramos inferiores de educación, el patrón es el mismo, con la diferencia de que los hombres indígenas reciben ingresos superiores a las mujeres en todos los casos considerados.

América Latina (8 países ^a): ingresos laborales mensuales medios de la población indígena, afrodescendiente y no indígena ni afrodescendiente, según años de escolaridad y sexo, alrededor de 2011

(En múltiplos de la línea de pobreza de cada país)



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

^a Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), Brasil (2011), Chile (2011), Ecuador (2011), México (2010), Paraguay (2011), Perú (2011) y Uruguay (2011).

Ese entrecruzamiento de desigualdades también se manifiesta en las mayores brechas que existen, en muchos casos, entre las mujeres no indígenas ni afrodescendientes y las indígenas y afrodescendientes. Por ejemplo, la probabilidad

de que las mujeres indígenas no perciban ingresos propios es 1,8 veces superior a la de los hombres indígenas, mientras entre mujeres y hombres no indígenas esa relación es de 1,5 veces.

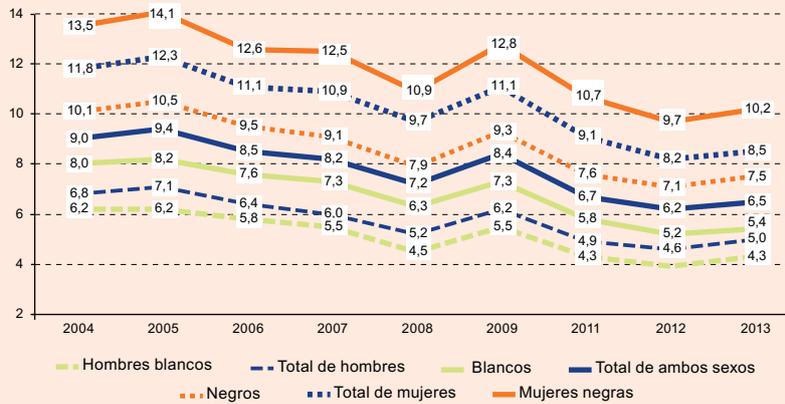
Desigualdades de género y raza en el Brasil: desocupación e informalidad

El análisis de la evolución de las tasas de desocupación e informalidad en el Brasil en el período 2004-2013 evidencia la importancia de considerar las dimensiones de género y raza en el análisis de las desigualdades en el mercado de trabajo y la forma en que esas desigualdades se entrecruzan en el caso de las mujeres afrodescendientes. La aproximación al tema racial en los censos de población y las encuestas de hogar de ese país se realiza por medio de la autoidentificación de las personas, a través de cinco categorías relacionadas con el color de la piel: blanca, *preta*, parda, amarilla e indígena. La suma de las categorías *preta* y parda compone la categoría negra o afrodescendiente. Según la última encuesta nacional de hogares (2013), el 53% de la población brasileña (103 millones de personas) se autodefinía como negra (afrodescendiente).

El período 2004-2013 en el Brasil se caracterizó por importantes mejorías de los indicadores del mercado de trabajo, entre ellos, la disminución de las tasas de desocupación e informalidad, como se puede verificar en los dos gráficos que se presentan a continuación. La tasa general de desocupación de las personas de entre 16 y 64 años de edad disminuyó del 9,0% al 6,5%, y esa disminución fue más acentuada entre las mujeres (3,3 puntos porcentuales) que entre los hombres (1,8 puntos porcentuales). Sin embargo, en el final del período, la tasa de desocupación de las mujeres (8,5%) era 3,5 puntos porcentuales superior a la de los hombres (5,0%), la de los afrodescendientes (7,5%) era 2,1 puntos porcentuales superior a la de los blancos (5,4%) y la de las mujeres afrodescendientes duplicaba con creces la de los hombres blancos (respectivamente, 10%, 2% y 4,3%).

Recuadro I.1 (conclusión)

Brasil: tasa de desocupación de la población de 16 a 64 años de edad, según sexo y color de la piel, 2004- 2013
(En porcentajes)

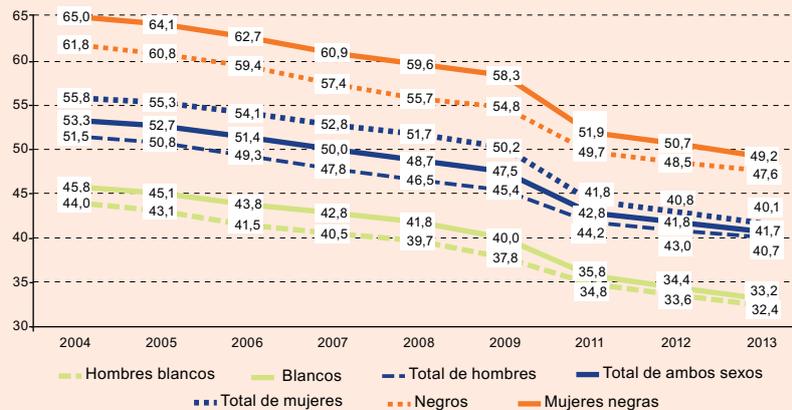


Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares (PNAD), varios años.

La tasa general de informalidad también bajó significativamente en el período analizado (del 53% al 41%, equivalente a 12 puntos porcentuales). La caída de la informalidad fue mucho más acentuada entre las mujeres (15,7 puntos porcentuales) que entre los hombres (10,8 puntos porcentuales). En consecuencia, al final del período se había reducido considerablemente la brecha de informalidad entre hombres y mujeres, como se puede ver en el gráfico siguiente.

La disminución de la informalidad entre los negros (14,2 puntos porcentuales) también fue superior a la observada entre los blancos (12,6 puntos porcentuales); sin embargo, al final del período, la brecha de informalidad debida a la condición racial aún era muy elevada: mientras la tasa de informalidad de los blancos era del 33,2%, se elevaba al 47,6% en el caso de los negros y al 49,2% en el caso de las mujeres negras.

Brasil: tasa de informalidad de la población de 16 a 64 años de edad, según sexo y color de la piel, 2004 a 2013
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares (PNAD), varios años.

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

E. Otras dimensiones de la desigualdad

1. Desigualdades por área geográfica: los sectores rurales

El territorio es otro factor estructurante de la desigualdad en la región. Por una parte, hay una clara desventaja de la población rural en la mayor parte de los indicadores de bienestar social. Los cambios demográficos que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX han implicado una modificación del discurso respecto de la dimensión e importancia de la población rural, que pasa de representar más de la mitad de los habitantes en la mayor parte de los países hasta situarse en rangos que fluctúan entre el 10% y el 30% de la población total, a excepción de Guyana, Haití, Honduras, Santa Lucía y Trinidad y Tabago, que muestran una relativa paridad entre los porcentajes de población rural y urbana. En 2015 se estima que América Latina tiene, aproximadamente, 121,8 millones de habitantes rurales, que representan un 19,9% de la población total. Este hecho es de gran importancia para entender muchos de los procesos que explican la actual situación de bienestar de la población rural y la preponderancia de la problemática urbana en el discurso latinoamericano de las últimas décadas (CEPAL, 2011a).

La incidencia y la intensidad de la pobreza siguen siendo considerablemente superiores en las áreas rurales¹³. Según los últimos datos elaborados por la CEPAL, en 2013 un 23,2% de la población urbana vivía en hogares en situación de pobreza de ingresos, una proporción que entre la población rural se duplicaba (47,9%). Además, el 7,7% de la población urbana se encontraba en situación de indigencia, frente al 28,2% de la población rural (CEPAL, 2015c).

Al considerar la evolución de las tasas de pobreza e indigencia en el período reciente, destaca que el descenso de la pobreza en la región desde comienzos de la década de 2000 no tuvo la misma evolución en el medio urbano que en el rural. Mientras que entre la población urbana se registra un descenso sostenido de las tasas de pobreza desde 2002, entre la población rural se observa un descenso entre ese año y 2007 (del 62,4% al 53,0%), un leve incremento en 2008 y 2009 (54,9% en ambos años) y recién en 2010 una disminución (Rossel, 2012). El resultado de esta tendencia es un leve ensanchamiento de las brechas de pobreza entre la población urbana y la rural (CEPAL, 2012c) y un incremento bastante más claro de las distancias o brechas entre ambas poblaciones en materia de indigencia (Rossel, 2012, págs.10 y 11).

La situación es bastante heterogénea entre países. En algunos de ellos, la pobreza rural casi duplica e incluso está cerca de triplicar la pobreza urbana; en otros, es un 20% o un 30% superior a la urbana, y solo en dos países es inferior a la urbana.

La población rural aparece sistemáticamente en desventaja frente a la población urbana en otras dimensiones del bienestar, como el acceso a la educación, la salud y la protección social.

Diversas investigaciones evidencian que la población que vive en zonas rurales está más expuesta a la pobreza y a la indigencia que aquella que vive en las ciudades (Rossel, 2012; CEPAL, 2012b, 2012c, 2010b y 2009). En un estudio reciente, Rossel (2012) ha destacado algunos factores que inciden en una mayor vulnerabilidad de la población rural a la pobreza.

Primero, las tasas de fecundidad son más altas en las zonas rurales que en las urbanas; el mayor número de hijos por mujer está fuertemente asociado a menores niveles educativos y a la pertenencia a población indígena. Debido a estos factores, los hogares rurales tienden a ser más numerosos que los urbanos y, al mismo tiempo, los hogares rurales pobres destacan por su mayor número de integrantes frente a los no pobres.

Segundo, el embarazo adolescente es más frecuente en la población rural que en la urbana. Este fenómeno se debe posiblemente a una combinación de déficits en el acceso a servicios educativos, las expectativas laborales y la ausencia o mayor debilidad de las políticas de salud sexual y reproductiva.

Como resultado de estas tendencias, los indicadores de bienestar y pobreza en las generaciones más jóvenes de las zonas rurales presentan valores más negativos y muy alejados de los registrados en zonas urbanas.

Por último, la pobreza en el medio rural está también fuertemente asociada a la población indígena. Hay una importante superposición entre la población rural y la población indígena. Los hogares encabezados por indígenas

¹³ Los conceptos de urbano y rural no son siempre homogéneos, ya que sus definiciones suelen variar según los países.

tienen mayor probabilidad de ser pobres y en algunos países las distancias entre hogares con jefatura indígena y no indígena en materia de pobreza alcanza niveles extremos (Rossel, 2012, págs.14 y 15).

2. Las personas con discapacidad

En el *Panorama Social de América Latina, 2012* (CEPAL, 2013a, pág. 204) se resaltaba que, según el *Informe mundial sobre la discapacidad* (OMS, 2011) y la Red Latinoamericana de Organizaciones no Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS), las personas con discapacidad están sobrerrepresentadas en la población en situación de pobreza y extrema pobreza. Las causas son varias y se articulan entre sí de manera compleja. Por un lado, la misma pobreza y la vulnerabilidad exacerbaban situaciones de discapacidad por falta de atención y cuidado oportunos. Por otro, la ausencia de servicios de cuidado lleva en muchos casos a que al menos un miembro de la familia de la persona con discapacidad deba dejar de trabajar, con lo que disminuyen aún más los ingresos del núcleo familiar.

Junto con la persistente discriminación y marginalización, las personas con discapacidad se encuentran afectadas por la falta de acceso a múltiples dimensiones del bienestar, entre ellas la educación y las oportunidades laborales. En efecto, los niños y las niñas con discapacidades tienen una menor probabilidad de asistir a la escuela y enfrentan importantes desafíos para permanecer y avanzar en los ciclos educativos (OMS, 2011). La información sobre el tiempo de asistencia a centros de enseñanza de las personas con discapacidad de 13 a 18 años de edad en la región revela grandes disparidades según el país y el tipo de discapacidad. No obstante, considerando la información disponible, en 2011 el promedio era de no más de tres años de estudio en América Latina y solo algo superior en los países del Caribe de habla inglesa (CEPAL, 2013a). Los establecimientos educativos son inaccesibles, carecen de instalaciones adecuadas y no proporcionan a los estudiantes con discapacidad los ajustes necesarios o dispositivos de asistencia. Las escuelas inclusivas y accesibles, y los programas de sensibilización y de capacitación para los maestros y el personal de la escuela son condiciones esenciales para promover la inclusión social, la aceptación, la igualdad y las oportunidades educativas para los niños y niñas con discapacidad.

Al no adquirir las habilidades y competencias necesarias para participar en el mercado laboral, las oportunidades de las personas con discapacidad para acceder a un trabajo decente e independizarse son muy limitadas. Un análisis reciente (CEPAL, 2012b) indica que en todos los países de América Latina y el Caribe el porcentaje de personas de 15 años y más económicamente activas con una o más discapacidades es mucho más bajo que el porcentaje de personas sin discapacidad. Aunque los bajos logros educativos y la falta de habilidades puede afectar su competitividad en el mercado laboral, las actitudes negativas acerca de la discapacidad y la discriminación también son obstáculos para la inserción laboral de estas personas. Como resultado, los adultos con discapacidad tienden a vivir en hogares más pobres que los adultos sin discapacidad.

Se crea entonces un preocupante ciclo en que los niños con discapacidad tienen menores oportunidades para desarrollar y adquirir las destrezas y habilidades que les permitirían lograr una buena inserción laboral, lo que los predispone a la pobreza siendo adultos.

Mientras las personas con discapacidad sufran discriminación por el rechazo a las diferencias, la pobreza, el aislamiento social, el prejuicio, la ignorancia y la falta de servicios y apoyo, no podrán ejercer sus derechos y vivir plenamente. La consecuencia no es únicamente un impacto social y económico negativo para los afectados y sus familias, sino que además implica altos costos y pérdidas para el conjunto de la sociedad, al no permitírseles ofrecer todo su potencial creativo y productivo.

F. El trabajo como llave maestra para la igualdad: evolución positiva de los indicadores del mercado de trabajo

Entre los ámbitos de la sociedad que producen, exacerbaban o mitigan desigualdades, el más decisivo es el mundo del trabajo. Ahí se genera la mayor parte del ingreso de los hogares en América Latina y el Caribe, así como las desigualdades inherentes a su distribución. Además, en él se producen otras desigualdades igualmente relevantes,

relacionadas con la participación y el acceso a las diferentes ocupaciones y puestos de trabajo, dimensiones en las que las asimetrías de género, raza y etnia son muy significativas (CEPAL, 2014b). En consecuencia, el mundo del trabajo resulta un espacio fundamental en la concepción de igualdad de la CEPAL, ya que, junto con la educación, conforman los eslabones centrales de la inclusión social (CEPAL, 2015d).

La generación de empleos productivos y oportunidades de trabajo decente, las mejoras de las remuneraciones reales y la cobertura y características de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento en mayores ingresos y mayor bienestar. Por otro lado, la falta de acceso a empleos de calidad es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales (CEPAL, 2009, pág. 104). En América Latina y el Caribe, el mercado de trabajo ha sido históricamente el eslabón que vincula una estructura productiva altamente heterogénea y con alto peso del sector de baja productividad con una alta desigualdad del ingreso de los hogares.

En efecto, los análisis de la CEPAL sobre el desarrollo económico y social han señalado que las economías latinoamericanas y caribeñas históricamente se han caracterizado por la presencia de una marcada heterogeneidad estructural, que contribuye en gran medida a la desigualdad social en los países de la región.

Ya en los años sesenta y setenta esos análisis revelaban profundas diferencias de productividad entre estratos y sectores productivos, y dentro de cada uno de ellos (Pinto, 1965 y 1975). Cuatro décadas más tarde, aunque con rasgos algo distintos, la evidencia confirma ese fenómeno (CEPAL, 2012b): la estructura económica de la región sigue caracterizándose por una alta heterogeneidad, que puede analizarse considerando la existencia de tres estratos en términos de tamaño de las empresas, productividad, acceso a la tecnología y acceso a los mercados. El estrato alto, cuya productividad por ocupado es similar a la media de las economías desarrolladas y se caracteriza por una mayor intensidad en el uso del capital y la tecnología, así como por relaciones laborales más formalizadas, genera un 66,9% del producto y solo un 19,8% del empleo total. El mediano, que se sitúa un escalón por debajo en cuanto a adelantos técnicos, genera un 22,5% del producto y un 30% del total de la ocupación. Finalmente, el estrato bajo, con una muy reducida densidad de capital y tecnologías atrasadas, genera el 50,2% de la ocupación y aporta solo un 10,6% al producto (CEPAL, 2012b, pág. 110).

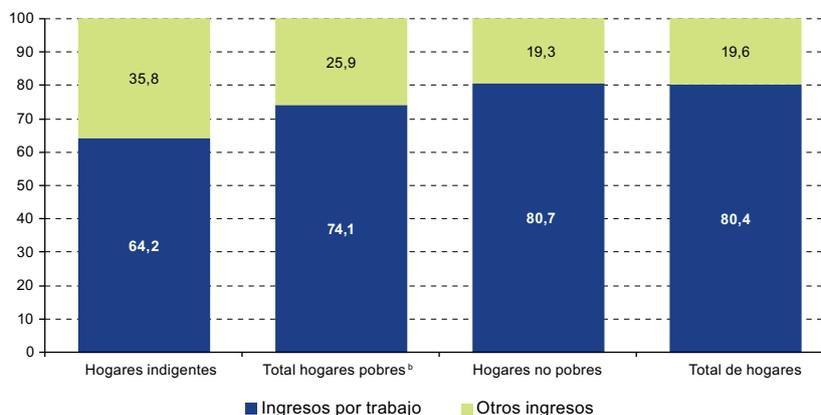
Esta distribución desigual de la fuerza laboral entre los distintos estratos productivos se debe a la escasa capacidad de los sectores más modernos y avanzados de absorber fuerza de trabajo. La gran disparidad entre los aportes de cada sector al producto y al empleo tiene una consecuencia fundamental: se produce una distribución muy desigual de la productividad, lo que, en última instancia, deja espacio a una apropiación muy diferenciada de sus ganancias entre los trabajadores (CEPAL, 2012b, pág. 110).

De esa forma, la heterogeneidad de la estructura productiva se reproduce en el mercado de trabajo y de allí se transmite a toda la sociedad. Las brechas en la productividad reflejan y a la vez refuerzan brechas en capacidades, en la calidad de los empleos e ingresos, en el poder de negociación, en el acceso a redes de protección social y en las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Así, se promueven círculos viciosos no solo de pobreza, desigualdad y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural (CEPAL, 2010b, pág.104).

La importancia del mercado de trabajo para la distribución de los frutos del crecimiento económico y la reducción de la pobreza se evidencia al analizar el peso de los ingresos laborales en el ingreso total de los hogares. Según cálculos realizados por la CEPAL sobre 17 países de América Latina alrededor de 2013, los ingresos laborales corresponden en promedio al 80% del ingreso total de los hogares, al 74% del ingreso total de los hogares pobres y al 64% de los hogares indigentes. Eso demuestra, por un lado, que en la región un alto porcentaje de las personas en situación de pobreza e indigencia está inserto en el mercado de trabajo, pero que los ingresos de ahí derivados son insuficientes para superar esas situaciones¹⁴; por otro, que mejorar las condiciones de trabajo y los ingresos permite avanzar en la superación de la pobreza y la indigencia.

¹⁴ La OIT define como trabajadores pobres a aquellas personas ocupadas en el mercado de trabajo cuyos ingresos son insuficientes para superar la línea de la pobreza. En América Latina se calcula que el 18,9% del total de los ocupados se encontraba en esa situación alrededor de 2013 (véase la base de datos CEPALSTAT).

Gráfico I.12
América Latina (17 países): peso de los ingresos laborales en el ingreso total del hogar
según situación de pobreza^a, alrededor de 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Promedio simple de los países.

^b Incluye a los hogares en situación de indigencia.

La importancia del mundo del trabajo para la superación de la pobreza y la desigualdad se ha evidenciado en el período reciente. Los avances de la región en esas áreas, analizados en las secciones anteriores, han sido en gran medida resultado de una evolución positiva de los indicadores de mercado laboral, entre los que se destacan la disminución del desempleo y el aumento de la ocupación, el alza de los ingresos laborales, los procesos de formalización del trabajo y el incremento de las tasas de participación de las mujeres, con el consiguiente mayor número de perceptores de ingresos laborales en los hogares. Eso puede explicarse no solamente por el análisis de la dinámica de los factores que impulsan la demanda y oferta de trabajadores de distintos niveles de calificación, sino también por el papel de las instituciones laborales y políticas del mercado de trabajo (CEPAL, 2014b).

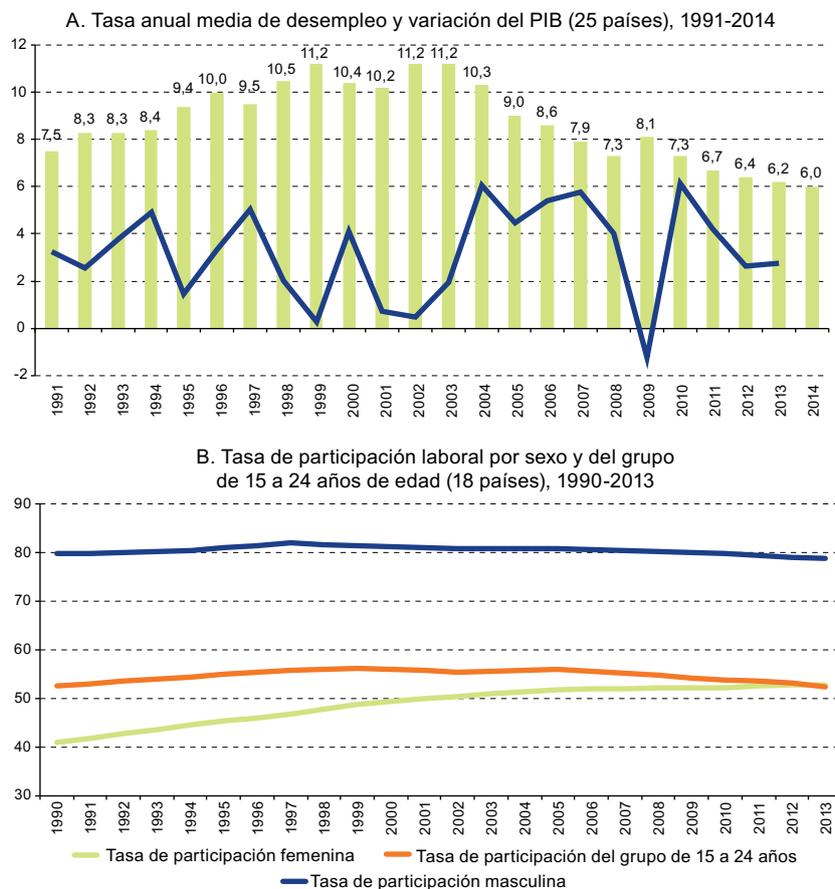
1. Disminución del desempleo y aumento de los ingresos, en especial de los salarios mínimos

En los años ochenta y comienzos de los noventa, se registraron importantes transformaciones de los mercados laborales que apuntaron a su desregulación y a la flexibilización de las contrataciones, como parte de las reformas estructurales que vivieron numerosas economías de la región. Durante los años noventa, el PIB registró una alta volatilidad y las tasas de desempleo aumentaron del 7,5% al 11,2% entre 1991 y 2002 (véase el gráfico I.13A).

Además, en la década de 1990 se produjo un importante aumento de la tasa de participación en la fuerza de trabajo, asociada al pronunciado incremento de la incorporación laboral de las mujeres (del 41% al 50% entre 1990 y 2002) y, en menor medida, de los jóvenes (del 53% al 56% en el mismo período), como se muestra en el gráfico I.13B. Este incremento de la fuerza de trabajo superó con creces la capacidad de generación de empleo de las economías, por lo que, pese a los ciclos de expansión económica, las tasas de desempleo siguieron aumentando o no tuvieron reducciones considerables. El aumento de la desocupación entre los jóvenes fue mucho más marcado, llegando a triplicar la de los adultos, en un contexto de deterioro relativo de sus remuneraciones (CEPAL/OIJ, 2004).

Por otro lado, también se expandieron en ese período las ocupaciones en sectores de baja productividad, y los nuevos puestos de trabajo, particularmente los de peor calidad, se concentraron sobre todo en el sector de los servicios. Una de las consecuencias de la flexibilización laboral en general fue la precarización laboral y el aumento de la informalidad.

Gráfico I.13
América Latina y el Caribe: evolución de las tasas de desempleo y participación laboral y variación del PIB
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países y la base de datos CEPALSTAT.

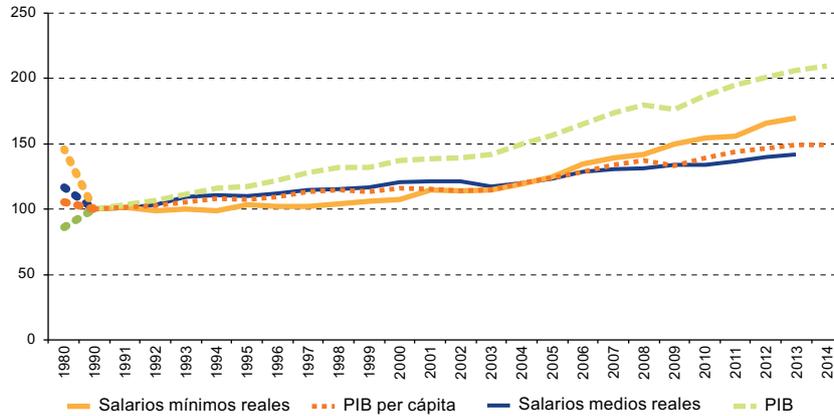
Tras su fuerte caída durante los años ochenta, en la década de 1990 los salarios reales se recuperaron, creciendo a un ritmo cercano al aumento del PIB per cápita, y volvieron a los niveles de 1980. Sin embargo, los salarios mínimos no experimentaron un aumento significativo y crecieron a un ritmo inferior al del PIB per cápita. Entre 1990 y 2002, ambos indicadores aumentaron a una tasa bastante más baja que la del crecimiento de la economía¹⁵: en promedio simple de 14 países, los salarios reales se incrementaron un 21% y los salarios mínimos un 14%; en consecuencia, estos últimos, en 2002, representaban solo un 79% de su valor a comienzos de la década de 1980 (véase el gráfico I.14).

Sobre todo a partir de 2003, tiene lugar una inflexión de la tendencia. El crecimiento sostenido del PIB y del PIB per cápita (con excepción de 2009) estuvo acompañado de una evolución favorable de los principales indicadores del mercado laboral. La tasa de desempleo de los países de la región cayó del 11,2% al 6,0% entre 2002 y 2014 (véase el gráfico I.13A). La tasa global de ocupación pasó del 52% al 57% en ese período, debido a que se mantuvo la tendencia de incremento de la participación femenina (aunque se había estancado a partir de 2006), a la reducción de las tasas de desempleo y al lento pero progresivo retiro desde 2005 de parte de la población más joven de la fuerza de trabajo, asociado a la mayor retención escolar en el ciclo secundario y a la expansión del acceso a la educación postsecundaria.

El crecimiento del empleo total en la región se tradujo en un aumento de la participación de los trabajadores asalariados (del 54,4% al 58,8% entre 2002 y 2013) y de los empleadores en la composición total del empleo (del 4,6% al 5,2%) y, en contrapartida, en un descenso del porcentaje de trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados, en conjunto del 35,5% al 31,1% en el mismo período.

¹⁵ En ese período, el PIB registró un incremento equivalente a 1,8 veces los salarios reales y 2,7 veces los salarios mínimos.

Gráfico I.14
América Latina y el Caribe (14 países): evolución del salario mínimo, de los salarios reales^a, del PIB y del PIB per cápita, 1980-2014
(Índice 1990=100)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, varios años; y Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

^a En el período previo al año 2000, el índice de salarios corresponde a la industria. Ambos índices de remuneraciones corresponden al promedio simple de los países.

El incremento del empleo y la caída del desempleo en la última década se produjeron simultáneamente con el aumento de los ingresos laborales en general y especialmente de los salarios (un 20,6% desde 2003). Se registró también un marcado crecimiento del salario mínimo en la mayoría de los países, a un ritmo similar al del crecimiento del PIB (un 47% frente a un 46% acumulado en el período 2003-2013). Como se señaló, el reciente descenso de la desigualdad del ingreso de los hogares en la región se debe fundamentalmente a lo sucedido con los ingresos laborales (CEPAL, 2014b). Las políticas públicas —tanto laborales (salario mínimo, formalización, fortalecimiento de la inspección del trabajo) como no laborales (expansión de los sistemas de protección social, aumento de la cobertura de la educación)— contribuyeron significativamente a lograr estas mejoras (CEPAL/OIT, 2015).

En 2014 el funcionamiento de los mercados laborales fue mejor de lo que podría haberse esperado en el contexto de desaceleración del crecimiento económico analizado en la sección A. Una característica destacada de la evolución del mercado laboral fue el descenso de la tasa de desempleo urbano abierto, a nivel regional, que se produjo a pesar de la baja tasa de crecimiento económico (CEPAL/OIT, 2014). Este resultado positivo se debió no tanto a una creación extraordinariamente alta de empleo como a un descenso de la tasa de participación: entre 2013 y 2014 la tasa de ocupación urbana disminuyó del 56,8% al 56,5% y la tasa de participación se redujo del 60,6% al 60,1%¹⁶.

Los salarios reales crecieron en 2014 menos que en 2013 en casi todos los países sudamericanos, mientras que en los restantes países lo hicieron a una tasa mayor. Las políticas de salario mínimo contribuyeron a la estabilidad y los moderados aumentos de los salarios reales: en promedio simple de 20 países, los salarios mínimos reales subieron un 3,1%. Solo en unos pocos países el salario mínimo no aumentó o creció a una tasa inferior a la inflación (CEPAL/OIT, 2014)¹⁷.

En 2015 América Latina y el Caribe registra nuevamente una baja tasa de crecimiento económico, que tendrá un impacto en el mercado laboral y genera preocupación por la posibilidad de un estancamiento o incluso un retroceso de los logros alcanzados en los últimos años.

2. Formalización del empleo

La alta informalidad en el mercado de trabajo ha sido históricamente una de las consecuencias de la heterogeneidad y baja diversificación de la estructura productiva y del alto peso del sector de baja productividad en la generación del empleo que caracteriza a las economías latinoamericanas. Sin embargo, en el período reciente, se registra un proceso moderado, pero significativo, de formalización del trabajo, que tiene efectos importantes en los niveles de pobreza.

¹⁶ El descenso de la tasa de participación es un indicador que debe analizarse con cuidado, porque puede ser resultado tanto de fenómenos positivos (como la mayor retención escolar de jóvenes y adolescentes en edad de trabajar) como de fenómenos preocupantes (como el desaliento provocado por mayores dificultades de inserción laboral).

¹⁷ Es el caso de México, donde el salario mínimo se ha estancado por casi 20 años, llegando a ser uno de los más bajos de América Latina. En abril de 2015 se aprobaron modestas alzas y se estableció un solo salario mínimo general nacional. Actualmente se discute desvincularlo de su función de unidad de medida para multas, préstamos, financiamiento de partidos políticos y diversas prestaciones sociales.

El aumento del número de empleos formales, debido tanto a la generación de nuevos puestos de trabajo con esas características como a la formalización de empleos informales preexistentes, ha sido resultado del dinamismo de la economía y de varios tipos de políticas implementadas en la región. Entre ellas, se encuentran medidas de simplificación tributaria que incentivan el registro de pequeñas y microempresas o amplían el acceso a la seguridad social de microempresarios y trabajadores por cuenta propia (como el monotributo en la Argentina y el Uruguay y el Simples, el Supersimples y la ley del microempresario individual (MEI) en el Brasil), de fortalecimiento de la administración del trabajo y de la inspección laboral y de aumento de la capacitación, el crédito y la asistencia técnica dirigida a empresas y a trabajadores informales, entre otras. Este proceso de formalización ha ocurrido tanto entre los trabajadores asalariados como entre los independientes o por cuenta propia, y refleja el efecto conjunto de la demanda laboral de las empresas formales y los avances en la formalización de empresas y empleos informales (CEPAL/OIT, 2014; OIT, 2014).

Un análisis realizado por CEPAL/OIT (2014) sobre nueve países indica que entre 2009 y 2013, período que se caracterizó por una creación neta de empleos del orden del 7,9%, ese dinamismo estuvo concentrado en la generación de empleo formal. El aumento del empleo formal fue del 12,7% y si bien el empleo informal también creció, lo hizo a una tasa significativamente menor (2,6%); en consecuencia, la participación del empleo formal en el total de la ocupación aumentó del 51,1% al 53,4% y la del empleo informal se redujo del 48,9% al 46,6%¹⁸. Ese proceso de formalización no solo favoreció una inserción laboral más productiva, más protegida y con más derechos, sino que también contribuyó a disminuir la brecha de ingresos laborales, ya que la formalización de personas con menos años de estudio tuvo un ritmo más acelerado que en el caso de aquellas que tenían un mayor nivel educativo (CEPAL/OIT, 2014, págs. 16 y 20).

A su vez, según el mismo estudio, la formalización tuvo un impacto desigual en la evolución de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres. En el Brasil, el Ecuador, Panamá y el Paraguay, se registró un efecto favorable en la reducción de esa brecha: el grado de formalización aumentó más entre las mujeres que entre los hombres. Por otro lado, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia, el efecto fue inverso: la brecha de ingresos aumentó; en el primer caso, porque se elevó el grado de formalidad del empleo masculino y disminuyó el del femenino, y en el segundo, porque la formalización fue superior entre los hombres en comparación con las mujeres (CEPAL/OIT, 2014, pág. 21).

Los posibles efectos en el mercado de trabajo del actual escenario de desaceleración económica mundial y regional (menor generación y eventual pérdida de puestos de trabajo y consiguiente aumento del desempleo) transforman en un desafío el mantenimiento del impulso a la formalización, ya que la flexibilización laboral y la derivada precarización de las condiciones de contratación y recontractación son fenómenos frecuentes en situaciones de contracción económica.

3. Expansión de la cobertura de la protección social

En los años recientes se amplió la protección social de salud y pensiones en numerosos países. Ello se vio favorecido por la evolución positiva del mercado de trabajo, especialmente por la disminución del desempleo, el aumento de los niveles de ocupación y de formalización, que contribuyeron a expandir los mecanismos contributivos.

La cobertura de la afiliación en la región es heterogénea y también es diversa la desigualdad dentro de los países, tanto respecto de la escala de la población cubierta y la desprotegida como en lo que se refiere a las disparidades en el seno de la población cubierta¹⁹. Como puede observarse, hay países con coberturas altas, bajas e intermedias de afiliación a salud y pensiones.

En cuanto a la ampliación de la cobertura, los incrementos recientes son más discretos en los países de coberturas más altas, mientras que en algunos países de cobertura intermedia se presenta un interesante dinamismo e incluso

¹⁸ Los datos corresponden al promedio ponderado de los nueve países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú), considerando la población ocupada de 15 años y más.

¹⁹ La afiliación es una variable sustitutiva (proxy) de la cobertura, a la que debe acudir cuando se utilizan las encuestas de hogares para analizar la protección social, y que no permite analizar diversos matices importantes del asunto. Por ejemplo, pueden constar como afiliados trabajadores cuyos empleadores incumplen el pago de las contribuciones, a pesar de haber deducido de los salarios las cantidades correspondientes. La afiliación a pensiones no da cuenta por sí sola de la cotización de los afiliados; si no cotizan, se estarán generando lagunas de cotización que, según su magnitud, pueden llegar a comprometer seriamente el futuro nivel de sus pensiones. La afiliación de los asalariados a pensiones indica estrictamente la expectativa futura de recibir una pensión a la edad determinada por la ley, pero no da luces sobre su futuro monto, que estará determinado por las trayectorias laborales, las características de los sistemas de pensiones y otras variables de ajuste al contexto económico, macroeconómico, demográfico y otros, y que puede también calcularse con estas encuestas. Por su parte, la afiliación a sistemas de salud no es garantía de acceso a prestaciones, por lo que pueden surgir brechas, como las que se muestran, por ejemplo, en las listas de espera para especialidades y diversos servicios. Se han seleccionado encuestas de dos puntos en el tiempo que, como se observará, no son idénticas para todos los países abarcados, que se consolidan en los gráficos como “en torno a 2002 y 2013”.

algunos grandes progresos en salud y pensiones. En algunos casos, los incrementos tienen lugar en ambas dimensiones; en otros, las tendencias divergen entre una y otra, lo que puede denotar diferencias de énfasis o, incluso, una eficacia diversa en términos de cobertura, según sea solidario o individual el carácter de la protección social²⁰. Es inquietante el virtual estancamiento en los países que tienen una cobertura muy baja, que no alcanza siquiera a cubrir a la mitad de las personas que perciben un salario. Además, en tres países situados en diversos gradientes de cobertura, se evidencia un retroceso en materia de afiliación a pensiones (véanse los cuadros I.1 y I.2).

Cuadro I.1
América Latina (18 países): afiliación a sistemas de pensiones y de salud
entre los asalariados de 15 años y más, según sexo
(En porcentajes)

País	Año	Sexo					
		Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
		Pensiones	Salud	Pensiones	Salud	Pensiones	Salud
Argentina (zonas urbanas)	2004	54,7	65,1	59,3	66,4	49,0	63,5
	2012	68,5	77,8	70,9	77,3	65,4	78,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	26,3	29,8	25,6	27,5	27,6	34,1
	2011	39,6	45,4	38,2	42,1	41,8	51,0
Brasil ^a	2001	68,5	...	71,5	...	65,0	...
	2013	77,4	...	77,6	...	77,2	...
Chile	2000	76,9	92,1	79,0	91,2	73,4	93,5
	2013	83,5	96,0	85,3	95,3	81,1	97,0
Colombia	1999	40,8	53,2	36,4	48,5	47,7	60,4
	2013	60,1	92,8	60,5	91,6	59,4	94,4
Costa Rica ^b	2002	...	83,7	...	81,6	...	87,2
	2013	76,9	87,8	79,5	85,9	72,8	90,7
Ecuador (zonas urbanas)	2002	42,0	45,0	40,7	43,6	44,2	47,5
	2013	65,6	66,0	61,9	62,3	71,5	72,1
El Salvador	1999	48,6	50,0	45,0	45,6	54,6	57,5
	2013	48,5	51,0	46,3	47,7	52,2	56,6
Guatemala	2002	35,1	37,8	33,5	36,2	38,6	41,4
	2006	38,5	44,5	36,4	42,5	42,8	48,9
Honduras	2006	38,0	36,0	30,8	30,2	51,8	47,1
	2010	38,8	37,2	32,4	31,8	51,2	47,7
México	2002	41,0	53,8	39,5	52,0	44,0	57,0
	2012	39,8	77,0	40,0	75,0	39,3	80,3
Nicaragua	2001	33,2	28,8	28,6	24,9	42,4	36,5
	2005	34,0	36,3	28,0	30,2	45,6	48,3
Panamá ^b	2002	...	73,2	...	71,6	...	75,6
	2013	...	79,0	...	76,5	...	82,7
Paraguay	2000	28,1	33,2	27,2	30,9	29,6	36,9
	2013	38,8	45,6	38,8	43,4	38,9	48,7
Perú	2001	27,1	39,3	27,1	38,9	26,9	40,0
	2013	52,8	67,9	56,0	66,7	48,0	69,7
República Dominicana	2005	42,5	51,1	42,5	52,6	42,4	49,0
	2013	63,0	77,7	67,2	76,6	58,0	79,1
Uruguay (zonas urbanas)	2002	76,3	98,2	79,6	97,8	72,5	98,6
	2013	86,4	99,1	88,3	98,8	84,3	99,4
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	61,0	...	57,4	...	66,5	...
	2013	55,9	...	52,9	...	59,9	...
América Latina ^c	2002	46,3	54,4	45,2	52,5	48,5	57,9
	2013	55,7	67,6	55,1	65,2	57,3	71,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Las encuestas utilizadas no permiten distinguir la afiliación a sistemas de salud de manera independiente.

^b Las encuestas utilizadas no permiten distinguir la afiliación a sistemas de pensiones de manera independiente.

^c Promedios simples. No se incluyen los países que no cuentan con información sobre los dos puntos del tiempo tomados como referencia.

²⁰ Por ejemplo, en Colombia, para la reforma del sistema de salud se incluían diversos componentes solidarios, mientras que la reforma de pensiones derivó hacia la capitalización individual. Las trayectorias de afiliación son diversas en los dos ámbitos.

Cuadro 1.2
América Latina (18 países): variación de la afiliación a sistemas de pensiones
y de salud entre los asalariados de 15 años y más, según sexo
(En puntos porcentuales)

País	Año	Ambos sexos		Sexo			
		Pensiones	Salud	Hombres		Mujeres	
				Pensiones	Salud	Pensiones	Salud
Argentina (zonas urbanas)	2004-2012	13,8	12,7	11,7	10,9	16,5	14,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002-2011	13,2	15,6	12,6	14,6	14,2	16,9
Brasil	2001-2013	8,9	...	6,1	...	12,2	...
Chile	2000-2013	6,6	3,9	6,3	4,1	7,7	3,5
Colombia	1999-2013	19,2	39,6	24,1	43,2	11,7	33,9
Costa Rica	2002-2013	...	4,2	...	4,3	...	3,5
Ecuador (zonas urbanas)	2002-2013	23,6	21,0	21,2	18,7	27,3	24,6
El Salvador	1999-2013	-0,0	1,1	1,3	2,1	-2,4	-0,8
Guatemala	2002-2006	3,4	6,7	2,9	6,3	4,2	7,5
Honduras	2006-2010	0,8	1,2	1,6	1,5	-0,6	0,6
México	2002-2012	-1,3	23,3	0,6	23,0	-4,6	23,3
Nicaragua	2001-2005	0,8	7,5	-0,6	5,3	3,2	11,8
Panamá	2002-2013	...	5,9	...	4,9	...	7,2
Paraguay	2000-2013	10,7	12,4	11,6	12,5	9,3	11,8
Perú	2001-2013	25,8	28,6	28,8	27,8	21,1	29,6
República Dominicana	2005-2013	20,5	26,6	24,7	24,0	15,6	30,1
Uruguay (zonas urbanas)	2002-2013	10,1	0,9	8,7	0,9	11,8	0,8
Venezuela (República Bolivariana de)	2002-2013	-5,1	...	-4,5	...	...	...
América Latina ^a	2002-2013	9,4	13,2	9,8	12,8	9,8	13,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.
^a Variación sobre la base del promedio simple de los países con información en los dos puntos del tiempo analizados.

Aunque es bastante menor, la cobertura de los no asalariados también ha mejorado, excepto en los países más rezagados en la materia.

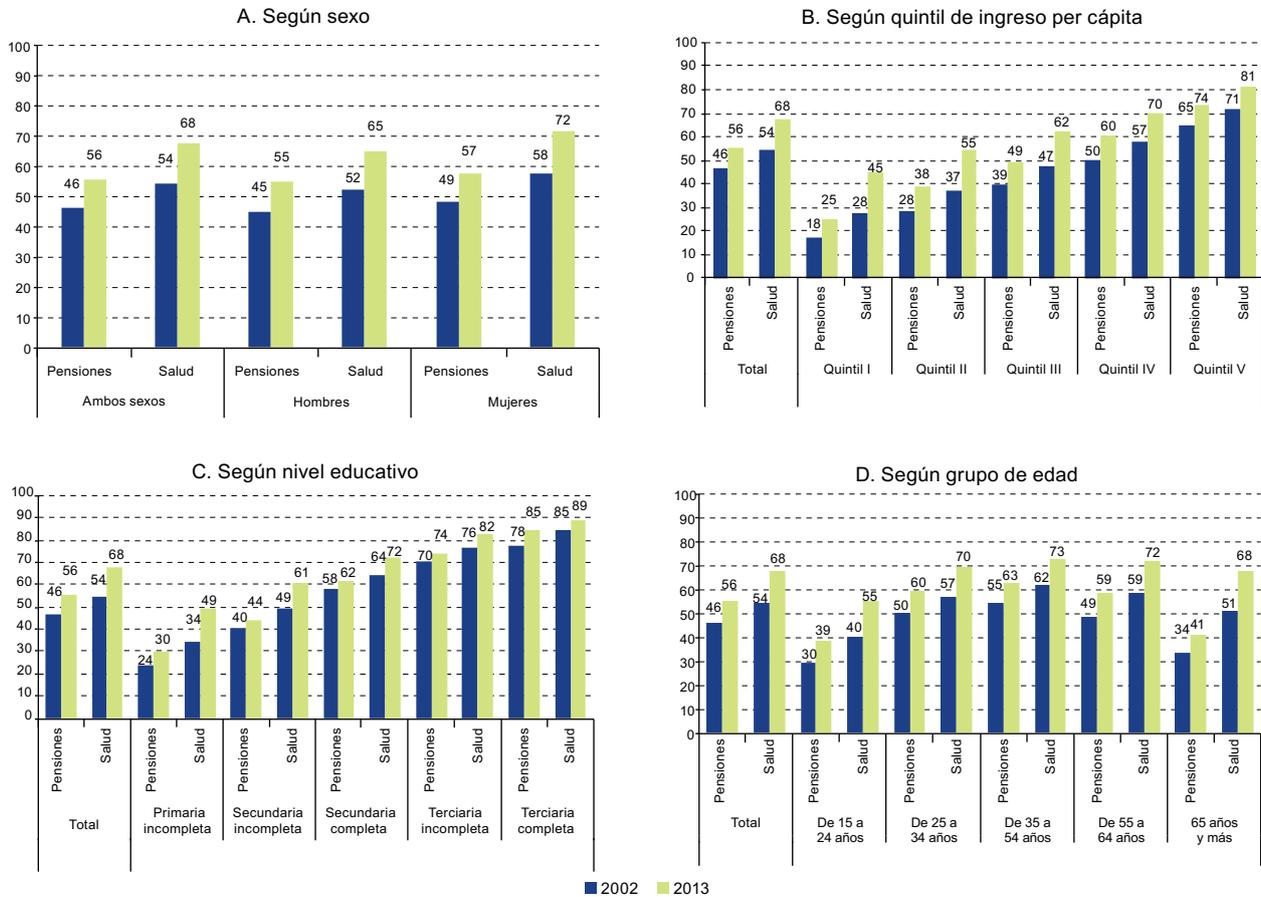
A continuación se hace un breve análisis de las desigualdades de los asalariados a escala regional. Las diferencias por género actuales favorecen generalmente a las mujeres; los incrementos de la afiliación de los últimos años las han beneficiado proporcionalmente más en numerosos países, lo que demuestra la mejor inserción laboral de la mujer asalariada²¹.

De manera análoga a las grandes disparidades por quintiles, se registran sendas brechas de acceso a sistemas de pensiones y de salud según niveles educativos, aunque con una tendencia a reducirse, sobre todo en los sistemas de salud. Entre quintiles de ingreso extremos, en el último año de la medición, la brecha de afiliación al sistema de salud es de 36 puntos porcentuales, y de 49 puntos porcentuales en el caso del sistema de pensiones; en salud se redujo 7 puntos porcentuales y en afiliación a pensiones se incrementó 2 puntos porcentuales. En cuanto a las desigualdades por nivel educativo, las diferencias de acceso entre categorías extremas —asalariados con educación universitaria frente a asalariados con educación primaria incompleta— alcanzan 55 puntos porcentuales en la afiliación a un sistema de pensiones, es decir, se eleva la desigualdad 1 punto porcentual más respecto del punto de comparación inicial, mientras que en cuanto a la afiliación al seguro de salud, la disparidad entre esos mismos grupos extremos es de 40 puntos porcentuales y disminuye solo 1 punto porcentual. En cuanto a las tendencias por grupos de edad, si bien se registró un aumento de la afiliación tanto al sistema de pensiones como al de salud, la mayor afiliación se registra en los rangos intermedios de la vida activa.

²¹ A su vez, si se considera el desglose por países del cuadro 1.1, se observa que respecto de los hombres sigue siendo proporcionalmente menor la cobertura en Colombia, Costa Rica, el Perú y la República Dominicana, países que tienen muy diversas escalas de cobertura de la población.

Gráfico I.15

América Latina^a: afiliación a sistemas de pensiones y de salud entre los asalariados de 15 años y más, según sexo, quintil de ingreso per cápita, nivel educativo y grupo de edad, alrededor de 2002 y 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio simple de 18 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil (solo en el caso de las pensiones), Chile, Colombia, Costa Rica (solo en el caso de la salud), Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá (solo en el caso de la salud), Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de) (solo en el caso de las pensiones).

Recientes análisis multivariados de los determinantes de la afiliación al sistema de pensiones en América Latina han mostrado que, de manera muy significativa, las disparidades de la afiliación a pensiones están vinculadas a las características de los puestos de trabajo y no solo a las características de las personas²². Emergen patrones comunes, aunque de diversa magnitud en los países: en contraste con la industria, la inserción en la construcción y, en menor medida, en el comercio y la agricultura se asocia con menores probabilidades de aporte; algo similar ocurre con el trabajador a tiempo parcial y el servicio doméstico. Como era de esperar, la probabilidad de afiliación se incrementa conforme aumenta el nivel de ingreso del hogar, así como el nivel educativo. Las características de los puestos de

²² Mediante modelos probit se estimaron los determinantes para la afiliación de los trabajadores de entre 15 y 64 años de edad. La variable dependiente se refiere a la afiliación y las variables independientes abarcan características personales del trabajador (como la edad, el sexo, el nivel educativo y el estado civil), del hogar (tamaño y jefatura) y aquellas propias del puesto de trabajo (categoría ocupacional, rama de actividad, trabajo a tiempo parcial, tipo de inserción laboral y quintil de ingreso del trabajo). También se consideraron variables de raza y zona (urbana o rural) en los países con datos disponibles, así como interacciones entre las variables de nivel educativo y sexo y entre las de jefatura del hogar y sexo. Las estimaciones realizadas se corrigieron por sesgo de selección, incluyendo en la ecuación de selección el sexo, la escolaridad, la edad, la cantidad de menores en el hogar (de 0 a 4 años y de 5 a 12 años de edad) y la interacción entre la cantidad de menores de 4 años en el hogar y la presencia de miembros de 15 a 64 años fuera de la fuerza laboral.

trabajo ocupados mayoritariamente por las mujeres, en condiciones de segmentación laboral, redundan en menores niveles de afiliación femenina; la mayor incidencia de la informalidad entre las mujeres que se verifica en algunos países se debe a determinados atributos de los trabajadores (tales como el nivel educativo y la edad) y de los puestos de trabajo; cuando esos aspectos se controlan, suele aumentar la probabilidad de las mujeres de contribuir. No obstante, los valores son negativos en el caso de los hogares con jefatura femenina con niños a cargo respecto de los que tienen a hombres como jefes de hogar, lo que refleja su mayor fragilidad y la necesidad de aceptar empleos de baja calidad (CEPAL, 2013b; Amarante y Sojo, 2015; Sojo, 2015).

Por otra parte, para subsanar las exclusiones de los regímenes contributivos tradicionales, se han fortalecido regímenes subsidiados vinculados a los contributivos, como es el caso de los sistemas de salud de Colombia y Costa Rica, y pilares solidarios de la protección social. El recuadro I.2 permite visualizar la magnitud de las pensiones no contributivas en seis países latinoamericanos.

Recuadro I.2
Pensiones no contributivas en América Latina

Utilizando datos de las encuestas de hogares, pueden analizarse las pensiones no contributivas de seis países de la región^a. Chile es el que posee las pensiones solidarias más altas, seguido por Costa Rica. Por su parte, el Estado Plurinacional de Bolivia presenta las pensiones no contributivas más bajas, pero la cobertura más alta, dado el carácter universal de la prestación. En general, una proporción ligeramente mayor

de mujeres percibe este tipo de pensiones; la diferencia más significativa tiene lugar en Chile, posiblemente debido al reconocimiento, en el pilar solidario de la seguridad social, de las labores de cuidado. En valores constantes, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile los montos de las pensiones solidarias se han incrementado, mientras que en el Ecuador han decrecido.

América Latina (6 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas, según sexo, y monto medio mensual de las pensiones
(En porcentajes y dólares de 2005)

País	Año	Total		Sexo			
		Proporción	Monto	Hombres		Mujeres	
				Proporción	Monto	Proporción	Monto
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	69,5	9,3	72,3	9,6	67,1	9,1
	2011	95,5	15,6	94,6	15,4	96,3	15,8
Chile	2000	14,0	67,0	11,6	67,1	15,9	67,0
	2013	30,4	107,6	22,3	105,0	36,3	108,8
Costa Rica	2013	17,7	83,1	15,1	83,5	19,8	82,9
Ecuador (zonas urbanas)	2002	14,8	41,8	13,1	37,2	16,4	45,3
	2013	30,3	35,1	26,7	35,1	33,5	35,1
México	2012	33,6	36,0	33,0	35,3	34,0	36,5
Panamá	2013	26,3	69,4	22,9	69,4	29,3	69,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Los datos de 2002 del Estado Plurinacional de Bolivia se refieren al Bono Solidario (Bonosol), que entregaba una pensión anual de 1.800 bolivianos, monto que se convirtió a valores mensuales a efectos de la comparación con 2011. Los valores de este último año corresponden a la Renta universal de vejez (Renta Dignidad), por la cual se otorga un beneficio mensual de 200 bolivianos.

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

^a Las encuestas del Brasil tienen información sobre pensiones no contributivas en módulos especiales, pero cuyo desglose no permite hacer comparaciones con encuestas de hogares de otros países.

4. Participación laboral femenina, desigualdades de género y reducción de la pobreza

También para las mujeres el mercado de trabajo es un ámbito crucial para avanzar hacia la igualdad (CEPAL, 2014a). Al mismo tiempo que encierra la posibilidad de autonomía económica y es fundamental para la inclusión social y la plena realización de su ciudadanía, el mercado de trabajo sigue estando marcado por profundas desigualdades de género en diversos ámbitos (ingresos, participación y acceso a diferentes ocupaciones, entre otros), que dificultan la realización de esas posibilidades.

Diversas investigaciones sobre la inserción laboral de las mujeres en la región (por ejemplo, CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT, 2013) muestran que han ocurrido cambios importantes en esa área, aunque a distintos ritmos entre los países e incluso entre las mujeres de un mismo país, si se consideran factores como sus niveles de ingreso y educación, el número de dependientes menores de edad presentes en sus hogares, su raza o su etnia.

Como se ha señalado en el *Panorama Social de América Latina, 2014*, el mercado laboral y su contracara, el trabajo no remunerado, constituyen un solo y complejo ámbito en que es imprescindible acelerar una serie de cambios que impulsen el avance hacia la igualdad. Es necesario reducir brechas de participación, de empleo, de ingresos, de formalización y de acceso a la protección social, así como adoptar políticas de conciliación entre el trabajo y la familia para hombres y mujeres (CEPAL, 2014a).

Los cambios recientes han sido significativos, pero persisten importantes desigualdades. El aumento de la presencia de mujeres en el mercado de trabajo, medida tanto por la tasa de participación laboral como por la tasa de empleo, es una de las modificaciones más importantes. Como resultado, disminuyeron entre 2002 y 2012 las brechas de participación y las brechas de empleo: el promedio ponderado de la tasa de participación femenina de 18 países de América Latina equivalía en 2002 al 63% de la masculina, y se elevó al 67% en 2012. A su vez, la tasa de empleo de las mujeres, que en 2002 equivalía al 61% de la de los hombres, en 2012 se había elevado al 65% (CEPAL, 2014a).

El aumento de las tasas de participación y empleo estuvo acompañado de un incremento significativo de su aporte al volumen total de ingresos de sus hogares, que en muchos casos les permite no caer en la pobreza o salir de esa situación (CEPAL, 2010a). Sin embargo, aunque la brecha de participación entre hombres y mujeres se ha reducido en la mayoría de los países, continúa siendo muy significativa. Por ejemplo, la tasa de participación de las mujeres en Guatemala, Honduras y Nicaragua equivale, en promedio, a la mitad de la de los hombres y en los países donde la brecha es menor, la tasa de participación femenina no alcanza al 80% de la masculina (como ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú y el Uruguay). Esto significa que, con una variabilidad considerable entre países, en todos los casos existe un margen todavía amplio para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral (CEPAL, 2014a, pág. 176).

Existen también diferencias significativas entre los ingresos laborales de los hombres y los de las mujeres. En todos los países analizados se observa que las remuneraciones mensuales medias de las mujeres son inferiores a las de los hombres. Estas diferencias por sexo que se presentan en el conjunto de los ocupados se observan también en las distintas categorías ocupacionales. Las brechas varían notoriamente entre países: mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú el ingreso mensual medio de los hombres supera por más de un 50% el de las mujeres, en El Salvador, Honduras y Panamá esta diferencia es inferior al 10% (CEPAL, 2014a, pág. 193).

Además, en la actualidad, la proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad²³ es del 52,5%, frente al 44,1% entre los hombres, lo que refleja una marcada distancia entre ambos sexos y también por niveles de ingreso: el 82% de las mujeres ocupadas del quintil más pobre de la población se encuentra en esa situación, proporción que en el quintil de mayores ingresos se reduce a cerca del 33%. Esto demuestra que la fuerza de trabajo sigue caracterizándose por una fuerte segmentación, tanto por factores socioeconómicos como de género (CEPAL, 2012b).

¿Qué incidencia tiene la mayor participación de la mujer en el mercado laboral en la reducción de la pobreza y la desigualdad? En el *Panorama Social de América Latina, 2014* se hizo una simulación, con datos relativos a 18 países, para observar cuáles serían los niveles de desigualdad de ingresos y de pobreza en la región si se cerrara la brecha de participación y de ingresos entre hombres y mujeres. En el primer escenario (cierre de la brecha de participación), el ejercicio muestra que se produciría un incremento del ingreso medio de los hogares que va desde un rango de entre el 3% y el 4% en la Argentina, el Brasil, Colombia, México y el Uruguay hasta niveles superiores al 10% en El Salvador, Honduras, Nicaragua y el Perú. Los países donde la tasa de participación femenina presenta una distancia mayor respecto de la masculina son los que obtendrían mayores ganancias en términos de ingresos medios. Además de sus efectos sobre la pobreza, esta nivelación de las tasas de participación femenina y masculina produciría caídas de la desigualdad (entre 1 y 4 puntos porcentuales según el coeficiente de Gini) (CEPAL, 2014a, pág. 203).

La simulación muestra también que la eliminación adicional de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres (segundo escenario) permitiría alcanzar logros muy relevantes en términos de reducción de la pobreza en países como Bolivia (Estado Plurinacional de) (-14 puntos porcentuales), Colombia (-9 puntos porcentuales), el Ecuador, Nicaragua y el Perú (-8 puntos porcentuales). En estos países un porcentaje muy alto de las mujeres están ocupadas, pero no reciben remuneración, lo que explica los cambios tan significativos que tienen lugar cuando se asume que esas mujeres recibirían un ingreso similar al que perciben los hombres con su mismo nivel educativo y experiencia laboral. En ese caso, el coeficiente de Gini se reduciría entre 2 y 9 puntos porcentuales (CEPAL, 2014a, págs. 205 y 206).

²³ La CEPAL considera como trabajadores en sectores de baja productividad a los ocupados de 15 años y más que son empleadores de empresas de cinco o menos trabajadores (microempresas), asalariados no profesionales ni técnicos en microempresas, trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados no profesionales ni técnicos, y ocupados en el servicio doméstico.

Recuadro I.3

El trabajo doméstico remunerado

El trabajo doméstico remunerado concentra un alto porcentaje de la ocupación femenina en América Latina y el Caribe. Se trata de una actividad poco valorada, caracterizada por bajos salarios, condiciones precarias de trabajo, mayor informalidad, bajos niveles de protección social, alta incidencia del trabajo infantil y, en la mayoría de los países, menos derechos que los demás trabajadores asalariados, en áreas tan fundamentales como el salario mínimo, la licencia por maternidad, el descanso semanal y las vacaciones remuneradas (OIT, 2011; CEPAL, 2008; Loyo y Velásquez, 2009; Valenzuela y Moras, 2009; Blofield, 2012). Esta situación refleja pautas discriminatorias explícitas, basadas en el hecho de que este trabajo se vincula a las funciones de cuidado y reproducción social de los hogares y las familias, que no son valoradas adecuadamente (CEPAL, 2008).

El trabajo doméstico correspondía, en 2013, al 11,5% del total de la ocupación femenina en América Latina y ocupaba uno de los grados más bajos de la escala de remuneración de los países. En ese mismo año, el ingreso medio de las trabajadoras domésticas equivalía al 50% del ingreso medio del total de las ocupadas, lo que, a pesar de ser una gran diferencia, representa una evolución con relación a 1990, cuando esa cifra era del 41% (CEPAL, 2014a, anexo estadístico, dato de las zonas urbanas).

El trabajo doméstico es una ocupación básicamente femenina en la región: en 2010, más del 95% de los ocupados en esta categoría eran mujeres (CEPAL, 2013a). Los hombres tienen

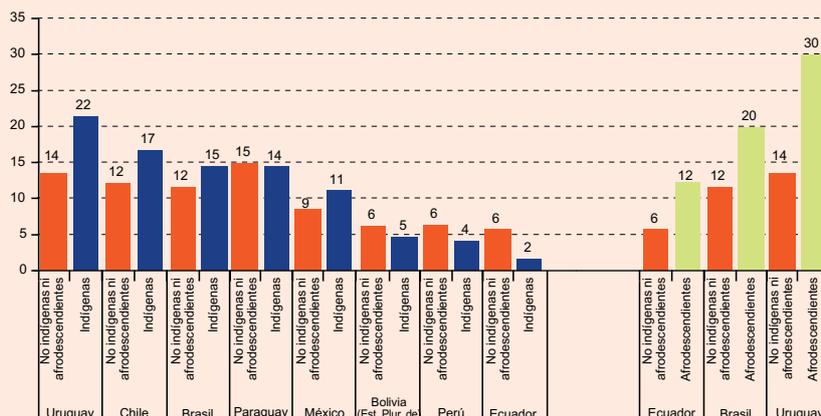
una presencia muy reducida o casi inexistente, se desempeñan principalmente como mayordomos, guardias de seguridad en residencias, jardineros y choferes, y reciben en promedio más ingresos en este tipo de oficios que las mujeres, las que, a su vez, se emplean principalmente en hogares particulares desarrollando tareas domésticas y trabajos de cuidado.

La alta incidencia de mujeres en este tipo de trabajo expresa la segmentación horizontal de las ocupaciones; generalmente se trata de mujeres que desean acceder a un trabajo remunerado y que tienen como única experiencia asimilable al ámbito laboral el trabajo no remunerado realizado en sus propios hogares. Ello limita sus posibilidades de ingreso al mercado en condiciones favorables, a diferencia de otras trayectorias laborales que permiten adquirir mayor experiencia y capacitación y establecer una red de contactos, entre otros beneficios.

Una variable sustitutiva (*proxy*) del nivel de discriminación en este tipo de empleo según raza y etnia se observa en el siguiente gráfico, donde se contrasta a las mujeres no indígenas ni afrodescendientes con las indígenas y las afrodescendientes. Es posible advertir la amplitud de las brechas entre mujeres no indígenas ni afrodescendientes y las afrodescendientes, lo que denota la sobrerrepresentación de las últimas en esa ocupación. De forma similar, aunque con menos intensidad, en cuatro de los ocho países analizados la población indígena también tiene presencia en este tipo de trabajo.

América Latina (8 países): mujeres ocupadas en el empleo doméstico entre la población indígena, afrodescendiente y no indígena ni afrodescendiente, 2011

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago, 2008; M.G. Loyo y M. Velásquez, "Aspectos jurídicos y económicos del trabajo doméstico remunerado en América Latina", *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, M.E. Valenzuela y C. Mora (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2009; M.E. Valenzuela y C. Mora (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago, OIT, 2009; M. Blofield, *Care, Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*, Pennsylvania State University Press, 2012; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Notas OIT. El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2011.

5. Los jóvenes y el mercado de trabajo

La etapa de la transición demográfica que vive actualmente América Latina y el Caribe representa todavía una oportunidad para el desarrollo, conocida como "bono demográfico". Como consecuencia de la caída de la fecundidad, hay un bajo porcentaje de niños, junto con personas en edades mayores (pero aún no tan avanzadas), respecto de

la población en edad de trabajar. Esta etapa es muy favorable para el desarrollo, debido a que se incrementa la viabilidad del ahorro (por ejemplo, con las contribuciones a la seguridad social) y pueden crecer la productividad y la inversión y mejorarse los niveles de bienestar de la población (CEPAL/UNFPA/OIJ, 2012, pág. 28; Cecchini y Uthoff, 2008), siempre y cuando existan políticas, mercados e instituciones que apoyen y fomenten dicho crecimiento.

La mayoría de los países latinoamericanos aún transitan por esa etapa. Sin embargo, el bono demográfico está acotado temporalmente. El descenso de la fecundidad se acompaña del aumento de la longevidad, que provoca un incremento del peso relativo de la población de edad avanzada. Así, la relación de dependencia entre niños y adultos mayores frente a la población en edad de trabajar volverá a aumentar. En ese contexto, habrá una tendencia al aumento de las demandas de atención de la salud, así como de seguridad económica y protección social, entre otras, mientras que se reducen los ingresos contributivos y fiscales para la protección social al disminuir el número de personas activas en el mercado laboral.

El cambio estructural implica modificar y diversificar la estructura productiva de las economías de la región, con fuertes innovaciones tecnológicas y fomento de sectores de alta productividad. El desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones es uno de los pilares básicos para sustentar el camino hacia la igualdad y requiere aprovechar mejor el bono demográfico, especialmente el potencial que representan los jóvenes. A tal efecto, hay dos grandes ámbitos clave: la educación y el trabajo, que conforman los grandes eslabones del desarrollo y del avance hacia la igualdad (CEPAL, 2015d).

Para asegurar la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo y para poder impulsar el cambio estructural requerido, es necesario contar con una vasta población joven que tenga un mayor nivel educativo, aprendizajes pertinentes, capacidades de innovación y manejo de la sociedad del conocimiento y esté mejor preparada para el aprendizaje a lo largo de toda la vida (CEPAL/OIJ, 2004). A fin de potenciar este eslabón, se deben mejorar las oportunidades de inserción laboral en empleos de mayor calidad, productividad e innovación y que fortalezcan la inclusión social (Rico y Trucco, 2014).

Como se verá en la sección G, gran parte de los países de la región está cerca de lograr la cobertura universal del ciclo primario. Pero el aumento de la cobertura y la calidad de la educación secundaria es aún un gran desafío (CEPAL, 2009). Además, los avances registrados en el ámbito educativo en las últimas décadas no se han plasmado en una mejor incorporación al mercado de trabajo en la misma proporción y en un aprovechamiento suficiente de las nuevas capacidades que han adquirido los jóvenes (CEPAL/OIJ, 2004).

Junto con el factor socioeconómico, variables como el género, la raza, la etnia y las condiciones de salud restringen las posibilidades de acceso de los jóvenes a distintos espacios; las mujeres, los jóvenes indígenas o afrodescendientes y las personas con discapacidades se cuentan entre los más afectados por distintas (y con frecuencia superpuestas) formas de exclusión. Sumado a lo anterior, son claras las desventajas de los jóvenes en su conjunto en comparación con las personas de 30 años y más, especialmente en lo que se refiere a las oportunidades de trabajo decente. Por ejemplo, la relación entre las tasas de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años de edad y las de los adultos, que en el año 2000 se situaba en 2,5 veces, aumentó gradualmente hasta situarse más recientemente en 2,8 (OIT, 2013a)²⁴.

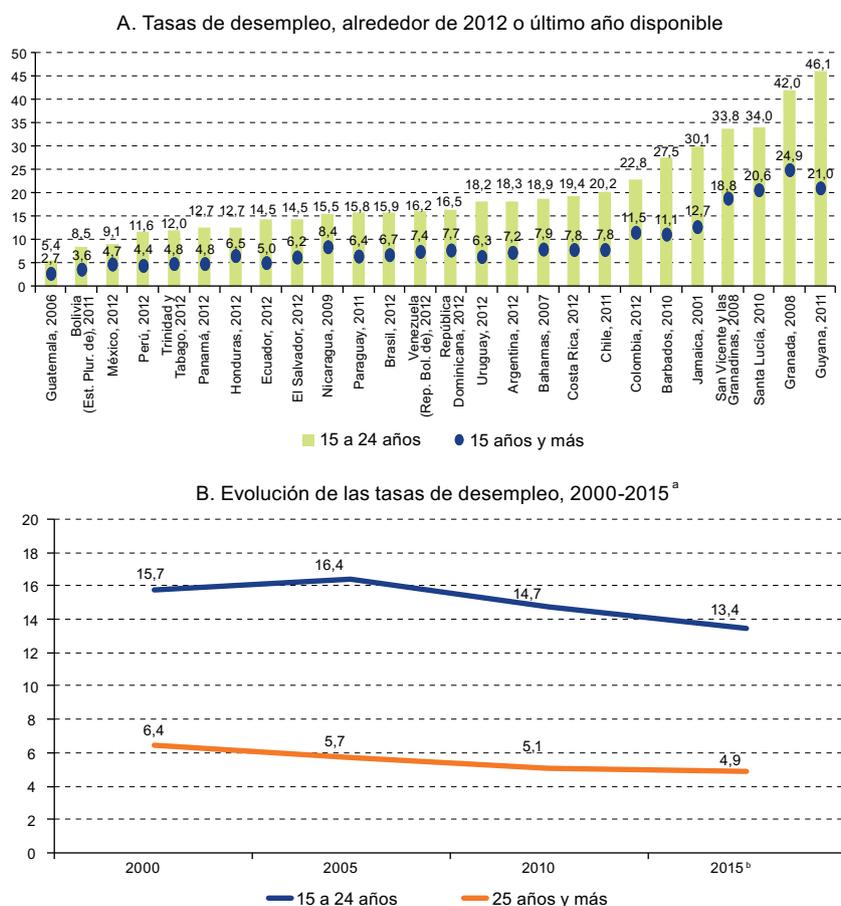
En América Latina, la tasa de participación laboral de los jóvenes aumenta conforme se avanza en la edad. Alrededor de 2012, las personas de 15 a 19 años tenían una tasa de participación laboral del 39%, que en el tramo de 20 a 24 años se elevaba al 69% y en el de 25 a 29 años al 80%. Por otra parte, la tasa de empleo era del 32,8% en el segmento de 15 a 19 años, del 62,3% en el de 20 a 24 años y del 74% en el grupo de 25 a 29 años (véase el gráfico I.13B). Por otro lado, la tasa de desempleo presenta una tendencia inversa a la de la tasa de participación, ya que tiende a descender conforme se eleva la edad.

²⁴ Aunque la definición oficial de las Naciones Unidas respecto del grupo etario considerado joven comprende a las personas de 15 a 24 años de edad, el análisis acá presentado incluye en ocasiones a las personas de 25 a 29 años de edad, porque el examen de los tres tramos de edad (15 a 19, 20 a 24 y 25 a 29 años) permite una mejor visión de las trayectorias educativas y laborales y porque esta definición ampliada coincide de mejor manera con las delimitaciones establecidas en las legislaciones nacionales sobre juventud en la región. Cabe señalar que, aunque todas las encuestas comienzan a medir la actividad laboral a los 15 años o incluso antes, en la Argentina y el Brasil la edad mínima para el trabajo se define a los 16 años, lo que significa que el trabajo entre los 15 y 16 años es considerado trabajo infantil que debe ser abolido, excepto en situaciones muy especiales, como aquellas protegidas por la Ley de Aprendizaje en el caso del Brasil.

El desempleo de los jóvenes durante la crisis de 2008 no registró un incremento mayor que el de los adultos. Sin embargo, en la recuperación económica posterior (de 2009 a 2011), el empleo de la población adulta se elevó más rápidamente. Entre 2007 y 2011, la caída del empleo juvenil se vio compensada por una mayor permanencia de jóvenes en el sistema educativo, especialmente en el tramo de 15 a 19 años de edad, lo que contribuyó a la formación de capacidades de las nuevas generaciones (CEPAL/OIT, 2012).

Como puede verse en el gráfico I.16, las tasas de desempleo de la población de 15 a 24 años claramente superan las de la población total en todos los países de América Latina y el Caribe. La situación es especialmente preocupante en la mayor parte del Caribe de habla inglesa, donde el desempleo juvenil en algunos países superaba el 30% a comienzos de la presente década.

Gráfico I.16
América Latina y el Caribe (26 países): tasas de desempleo y evolución
de las tasas por grupos de edad
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países de América Latina. Para los países del Caribe, Banco Mundial, "Youth unemployment in the Caribbean", *Caribbean Knowledge Series*, Washington, D.C., 2014; y Organización Internacional del trabajo (OIT), *Panorama Laboral 2013* Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2013.

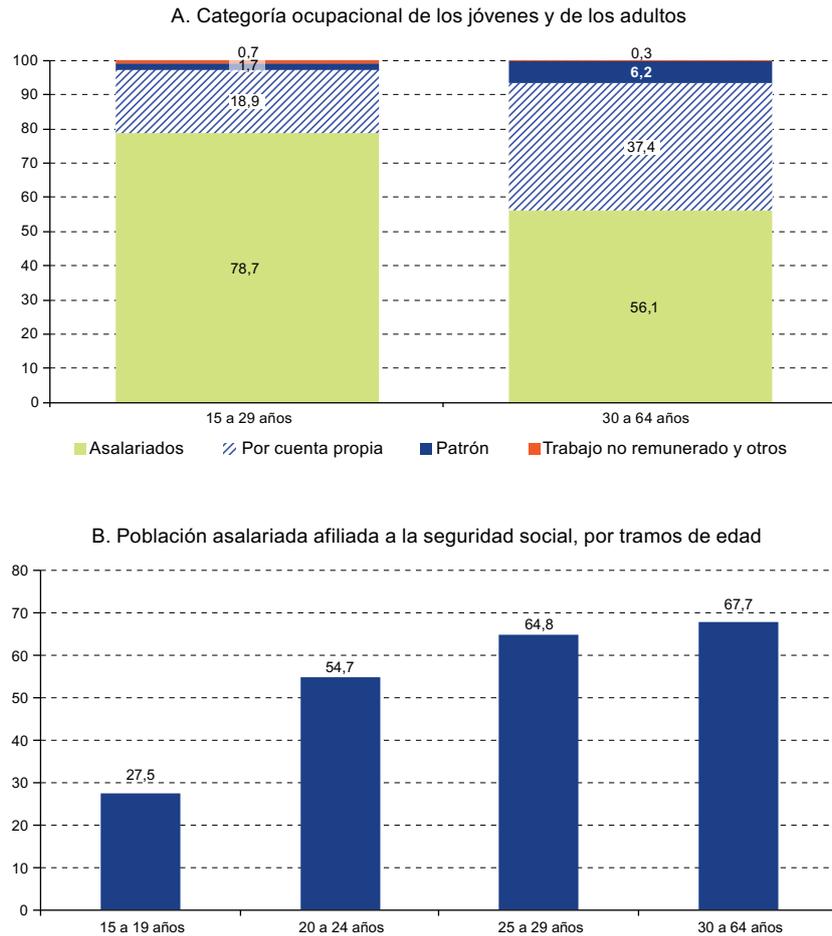
^a Los datos corresponden al promedio simple de 18 países.

^b Los datos de 2015 corresponden a proyecciones.

También inciden en las dificultades de inserción las condiciones socioeconómicas en las que han crecido y se han desarrollado los jóvenes. En los distintos países, las tasas de desempleo son menores en los quintiles superiores de ingresos, que coinciden con aquellos de mayor nivel educativo. Ello devela la importancia de la educación en el ingreso y la permanencia en el mercado laboral. A nivel regional, el desempleo de los jóvenes de los quintiles más altos de ingreso en promedio es tres veces inferior al de los quintiles más pobres (CEPAL, 2014a).

La mayoría de los jóvenes ocupados son asalariados (79%) y una menor proporción trabaja de forma independiente o por cuenta propia (19%), a diferencia de los ocupados mayores de 30 años, cuya distribución es menos marcada: el 56% y el 37%, respectivamente (véase el gráfico I.17), lo que significa que, a medida que se avanza en la edad y en la experiencia laboral, aumenta la incidencia de formas de trabajo no asalariado.

Gráfico I.17
América Latina (18 países): categoría ocupacional de la población ocupada de 15 a 64 años de edad y población asalariada afiliada a la seguridad social por tramos de edad, alrededor de 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Los datos corresponden al promedio simple de los países.

Por otro lado, la inserción de los jóvenes en el mercado laboral se caracteriza por presentar alta rotación, segmentación y precariedad, lo que dificulta el desarrollo de trayectorias laborales más estables y ascendentes. Por otro lado, según la OIT (2013c), esta situación laboral plantea un desafío político, porque los deseos de trabajar y de construir una vida a partir del trabajo tropiezan con la realidad de un mercado laboral en el cual los jóvenes deben enfrentarse a un alto desempleo, informalidad y bajas remuneraciones²⁵. Además, las brechas en la inserción al mercado laboral entre la juventud y la vida adulta se traducen también en una alta desigualdad de acceso y

²⁵ En cuanto a los ingresos laborales de los ocupados, se observa una marcada brecha entre jóvenes y adultos, debido principalmente a que estos últimos reciben un premio a la experiencia. Como es esperable, la brecha se reduce con el aumento de la edad y la experiencia (CEPAL/OIJ, 2004). Mientras los más jóvenes (de 15 a 19 años) en promedio reciben un tercio de los ingresos medios de los adultos, los jóvenes de 20 a 24 años ganan aproximadamente la mitad, y los de 25 a 29 años, más de las tres cuartas partes de lo que ganan los adultos (véase CEPAL, 2015d).

aporte a los sistemas de protección social contributiva —asociado a los empleos formales— y, en definitiva, en un desaprovechamiento del bono demográfico.

Uno de los rasgos más preocupantes de la situación de los jóvenes en la región es el alto porcentaje de ellos que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo. Al reconocimiento de que las trayectorias de vida de los jóvenes, y en especial el tránsito entre la educación el trabajo, no son lineales, sino múltiples y diversas (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014), cabe agregar que esa diversidad se relaciona fuertemente con factores estructurales, entre los cuales el género y las condiciones socioeconómicas son determinantes relevantes.

Alrededor de 2012, aproximadamente 30 millones de jóvenes latinoamericanos de 15 a 29 años de edad (un 22% del total) se encontraban desafiados del doble eje de inclusión social representado por el sistema educativo y el mercado de trabajo. Esa situación era claramente marcada por la dimensión de género: un 73,5% de los jóvenes que se encontraban en esa situación eran mujeres (CEPAL, 2014a).

No obstante, dicha desafiliación no es sinónimo de desinterés por insertarse en la sociedad: a las dificultades de permanecer en el sistema educativo o de emplearse, se agrega una proporción significativa de jóvenes —en especial mujeres— que ejercen roles de trabajo doméstico no remunerado: esa es la situación del 70% de las jóvenes que no estudian ni tienen empleos remunerados, frente al 11% de los hombres del mismo grupo etario y en la misma condición. Si a esto se suman otras condiciones de inactividad transitorias (jóvenes a la espera de un trabajo o del inicio de estudios) y aquellos afectados por alguna condición de discapacidad (poco más del 1%), solo el 3,3% aproximadamente de los jóvenes formarían parte del núcleo duro de la desafiliación (CEPAL, 2015e). El restante 17% de jóvenes que no estudian ni trabajan remuneradamente constituye un grupo al cual se debería brindar las oportunidades necesarias tanto para completar su proceso formativo y seguir desarrollando sus capacidades como para insertarse en el mercado laboral y construir, en mejores condiciones, estrategias de conciliación entre los estudios, el trabajo y la vida personal y familiar (CEPAL, 2015c).

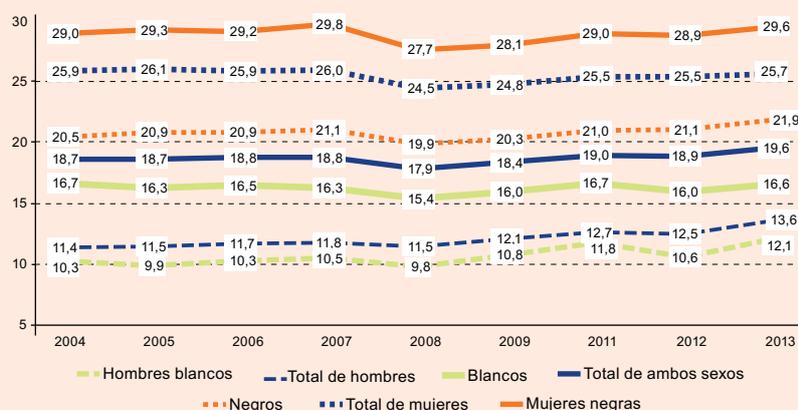
Recuadro I.4 Los jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo en el Brasil: desigualdades de género y raza

En 2013, 6,5 millones de jóvenes brasileños de 15 a 24 años (un 19,6% del total) no estudiaban ni estaban insertos en el mercado laboral.

Esa condición es fuertemente marcada por la dimensión de género: una de cada cuatro mujeres jóvenes se encuentra en esa situación, y esa proporción es casi el doble de la que se observa entre los jóvenes del sexo masculino. Esto se debe sobre todo al hecho de que un porcentaje significativo de las jóvenes, de las cuales aproximadamente la mitad son madres,

realiza una alta carga de trabajo no remunerado (quehaceres domésticos y de cuidado) en sus propios hogares. Es decir que las diferencias en las cifras están condicionadas por las relaciones y estereotipos de género que otorgan a las mujeres esta responsabilidad y por la falta de sistemas de cuidado y de políticas que faciliten la conciliación entre el estudio, el trabajo y la familia. Por ello, a pesar de tener niveles más altos de educación, las mujeres jóvenes tienen mayores tasas de desempleo e inactividad y menores tasas de participación laboral.

Brasil: proporción de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo, según sexo y color de la piel, 2004-2013 (En porcentajes)



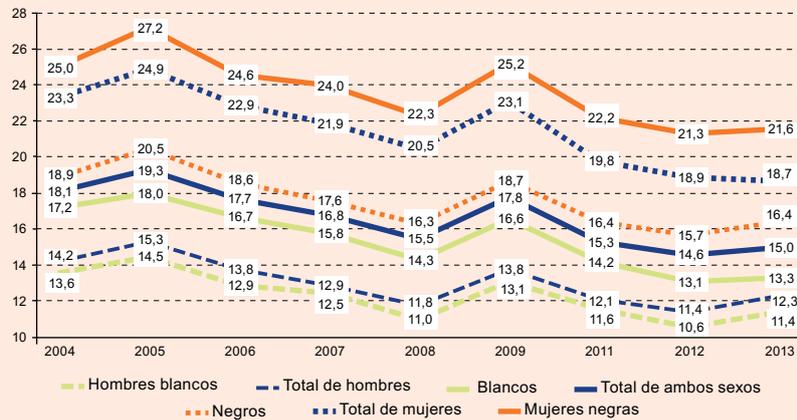
Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares (PNAD), varios años.

Recuadro I.4 (conclusión)

La condición racial también es un determinante importante de esa situación: la proporción de jóvenes afrodescendientes que se encuentra fuera del eje educación-trabajo remunerado (21,9%) es 5,3 puntos porcentuales superior a la de los jóvenes blancos en esa misma situación (16,6%). En el caso de las mujeres afrodescendientes, en el que se entrecruzan las desigualdades de género y raza, la cifra es aun más elocuente, un 29,6%, lo que significa que casi una entre tres jóvenes mujeres afrodescendientes en el Brasil se encuentra en esa situación. Estas cifras evidencian las dificultades que enfrentan las jóvenes mujeres, especialmente las afrodescendientes, para conciliar el trabajo con los estudios y la vida familiar.

Por otro lado, el análisis de las tasas de desocupación de los jóvenes confirma la persistencia de importantes brechas de género y condición racial: a pesar de la disminución registrada, más acentuada entre las jóvenes mujeres (del 23,3% al 18,7%) que entre los jóvenes hombres (del 14,2% al 12,3%) en el mismo período (2004-2013), la tasa de desocupación de las mujeres jóvenes seguía siendo bastante superior a la de los hombres; a su vez, la tasa de desocupación de los jóvenes afrodescendientes (16,4%) era superior a la de los jóvenes blancos (13,3%), y la de las jóvenes afrodescendientes (21,6%) superaba en 10 puntos porcentuales la de los jóvenes blancos del sexo masculino (11,4%).

Brasil: tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años según sexo y color de la piel, 2004 a 2013
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta nacional de hogares (PNAD), varios años.

En la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud del Brasil, un acuerdo tripartito entre el gobierno, las centrales sindicales y las confederaciones de empleadores lanzado en 2011, se reconoce esa situación, al presentarse una propuesta integral para la ampliación de las oportunidades de construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes brasileños, organizada en torno a cuatro prioridades: i) más y mejor educación; ii) conciliación entre los estudios, el trabajo y la vida familiar; iii) inserción digna y activa en el mundo del trabajo, y iv) diálogo social sobre juventud, trabajo y educación. Entre otras medidas

indicadas por la Agenda con relación al objetivo de conciliación entre los estudios, el trabajo y la vida familiar, se incluyen compatibilizar las jornadas laborales y escolares, garantizar la aplicación del Convenio sobre la Licencia Pagada de Estudios, 1974 (Núm. 140) de la OIT, ratificado por el Brasil, sobre licencias remuneradas por períodos determinados, ampliar la oferta de guarderías (centros de cuidado infantil) para jóvenes padres y madres en lugares cercanos a los establecimientos escolares y garantizar la igualdad de oportunidades y trato en el empleo para jóvenes trabajadores de ambos sexos.

Fuente: J.R.S. Guimarães, *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as unidades da Federação*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2012; L. Abramo, *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil*, Brasília, OIT, 2015; Ministerio del Trabajo y Empleo, "Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud," Brasília, 2011 [en línea] http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/antdj_mte_535.pdf.

G. Evolución reciente y retos pendientes en materia de educación y salud

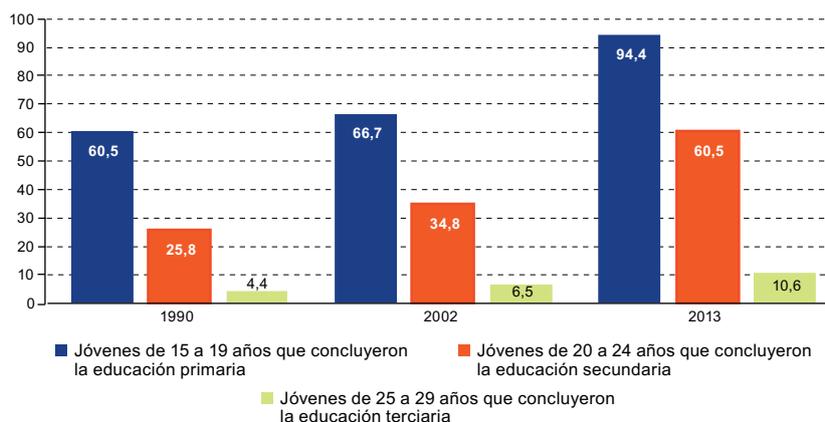
1. Transformar el sistema educativo en un mecanismo de reducción de desigualdades

Gran parte de los compromisos políticos adquiridos a nivel global en relación con los avances en materia educativa definen la educación como un eje esencial del desarrollo. Gracias a ella, es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los países. En particular, la enseñanza primaria ha sido considerada históricamente fundamental para el futuro de los niños porque durante esta etapa del desarrollo es posible actuar positivamente y de manera eficaz en la formación de las personas. Por esta razón, todos los acuerdos mundiales sobre educación proponen la universalización de la educación primaria de calidad. Asimismo, la educación primaria es a la vez una preparación para la vida y el mejor momento para aprender a aprender (Delors, 1996). Se supone también que es el momento en que se hace entrega de conocimientos y de habilidades para desarrollarse socialmente. En términos cognitivos, en esta etapa los niños y las niñas aprenden aquellas habilidades básicas que les permitirán integrarse al mundo en su vida adulta, como la lectoescritura y la matemática básica (CEPAL, 2010b, pág. 121; CEPAL, 2007a).

El aumento de los niveles educativos de la población se asocia al mejoramiento de otros factores clave del desarrollo y el bienestar, como la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza y la construcción de la ciudadanía (CEPAL, 2010b, pág.117). Se considera también que la educación es uno de los principales campos de reducción de desigualdades a futuro y una vía privilegiada para la superación intergeneracional de la pobreza, dados los círculos virtuosos que existen entre una mayor educación, la movilidad socioocupacional y la obtención de mejores ingresos. Sin embargo, no se trata solamente de extender la cobertura de la oferta educativa, sino también de asegurar que la oferta sea de calidad y se oriente hacia la formación de las habilidades y competencias requeridas para la vida ante las nuevas demandas de la sociedad globalizada.

En América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso educativo en las últimas décadas (CEPAL, 2010b, pág. 121; 2008 y 2014a). En particular, entre 1990 y 2013 el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que concluyó la educación primaria pasó del 60,5% al 94,4% (véase el gráfico I.18). El avance fue muy significativo en el período 2002-2013, cuando se produjo un aumento de 27,7 puntos porcentuales en ese indicador, lo que acerca a la región a la universalización de la cobertura de la enseñanza primaria obligatoria en la mayor parte de los países.

Gráfico I.18
América Latina (18 países): jóvenes de 15 a 29 años que concluyen la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario, 1990, 2002 y 2013
(En porcentajes)



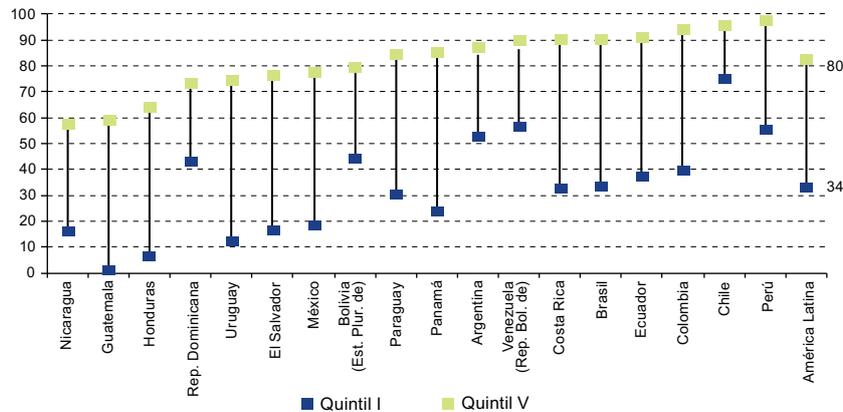
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014).

La región destaca en otro progreso notable, asociado con los avances alcanzados en la universalización de la educación primaria: la caída del analfabetismo entre adultos y adultos jóvenes. Un objetivo primordial del sistema educativo es asegurar niveles de alfabetización requeridos por la población para concretar su inclusión en los procesos sociales, políticos y económicos que le atañen, de manera de poder efectivamente ejercer su ciudadanía²⁶. Las tasas de alfabetismo de la región (con la excepción de Haití) han aumentado significativamente en los últimos 20 años, pasando de un promedio del 86% a un promedio del 90%, lo que es una situación comparativamente positiva en relación con las demás regiones del mundo en desarrollo (Martínez, Trucco y Palma, 2014).

Más allá de los avances relacionados con la educación primaria, la CEPAL ha planteado reiteradamente que en la región la conclusión de la enseñanza secundaria constituye el umbral educativo mínimo que contribuye a no caer en la pobreza y lograr mejores condiciones de vida. La culminación de este nivel es crucial en el contexto regional, no solo para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y democrático, sino para acceder a niveles de bienestar que permitan a las personas en situación de pobreza romper los mecanismos de su reproducción intergeneracional. A su vez, para tener una alta probabilidad de lograr una incorporación al mercado laboral que asegure un nivel de vida con condiciones mínimas de bienestar en la vida futura, se requiere concluir al menos 12 años de estudios formales (en algunos casos 11, según el país) (CEPAL, 2010b, pág. 134).

También en esos aspectos los avances en la región han sido considerables. Entre 1990 y 2013 el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que concluyó la educación secundaria aumentó del 25,8% al 60,5%, como puede verse en el gráfico I.19. El avance fue mayor en el período 2002-2013, cuando se registró un aumento de 25,7 puntos porcentuales. Sin embargo, esos logros son significativamente más reducidos que los registrados en la educación primaria, y la situación entre países es más heterogénea. En la progresión de este ciclo educativo el rezago escolar se acumula y las desigualdades socioeconómicas por área geográfica o según el origen étnico o racial se acrecientan. Por su parte, la tasa de conclusión de la educación terciaria es todavía muy baja a nivel regional: a pesar de que la proporción de jóvenes de entre 25 y 29 años que concluyeron este nivel de enseñanza también se duplicó durante las últimas dos décadas, en promedio solo el 10,6% de los jóvenes han logrado finalizar ese ciclo (CEPAL, 2014a).

Gráfico I.19
América Latina (18 países): población de 20 a 24 años que concluyó la enseñanza secundaria alta,
según quintiles de ingreso extremos, alrededor de 2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Países ordenados según porcentaje de conclusión, en promedio. El dato de América Latina corresponde al promedio simple de 18 países. El dato de la Argentina corresponde a zonas urbanas.

En algunos países incluso el término del ciclo alto de educación secundaria es actualmente insuficiente para acceder a empleos con retribuciones que permitan situarse fuera de la pobreza. En la medida en que América Latina

²⁶ El concepto de analfabeto, asociado exclusivamente al desconocimiento de la lectoescritura, ha variado y con ello han cambiado las metodologías para aproximarse al fenómeno. Sin embargo, a pesar de los distintos tipos de analfabetismo reconocidos, el considerado absoluto sigue siendo un punto de partida determinante para construir los mapas y los índices que expresan la magnitud del problema de las personas iletradas.

y el Caribe se encuentra cerca de alcanzar la universalización de la educación primaria, el mecanismo de transmisión de las desigualdades intergeneracionales se ha desplazado hacia la educación secundaria y, cada vez más, hacia la educación superior. Mientras en varios países se está lejos de alcanzar la universalización de la conclusión de la educación primaria, en otros, la baja calidad de la educación y las desigualdades sociales presentes en ese plano, tanto en el ciclo primario como en el secundario, han pasado a ser un escollo principal para progresar hacia una mayor igualdad efectiva (CEPAL, 2010b, pág. 12).

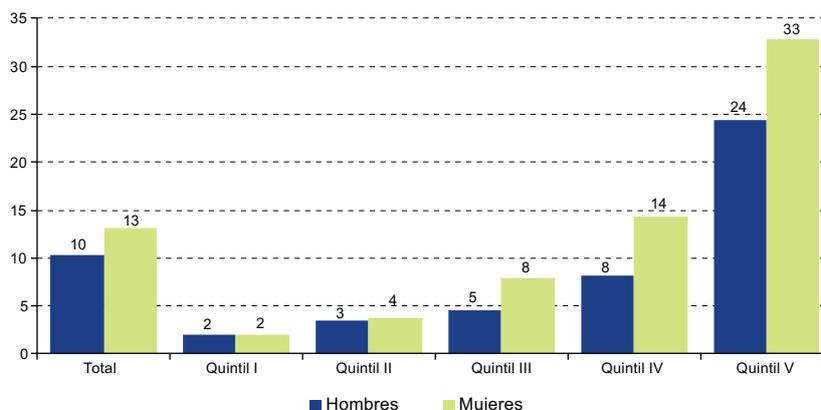
Por último, destaca otro avance en relación con la equidad de género. Las mujeres son, en general, quienes más han aprovechado el proceso de masificación del acceso al sistema educacional, no solo porque partieron de tasas más bajas, sino porque superaron a los varones en varios planos. En la última década, la asistencia de las mujeres a la escuela supera a la de los varones en todos los niveles educativos en la mayoría de los países de la región. Esa ventaja se atribuye en parte a que las mujeres tienen una mejor progresión a lo largo de los distintos ciclos, y la repitencia es un factor muy determinante del abandono temprano de la escuela. Se acentúa en el segundo ciclo de secundaria, lo que luego se traduce en la feminización de la educación postsecundaria en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, la situación es heterogénea y hay algunos países que recién comienzan el proceso de expansión educativa. Además, los mayores logros educativos de las adolescentes no se reflejan ni son reconocidos en su juventud y adultez, en los resultados académicos y principalmente en la inserción laboral, pues las mujeres son discriminadas respecto de sus pares varones (Rico y Trucco, 2014).

En el mismo sentido, a pesar de haber logrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y de acceso de los distintos ciclos educativos en las últimas décadas, la región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo de reducción de las desigualdades sociales. Los sistemas educacionales no consiguen disociar los orígenes sociales de las personas —ni otras características anteriormente mencionadas— de sus trayectorias de vida y, por tanto, los atributos de los hogares siguen condicionando las diferencias en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Persisten brechas en materia de calidad y logros educacionales entre distintos grupos socioeconómicos, étnicos y raciales, que en gran medida reproducen desigualdades entre una generación y la siguiente, entre un grupo social y otro y entre habitantes de zonas urbanas y rurales (CEPAL, 2006, pág. 25).

Transformar el sistema educativo en un mecanismo de reducción de las desigualdades sociales plantea importantes desafíos, dado que en él se reproduce la estratificación socioeconómica, lo que se manifiesta, entre otros aspectos, en los niveles de conclusión de los ciclos educativos. Así, mientras en promedio el 80% de los jóvenes entre 20 y 24 años del quinto quintil de ingresos habían concluido la educación secundaria, esa proporción era de apenas un 34% entre los jóvenes del mismo tramo de edad del primer quintil. De la misma manera, mientras un 24,4% de los jóvenes hombres de 25 a 29 años y un 32,8% de las jóvenes mujeres del mismo tramo de edad del quinto quintil de ingresos habían concluido al menos cinco años de educación terciaria, esas proporciones eran de un 2% y un 2,1%, respectivamente, entre los jóvenes del primer quintil.

Gráfico I.20

América Latina^a: conclusión de al menos cinco años de educación terciaria entre jóvenes de 25 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedio simple de 18 países.

Asimismo, en América Latina, las tasas de conclusión de la enseñanza secundaria de jóvenes de 20 a 24 años alrededor de 2013 alcanzaban, en promedio simple de 18 países, el 65% en las zonas urbanas y solo el 37% en las rurales. Estas brechas se agudizan entre niños pertenecientes a poblaciones indígenas y afrodescendientes. Las dificultades de esas poblaciones para acceder al sistema educacional de modo equitativo se relacionan con una mayor incidencia de la pobreza, la distancia entre los hogares y las escuelas, la calidad de los centros educativos a los que tienen acceso, la falta de pertinencia de los currículos y la discriminación, lo que contribuye a reducir sus oportunidades educativas (CEPAL, 2010a). En los países latinoamericanos con información, estas poblaciones tienen en promedio menos años de educación. Por ejemplo, alrededor de 2013, mientras alrededor del 60% de la población de 20 a 24 años había concluido la secundaria, solo el 45% de la población indígena de 20 a 24 años (dato de nueve países de la región) y el 49% de los afrodescendientes (dato de cuatro países de América Latina) lo había hecho.

Ante la baja tasa de conclusión de la educación secundaria que presentan los estudiantes de menores recursos y pertenecientes a grupos rezagados, surge el problema de la deserción escolar, cuya solución es central para el cumplimiento del derecho a la educación. Cuantitativamente, la deserción escolar es más significativa entre los varones que entre las mujeres. Sin embargo, las razones de abandono son distintas según el sexo y, por lo mismo, requieren ser abordadas de manera específica. Los varones tienden a insertarse tempranamente en el mercado laboral y abandonar el sistema educativo por razones económicas derivadas de los escasos ingresos existentes en sus hogares, pero también hay un grupo que deja la escuela por un cierto desafecto hacia el sistema educativo y social, por desánimo y falta de proyección futura. Por su parte, el abandono de las adolescentes del sistema escolar también es producto de las necesidades económicas, pero está vinculado a las demandas de cuidado y trabajo doméstico de sus hogares, que se les asignan por la división sexual del trabajo presente en las familias. Pero también hay adolescentes que dejan la escuela por embarazo y maternidad; muchas veces, se embarazan ante una falta de expectativas respecto de las proyecciones que puede tener la permanencia en el sistema escolar, y por considerar la maternidad como un modo de sentirse validadas socialmente (Rico y Trucco, 2014).

Para transformar la educación en un mecanismo de reducción de las desigualdades, debe mejorarse su calidad, lo que constituye un desafío de gran envergadura. En efecto, a las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos, se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias de aprendizaje. En décadas recientes, la expansión del acceso al sistema educativo hacia sectores tradicionalmente excluidos ha ido acompañada de una mayor segmentación, con una marcada ampliación de la oferta y el acceso a escuelas privadas en los estratos superiores y un aumento del pago por los servicios educativos asociados a ese proceso. Esto hace que tienda a segmentarse también la calidad de la educación a la que acceden los estudiantes según su origen socioeconómico. La escuela privada se ha ido constituyendo, cada vez más, en un receptáculo de la clase media-alta y alta que busca preservar su diferenciación hacia arriba en la transmisión intergeneracional de capacidades y conocimientos, y también sortear los problemas de calidad que acarrea la masificación de la educación pública (CEPAL, 2011a).

Las pruebas nacionales e internacionales de medición del rendimiento académico —como las realizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a nivel regional en la primaria (PERCE, SERCE y TERCE) o las realizadas por la OCDE a nivel de secundaria (las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA))—, que dan cuenta de una dimensión de la calidad educativa, el aprendizaje escolar, señalan que hay un alto porcentaje de la población estudiantil con rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza como la lectura y las matemáticas²⁷. Esta deficiencia en la formación de competencias afecta especialmente a aquella población estudiantil que proviene de hogares menos favorecidos.

²⁷ Las pruebas de 2012 del PISA, proyecto llevado a cabo por la OCDE, ofrecen información reciente sobre resultados académicos de ocho países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) a nivel de secundaria. Se trata de una evaluación de la adquisición de competencias básicas en las áreas de comprensión lectora, ciencias y matemáticas de una muestra de estudiantes de 15 años. Los resultados señalan que hay un alto porcentaje de la población estudiantil con rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza y una diferencia muy significativa entre los resultados de los países latinoamericanos en la medición PISA y el promedio de países desarrollados pertenecientes a la OCDE.

2. Cerrar las brechas de acceso a la salud

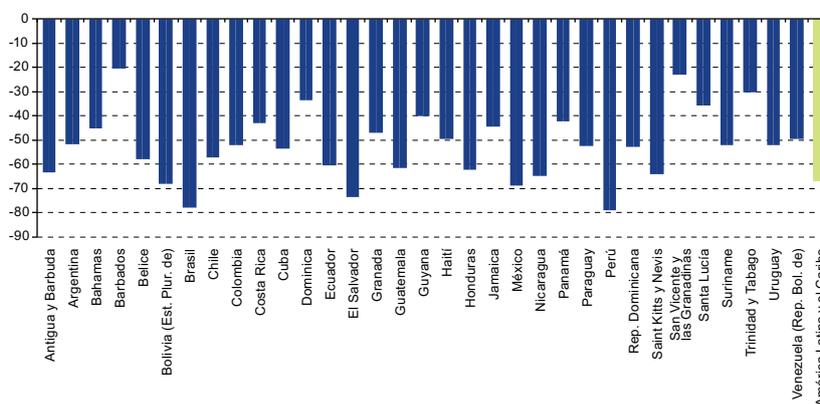
La salud es un factor decisivo para el bienestar de las personas, las familias y las comunidades y, a la vez, un requisito del desarrollo humano con equidad. Las personas tienen derecho a la salud y la sociedad en su conjunto debe garantizar que nadie quede excluido del acceso a los servicios de salud y que estos proporcionen una atención de calidad a todos los usuarios. La identificación de los rezagos y las brechas sociales en materia de condiciones y atención de la salud y las medidas para superarlos deben considerarse estratégicamente, como un componente esencial de la acción pública integral destinada a romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad y, en definitiva, alcanzar el desarrollo humano sostenible (CEPAL, 2005).

En el período 1990-2015 la región mostró grandes progresos con relación a la salud de su población y particularmente de sus niños, al reducir notablemente todos los indicadores relacionados con la mortalidad en la niñez. En línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, América Latina y el Caribe es una de las dos regiones que, al año 2013, han alcanzado la meta de reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años (CEPAL, 2015e). A nivel regional, se observaron avances tanto en la mortalidad infantil como en la mortalidad en la niñez²⁸.

La mortalidad infantil es un indicador del estado de salud de la población en general, porque refleja el conjunto de condiciones económicas y sociales de las madres y sus hijos recién nacidos, el contexto sociopolítico y, desde luego, las características de los sistemas de salud. En mayor o menor medida, todos los países de América Latina y el Caribe han reducido sustancialmente la mortalidad infantil. A nivel regional, esta se redujo de 42 defunciones por 1.000 niños nacidos vivos en 1990 a 28 defunciones en el año 2000 y 15 en 2013. Gracias a estos progresos, la región exhibe una posición relativamente destacada en el contexto mundial, ya que registró el descenso más acelerado de la mortalidad infantil entre 1990 y 2000, y en 2015 la tasa de este indicador fue la segunda más baja del mundo en desarrollo (UNICEF, 2015). Sin embargo, los promedios regionales ocultan grandes disparidades entre los países: por ejemplo, mientras que el Brasil, El Salvador y México tuvieron una reducción en mortalidad infantil superior al 65%, otros, particularmente de la subregión caribeña, tuvieron reducciones modestas.

Un patrón similar se observa en el caso de la mortalidad en la niñez, otro indicador de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que refleja el nivel de desarrollo social y la disponibilidad y utilización de los sistemas de salud, así como el acceso a ellos, por parte de la población, especialmente de los niños, y su situación nutricional (véase el gráfico I.21). Evidencia el grado en que se ejerce en una sociedad el derecho humano más fundamental, es decir, el derecho a la vida y a la salud concomitante (Jiménez y otros, 2008).

Gráfico I.21
América Latina y el Caribe (33 países): disminución de la tasa de mortalidad en la niñez, 1990-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la base de datos CME Info [en línea] <http://www.childmortality.org>.

²⁸ La mortalidad infantil da cuenta de la probabilidad de morir entre el nacimiento y la edad exacta de 1 año. La tasa de mortalidad infantil es el cociente entre el número de muertes de menores de 1 año en determinado período dividido por el total de nacidos vivos en el mismo período, multiplicado por 1.000. La tasa de mortalidad en la niñez es el cociente entre el número de defunciones de niños que mueren antes de cumplir los 5 años en determinado período dividido por el número total de nacidos vivos en el mismo período, multiplicado por 1.000.

A nivel regional, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años disminuyó de 54 defunciones por 1.000 niños nacidos vivos en 1990 a 32 defunciones en el año 2000 y a 18 en 2013, lo que corresponde a una reducción de más del 66% en el período. Sin embargo, al igual que la mortalidad infantil, se evidencia gran heterogeneidad entre los países: mientras en algunos esa reducción superó el 60%, en otros fue considerablemente más débil (UNICEF, 2015).

La notable reducción de la mortalidad infantil y de la niñez puede ser el resultado de la combinación de múltiples procesos, entre los que se cuentan: el avance de la atención primaria de alto impacto y bajo costo (como los programas de vacunación masiva, la terapia de rehidratación oral o el control de salud de los niños sanos); el aumento de la cobertura de los servicios básicos, especialmente de agua potable y saneamiento; la expansión de la atención prenatal a mujeres embarazadas; mejoras en materia de nutrición; el aumento de los niveles educativos de la población (particularmente la población femenina), y el descenso de la fecundidad. Además, como se verá en el capítulo II del presente documento, otro factor explicativo de estos avances son los impactos positivos de los programas de transferencias condicionadas en algunos indicadores de salud, como la mortalidad de niños menores de 5 años de edad.

También se registran avances en la salud materna en el período 1990-2010. En promedio, la mortalidad materna²⁹ se ha reducido de 140 muertes en 1990 a 85 muertes en 2013, una disminución del 39% (UNICEF, 2014). Sin embargo, esta reducción aún está lejos de la meta del 75% establecida en el quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio y los avances son heterogéneos: algunos países muestran una tendencia descendente, otros permanecen estables y algunos registran un ascenso³⁰.

En las últimas dos décadas también aumentó la esperanza de vida al nacer, tanto para hombres como para mujeres. Las mujeres tienen una esperanza de vida superior a la de los hombres en todos los países de la región. Un varón nacido hoy en día puede esperar vivir 72 años, mientras que en 1990 la esperanza de vida era de 66 años. Para una niña nacida hoy en día, esa cifra asciende a 78 años, seis años más que en 1990.

No obstante estos importantes logros, sigue existiendo un desafío crucial para avanzar hacia sociedades más inclusivas, donde toda la población pueda disfrutar de un buen estado de salud: las persistentes brechas sociales en esa área. La pobreza, los bajos niveles educativos, el hacinamiento, la nutrición deficiente, la falta de agua potable y saneamiento, la marginación y la discriminación impactan negativamente en la salud de la población. Por otra parte, la exclusión social limita el acceso a la atención médica, tanto para el diagnóstico como para el tratamiento de enfermedades. Persisten importantes disparidades de salud según el área de residencia (rural o urbana), la pertenencia a pueblos indígenas o afrodescendientes y el nivel socioeconómico, tanto entre países como dentro de estos. Los países que registran los peores indicadores son aquellos que tienen una menor proporción de mujeres alfabetizadas, menor acceso de la población al agua potable y a saneamiento básico y menor gasto público en salud. En el interior de los países persisten diferencias de mortalidad infantil de hasta 3 a 1, en perjuicio de la población más vulnerable (Fernández y Oviedo, 2010). La mortalidad materna se encuentra igualmente asociada al nivel de bienestar de los hogares: el 20% más pobre concentra algo más del 35% de las muertes, mientras que el 20% superior presenta solo el 10% (OPS, 2012).

Estas brechas también se extienden a otras áreas de la salud. La desnutrición crónica (definida como el déficit de talla para la edad) tiene importantes ramificaciones a corto y largo plazo, entre ellas, impactos en la morbilidad y la mortalidad, e implicancias en los logros educativos y la productividad, lo que constituye uno de los principales mecanismos de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. En América Latina y el Caribe, la desnutrición crónica se relaciona estrechamente con características sociales y económicas.

Los altos niveles de pobreza, la residencia en áreas rurales y los bajos logros educativos de los padres hacen que los niños indígenas sean particularmente vulnerables a la desnutrición crónica. Según datos de las Encuestas de Demografía y Salud, ese problema afecta aproximadamente a un 16% de los niños no indígenas menores de 5 años y a un 31,5% de los niños indígenas del mismo rango etario, es decir que en este último grupo casi duplica el porcentaje correspondiente a los niños no indígenas. La brecha entre ambos grupos es aun más significativa en el

²⁹ La razón de mortalidad materna es el número anual de mujeres fallecidas por causas relacionadas con el embarazo y el parto por cada 100.000 nacidos vivos.

³⁰ Conviene tener presente el subregistro de muertes asociadas a la maternidad, particularmente alto entre las mujeres pobres y poblaciones vulnerables y discriminadas por raza o etnia. En países con baja cobertura de certificación de defunciones, el subregistro y la mala clasificación son los problemas característicos, mientras que en países con alta cobertura de certificación, el problema principal es la mala clasificación debida al registro incorrecto de las causas del fallecimiento en el certificado, lo que impide codificar una proporción significativa de muertes maternas. Las mejoras en las últimas décadas al respecto dificultan la evaluación de los avances en mortalidad materna, pues los avances reales pueden verse contrarrestados por una medición cada vez de mayor calidad.

caso de la desnutrición crónica severa: mientras que el 1,1% de los niños no indígenas la sufren, esta cifra excede el 9% entre los niños indígenas (CEPAL, 2014b).

Otro ámbito donde se manifiestan muy claramente las brechas socioeconómicas es en la salud sexual y reproductiva. El embarazo adolescente ha generado inquietud a nivel regional por sus grandes y variadas repercusiones negativas en el desarrollo integral de las mujeres, los hombres y las familias involucradas. Pese a los esfuerzos realizados para reducir la maternidad adolescente, en muchos países de la región este indicador se ha estancado en niveles altos (Rodríguez, 2014).

Datos de las rondas censales más recientes de siete países de la región indican que las jóvenes que residen en áreas rurales son sistemáticamente más proclives a ser madres adolescentes que las que viven en áreas urbanas. Asimismo, las jóvenes del quintil de ingresos más bajo tienen los más altos porcentajes de maternidad adolescente.

Los altos niveles y escasa reducción de la fecundidad adolescente, la persistencia de tasas elevadas de mortalidad materna y la baja cobertura prenatal que presentan algunos países demuestran los diversos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe para mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres (CEPAL, 2015e).

H. Evolución del gasto social en el período reciente

Desde la década de 1990, la inversión pública destinada al financiamiento de la política social (gasto público social)³¹ ha mostrado una tendencia al alza, lo que representa un quiebre con respecto al período de ajustes estructurales y austeridad fiscal que se vivió en la mayoría de los países de la región durante la década de 1980, llamada la “década perdida”, cuando junto con la contracción de recursos se incrementó la pobreza y la vulnerabilidad.

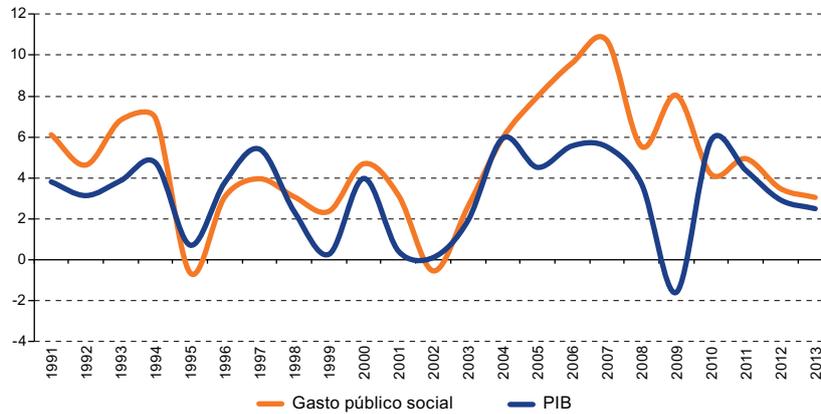
Desde mediados de la década de 2000 se presentó otra inflexión, al desacoplarse las tendencias del gasto social y del ciclo económico debido a la aplicación de políticas contracíclicas. A escala regional, la tendencia desde los años ochenta fue procíclica, situación que cambió entre 2005 y 2010, período en que se desató la crisis de los precios de los alimentos y luego la crisis financiera internacional. A diferencia de la crisis de la deuda de inicios de la década de 1980, en esta ocasión los países latinoamericanos tenían una mejor capacidad para cubrir las necesidades emergentes con recursos propios. Esta situación habría permitido contener el impacto previsible en la pobreza, la que continuó su tendencia a la baja. No obstante, desde inicios de la década de 2010, la tendencia regional vuelve a mostrar indicios procíclicos, ante la caída de los precios de las materias primas y el menor crecimiento de los últimos dos años.

Considerando el conjunto de la economía regional, entre 1990 y 1999, el gasto social como porcentaje del PIB regional creció 0,8 puntos porcentuales. Entre 1999 y 2009 la prioridad macroeconómica del gasto social se elevó significativamente, pasando del 14,6% al 18,3% del PIB, en tanto que entre 2009 y 2013 se observó un crecimiento adicional de solo 0,8 puntos porcentuales del PIB. Los mayores aumentos tuvieron lugar a partir de la segunda mitad de la década de 2000, coincidiendo con el impacto de la crisis financiera y el auge de los precios de las materias primas o superciclo de los productos básicos.

Así, entre 1990 y 2013 la participación en el PIB de los recursos destinados al área social aumentó aproximadamente un 38%. Teniendo en cuenta que en el período analizado además el PIB creció un 49% (en dólares constantes de 2010), los recursos disponibles para el área social se duplicaron, tanto a nivel total como per cápita (CEPAL, 2014a). Como se muestra en el gráfico I.23, además del crecimiento del PIB, un elemento central del aumento de la disponibilidad de recursos resulta del fuerte incremento del peso del gasto social en la región en el presupuesto público, que pasó de representar entre un 52% y un 56% del gasto público total de los países durante los años noventa a poco más de un 65% en el presente. En este período, el crecimiento del gasto social fue relativamente sostenido, en tanto el gasto público total mostró un incremento acumulado de 3,3 puntos porcentuales (del 26,2% al 29,5% del PIB, con una leve caída en 2013), pero con importantes variaciones, pues descendió a menos del 25% del PIB a inicios de la década de 2000 (en plena crisis asiática) y llegó a superar el 30% del PIB al inicio de la presente década.

³¹ El gasto público social se refiere a los gastos realizados por el gobierno en funciones de educación, salud, seguridad social, asistencia social y vivienda.

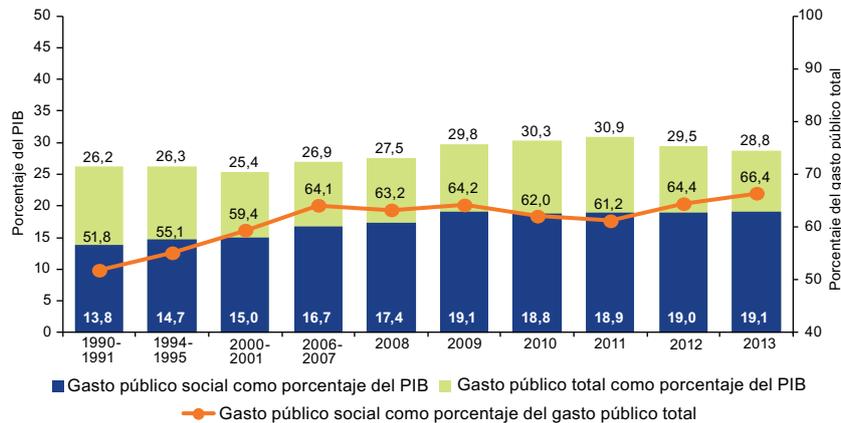
Gráfico I.22
América Latina y el Caribe (21 países ^a): evolución agregada del gasto público total, del gasto público social y del PIB, 1991-2013
(Tasas porcentuales de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.

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

Gráfico I.23
América Latina y el Caribe (21 países ^a): evolución del gasto público social y del gasto público total, 1990-1991 a 2013 ^b
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

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

^b Promedio ponderado de los países. Las cifras del gasto público total corresponden a datos oficiales provenientes, por lo general, de la clasificación funcional del gasto público y pueden no coincidir con las basadas en la clasificación económica del gasto. El informe oficial del Brasil incluye dentro del gasto público total el refinanciamiento de la deuda interna y externa, equivalente aproximadamente al 14,8% del gasto público total en promedio de los últimos cuatro años, situación que afecta las cifras regionales. Por este motivo, las cifras del Brasil consideradas corresponden al gasto público primario.

Al analizar la evolución del gasto social en la región como prioridad macroeconómica promedio (media simple del gasto social de cada país sobre su PIB), se observa una tendencia similar, aunque con valores algo menores a lo que muestra el agregado regional, lo que refleja la alta inversión social que efectúa el Brasil. Partiendo de una media en torno al 11,8% del producto en 1990, la inversión social subió hasta alcanzar el 16,6% del PIB en 2012.

Sin embargo, tal como indicó la CEPAL (CEPAL, 2014a), se registra una gran heterogeneidad tanto de los niveles iniciales de gasto social como de los actuales. El Perú, Guatemala y el Ecuador ostentan niveles inferiores al 10% del PIB, mientras que Costa Rica, el Brasil, la Argentina y Cuba se encuentran por encima del 20% del PIB. Todos

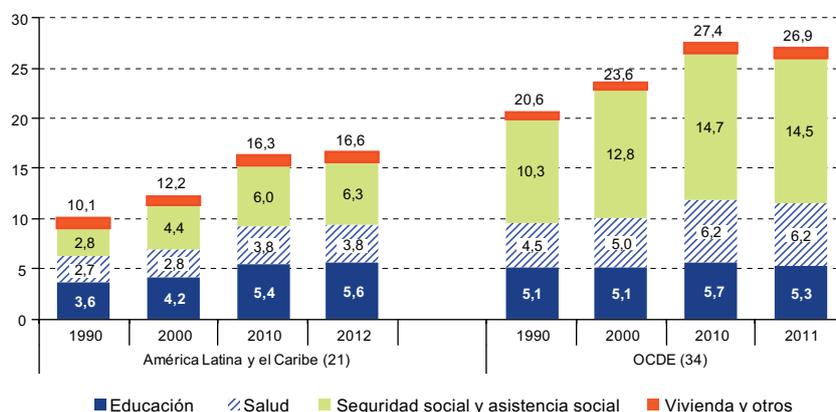
los países de la región muestran aumentos desde 1990, que se acrecientan en el último período, particularmente desde 2007-2009. Destacan la Argentina, el Ecuador, El Salvador, Panamá y el Paraguay, que incrementaron su gasto social más de 5 puntos porcentuales del PIB durante el período analizado.

Salvo en lo referente a la vivienda, las diferentes funciones también han evolucionado positivamente en la región. En promedio simple, los recursos públicos destinados a seguridad social y asistencia social tienen la mayor participación y son los que más han crecido desde 1990. En dicho año, estos representaban un 2,8% del PIB, subieron un 57% en los años noventa y luego un 45%, hasta llegar a representar un 6,3% del PIB en 2012 y convertirse en la función social con mayor participación.

Por su parte, la educación representa actualmente el 5,6% del PIB, mientras que en 1990 equivalía solo al 3,6%, y el sector de la salud representa el 3,8% del PIB, habiendo aumentado un punto porcentual desde 1990. Finalmente, el rubro de vivienda y otros es relativamente pequeño y muestra una disminución en términos relativos. Al comparar la composición del gasto social con los países de la OCDE, llama la atención que la proporción destinada a la educación tenga el mismo tamaño en términos del PIB que la correspondiente a América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CAF, 2014), aunque la cantidad de recursos involucrados es bastante menor.

En el gráfico I.24 se muestra la evolución del gasto social entre 1990 y 2012 y se compara la situación regional con la de los países de la OCDE, cuyo gasto, en el último año con información disponible, se sitúa más de 10 puntos porcentuales por encima del de la región.

Gráfico I.24
América Latina y el Caribe (21 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34 países):
evolución del gasto público social por sectores (promedios simples)
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT, e información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

I. Comentarios finales

Los importantes avances registrados en América Latina y el Caribe a partir de comienzos de la década de 2000 en áreas fundamentales para el desarrollo social, que fueron analizados en este capítulo, estuvieron asociados a diversos factores: un contexto económico favorable, significativas mejorías en el ámbito del mercado de trabajo y diversas iniciativas en la esfera de las políticas sociales, entre las cuales se destacan la expansión y redefinición de las estrategias dirigidas a la superación de la pobreza y a la inclusión social, que ganan espacio en la agenda pública y en las estrategias de desarrollo de varios países de la región.

Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer rumbo a sociedades libres de pobreza, más justas y menos desiguales. Los avances han sido heterogéneos, tanto entre los países como en su interior. Aún hay un porcentaje significativo de la población en situación de pobreza e indigencia y de vulnerabilidad a ambas situaciones,

es decir, con ingresos apenas superiores a las líneas de pobreza. Ello evidencia el riesgo, para amplios contingentes de la población latinoamericana, de un retroceso a una situación de pobreza o indigencia en un contexto de menor crecimiento económico, disminución del ritmo de generación del empleo, aumento del desempleo y de la informalidad, y dificultades de expansión del gasto y la inversión social.

Los avances en la reducción de la desigualdad de ingresos ocurridos en el período analizado también han sido significativos, rompiendo una tendencia histórica de estancamiento o empeoramiento de ese indicador. Sin embargo, han sido claramente insuficientes, y América Latina y Caribe sigue manteniendo el triste título de la región más desigual del mundo.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible define metas ambiciosas relacionadas con la erradicación de la pobreza en todo el mundo y con la reducción sustantiva de la desigualdad. Los países de la región están comprometidos con ese objetivo y deben redoblar sus esfuerzos en esa dirección en un contexto más complejo, en que son grandes las dificultades para recuperar las tasas de crecimiento y los niveles de gasto e inversión social registrados en años anteriores. Esas dificultades hacen aún más importante fortalecer y mejorar las políticas sociales y de protección al empleo y acceso al trabajo decente, y, en particular, las estrategias de reducción de la pobreza e inclusión social, a fin de asegurar su sostenibilidad financiera y dotarlas de herramientas que garanticen tanto su eficacia como su efectividad.

Como afirma la CEPAL, el trabajo es la llave maestra de la igualdad. Su relevancia para la superación de la pobreza y la desigualdad queda en evidencia en el análisis realizado en este capítulo. Los avances de la región en esas áreas han sido en gran medida resultado de una evolución positiva de los indicadores del mercado de trabajo, entre los cuales se destacan la disminución del desempleo y el aumento de la ocupación, de los ingresos laborales, de la formalización del trabajo y de las tasas de participación de las mujeres, con la consiguiente alza del número de perceptores de ingresos laborales en los hogares.

La educación es también un campo fundamental para la reducción de las desigualdades en el futuro futuro y una de las vías privilegiadas para la superación intergeneracional de la pobreza. Se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso a la educación en las últimas décadas. Se desatacan asimismo los logros en términos de salud, en especial en la reducción de la mortalidad infantil y de la desnutrición.

Sin embargo, persisten importantes brechas en todas esas áreas. Las brechas sociales existentes en la región se relacionan estrechamente con las asimetrías productivas que implican una composición desigual de la calidad y la productividad de los empleos, lo que se traduce en mayores brechas salariales y una inequitativa distribución del ingreso. La heterogeneidad productiva persiste en la región y sigue siendo una barrera importante para el avance de las políticas de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad.

Reducir la desigualdad es condición básica para lograr un mundo sin pobreza. La desigualdad no se refiere solo a los ingresos, sino también a los derechos, las capacidades, la autonomía, el reconocimiento mutuo y la dignidad de las personas. En América Latina y el Caribe, las situaciones de pobreza e indigencia y la vulnerabilidad a ambas condiciones, así como la estructuración del mercado de trabajo y las posibilidades de acceso a un trabajo decente, están fuertemente marcadas por los determinantes de género, raza y etnia, y por determinados momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud y la vejez. También son muy marcadas las desigualdades regionales en los países y entre las zonas rurales y urbanas. Por lo tanto, para seguir avanzando hacia el horizonte de la igualdad, es necesario conocer y reconocer la matriz de la desigualdad social de la región, e incorporar esas dimensiones, en forma estructurante, a los mecanismos de formulación e implementación de las políticas públicas.

Bibliografía

- Abramo, Laís (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Amarante, Verónica y Rodrigo Arim (eds.) (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, Verónica y Ana Sojo (2015), "Protección social y afiliación a los sistemas de pensiones en América Latina", *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aravena, Claudio, Luis Eduardo Escobar y André Hofman (2015), "Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 164 (LC/L.4024), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bocos Ruiz, J. (2011), *Situación de las mujeres en los pueblos indígenas de América Latina: obstáculos y retos*, Proyecto Kalú, Centro de Estudios de Ayuda Humanitaria [en línea] http://cooperantes.proyectokalu.com/wp-content/uploads/Situacion-mujeres-indigenas-AL_Judith-Bocos.pdf.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2008), "Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005", *Revista de la CEPAL*, N° 94 (LC/G.2357-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Celasun, Oya y otros (2015), "Fiscal policy in Latin America: lessons and legacies of the global financial crisis", *IMF Staff Discussion Note*, N° 15/06, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento* (LC/G.2645-P), Santiago.
- (2015b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2015* (LC/G.2641-P), Santiago.
- (2015c), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas* (LC/L.3961), Santiago.
- (2015d), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Santiago, por aparecer.
- (2015e), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014c), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago.
- (2013a), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2013c), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance* (LC/L.3640(CRPD.1/3)), Santiago.
- (2013d), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo post 2015 y Rio+20* (LC/G.2577), Santiago.
- (2012a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* (LC/G.2512-P), Santiago.
- (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
- (2012c), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago, Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo.
- (2011a), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- (2011b), "Tecnologías de la comunicación y la información (tics) para la educación en contextos rurales en América Latina y el Caribe. Cerrando brechas", Santiago, inédito.

- (2010a), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- (2010b), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago.
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- (2008), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.
- (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/REV.1), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago.
- (2004a), *Panorama Social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago.
- (2004b), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Libros de la CEPAL, N° 77 (LC/G.2212-P), Santiago.
- CEPAL/FAO/ONU-Mujeres/PNUD/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago.
- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/ Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar: la juventud como protagonista del desarrollo*, Madrid.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), “Protección social universal en mercados laborales con informalidad”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 12 (LC/L. 3998), Santiago.
- (2014), “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11 (LC/L. 3904), Santiago.
- (2012), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 7, Santiago.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2012), *Informe regional de población en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en juventud en América Latina y el Caribe: un imperativo de derechos e inclusión*, Santiago.
- CEPAL/UNFPA/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Organización Iberoamericana de Juventud) (2012), *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica* (LC/L.3575), Madrid.
- CEPAL/UNFPA/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Organización Panamericana de la Salud) (2010), “Salud materno infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: una relectura desde el enfoque de derechos”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.346), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2005), “La pobreza infantil en América Latina”, *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre el Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 1, Santiago.
- Cruces, Guillermo, Carolina García Domench y Florencia Pinto (2012), *Visibilidad estadística. Datos sobre población afrodescendiente en censos y encuestas de hogares de América Latina*, Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Del Popolo, Fabiana y Susana 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*, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Delors, Jacques (1996), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, París, Ediciones UNESCO Santillana.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2013), *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Fernández, Andrés y Enrique Oviedo (eds.) (2010), *Salud electrónica en América Latina y el Caribe: avances y desafíos* (LC/L.3252), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gargarella, Roberto y Christian Courtis (2011), “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”, *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), Buenos Aires, Siglo XXI editores.

- Gómez, Elsa (2008), “La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género”, *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Dalmiro Morán (2013), “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Maren y otros (2008), “La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas”, *Desafíos. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 6, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Kaztman, Rubén (1999), “Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades” (LC/MVD/R.180), Montevideo, oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Martínez, Rodrigo y Andrés Fernández (2007), “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.144), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- (2009), “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.260), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Martínez, Rodrigo, Daniela Trucco y Amalia Palma (2014), “El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe: panorama y principales desafíos de política”, *serie Políticas Sociales*, N° 198 (LC/L.3841), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Milosavljevic, Vivian (2007), “Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2321-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Milosavljevic, Vivian y Odette Tacla (2007), “Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mostafa, Joana, Fábio Monteiro y Pedro H. Ferreira de Souza (2010), “Efeitos econômicos do gasto social no Brasil”, *Perspectivas da política social no Brasil*, Jorge Abrahão Castro y otros, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Naciones Unidas (2015), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015*, Nueva York.
- (2008), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Nueva York [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015: educación, competencias e innovación para el desarrollo* (LC/G.2627), Santiago.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2012), *Estado del arte sobre empleo juvenil en América Latina y Europa: Encuentro Intersectorial de Intercambio y Programación “Inserción Laboral de los Jóvenes. Estrategias innovadoras para facilitar la transición escuela-trabajo”* [en línea] <http://www.oei.es/70cd/EstadoArtEmpleoJuvenil.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe”, *Notas sobre Formalización*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- (2013a), *Tendencias mundiales del empleo juvenil, 2013. Una generación en peligro*, Ginebra.
- (2013b), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo.
- (2013c), *Trabajo decente y juventud en América Latina: políticas para la acción*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- (2007), *Panorama Laboral 2007. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2011), *World Report on Disability* [en línea] http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/en/.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2013), *WHO-AIMS: Informe regional sobre los sistemas de salud mental en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C. [en línea] <http://www.paho.org/per/images/stories/FtPage/2013/WHO-AIMS.pdf>.
- Pinto, A. (1975), “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina”, *Inflación: raíces estructurales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina”, *El Trimestre Económico*, N° 125, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), “Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro”, *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, Jorge (2014), “La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, Cecilia (2013), “Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 76 (LC/L.3574), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2012), *Protección social y pobreza rural en América Latina*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sojo, Ana (2015), “La informalidad y los actuales desafíos de la inclusión contributiva en la protección social en América Latina”, *International Social Security Review* vol. 68, N° 4, número especial, Wiley, por aparecer.
- Stavenhagen, Rodolfo (2011), “La identidad indígena en América Latina”, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Tokman, Víctor (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 70 (LC/L.2507-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trucco, Daniela (2014), “Educación y desigualdad en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 200 (LC/L.3846), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNICEF (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2015), *Levels and Trends in Child Mortality Report 2015*, Nueva York.
- (2014), “Base de datos en línea: Monitoreando la situación de niños y mujeres”, junio.
- Valenzuela, María Elena y Marta Rangel (eds.) (2004), *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*, Santiago, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Políticas de superación de la pobreza, políticas sectoriales y sistemas de protección social

Introducción

En las últimas décadas, los enfoques que han guiado el diseño y la implementación de las políticas de superación de la pobreza y la desigualdad en la región se han caracterizado por una gran diversidad de visiones y debates, y por algunas dicotomías. En los años ochenta, por ejemplo, la visión reduccionista de las políticas sociales focalizadas no las concebía como parte de un entramado más amplio de políticas sectoriales y selectivas, sino como un dispositivo para coadyuvar al desmantelamiento de las políticas sociales y de la protección social de carácter universal y solidario. Recientemente, el enfoque de derechos y la búsqueda de universalidad han ido ganando terreno como referentes orientadores de las políticas sociales; en parte, esto es resultado de una intensa controversia en torno al papel y los objetivos de las políticas sociales sectoriales y de aquellas orientadas exclusivamente a la población en situación de pobreza. Dado que los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza, actualmente presentes en la gran mayoría de los países, surgieron y se consolidaron en el contexto de tales discusiones, es importante revisarlas para hacer un balance de estos programas y delimitar y evaluar su papel dentro de la arquitectura general de las políticas sociales y de la protección social.

Superar la pobreza y la desigualdad requiere tanto de políticas selectivas o focalizadas, que tienen como población objetivo primordialmente a las personas y familias que viven en condición de pobreza, como de variados esfuerzos de inclusión de esa población en los programas universales, que usualmente están organizados de manera sectorial. El fin último es impugnar las barreras de entrada y las segmentaciones y fragmentaciones en materia de acceso y calidad que van en desmedro de las personas de menores recursos. De allí que la CEPAL haya considerado esa temática cuando, a inicios del milenio, plasmó cinco principios rectores para la política social de la región: universalidad, solidaridad, eficiencia, equivalencia e integralidad. En ese marco, la selectividad o focalización se concibió como el conjunto de instrumentos que permite asignar recursos a los más pobres y cumple una función complementaria, ya que es "...una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales" (CEPAL, 2000, págs. 80-87).

En materia de focalización, no hay orientaciones que resulten ajenas a la dinámica de las políticas sectoriales (como salud, educación, trabajo, vivienda y otras). Puede plantearse una relación virtuosa, aislada o contrapuesta a su accionar, y ello tendrá sendas implicaciones para alcanzar el éxito en la lucha contra la pobreza y la desigualdad y su sostenibilidad en el tiempo, así como para el fortalecimiento o debilitamiento de la efectiva universalidad de las políticas. De allí que pueda postularse que diversas orientaciones de las políticas de focalización han tenido distintas implicaciones de carácter institucional en cuanto al vínculo de las políticas selectivas con las políticas sociales sectoriales.

A partir de este enfoque, y con el propósito de extraer algunas lecciones, en este capítulo se abordan, en primer término, algunos postulados y configuraciones de la relación de las políticas de superación de la pobreza con las políticas universales y sectoriales que han estado presentes en la región a lo largo de las tres últimas décadas. Estas interacciones muestran cuán vital resulta para su cometido la capacidad de articulación y diálogo que desarrollen los ministerios de desarrollo social y otros entes coordinadores de las políticas y programas de superación de la pobreza.

En segundo lugar, se caracterizan los programas de transferencias condicionadas o con corresponsabilidad (PTC) puestos en marcha en numerosos países de la región en las últimas décadas. En muchos casos, estos han estado a cargo de los ministerios de desarrollo social o de entidades coordinadoras de la lucha contra la pobreza. A partir del diagnóstico, se aborda la necesidad de avanzar en una nueva generación de políticas de superación de la pobreza que permitan fortalecer aspectos virtuosos de esas políticas, asegurar los avances logrados en un escenario económico que se presenta como menos favorable e impedir la reversión de las tendencias positivas observadas. También se debe avanzar en ámbitos en los que hasta el momento los logros han sido insuficientes, no solo fortaleciendo su relación con las políticas sectoriales de educación, salud y nutrición, sino también desarrollando el componente de inserción laboral y productiva. Algunos de estos aspectos se retomarán más adelante, en el capítulo IV.

A. Las políticas de superación de la pobreza y su relación con las políticas sectoriales y los sistemas de protección social¹

En las décadas de 1980 y 1990, en varios países de América Latina predominó una visión reduccionista de las políticas focalizadas de combate a la pobreza que implicó relaciones competitivas con las políticas sectoriales. Esa visión, que se centraba en atacar las manifestaciones de la pobreza mediante programas asistencialistas, fue funcional a reformas sectoriales que tuvieron por objeto dismantelar o debilitar las políticas de carácter universal. Por el contrario, cuando las políticas selectivas se encaminan a superar las causas de la pobreza, es indispensable su sinergia con la dinámica de las políticas sociales y universales; superar un enfoque asistencial en la lucha contra la pobreza y actuar sobre sus causas requiere acciones sectoriales destinadas a ampliar la cobertura y a mejorar la calidad de las prestaciones. Estos cambios en los enfoques predominantes de la política y la protección social necesariamente tuvieron correlatos en la evolución de la institucionalidad social de la región, un aspecto que se analiza en el capítulo III.

1. La dicotomía entre focalización y universalidad: implicaciones para la política social

Esa visión reduccionista de la focalización se condensó en los años ochenta, tanto en términos conceptuales como políticos. Sistemáticamente, se identificaban elementos negativos de los programas universales para postular el reemplazo del principio de universalidad por la focalización, esgrimido como un principio articulador general que, a la vez, designaba un orden más simple y acotado para la política social: ser subsidiaria en materia de pobreza.

En el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales que constreñían la solidaridad de su financiamiento, se abogó por dismantelar los servicios sociales universales —evaluados en forma integral muy negativamente mediante un giro analítico que calificaba la generalidad de los programas universales como regresivos— y por concentrar la inversión pública social en los grupos más vulnerables mediante los llamados “programas focalizados”. Se postuló que, a diferencia de la provisión universal, caracterizada como muy costosa e ineficiente, la focalización podía permitir a los gobiernos reducir la pobreza de manera más efectiva y a menor costo. En el diseño de la política social se otorgó enorme importancia a eliminar los errores de inclusión y no se dio la misma relevancia a superar los errores de exclusión en los programas y acciones públicas. Asimismo, se perdió la idea de que la política social compete al conjunto de la sociedad y se reemplazó por el enfoque de que las destinatarias de la política social son las personas en situación de pobreza y extrema pobreza. La política social no era, en consecuencia, para toda la sociedad, sino únicamente para los pobres.

¹ Este apartado se basa en Sojo (1999 y 2007).

Esta falsa dicotomía entre focalización y universalismo era funcional a una propuesta global sobre política social que se articulaba en torno a los siguientes planteamientos: i) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado con recortes al gasto social; ii) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población y restringir la acción del Estado en materia de política social, cuestionando y evaluando negativamente el principio de universalidad de la política social y proponiendo el desmantelamiento relativo de las políticas universalistas; iii) preconizar la privatización relativa de los servicios sociales, incluso para los programas focalizados, y iv) postular que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del derrame y de la reactivación económica, garantizarían a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para utilizar los servicios privados (Sojo, 1990 y 2007). En la región se registraron algunas experiencias paradigmáticas en tal sentido.

En Chile, las reformas neoliberales emprendidas durante la dictadura apuntaron a desmantelar la solidaridad del financiamiento, acotar la prestación de servicios universales, lograr que la población no clasificada como pobre adquiriese servicios sociales de mercado, establecer subsidios a la demanda para que las personas que vivían en condición de pobreza tuvieran acceso a prestaciones de mercado y traspasar importantes funciones a los entes municipales en materia de salud primaria y educación. Gran cantidad de recursos se destinaron a privatizar el sistema de pensiones y a consolidar las instituciones de salud previsual. Por tanto, la focalización fue de la mano de profundos cambios en la dinámica de los sectores sociales.

Por su parte, de las medidas adoptadas en el Estado Plurinacional de Bolivia cabe destacar el papel que cumplió el Fondo Social de Emergencia —convertido más tarde en Fondo de Inversión Social— por el efecto de demostración que se pretendió atribuirle respecto de otros países de la región. Cuando se implantaron los fondos sociales de emergencia, la operación autónoma respecto de los ministerios y de los sectores sociales fue destacada como una de sus virtudes y postulada como garantía de agilidad, eficacia y eficiencia. En el marco de las políticas de ajuste, se consideraron poco los aspectos sociales. Se pretendía que el derrame brindara oportunidades para los pobres y que, en el corto plazo, los fondos sociales de emergencia compensaran en algo las pérdidas de ingreso de los sectores más afectados. Los fondos se destinaron a crear empleos de emergencia y a construir infraestructura de educación básica, salud primaria y agua y saneamiento en áreas pobres². Se trataba de programas asistenciales cuya visibilidad y efectos de demostración también cumplían un papel político, ya que para invertir los recursos se seleccionaron las zonas de mayor riesgo político. De ese modo se logró visibilidad política, a pesar de que la pequeña escala de dichos recursos y de su cobertura no posibilitaba efectos anticíclicos.

Las relaciones competitivas de los fondos sociales con lo sectorial, más que garantizar agilidad o eficiencia, incrementaron la fragmentación administrativa de las políticas sociales universales, pues se añadieron superposiciones y duplicidades, o se provocaron discontinuidades con la dinámica sectorial.

La institucionalidad asociada con los fondos de emergencia y de inversión social planteaba importantes problemas, ya que los vínculos con los ministerios sociales eran muy débiles. Estos fondos por lo general estaban a cargo de entidades autónomas y transitorias, que contaban con más financiamiento externo o cuyos funcionarios tenían sueldos muy superiores a los del resto de las instituciones públicas³. Como consecuencia, su continuidad y replicabilidad eran muy acotadas, puesto que la institucionalidad pública no contaba con tales recursos. Con el paso del tiempo, surgieron críticas que, por ejemplo, señalaban la importancia de vincular la dinámica de los fondos y programas para combatir la pobreza a los ministerios sectoriales, por considerar que estos tenían más infraestructura y proveían la mayoría de los servicios.

Diversas evaluaciones realizadas en la región indican que esa visión negativa de las políticas universales y la creencia de que los problemas de pobreza se iban a resolver fundamentalmente con programas focalizados se tradujeron en una determinada relación entre programas selectivos y sectoriales que, al coartar reformas indispensables de las políticas universales, tuvieron un efecto negativo en el mediano o el largo plazo.

En otros países de la región, la evolución en los años ochenta y noventa fue distinta. En el Brasil, por ejemplo, primó un ímpetu universalista en materia de política social, con fuerte asidero en la Constitución de 1988, acordada en la transición a la democracia y con grandes repercusiones en materia de política social, entre las que se destaca

² En general, los empleos creados fueron de pequeña escala y muy baja calidad, con bajas remuneraciones y sesgos desfavorables a las mujeres (Berar Awad, 1997).

³ Otros ejemplos son el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) del Perú y el Fondo de Inversión Social (FONVIS) de Venezuela (República Bolivariana de).

la implantación del Sistema Único de Salud (SUS), la Previsión Rural y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC). Es interesante considerar que en los años ochenta, la polémica en torno a la relación entre las políticas selectivas y universales en la lucha contra la pobreza no resultó en una opción por un acceso selectivo a los programas de asistencia social. Fue hacia mediados de la década de 1990 cuando se legitimaron políticas focalizadas de lucha contra la pobreza, pero no opuestas a los programas sociales de carácter universal. Se afirma que ese retraso en la instauración de políticas focalizadas permitió al Brasil beneficiarse de la experiencia latinoamericana y aprovechar un aprendizaje que coartó la creación de programas redundantes o ajenos a los servicios básicos de vocación universal, así como la instauración de fondos sociales de emergencia (Draibe, 2006, pág. 143).

El universalismo también avanzó en Colombia, donde con la compleja reforma de la salud se buscó tanto la cobertura universal del aseguramiento y de la prestación de servicios, como la competencia entre aseguradores y prestadores en el marco de un sistema solidario y descentralizado, cuyos beneficios y obligaciones se consolidaban en dos regímenes: contributivo (que se nutre de contribuciones obrero-patronales) y subsidiado. El sistema colombiano cuenta con importantes dispositivos para la solidaridad, como el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). La complejidad del diseño, no obstante, dificultó la confluencia de ambos regímenes en los plazos contemplados. En Costa Rica, país de arraigadas tradiciones universalistas, tampoco se registró un sesgo contra los recursos destinados a las áreas sociales. Incluso se consolidaron esfuerzos señeros en materia de políticas selectivas destinadas, por ejemplo, a estrechar la brecha digital con la introducción de la informática educativa, que empezó por las escuelas más pobres con un horizonte universalista de expansión de la cobertura, y cuyos objetivos claramente trascendían una orientación asistencial.

2. Vinculaciones entre políticas focalizadas y universales

Esa visión reduccionista de la política social gradualmente se vio erosionada por diversas razones y consideraciones, entre las que se destacan: a) la limitada viabilidad de establecer programas focalizados aislados, ya que, de hecho, la mayoría de los programas selectivos de la región suponía una relación con servicios sociales básicos como los de salud y educación, y b) el creciente reconocimiento de que el énfasis en políticas macro, sectoriales y focalizadas debe ser función de la profundidad y naturaleza específica de la pobreza en cada país. La focalización es más importante cuando la pobreza está muy concentrada y la capacidad de ejecución es buena, pero cuando la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es débil, el crecimiento económico, los factores relacionados con el mercado de trabajo y el apoyo de los servicios sociales básicos son las vías más efectivas para enfrentarla.

Asimismo, algunas experiencias exitosas de desarrollo en el sudeste de Asia revitalizaron los planteamientos de los organismos financieros internacionales sobre la necesidad de mejorar la distribución del ingreso en aras de un mayor crecimiento e integración social. Esto abrió espacio, nuevamente, a concepciones sobre el desarrollo que dan mayor importancia a las causas de la pobreza, no contraponen crecimiento y equidad, reconocen una relación complementaria entre Estado y mercado, y muestran cautela ante los mecanismos de mercado, por consideraciones tanto de eficiencia como de equidad. Estos cuestionamientos, que surgieron a mediados de los años noventa y desde entonces se han ido acentuando, así como las lecciones dejadas por los fracasos y limitaciones de los programas focalizados con perspectiva reduccionista, modificaron en diversa medida las orientaciones globales en materia de política social y focalización.

En ese contexto, se fortalecieron en la región visiones más abiertas respecto de la vinculación de programas selectivos con las políticas sectoriales, eminentemente de carácter universal. Entre otros aspectos, esto se expresó en la introducción paulatina de condicionalidades para acceder a ciertos beneficios (por lo general monetarios) de los programas de transferencias condicionadas que, al estar generalmente relacionadas con salud, nutrición y educación, se satisfacían en el marco de políticas sectoriales.

Se acotó el sentido de la selectividad, al fortalecerse la visión de que la complejidad de los objetivos de la política social trasciende la lucha contra la pobreza, que la propia lucha contra la pobreza es una tarea ingente que sobrepasa ampliamente a la focalización, que el carácter multifacético de la pobreza impone políticas integrales y heterogéneas e intervenciones diferenciadas, y que se debe incidir en las causas de la pobreza, haciendo hincapié en la adquisición de capacidades, destrezas y habilidades que permitan superarla, mediante la inserción social, económica y política (Sojo, 1999). Las prestaciones universales —inmersas por su naturaleza en la dinámica sectorial— constituyen una bisagra entre obligaciones y derechos, que actúa en un amplio espectro temporal e invierte en capacidades

humanas. Los efectos que se buscan pueden abarcar la restauración de la salud, la seguridad alimentaria o la mejora del acervo educativo de las personas, de modo que pueden darse en el mediano y largo plazo, y tener incluso un impacto intergeneracional.

La naturaleza asistencial o de inversión en capacidades humanas de los programas o las transferencias monetarias se relaciona con la estrategia en que se insertan las prestaciones. De allí que sea pertinente analizar las funciones simultáneas que ellos pueden cumplir, tales como actuar contra situaciones de pobreza crónica o efectos temporales de ajustes económicos, acercar o integrar la población objetivo a la oferta de educación y salud, o conocer sus efectos indirectos, como las modificaciones de las relaciones de poder en los hogares, cuando las mujeres son las depositarias de las transferencias monetarias o de otro tipo de beneficios condicionados y deben velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

En estos términos, los programas de transferencias condicionadas plantean contraprestaciones relacionadas, principalmente, con la inversión en capacidades humanas, mediante acciones de educación, nutrición y salud de niños y jóvenes. Se trata de combatir la deserción y el rezago escolar, y la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo. Las acciones en educación actúan a favor de una mayor escolarización y como mecanismo de prevención y erradicación del trabajo infantil. Para que esta tarea sea eficaz, se involucra a otros miembros de la familia, sobre todo a las mujeres. Está en juego, entonces, la existencia de una oferta sectorial que haga viable las contraprestaciones. Es decir, no solo que no existe una contraposición con la lógica sectorial, sino que la lógica debe ser complementaria (Serrano, 2005; CEPAL, 2006).

Entre las principales lecciones institucionales que es posible extraer de la experiencia de los programas de transferencias condicionadas implementados en la región desde fines de los años noventa o comienzos de la década de 2000 se destacan las siguientes:

- i) la necesaria coordinación de las políticas de superación de la pobreza con la política macroeconómica y las políticas de desarrollo productivo, y su vinculación con las reformas generales de política social;
- ii) la inserción estratégica de la focalización como complemento de las instituciones vigentes y no en competencia con ellas (tal inserción estratégica y complementaria tiene repercusiones globales en la política social y su ámbito institucional); establecer derechos y obligaciones de los destinatarios de las políticas tiene consecuencias y es preciso tomar medidas para que ellos puedan hacer efectivos esos derechos y obligaciones (en otras palabras, cuando se exige una contraprestación por parte de los destinatarios, debe garantizarse el acceso efectivo a una oferta pública, generalmente en materia de salud o educación);
- iii) la necesidad de velar para que los recursos destinados a estos programas sean sostenibles. En un sentido estricto, las prestaciones condicionadas no son radicalmente nuevas y el punto de inflexión de algunos programas de transferencias condicionadas contemporáneos que han tenido un efecto de demostración en la región es su cobertura (la cantidad de destinatarios) y, en algunos casos, el monto de los beneficios.

Por otra parte, cabe resaltar que la realización de las transferencias monetarias en forma eficiente, oportuna y acorde con los criterios de selección de destinatarios implica grandes desafíos en materia de gestión⁴. Desde hace mucho tiempo se ha insistido en la región en la heterogeneidad de la pobreza y sus consecuencias para la focalización, en términos de atender diversas carencias, y en las implicaciones que esto tiene en el diseño de los programas y de los criterios e instrumentos de selección de destinatarios (Raczynski, 1991; Vergara, 1990; CEPAL, 1994). En línea con esa preocupación, cada vez se reconoce más que los programas deben atender a las causas específicas de la pobreza y considerar su heterogeneidad, lo que exige intervenciones integrales y diferenciadas. Las transferencias condicionadas se relacionan con la institucionalidad sectorial, por lo que no deben estar divorciadas de ella y menos aún en competencia. Lo que se pretende es que estas transferencias contribuyan a la universalización y a salir de la pobreza (Cohn y Medeiros, 2004). Hay que considerar, no obstante, que la interrelación de los programas selectivos con la institucionalidad sectorial es un proceso en marcha, que puede estar sujeto a muchos ajustes.

En síntesis, experiencias muy diversas en la región indican que los programas de transferencias condicionadas no deben ni pueden ser sustitutos de la provisión de una oferta de servicios sociales de calidad. Si no hay preocupación por proveer servicios de salud y educación de calidad, se corre el riesgo de condicionar las transferencias monetarias a proveedores que son ineficaces para lograr mejoras de largo plazo en el bienestar y para combatir las causas de la pobreza y la desigualdad, así como su carácter intergeneracional. Esto lleva a plantear la ampliación de la cobertura

⁴ Ese tema se aborda en el capítulo III.

de estos servicios en las áreas pobres y a que se vele por una mejor calidad de las prestaciones (Rawlings, 2004, pág. 4; Serrano y Raczynski, 2003). Asimismo, se ha abierto un importante debate sobre la necesidad de incorporar o fortalecer el enfoque de derechos con relación a las transferencias monetarias, cuestionándose el carácter punitivo que en ocasiones adquieren las condicionalidades o contraprestaciones, o inclusive llamando a revisar la idea misma de condicionalidad.

3. Protección social y formas de financiamiento

Al igual que en la región cada día se evidencia más la necesidad de superar un enfoque reduccionista con relación a las políticas direccionadas a la superación de la pobreza y a las políticas sectoriales en general, también es fundamental superar la visión reduccionista y dicotómica de la relación entre la protección social contributiva y no contributiva.

Como lo ha planteado la CEPAL en la trilogía de la igualdad (CEPAL, 2014a, 2012a y 2010), y como hemos visto en el capítulo I, la superación de la pobreza y la desigualdad en América Latina es una tarea urgente y de gran magnitud, que exige cambios estructurales no solo en el ámbito económico y productivo, sino también en el papel del Estado y en la configuración de las políticas sociales. Esa visión no es coherente con posiciones restrictivas sobre el papel que le cabe al Estado en materia de protección social y de diversificación de riesgos, y que propugnan bajas coberturas y escasa diferenciación de riesgos en términos de protección social. Tal como lo ha planteado la CEPAL (2013, capítulo IV), tras estas posiciones subyace una propuesta de protección social eminentemente mercantilizada para los no pobres y de cobertura muy restringida para los pobres y, con ello, segmentada. De esta manera se cuestionan tanto la universalidad como la solidaridad del financiamiento. Como la diferenciación amplia de riesgos y los efectos redistributivos de la protección social se soslayan como objetivos, se cuestiona el financiamiento contributivo y se propone usar recursos fiscales para financiar coberturas restringidas. No se impugna, por tanto, la segmentación y estratificación de la protección social, ni se indaga mayormente en el carácter regresivo o progresivo de los recursos fiscales que a ello estarían destinados (por ejemplo, si son impuestos progresivos o indirectos) e incluso llega a preconizarse el uso de impuestos indirectos, pese a su regresividad. Desde el punto de vista de la CEPAL, es inconducente la visión dicotómica del financiamiento de la protección social que contraponen lo contributivo a lo no contributivo. Al recorrer el mapeo de la protección social, que fue brevemente aludido en el diagnóstico incluido en el capítulo I, resalta que las coberturas y sus desigualdades no dependen de esta variable: países que se ubican en las antípodas en cuanto al grado de cobertura de pensiones y de salud, en cuanto a las desigualdades en el acceso por ingreso o inserción laboral y en cuanto a la calidad de las pensiones (es decir, a los montos), no ocupan iguales posiciones ante el financiamiento contributivo o no contributivo de los recursos, que, además, en muchos países se articulan a escala sectorial. De allí que clasificar a los países conforme a tales ejes no resultaría muy aclaratorio.

Es importante señalar que la fuente de los recursos por sí sola no determina la estructura organizacional del sector, los mecanismos mediante los cuales se asignan los recursos, ni la precisión con que se determinan los beneficios (Palier, 2010; Kutzin, 2008; Gutiérrez, Acosta y Alfonso Sierra, 2012). En aras de avanzar contra la segmentación y hacia la equidad, evidentemente ello no exime de la necesidad de combinar los recursos contributivos con los no contributivos. En cuanto a la equidad, no obstante, la arquitectura de los sistemas de protección social determina sus fragmentaciones, segmentaciones y estratificaciones, que no dependen directamente del carácter contributivo o no contributivo de los recursos. También es crucial la manera específica en que ellos se combinan, lo que depende del andamiaje de esta arquitectura, que comprende, entre otros aspectos, la progresividad del financiamiento, la asignación de los recursos, la especificación de los beneficios, la calidad de las prestaciones, la eficacia y eficiencia del uso de los recursos, la regulación de las combinaciones público-privadas y la protección jurídica de los derechos (CEPAL, 2013).

Reviste entonces gran importancia evitar los postulados dicotómicos sobre el financiamiento de la protección social y sus coberturas, reconocer el papel que cumple en la protección social el financiamiento contributivo —y en especial el aseguramiento de salud y de las pensiones asociadas con el mercado de trabajo y con el trabajo no remunerado— y avanzar hacia una convergencia y menor estratificación de las prestaciones en los ámbitos de la protección social, donde estén presentes tanto recursos contributivos como no contributivos (Sojo, 2015).

B. La superación de la pobreza a partir de un enfoque de protección social y derechos

En torno al año 2000, en la región se comienzan a instaurar con más fuerza conceptos como la garantía de derechos (humanos, económicos, sociales y culturales) y la ciudadanía plena en los enfoques que guían la política social (CEPAL, 2000, 2006 y 2007) y que dan cuenta de una preocupación explícita por lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico y disminuir la alta desigualdad prevalente. Así, las personas pasan a ser consideradas como ciudadanos titulares de derechos (Cecchini y Martínez, 2011).

Como se verá a continuación, esos cambios en los enfoques que guían a las políticas de protección social también han transformado el papel de los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza. En ese contexto, y aunque no se pueda afirmar que los sistemas de protección social de la región estén encauzados en una ruta nítida de avance hacia modelos universales, los Estados han redoblado los esfuerzos para ampliar la cobertura de transferencias monetarias y de servicios a la población que vive en condiciones de pobreza y —en algunos casos— a la población vulnerable.

Si bien la protección social responde a riesgos que enfrenta toda la población, se debe vincular de diversas maneras a la superación de los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad, para mejorar la capacidad de los pobres de enfrentar riesgos contingentes; actuar contra la reproducción intergeneracional y el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al limitar que las familias hipotequen a futuro activos clave para el desarrollo humano, como la salud y la educación; y facilitar la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a aquellos grupos más vulnerables frente a riesgos, particularmente a los niños, los ancianos y las mujeres. En ese sentido, la protección social debería garantizar un grado de bienestar que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados indispensables para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente. Mediante la vinculación a sus prestaciones y actividades, los programas de transferencias condicionadas pueden servir como puerta de acceso de las personas pobres y vulnerables a sistemas integrales de protección social. Uno de los principales desafíos que enfrentan los países de la región para avanzar hacia la universalización de la protección social es la integración de instrumentos de protección social de naturaleza no contributiva de superación de la pobreza con la protección social contributiva. A su vez, la protección social contributiva puede ampliarse mediante diversos mecanismos de formalización del trabajo destinados tanto a los asalariados como a otras formas de ocupación. La integración en verdaderos sistemas debe garantizar la coordinación de varias acciones, así como de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiamiento, implementación, regulación, supervisión y evaluación (Cecchini y Martínez, 2011).

También, como se ha destacado en las secciones anteriores, es indispensable el vínculo con la protección no contributiva de carácter universal. En este contexto, es crucial evitar el malentendido de identificar la protección social no contributiva con aquella destinada a los grupos pobres de la población, dado que esta protección social excede a los programas destinados a combatir la pobreza. En la región existen numerosas expresiones de protección social no contributiva de carácter universal en cuanto a las coberturas y prestaciones, sobre todo en el sector de la salud. Entre ellas se destacan, por ejemplo, el Sistema Único de Salud (SUS) en el Brasil o los entrelazamientos de financiamiento contributivo y no contributivo en Colombia y Costa Rica.

Concebir la protección social como una política universal que da acceso igualitario a todos los ciudadanos no implica proveer servicios uniformes para una población heterogénea, sino adaptar dichos servicios para cubrir brechas diferenciadas y asegurar a todos el goce de los derechos. De esta manera, la orientación universalista no está reñida con la focalización, sino que la segunda está al servicio de la primera, sobre la base del reconocimiento de las diferentes condiciones en que se encuentran las personas (por edad, sexo, raza, etnia, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otras) (CEPAL, 2000).

Como los mercados laborales no han logrado convertirse en una puerta de acceso universal a la protección social (CEPAL, 2006), en los últimos años se ha utilizado en diversos países de la región una amplia batería de instrumentos de formalización y flexibilización de los criterios de elegibilidad para la cobertura contributiva, que han permitido ampliarla, aspectos que serán abordados en el capítulo IV. Por otra parte, el esfuerzo por universalizar la protección social atañe al menos a cuatro esferas en las que se redefinen las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo, la focalización y la universalidad, y el sujeto aportante y el receptor de la prestación: i) jubilaciones, pensiones y otras

transferencias monetarias a los adultos mayores; ii) transferencias monetarias a familias con hijos; iii) acceso a servicios y aseguramiento de salud, y iv) protección a los trabajadores (seguros de enfermedad y de desempleo, sumados a las políticas de derechos laborales, como indemnización, horas extra y licencias) (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

C. Los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza: balance de la experiencia

Las transferencias de ingresos para la superación de la pobreza —principalmente destinadas a familias con hijos— constituyen una pieza importante de los sistemas de protección social en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Se trata de programas de carácter no contributivo, ya que las familias destinatarias reciben transferencias monetarias del Estado, independientemente de su participación en el mercado de trabajo formal y de la cotización en los seguros sociales (Filgueira, 2014). El acceso a estos programas, financiados por las rentas generales mediante tributación tanto directa como indirecta, se logra sobre todo por criterios de necesidad. En la región, estos planes asumen básicamente la forma de programas de transferencias condicionadas o con corresponsabilidad, pero incluyen también transferencias no condicionadas y asignaciones familiares (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1

Diferencias en los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza

Los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza que actualmente funcionan en la región difieren de manera considerable en parámetros clave como las prestaciones que ofrecen (transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, programas de capacitación y microcrédito, entre otras), la modalidad con que se entregan, la existencia o no de condicionalidades, la presencia y severidad de las sanciones, y las vinculaciones interinstitucionales. También difieren en la población a la que llegan y en los niveles de inversión que implican.

En algunos programas (como Progresá y Oportunidades (ahora Prospera), de México, Más Familias en Acción, de Colombia, o Juntos, del Perú), el principal objetivo es promover el desarrollo humano de la población pobre, lo que en la práctica significa aumentar sus niveles de utilización de la educación pública y los

servicios de salud, eliminando las barreras de acceso. En otros (como *Bolsa Familia*, del Brasil), la transferencia monetaria se entiende como un derecho de ciudadanía y las condicionalidades vinculadas a la salud y la educación como parte del reforzamiento del acceso a esos derechos. Otros programas (como Chile Solidario o la Red Unidos de Colombia) consisten más bien en estructuras de articulación, que pretenden garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión. Los programas vigentes en la Argentina y el Uruguay, si bien incorporan condicionalidades, son considerados una extensión a los trabajadores informales de las asignaciones familiares tradicionalmente provistas a los trabajadores formales. En la República Bolivariana de Venezuela, las misiones sociales son el instrumento por excelencia de superación de la pobreza.

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

Los programas de transferencias condicionadas se han convertido en una importante innovación en el campo de los planes de superación de la pobreza en las últimas dos décadas, tanto porque han logrado cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas, como porque han introducido nuevas formas de gestión pública, como las relacionadas con los procesos de selección y registro de los destinatarios. Los programas de transferencias condicionadas tienen por objeto reducir la pobreza mediante el aumento de los recursos monetarios de las familias para lograr satisfacer sus necesidades básicas y, en paralelo, fortalecer las capacidades humanas de sus miembros. Las familias con niños deben cumplir ciertos compromisos en los ámbitos de 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.

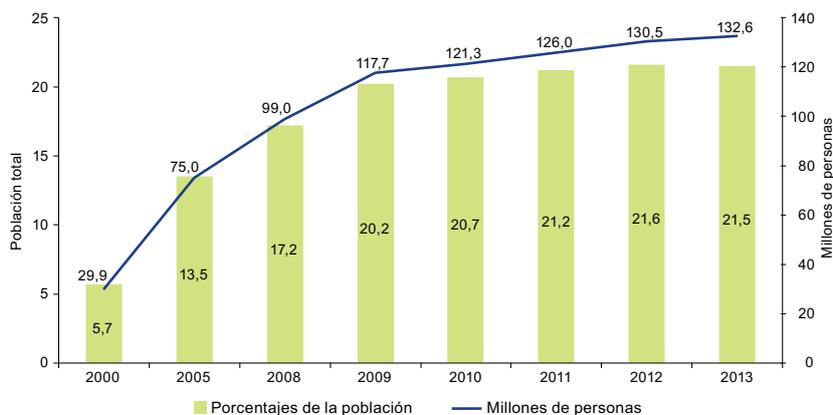
1. Evolución de los programas de transferencias condicionadas en la región: cobertura, montos e inversión

Los programas de transferencias condicionadas surgieron a mediados de la década de 1990 en el Brasil y México⁵. Desde entonces han crecido mucho: alrededor del año 2000 se estaban implementando en 5 países (Brasil, Ecuador,

⁵ En el Brasil a nivel local, en 1995, en las ciudades de Campinas y Riberão Preto y en el Distrito Federal, y en México a nivel nacional, en 1997, con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

Honduras, México y Nicaragua) y en 2014 ya existían programas de este tipo en 20 países de la región (Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, y Uruguay). De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, mientras la cobertura de estos programas alrededor de 2000 era del 5,7% de la población regional, en 2013 había subido al 21,5% (véase el gráfico II.1).

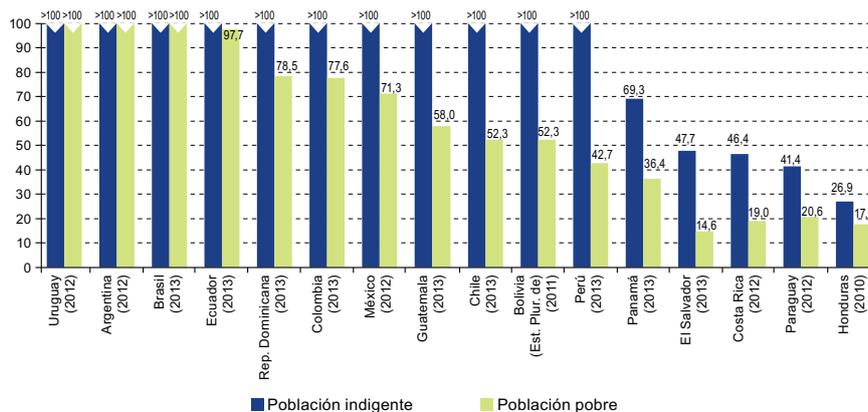
Gráfico II.1
América Latina y el Caribe (21 países): población que vive en hogares que participan en programas de transferencias condicionadas, 2000-2013
(En porcentajes de la población total y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

A pesar de esa significativa ampliación, la cobertura de los programas de transferencias condicionadas aún es muy heterogénea entre los países. Como se evidencia en el gráfico II.2, aunque en la mayoría de los países analizados la cobertura de los programas sea de una magnitud comparable a la totalidad de las personas que viven en situación de indigencia, en cinco de ellos esos porcentajes varían entre el 26,9% y el 69,3%. En lo que se refiere a la población en situación de pobreza, los porcentajes de cobertura son bastante inferiores: en apenas 4 de los 16 países considerados, esas cifras son iguales o cercanas al 100%, en 6 de ellos se sitúan entre el 52,3% y el 78,5%, en 2 son cercanas al 40% y en los otros 4 países son cercanas o inferiores al 20%.

Gráfico II.2
América Latina (16 países): cobertura de los programas de transferencias condicionadas, 2010-2013^a
(En porcentajes de la población indigente y pobre)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>; y *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, 2014.

^a La cobertura de los programas de transferencias condicionadas en relación con la población indigente y pobre no toma en cuenta los errores de inclusión y exclusión.

Otro aspecto importante a ser considerado en el análisis es el monto de las transferencias. Como puede verse en el cuadro II.1, esta cifra también registra grandes variaciones de un país a otro⁶. Un ejercicio de Cecchini y Vargas (2015) sobre la base de datos de 2011 muestra que, en el promedio regional, los montos mínimos de las transferencias (de acuerdo con las reglas de operación de los programas) representan el 32% del déficit mensual medio de recursos de la población extremadamente pobre y el 15% del déficit de la población pobre. A su vez, el monto máximo de las transferencias corresponde al 86% del déficit medio mensual de las familias en extrema pobreza y al 44% de aquellas en situación de pobreza.

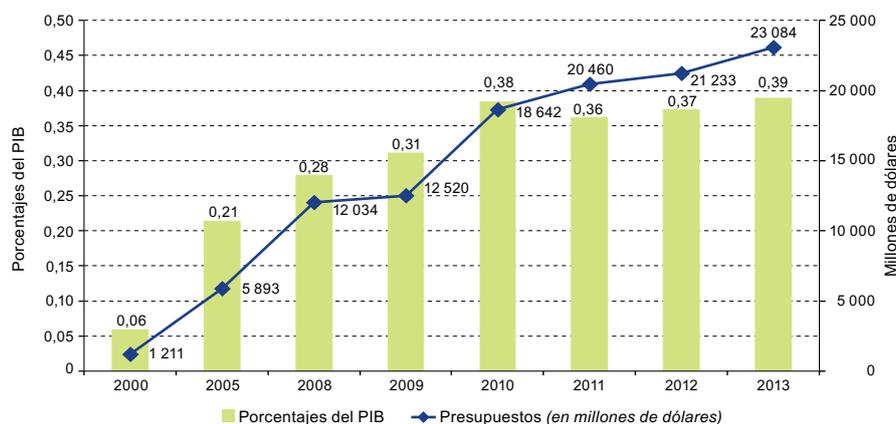
Cuadro II.1
América Latina (10 países): monto per cápita mensual de las transferencias condicionadas,
basado en encuestas de hogares, alrededor de 2011 y 2013
(En dólares de 2005 y como porcentaje de las líneas de indigencia y de pobreza)

País y programa	Dólares de 2005		Monto como porcentaje de la línea de indigencia		Monto como porcentaje de la línea de pobreza	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Bolivia (Estado Plurinacional de), Bono Juancito Pinto o Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla"	0,57	0,51	2,4	2,0	1,4	1,2
Chile, Asignación Social	10,67	9,16	22,9	18,4	13,7	11,4
Colombia, Familias en Acción	11,98	...	44,6	...	23,4	...
Ecuador, Bono de Desarrollo Humano	8,33	10,17	25,0	29,1	15,3	17,6
Honduras, Programa de Asignación Familiar (PRAF)	3,67	...	11,6	...	6,6	...
México, Oportunidades	10,29	10,20	16,1	14,5	9,8	9,1
Panamá, Red de Oportunidades	6,84	5,76	18,3	14,6	11,1	9,1
Paraguay, Tekoporã	4,99	3,48	16,7	11,6	10,4	7,2
Perú, Juntos	4,87	4,70	18,5	18,7	8,9	8,7
Uruguay, Tarjeta Uruguay Social	31,94	41,19	68,2	83,8	37,2	46,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Otro rasgo destacable de la evolución de los programas de transferencias condicionadas en la región, que está directamente relacionado a la ampliación de su cobertura, es el incremento de los recursos involucrados en el financiamiento de dichos programas que, de todos modos, siguen siendo modestos. Alrededor del año 2000, la inversión pública en programas de transferencias condicionadas equivalía al 0,06% del PIB de la región, mientras que en 2013 dicho porcentaje equivalía al 0,39% del PIB regional (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3
América Latina y el Caribe (21 países): inversión pública en programas de transferencias condicionadas, 2000-2013
(En porcentajes del PIB y millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

⁶ En el cuadro II.1 los montos per cápita mensuales de las transferencias condicionadas corresponden a los mínimos y máximos informados en las reglas de operación de los programas.

2. Los programas de transferencias condicionadas y sus efectos sociales y económicos

Un elevado número de evaluaciones de impacto permiten analizar los resultados obtenidos por los programas de transferencias de ingresos —especialmente los programas de transferencias condicionadas— para la superación de la pobreza en los diferentes países de la región, tanto en relación con los indicadores de pobreza de ingresos, como respecto de los indicadores de educación, salud y nutrición. Como se verá más adelante, los resultados son promisorios en lo que respecta a la disminución de brechas sociales y a coberturas, pero también son relevantes respecto del objetivo redistributivo de la política social, con ajustes a la distribución del ingreso primario, y de los beneficios económicos que esta genera, no solo en los destinatarios directos, sino en el conjunto de la economía.

A continuación se resumen algunos de los aprendizajes que dejan estos estudios.

a) Efectos en pobreza y desigualdad

Los programas de transferencias condicionadas aplican procedimientos y técnicas de selección de los destinatarios que minimizan los errores de exclusión (familias que satisfacen los criterios de elegibilidad, pero no participan en el programa) e inclusión (familias que no satisfacen los criterios de elegibilidad, pero participan). Los efectos sobre los indicadores de pobreza y desigualdad dependen entonces de la calidad de la focalización, la amplitud de su cobertura y el monto de las transferencias. Dado que las transferencias tienden a focalizarse en los más pobres, pero no siempre representan un monto elevado (véase el cuadro II.1), el impacto en la pobreza —más que sobre el índice de recuento (FGT_0)— se observa sobre todo en los indicadores relativos a la parte más baja de la distribución del ingreso, como la brecha de pobreza (FGT_1) y la severidad de la pobreza (FGT_2) (Cruces y Gasparini, 2012; Veras Soares, 2009). Esto significa que el impacto se expresa principalmente en acercar los ingresos de los hogares a la línea de pobreza o extrema pobreza, pero no necesariamente en superarlas⁷.

La evidencia de los efectos positivos de los programas de transferencias condicionadas sobre 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 significativos⁸. Se trata principalmente de países de renta media-alta. En el caso del Brasil, por ejemplo, según Soares (2012), el Programa *Bolsa Família* contribuye a una reducción del 8% del índice de recuento de la pobreza (FGT_0), del 18% de la brecha de pobreza (FGT_1) y del 22% de la severidad de la pobreza (FGT_2). En los países en que la cobertura y el monto de las transferencias son inferiores (generalmente países de renta más baja) no se observan mayores repercusiones en materia de pobreza. En el caso de Honduras, Guerreiro Osório (2008) concluyó que el monto reducido de las transferencias del Programa de Asignación Familiar (PRAF) solo lograba disminuir la pobreza en 0,02 puntos porcentuales.

Mediante el ejercicio de simulación aritmética realizado por Amarante y Jiménez (2013) para nueve países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) con microdatos de las encuestas de hogares de 2011, con el objetivo de medir el efecto de los programas de transferencias condicionadas sobre la pobreza de ingresos se llegó a resultados similares: los efectos son mayores respecto de la reducción de la brecha de pobreza y especialmente en su severidad, y los efectos sobre la incidencia son más reducidos.

Por otra parte, cabe advertir que para evaluar el impacto de los programas de transferencias condicionadas en la reducción de la pobreza no basta con medir sus efectos inmediatos sobre los ingresos en un año determinado a partir de los datos de las encuestas de hogares. Además de los montos de las transferencias, hay que tomar en cuenta si el tiempo durante el cual estas se reciben permite a las familias superar ciertos umbrales de carencias y con ello estar en mejores condiciones para invertir en las capacidades de los niños, tener una inserción laboral más digna, invertir en pequeños emprendimientos o actividades agrícolas, y así mejorar su inclusión económica (CEPAL, 2012b; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). Difícilmente el impacto de los programas de transferencias condicionadas en

⁷ El indicador más utilizado para medir la pobreza —el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o “índice de recuento”— corresponde al FGT_0 de la familia de índices paramétricos de medición de la pobreza de Foster, Greer y Thorbecke (1984). El FGT_1 es el indicador de brecha de pobreza, que pondera el porcentaje de personas pobres por el déficit relativo de sus ingresos con respecto al valor de la línea de pobreza. A su vez, el FGT_2 asigna un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza, al elevar al cuadrado el déficit relativo de ingresos (CEPAL, 2014b).

⁸ Este es el caso de la Argentina (Agis, Cañete y Panigo, 2010; Cruces y Gasparini, 2012; Lustig, Pessino y Scott, 2013), el Brasil (Cruces y Gasparini, 2012; Fiszbein y Schady, 2009; Lustig, Pessino y Scott, 2013; Soares, 2012; Veras Soares y otros, 2006), el Ecuador (Naranjo, 2008; Fiszbein y Schady, 2009), Jamaica (Fiszbein y Schady, 2009), México (Cruces y Gasparini, 2012; Fiszbein y Schady, 2009; Lustig, Pessino y Scott, 2013) y el Uruguay (Colafranceschi y Vigorito, 2013; Cruces y Gasparini, 2012; Lustig, Pessino y Scott, 2013).

los ingresos tendrá consecuencias que trasciendan la duración de las transferencias si estas no se complementan con otros programas o intervenciones orientadas a brindar acceso a la batería de políticas sectoriales y programas de promoción social que fomenten la inserción laboral y productiva de sus destinatarios.

b) Efectos en capacidades humanas

Respecto del fortalecimiento de las capacidades humanas en áreas como educación, salud y nutrición, las evaluaciones de impacto de los programas de transferencias condicionadas revelan que se han producido avances en materia de acceso a las escuelas y a los servicios de salud. También indican que los resultados en el aprendizaje, el estado de salud y la situación nutricional dependen, en gran medida, de la cantidad y calidad de la oferta de servicios públicos. Sin embargo, los resultados no son homogéneos y varían según el indicador, el país, el programa, el área de residencia y la edad de las personas que participan en los programas. Las evaluaciones de los efectos sobre las capacidades humanas no siempre logran aclarar cuál es el canal que permite obtener dichos resultados, ni la relación de causalidad que existe entre ellos. En particular, no sabemos si los efectos positivos se deben principalmente al incremento del ingreso disponible de las familias pobres (“efecto ingreso”) o a los compromisos que deben adquirir para obtener las transferencias (“efecto condicionalidades”) (Cecchini, 2013). No obstante, en el diseño de los programas de transferencias condicionadas existe la hipótesis explícita o tácita de que estas mejoras están muy relacionadas con las condicionalidades.

En los componentes de educación de los programas de transferencias condicionadas, en general los efectos se observan en incrementos de la matrícula y la asistencia escolar. Estos tienden a ser mayores en países donde los niveles de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban altas tasas de deserción (como el paso de la primaria a la secundaria) y en los hogares y localidades más pobres. Las evaluaciones de impacto proveen poca información sobre el aprendizaje de los niños (Cecchini, 2014). En el caso de los componentes de salud y nutrición, se observan aumentos de los indicadores de acceso a la salud, como la cobertura de controles de crecimiento para niños, los controles médicos preventivos y las vacunaciones. La evidencia respecto del estado de salud y nutricional de los niños es más heterogénea (Hoddinott y Bassett, 2009; Cecchini y Veras Soares, 2014) (véase el recuadro II.2).

Recuadro II.2

Efectos de los programas de transferencias condicionadas sobre las capacidades humanas

En materia de educación, salud y nutrición, en la región existe un gran número de evaluaciones acerca del impacto de los programas de transferencias condicionadas sobre diferentes variables, cuyos principales resultados se resumen a continuación.

En educación, los aumentos de la matrícula y la asistencia escolar son los efectos más comúnmente observados. En México, De Brauw y Hoddinott (2008) identifican, para el caso del componente educativo de Progresá, un aumento significativo de la probabilidad de asistir a la escuela. Asimismo, como resultado de Oportunidades, se ha encontrado que las brechas de género en la matrícula en la secundaria, sobre todo en zonas rurales, prácticamente han desaparecido (Parker, 2003 y 2004). Este programa también ha tenido efectos positivos en lo que respecta a incrementos en la matrícula y las tasas de promoción de los niños indígenas (Escobar y de la Rocha, 2002 y 2008). En otras evaluaciones (SEDESOL, 2008) se verifican notorios avances en la disminución de la deserción escolar, el aumento de la matrícula escolar y el mejoramiento de las calificaciones, aunque todo esto se da en zonas geográficas, rangos de edad y niveles de escolaridad específicos. De manera similar, la asistencia escolar ha aumentado como consecuencia de la implementación de programas de transferencias condicionadas en el Brasil, Colombia, Jamaica, el Paraguay y la República Dominicana. En el Brasil, Silveira Neto (2010) encuentra que la tasa de asistencia escolar para alumnos de 7 a 14 años aumenta entre 2,2 y 2,9 puntos porcentuales, según la metodología de

análisis utilizada. De Brauw y otros (2012), observan que en el período 2005-2009, las tasas de asistencia para niños y niñas de entre 6 y 15 años que participan en el programa *Bolsa Familia* aumentaron entre un 4,1% y un 4,5%, según el grupo de control. En Colombia, Attanasio y otros (2008) constatan que el programa Familias en Acción aumenta la asistencia escolar más entre los niños de secundaria que de primaria, lo que se puede atribuir a los niveles ya altos de asistencia en la primaria antes de la implementación del programa. En Jamaica, el Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) aumenta en 0,5 días por mes la asistencia escolar de niños de entre 6 y 17 años, lo que representa un resultado importante si se consideran las muy elevadas tasas de asistencia (96%) (Levy y Ohls, 2007). En el Paraguay, el programa Tekoporá ha contribuido a aumentar un 2,5% la tasa de matrícula entre los niños de familias destinatarias, mientras la tasa de asistencia escolar se eleva entre 5 y 8 puntos porcentuales (Veras Soares, Pérez Ribas e Hirata, 2008). En la República Dominicana, el programa Solidaridad ha incrementado en 14 puntos porcentuales la probabilidad de asistir a la escuela entre los niños de 14 a 16 años (Programa Solidaridad, 2008).

También hay evidencia de efectos sobre otras variables, como la repitencia y el abandono escolar o la conclusión de la secundaria. En el Brasil, Oliveira y Soares (2013), encuentran efectos positivos de *Bolsa Familia* sobre la repitencia escolar, ya que el programa disminuye un 11% la probabilidad de que

Recuadro II.2 (conclusión)

los alumnos que participan repitan los cursos. Tanto De Brauw y otros (2012) como Cirenó, Silva y Proença (2013) verifican disminuciones en las tasas de abandono escolar como efecto de participar en *Bolsa Família*, del rango del -1,9% al -2,9% en el primer caso y del -0,1% en el segundo. De Brauw y otros (2012) también constatan efectos positivos de *Bolsa Família* sobre la progresión al siguiente grado escolar, algo particularmente significativo para las jóvenes de 15 años. En Colombia, Baez y Camacho (2011) encuentran que los alumnos que participan de Familias en Acción tienen entre 4 y 8 puntos porcentuales más de probabilidades de terminar la secundaria en comparación con el grupo de control, y estiman que esto implicaría entre 100.000 y 200.000 más graduados de los que existirían sin el programa de transferencias condicionadas.

De todas formas, es claro que una mayor retroalimentación y coordinación entre los programas de transferencias condicionadas y otros tipos de programas educativos puede llevar a importantes mejorías en los procesos y resultados en la educación. Al respecto, Gertler, Patrinos y Rubio-Codina (2007) han evaluado el papel de las políticas de educación en las escuelas mexicanas donde un gran porcentaje de estudiantes participa en Oportunidades y encuentran que los programas que buscan empoderar a las asociaciones de padres —en particular el programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), que forma parte de un programa más amplio de Compensación Educacional— logran disminuir la repetición y la deserción escolar.

En el campo de la salud, las evaluaciones muestran cambios positivos en el acceso a los controles preventivos de salud y la cobertura de inmunización. Respecto de la salud preventiva, en México, la utilización de los servicios de salud pública para controles de salud (de niños y adultos) y monitoreo del estado nutricional (de niños) aumentó más rápidamente en las localidades que participaban en Progresá que en las localidades de control (Gertler y Boyce, 2001). Una evaluación más reciente de Oportunidades ha confirmado estos resultados tanto en áreas rurales como urbanas (Gutiérrez y otros, 2005). En Jamaica, los controles médicos aumentaron un 38% entre los niños menores de 6 años que participan del programa PATH (Levy y Ohls, 2007). En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2006) señaló un incremento de un 30% en la proporción de niños menores de 2 años que asisten a las clínicas de salud. De manera similar, en El Salvador, los controles aumentaron 10 puntos porcentuales entre los niños menores de 1 año (IFPRI/FUSADES, 2010). En Guatemala, sin embargo, no se registró un impacto significativo en el uso de servicios preventivos de salud por parte de los niños que participan en el programa Mi Familia Progresá (Gutiérrez, 2011). Evaluaciones de impacto llevadas a cabo en el Brasil (De Brauw y otros, 2012) y el Perú (Perova y Vakis, 2009; Sánchez y Jaramillo, 2012) revelan que los niños que participan en los programas de transferencias condicionadas tienen mayores probabilidades de ser vacunados.

En El Salvador, entre 2006 y 2007, el programa Red Solidaria (hoy llamado Comunidades Solidarias) logró aumentar significativamente el porcentaje de nacimientos atendidos por personal calificado (16,5 puntos porcentuales), así como el porcentaje de nacimientos en un centro de salud (17 puntos porcentuales) (De Brauw y Peterman, 2011). La condicionalidad explícita de este programa de transferencias condicionadas no es efectuar el parto en un centro de salud o con personal calificado, sino asistir a los controles prenatales. Por lo tanto, como destacan De Brauw y Peterman (2011), la forma mediante la cual se genera el impacto no es inmediatamente obvia y puede depender de una combinación del efecto ingreso, el efecto

de otras condicionalidades, la participación de las mujeres en capacitaciones en salud y el aumento de su poder de decisión, y el mejoramiento de la oferta de servicios de salud.

En el Brasil, Jannuzzi y Pinto (2014) identifican, entre los participantes del programa *Bolsa Família*, los siguientes efectos: aumento del número de controles prenatales de las mujeres embarazadas (1,6 controles más respecto de las mujeres embarazadas que no participan) y disminución del 19% al 5% de las mujeres que no se habían controlado, peso más elevado de los niños al nacer y mayor proporción de niños alimentados exclusivamente con leche materna en los primeros seis meses de vida.

Los efectos en los resultados nutricionales y antropométricos, así como en el estado de salud, son variados. Los programas de transferencias condicionadas no tienen condicionalidades respecto del estado nutricional de los niños, pero a veces incluyen prestaciones específicas para mejorar la nutrición, como capacitaciones y consejerías en salud para las madres. Los programas que proveen prestaciones nutricionales, tales como Oportunidades, Más Familias en Acción, *Bolsa Família*, Bono de Desarrollo Humano y la extinta Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua, han mejorado los indicadores de nutrición de los niños en edad preescolar. En el caso de México, Gertler (2004) señala que los niños tratados son 0,96 cm más altos y tienen un 25,5% menos de probabilidades de ser anémicos que los niños en el grupo de control. Fernald, Gertler y Neufeld (2008) muestran que el aumento de la transferencia monetaria se asocia con una prevalencia menor de atrofia y niños con sobrepeso. En Colombia, los niños que participan en Familias en Acción son 0,45 cm más altos que los niños en el grupo de control (DNP, 2006) y tienen menores probabilidades de desnutrición (Attanasio, Trias y Vera-Hernández, 2009). Sin embargo, Tekoporá en el Paraguay y el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) en Honduras no muestran tales efectos positivos (Barrios, Galeano y Sánchez, 2008; Bassett, 2008; Hodinott y Bassett, 2009). Las evaluaciones del programa *Bolsa Família* del Brasil evidenciaron mejoras en algunos indicadores antropométricos como el peso, la estatura y el índice de masa corporal en niños menores de 5 años.

En relación con el impacto sobre las enfermedades de los niños, Attanasio, Trias y Vera-Hernández (2009) han encontrado una disminución de la prevalencia de la disentería y las enfermedades respiratorias agudas entre los niños que participan en Familias en Acción. En México, SEDESOL (2008) ha observado un significativo descenso en el número de días de enfermedad de los niños que participan en Progresá/Oportunidades, mientras que en una evaluación realizada por Fernald, Gertler y Neufeld (2008) no se encontró una disminución significativa de las tasas de enfermedad de los niños como resultado de la implementación de Oportunidades.

Por último, Rasella y otros (2013) indican que *Bolsa Família* ha contribuido a disminuir significativamente (un 17% entre 2004 y 2009) la mortalidad de los niños menores de 5 años en el Brasil gracias a su impacto sobre algunas causas de muerte infantil relacionadas con la pobreza, como la malnutrición y la disentería. Los autores muestran, asimismo, que esos efectos han sido más expresivos en los municipios en que la cobertura del programa era más extendida y el tiempo de permanencia de las familias era igual o superior a cuatro años. Evidencian también la importancia de la acción combinada entre *Bolsa Família* y el Programa de Salud de la Familia, la principal estrategia de atención primaria a la salud existente en el país, que actualmente abarca el 54,8% de la población, en especial en áreas carentes y rurales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los autores citados.

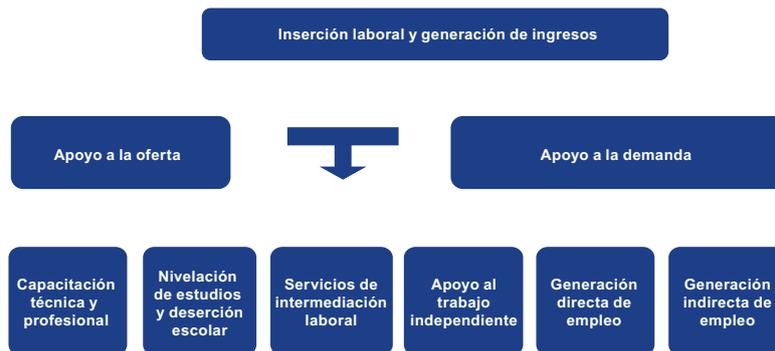
3. Los programas de transferencias condicionadas y el reto de la inclusión laboral y productiva

En los orígenes de varios programas de transferencias condicionadas de la región se partía del supuesto de que los niños de los hogares destinatarios, gracias a sus mayores niveles de educación, salud y nutrición, una vez llegados a la edad de trabajar, se insertarían de mejor manera en el mercado laboral, lo que permitiría a sus familias superar la pobreza por sus propios medios. Por este motivo, inicialmente no se incorporaron en estos programas medidas específicas de inclusión laboral para los jóvenes o los adultos en edad de trabajar que participaban en ellos.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la dimensión laboral ha ido adquiriendo cada vez más importancia en relación con los programas de transferencias condicionadas. Esto se debe a la constatación de que, hasta ahora, las transferencias condicionadas han contribuido más al alivio de la pobreza que a una verdadera ruptura de su reproducción intergeneracional, basada en una mejor inclusión laboral. Se puede afirmar entonces que una preocupación común para los programas de la región es combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones actuales y futuras de inclusión laboral y generación de ingresos.

En los últimos años, por lo menos 15 países han implementado servicios de inclusión productiva y laboral para los jóvenes y adultos en edad de trabajar que participan en los programas de transferencias condicionadas⁹. Los servicios pueden clasificarse en dos grandes categorías: una de apoyo a la oferta y otra de apoyo a la demanda de trabajo (véase el diagrama II.1). México constituye un caso ejemplar, ya que en 2014 se creó el nuevo programa de transferencias condicionadas Prospera, sucesor del programa Oportunidades, con el propósito de articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, con énfasis en aquellos relacionados con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico y la inclusión financiera y laboral.

Diagrama II.1
Tipología de programas de inserción laboral y generación de ingresos asociados a los programas de transferencias condicionadas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10, Santiago, mayo de 2014.

Dentro de los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo, se encuentran aquellos que fomentan la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria. Los programas de capacitación técnica y profesional —como el Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeQ) y el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo para los destinatarios de *Brasil Sem Miséria* (Pronatec/BSM) en el Brasil, o Jóvenes en Acción y el Ingreso para la Prosperidad Social en Colombia— representan uno de los principales servicios que se ofrecen a los jóvenes y adultos que viven en hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas. Su objetivo es incrementar los activos de las personas, a través del mejoramiento de sus conocimientos y capacidades. Los instrumentos de este tipo de programas pueden ser de capacitación tradicional, que apunta al desarrollo y adquisición de conocimientos para desempeñar un oficio,

⁹ Según información proveniente de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL (véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>), estos países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago y Uruguay.

así como de capacitación por competencias, que consiste en el desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Asimismo, si bien casi todos los programas de transferencias condicionadas incluyen entre sus corresponsabilidades la matrícula y asistencia a la escuela de niños y niñas hasta los 18 años, algunos (como los programas Progresar de la Argentina y Jóvenes con Prospera de México) incorporan en su componente de educación becas específicas para evitar la deserción escolar de los jóvenes y para la nivelación de estudios de los mayores de edad.

Los programas que buscan ampliar la demanda laboral o generar vínculos con potenciales empleadores están compuestos por las siguientes acciones: i) apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento; ii) generación directa de empleo, y iii) generación indirecta de empleo (CEPAL/OIT, 2014).

Los programas de apoyo al trabajo independiente pueden orientarse a proveer capital semilla o facilitar el acceso al crédito para que los destinatarios de los programas de transferencias condicionadas —que tienen un acceso limitado a los servicios de crédito tradicionales debido a la falta de activos— puedan poner en marcha y mejorar pequeños negocios. También ofrecen capacitaciones en temas como ahorro y finanzas, planificación económica, microempresa y liderazgo. Ejemplos de estos programas son el Crédito Productivo Solidario del Ecuador, complementario al Bono de Desarrollo Humano, y el programa de microcrédito productivo *Crescer*, que forma parte del plan *Brasil Sem Miséria*. La generación directa de empleo consiste en la expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos de emergencia o planes de desarrollo local que operan ofreciendo puestos de trabajo temporales a los adultos en edad de trabajar que viven en hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas. Estas acciones han sido implementadas frente a situaciones de crisis económicas, como ocurrió en la Argentina con el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) o en el Uruguay con el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007). En el Brasil, el PlanSeQ, vinculado con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), puso en marcha acciones para fomentar el empleo en los sectores de infraestructura, construcción civil, vivienda y turismo. A su vez, la generación indirecta de empleo se concreta mediante subsidios económicos públicos otorgados, usualmente por un tiempo definido, a la contratación de los adultos en edad de trabajar destinatarios de los programas de transferencias condicionadas por parte de empresas privadas. Con estos subsidios se reducen los costos laborales y se cubre parte del salario o de las contribuciones a la seguridad social. Un ejemplo de ello es el Subsidio al Empleo Joven en Chile (CEPAL/OIT, 2014).

Finalmente, los servicios de intermediación laboral facilitan el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo mediante la difusión de información sobre plazas vacantes y bases de datos en que se describe el perfil laboral de las personas en búsqueda de empleo. Un ejemplo de estos servicios es el Programa Nacional de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (*Acessuas Trabalho*) del Brasil, creado en el ámbito del plan *Brasil sem Miséria*. Este programa transfiere recursos del gobierno federal a los municipios para la ejecución de acciones que contribuyan a la inserción de los usuarios de la asistencia social —en especial los destinatarios del Pronatec-*Brasil sem Miséria*— en el mundo del trabajo, ya sea a través del empleo formal, del emprendimiento individual o de emprendimientos de la economía solidaria (Costa y otros, 2014). En Chile está el Programa de apoyo al empleo del Sistema Chile Solidario, que cuenta con servicios de intermediación laboral a cargo de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) y del Programa de Formación, Capacitación y Empleo (Profocap), y en la Argentina existen el Seguro de Capacitación y Empleo y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (CEPAL/OIT, 2014).

Todos esos tipos y modalidades de programas y acciones pueden tener efectos importantes a la hora de enfrentar también las desigualdades de género y raza o etnia que existen y se reproducen entre la población en situación de pobreza, así como de proveer alternativas para los jóvenes. En particular, deben tener en cuenta los rasgos distintivos de la pobreza y las características de las economías y los mercados laborales en áreas rurales y urbanas, lo que ocurre en países como el Brasil y El Salvador¹⁰.

¹⁰ El plan *Brasil sem Miséria* marca una diferencia entre la inclusión productiva urbana y la inclusión productiva rural. Define una “ruta” para la inclusión productiva rural que consiste en: a) acciones de infraestructura, como provisión de electricidad (a través del Programa Luz para Todos) y agua para consumo y producción (a través del Programa Agua para Todos); b) acciones de apoyo a la producción (asistencia técnica, fomento productivo y microcrédito), para enfrentar la baja productividad de los emprendimientos agrícolas y la inseguridad alimentaria, y c) ampliación de los canales de comercialización de la producción agrícola (a través del Programa de Adquisición de Alimentos), para enfrentar las dificultades de acceso al mercado. También incluye el programa *Bolsa Verde*, que combina la transferencia de ingresos con la protección ambiental (MDS, 2014). En El Salvador, las acciones del programa de transferencias condicionadas Comunidades Solidarias, como los cursos de capacitación, se diferencian, según el área geográfica de intervención, en Comunidades Solidarias Rurales y Comunidades Solidarias Urbanas (CEPAL/OIT, 2014).

a) Efectos en la inclusión laboral y productiva

En distintos estudios se ofrece evidencia empírica sobre los desafíos que plantea la inclusión laboral y productiva para los destinatarios de los programas de transferencias condicionadas. En particular, evaluaciones de las trayectorias laborales de los destinatarios del primer programa de transferencias condicionadas de alcance nacional aplicado en América Latina y el Caribe —Oportunidades (antes denominado Progresá) de México— muestran que el programa ha tenido un impacto limitado y poco significativo en la movilidad ocupacional intergeneracional desde su implementación. El principal resultado fue aumentar el nivel educativo de los destinatarios, pero la falta de oportunidades productivas y laborales, en especial en áreas rurales, no ha permitido mejorar significativamente su condición social (CEPAL/OIT, 2014).

En el estudio cualitativo de González de la Rocha (2008), donde se investigan los efectos de largo plazo del programa Oportunidades sobre la primera cohorte de niños destinatarios, se revela que la mayoría de los jóvenes de entre 15 y 25 años que eran parte de esa cohorte al momento de la evaluación tenían como actividad principal el estudio (el 8,3% cursaban estudios superiores). Sin embargo, el programa no ha tenido el impacto ocupacional que se esperaba debido a las escasas opciones laborales y las muy precarias estructuras de oportunidades locales. En las regiones donde existe un fuerte flujo migratorio internacional, muchos de los exdestinatarios emigraron hacia los Estados Unidos. Estos resultados concuerdan con los de la investigación cuantitativa de Rodríguez-Oreggia y Freije (2011) acerca del impacto de Oportunidades en la movilidad ocupacional intergeneracional en zonas rurales. Los autores muestran que el programa tuvo una incidencia limitada sobre la movilidad ocupacional de los jóvenes que tenían entre 14 y 24 años en 2007: el 40,2% de las mujeres y el 74,1% de los varones permanecían en una categoría ocupacional igual o inferior a la de sus padres (frente a un 43,6% de las mujeres y un 71,7% de los varones no destinatarios del programa).

También se han llevado a cabo algunas evaluaciones de los servicios y programas que buscan facilitar la inclusión productiva y laboral de jóvenes y adultos en edad de trabajar que participan en los programas de transferencias condicionadas. Según CEPAL/OIT (2014), en una región marcada por la informalidad laboral y la desigualdad en el acceso a las oportunidades, la aplicación de estos servicios y programas encuentra grandes dificultades y obstáculos. La evidencia disponible muestra que mejorar la inclusión laboral de personas con bajos niveles de educación es un esfuerzo de largo plazo que requiere brindar un constante apoyo psicosocial a los destinatarios, y que las dificultades son mayores en el caso de las mujeres, los jóvenes y las personas pertenecientes a los pueblos indígenas (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Los déficits de formación educacional y habilidades para el trabajo, la debilidad de los vínculos con el sector privado generador de empleo, la escasez de oportunidades laborales en el territorio y las brechas y barreras étnicas y de género conspiran contra la factibilidad de que estos programas logren impulsar procesos dinámicos de incorporación de los más pobres y vulnerables al mercado laboral.

A pesar de esas tendencias generales, en la región existen algunas experiencias positivas en el ámbito de la capacitación técnica y profesional. De acuerdo con los estudios de impacto disponibles, programas como Jóvenes en Acción de Colombia y el PlanSeQ del Brasil logran tener un impacto positivo en la probabilidad de ser empleado. En el caso de Jóvenes en Acción, Attanasio, Kugler y Meghir (2009) muestran que el programa tiene efectos sobre los ingresos salariales (que en promedio aumentan un 12%), así como sobre la probabilidad de contar con un empleo remunerado, especialmente para las mujeres (cuyos ingresos salariales aumentan un 18%). La capacitación también contribuye a aumentar los sueldos debido a que ofrece mayores probabilidades de tener un empleo en el sector formal y con contrato escrito (en promedio, estas probabilidades aumentan un 5,3% y un 6,6%, respectivamente). Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia constató que la probabilidad de emplearse de las jóvenes que participan en el programa es mayor después de egresar (55,5%) que antes de incorporarse a él (51,8%) (DNP, 2008).

En el caso del Brasil, Petterini (2010) comprobó que las personas que participan en el PlanSeQ tienen un 19,6% más de probabilidades de encontrar empleo que aquellas que no participan y que los efectos son positivos tanto para hombres como para mujeres¹¹. A su vez, Montagner y Muller (2015) encuentran que la participación en el Pronatec aumenta las posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo formal y que este efecto es particularmente fuerte

¹¹ El PlanSeQ fue creado en 2005 como una de las vertientes del Plan Nacional de Capacitación (PNQ), creado en 2003. En 2013, el PlanSeQ fue absorbido por el Pronatec, un programa de educación técnica, formación y capacitación profesional y empleo, creado en 2011, que es mucho más amplio y tiene metas mucho más ambiciosas.

entre los destinatarios de *Bolsa Familia*: mientras que al comenzar los cursos en 2011, solamente el 8,2% de ellos tenía vínculos con el mercado laboral formal, al terminarlos en 2014, el 18,1% de los participantes contaba con estos vínculos. Es importante señalar que entre 2011, año de creación del Pronatec, y 2015, se habían registrado 1.750.000 matrículas de destinatarios del *Bolsa Familia*, de los cuales 1.173.000 (67%) eran mujeres. El Pronatec está presente en 3.623 municipios del país y ofrece matrículas en 637 tipos de cursos (MDS, 2015).

Por otra parte, los resultados de las evaluaciones apuntan a la debilidad de los servicios públicos de intermediación laboral para cumplir con sus fines. En el Brasil, se destaca la baja calidad de la infraestructura y la escasa efectividad del Sistema Nacional de Empleo (SINE), en especial para atender a los beneficiarios de los programas de superación de la pobreza (Silva y otros, 2013). En el caso de Chile, se considera que las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) se encuentran en una situación precaria (en cuanto a condiciones materiales de trabajo y recursos humanos) y que tienen una baja efectividad en colocaciones laborales y bajos niveles de satisfacción de los usuarios. En particular, se destaca que existen deficiencias en la intermediación laboral para orientar a trabajadores con bajas cualificaciones. Esto se debe a las mayores exigencias técnicas que plantea la intermediación laboral con trabajadores no calificados, que suelen estar insertos en empleos informales y no confían en los servicios de intermediación laboral (solamente el 3% de los participantes en Chile Solidario se encontraban inscritos en una OMIL) (Brandt, 2012).

En lo que respecta a las acciones de apoyo al trabajo independiente que buscan fomentar el autoempleo y el microemprendimiento de los destinatarios de los programas de transferencias condicionadas, también es necesario plantear algunas notas de cautela. Pese a que el autoempleo es una forma de inclusión de los más pobres en el mundo productivo, cabe destacar que muchas de las empresas establecidas por este medio no consiguen salir adelante y acaban desapareciendo poco después de su creación (Weller, 2009). Además, es importante evitar que este tipo de iniciativas pueda resultar en un incentivo a la informalidad laboral, debido a la fuerte correlación que existe entre informalidad, autoempleo y microemprendimientos o pequeños emprendimientos de baja productividad (OEA/CEPAL/OIT, 2011). De allí surge la importancia de complementar las acciones de apoyo al trabajo independiente con programas de simplificación tributaria y administrativa que fomenten la formalización, lo que se viene haciendo en algunos países de la región, entre ellos la Argentina y el Uruguay, a través del monotributo, y el Brasil, a través de la figura del Micro Emprendedor Individual (MEI).

En la Argentina, el monotributo contaba en 2013 con más de 2,7 millones de contribuyentes inscritos. En el Brasil, 5,34 millones de personas fueron registradas formalmente como microemprendedores individuales entre 2009 y 2015. De estos, 525.400 eran destinatarios del programa *Bolsa Familia*, y, entre ellos, 288.000 (55%) eran mujeres (MDS, 2015). En el Uruguay, en junio de 2012 entró en vigor el Monotributo Social MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), que a poco más de un año de operación (octubre de 2013) había logrado incluir a 429 trabajadores (Cetrángolo y otros, 2014). Este tema se retomará en el capítulo IV.

Por último, en lo que respecta a la generación indirecta de empleo que se concreta mediante subsidios económicos públicos para la contratación de jóvenes o adultos en edad de trabajar destinatarios de los programas de transferencias condicionadas, una evaluación de impacto del Subsidio al Empleo Joven en Chile muestra que este programa ha sido un instrumento útil para la reactivación laboral en sectores vulnerables, especialmente en períodos de recesión económica (Centro de Microdatos, 2012).

b) Efectos económicos

El impacto económico de la política social es una de las dimensiones menos analizadas en la literatura, lo que, en cierto modo, se debe a que normalmente no se lo concibe como parte de los objetivos directos de esta, sino como una externalidad o efecto indirecto. Ciertamente que los efectos económicos no han de ser la razón primaria de la política social, y hoy están superados los intentos de los años ochenta de desarrollar modelos de evaluación costo-beneficio para tomar decisiones sobre ella. Sin embargo, esto no obsta a identificar que todas las políticas sociales tienen efectos económicos, positivos y negativos, así como es claro que la no implementación de políticas sociales genera costos y pérdidas para el conjunto de la sociedad.

Los efectos económicos se dan de manera transitiva (a través de los efectos sociales y redistributivos, pues por dicha vía aumentan la capacidad de consumo o de generación de ingresos del hogar, con lo que se modifica la conducta de los consumidores) o de manera directa (por sus requerimientos de producción y efectos en la demanda de bienes y servicios especializados) (Martínez y otros, 2013).

Los efectos económicos pueden ser de corto, mediano o largo plazo, en la medida en que algunos afectan de manera directa la demanda o la oferta del mercado, o modifican variables estructurales en los beneficiarios, que redundan en calidad de vida y productividad en un período mayor. Un ejemplo de impacto en el corto plazo son las transferencias en efectivo y el aumento que generan en la demanda de bienes de consumo, en particular de aquellos bienes que componen la canasta básica del hogar. Los efectos a mediano plazo son los que se producen, por ejemplo, con el incremento de la demanda de viviendas que generan los bonos, que requieren de algunos meses de maduración hasta que se consolida un sector capaz de expandir la oferta para cubrir la demanda incremental. En tanto, el impacto en la productividad que genera la universalización de la educación básica y media necesita de varios años para que se refleje adecuadamente en los indicadores económicos (Martínez y otros, 2013).

En el caso del Brasil, algunos estudios han comenzado a evaluar el impacto macroeconómico de las transferencias de ingresos. A partir de los datos de la encuesta nacional de hogares (PNAD) de 2006, Mostafa, Monteiro y Ferreira de Souza (2010) evaluaron el impacto económico del programa *Bolsa Família* mediante el uso de matrices de contabilidad social. La primera conclusión es que la inversión de un 1% del PIB en *Bolsa Família* produce un efecto multiplicador de un 1,44% en el PIB y de un 2,25% en el ingreso familiar. Por su parte, el efecto multiplicador en el PIB del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) es del 1,38% y el del Régimen General de Previsión Social (RGPS) alcanza al 1,23%. Los autores concluyen que el efecto multiplicador aumenta a medida que las transferencias son destinadas a familias con menores ingresos y que poseen mayor propensión a consumir (Mostafa, Monteiro y Ferreira de Souza, 2010). Esta conclusión es bastante clave en cuanto al efecto dinamizador que supone la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. Más recientemente, Neri, Vaz y Ferreira de Souza (2013), han hallado efectos aún mayores de *Bolsa Família* con relación al crecimiento económico: una evaluación de sus efectos macroeconómicos demuestra que cada real invertido en el programa agrega 1,78 reales al PIB¹².

Para terminar, un aspecto inesperado de los programas de transferencias condicionadas, pero que ha sido clave en el desarrollo de la política social de las últimas décadas, es el impacto que han tenido en cuanto a los modelos de gestión y, por tanto, en el mejoramiento de la calidad e institucionalidad de esta (véase el capítulo III). Aun cuando en algunos países la evaluación y los sistemas de registro de participantes se empezaron a dinamizar con anterioridad, con los programas de transferencias condicionadas han tenido un desarrollo y efecto demostración clave. Ejemplos de estas experiencias se encuentran hoy en casi todos los países de la región y buena parte de ellas se iniciaron con estos programas.

D. Comentarios finales

En este capítulo se han discutido algunos de los avances —así como los retos— más significativos de las políticas públicas y los programas de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Destaca en particular la mayor consideración del enfoque de derechos y de una visión integral y sistémica de la protección social, lo que permite superar la falsa dicotomía focalización-universalización.

En la actualidad hay consenso respecto de que la focalización es un instrumento que permite reducir desigualdades y optimizar la distribución de recursos, mientras que la universalización de la protección social es el objetivo último. Superar esta dicotomía permite, asimismo, entablar un diálogo virtuoso entre los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza y las políticas sectoriales de educación, salud, trabajo y otras. De allí que las más recientes estrategias de superación de la pobreza, de las cuales son ejemplo *Brasil sem Miséria*, Chile Solidario y la Red Unidos de Colombia, se basan en por lo menos tres pilares complementarios: transferencias monetarias, acceso a servicios e inclusión laboral y productiva.

En cuanto al financiamiento de las políticas sociales en general y de la protección social en particular, se sugiere superar una visión reduccionista de la relación entre la protección social contributiva y no contributiva. De conformidad con la óptica del piso y la escalera de protección social contemplada en la Recomendación núm. 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se sugiere reconocer la importancia tanto de la protección no contributiva como contributiva, buscando avanzar hacia una menor estratificación de las prestaciones.

¹² En un análisis basado en la encuesta nacional de hogares (PNAD) para el período 2003-2006 sobre los efectos del programa *Bolsa Família* sobre el multiplicador local, Feler (2015) encuentra efectos aún más significativos: cada real transferido por el programa supone un aumento de 3,18 reales en el ingreso en las localidades más pobres.

En este capítulo también se ha abordado la difusión en la región de los programas de transferencias condicionadas a lo largo de las últimas dos décadas. Si bien su crecimiento ha sido notorio, aún resulta insuficiente tanto en términos de cobertura poblacional como de monto de las transferencias para hacer frente a los profundos desafíos de la pobreza y la desigualdad. Las evaluaciones de impacto muestran que hasta el momento se ha logrado aliviar, más que superar, la pobreza y la desigualdad, y que el incremento del acceso a los servicios sociales de educación y salud debe ir acompañado del fortalecimiento de las políticas universales.

Las evaluaciones de impacto de los programas de transferencias condicionadas también ofrecen algunas pistas sobre los retos que tendrá que enfrentar la nueva generación de programas de superación de la pobreza y que se centran especialmente en la inclusión laboral y productiva de jóvenes, mujeres y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. La transformación del primer programa de transferencias condicionadas en la región de carácter nacional (Progresar/Oportunidades de México) en un programa (Prospera) con una marcada orientación hacia el fomento productivo, la generación de ingresos y la inclusión laboral es una fuerte señal en este sentido.

Estos y otros elementos necesarios para fortalecer las políticas y los programas de superación de la pobreza y la desigualdad se retomarán en el capítulo IV.

Bibliografía

- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010), “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina” [en línea] www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.
- Amarante Verónica y Mirentxu Jiménez (2013), “El escaso efecto directo de las transferencias monetarias condicionadas sobre la pobreza de ingresos y la desigualdad”, inédito.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2009), “Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: evidence from a randomized trial”, *IZA Discussion Paper Series*, N° 4251, junio.
- Attanasio, O., J. Trias y M. Vera-Hernández (2009), “Old and new welfare: the relative effect on child nutrition”, *Working Papers*, N° 8, Iniciativa América Latina sin Hambre, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Attanasio, O. y otros (2008), “Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia”, *IFS Working Paper* (WP06/01), Londres, Institute for Fiscal Studies.
- Baez, J. y A. Camacho (2011), “Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: Evidence from Colombia”, *Policy Research Working Paper*, N° 5681, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barrios, F., L. Galeano y S. Sánchez (2008), “El impacto del programa Tekoporã de Paraguay en la nutrición, el consumo y la economía local”, documento presentado en el Tercer Seminario Internacional sobre Programa de Transferencias Condicionadas: Erradicación del Hambre y la Malnutrición, Santiago, 1 y 2 de diciembre [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso3/pdf/mejorando.pdf>.
- Bassett, L. (2008), “Can conditional cash transfer programs play a greater role in reducing child undernutrition?”, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0835, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Berar Awad, A. (1997), *Social Funds Revisited. An Overview with a Particular Focus on Employment and Gender Dimensions*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Brandt, N. (2012), “Reducing poverty in Chile. Cash transfers and better jobs”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 951, París, OECD Publishing.
- Cecchini, Simone (2014), “Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe”, *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*, María del Carmen Feijoó y Margarita Poggi (coords.), Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- (2013), “Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: Da Inovação à Consolidação”, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (eds.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Cecchini, S. y L. H. Vargas (2015), “Estimating coverage, investment and poverty reduction impact of Conditional Cash Transfers (CCTs) in Latin America and the Caribbean”, documento presentado en el Taller “Measuring the social, economic and political effects of social protection: How to overcome the challenges?” Bonn, 15 a 17 de abril.

- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2335), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y F. Veras Soares (2014), “Conditional cash transfers and health in Latin America”, *The Lancet*, vol. 385, N° 9975.
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro de Microdatos (2012), *Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven*, Santiago, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014c), *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)* (LC/L.3925), Santiago.
- (2013), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2012b), *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago.
- (1994), “Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del Sistema de Beneficiarios de los Proyectos Sociales (SISBEN)” (LC/R.1476), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10, Santiago, mayo.
- Cetrángolo, O. y otros (2014), *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC).
- Cireno, F., J. Silva y R. P. Proença (2013), “Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família”, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Cohn, A. y A.M. Medeiros (2004), “O programa Bolsa família: a questão social no Brazil”, inédito.
- Colafranceschi, M. y A. Vigorito (2013), “Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos”, *Hacia un Uruguay más equitativo: Los desafíos del sistema de protección social*, R. Rofman (ed.), Montevideo, Banco Mundial.
- Costa, P. y otros (2014) “A Estratégia de Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil Sem Miséria”, *O Brasil Sem Miséria*, T. Campello, T. Falcão y P.V. Costa, Brasília, Ministerio do Desenvolvimento Social e Lucha contra el Hambre.
- 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.
- De Brauw, A. y A. Peterman (2011), “Can conditional cash transfers improve maternal health and birth outcomes? Evidence from El Salvador’s Comunidades Solidarias Rurales”, *IFPRI Discussion Paper*, N° 01080, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), abril.
- De Brauw, A. y J. Hoddinott (2008), “Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico”, *IFPRI Discussion Paper*, N° 757, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- De Brauw, A. y otros (2012), *The Impact of Bolsa Família on Child, Maternal, and Household Welfare*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

- 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, octubre.
- (2006), *Programa Familias en Acción. Impacto del Programa a un año y medio de su ejecución*, Bogotá, mayo.
- Draibe, S. (2006), "Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia", *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, R. Franco y E. Cohen (comps), Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Escobar, A. y M. González De la Rocha (2008), "Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresa-Oportunidades", *The Gendered Impacts of Liberalization: towards "embedded liberalism"?*, S. Razavi (ed.), Nueva York, Routledge.
- (2002), "Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes. Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", Ciudad de México.
- Feler, L. (2015), "Local Multipliers and Spillovers from Cash Transfers to the Poor", presentado en el Seminario "Micro-Economic Policy", George Mason University, 3 de noviembre.
- Fernald, L., P. Gertler y L. Neufeld (2008), "Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades", *Lancet*, N° 371.
- Filgueira, Fernando (2014), "Hacia un modelo de protección social universal en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 188 (LC/L.3787), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009), *Transferencias monetarias condicionadas: reducir la pobreza en el presente y el futuro*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gertler, P. (2004), "Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment", *Health, Health Care, and Economic Development*, N° 94.
- Gertler, P. y S. Boyce (2001), "An experiment in incentive-based welfare: The impact of PROGRESA on health in Mexico", Universidad de California, Berkeley [en línea] <https://web.warwick.ac.uk/res2003/papers/Gertler.pdf>.
- Gertler, P., H. Patrinos y M. Rubio-Codina (2008), "Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico", *Policy Research Working Paper*, N° 3935, Washington, D.C., Banco Mundial.
- González de la Rocha Mercedes (2008), *La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación*, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Guerreiro Osório, R. (2008), "The recent impact of government transfers on poverty in Honduras and alternatives to enhance their effects", *Working Paper*, N° 47, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), agosto.
- Gutiérrez, J. P. (2011), *Evaluación de impacto de Mi Familia Progresa*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Gutiérrez, J. P. y otros (2005), *Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rural*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Gutiérrez Sourdis, Catalina, Olga Lucía Acosta y Eduardo Andrés Alfonso Sierra (2012), "Financiación de la seguridad social en salud: fuentes de recursos y su administración. Problemas y alternativas", *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*, Óscar Bernal y Catalina Gutiérrez (comps.), Bogotá, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes.
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor*, Kumarian Press.
- Hoddinott, J. y L. Bassett (2009), "Conditional cash transfer programs and nutrition in Latin America: assessment of impacts and strategies for improvement", *Working Papers*, N° 9, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- IFRPI/FUSADES (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias/Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2010), "Evaluación externa del programa Red Solidaria", *Informe de impactos a los dos años de implementación. Resumen ejecutivo*, 17 de febrero.
- Jannuzzi, P. M y A.R. Pinto (2014), "Bolsa Família e seus Impactos nas Condições de Vida da População Brasileira: Uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II", *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Neri Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS).
- Kutzin, Joseph (2008), "Health financing policy: A guide for decision-makers", *Health Financing Policy Paper*, Division of Country Health Systems, Oficina Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Levy, D. y J. Ohls (2007), "Evaluation of Jamaica's PATH program: final report", Mathematica Policy Research Inc.

- Lustig, N., C. Pessino y J. Scott (2013), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview", *CEQ Working Paper*, N° 13, abril.
- Martínez, Rodrigo y otros (2013), "El impacto económico de las políticas sociales", *Documentos de Proyecto*, N° 531 (LC/W.531), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil) (2015), *Plano Brasil sem Miséria: Caderno de resultados mulheres, 2011 a junho 2015* [en línea] http://mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/caderno_resultados_mulheres.pdf.
- Montagner, P. y L. H. Muller (2015), "Inclusão produtiva urbana: O que fez o Pronatec/Bolsa formação entre 2011 y 2014", *Cadernos de Estudos*, N° 24, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre/Ministerio de Educación.
- Mostafa, J., F. Monteiro y P. H. Ferreira de Souza (2010), "Efeitos econômicos do gasto social no Brasil", *Perspectivas da política social no Brasil*, Jorge Abrahão Castro y otros, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Naranjo, M. (2008), "Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los Objetivos del Milenio", *Documentos de Proyecto*, N° 201 (LC/W.201), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Neri Côrtes, Marcelo, Fabio Monteiro Vaz y Pedro Herculano Guimarães Ferreira De Souza (2013), "Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais", *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Tereza Campello y Marcelo Côrtes Neri (eds.) Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyecto*, N° 398 (LC/W.398), Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/43918/proteccion-social-y-empleo-May2011.pdf>.
- Oliveira, L. F. y S. Soares (2013), "Bolsa Família e repetência: Resultados a partir do Cadúnico, projeto frequência e censo escolar", *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes Neri (orgs.), Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Palier, Bruno (2010), "Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' welfare reform trajectory", *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Bruno Palier (ed.), Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Parker, S. (2004), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar", *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003, documentos finales*, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)/Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- (2003), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior", *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)/Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Perova, E. y R. Vakis (2009), *Welfare impacts of the "Juntos" Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Petterini, F.C. (2010), "Uma avaliação de impacto e retorno econômico do plano setorial de qualificação (PlanSeq)" [en línea] http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/artigos/UMA_AVALIACAO_DE_IMPACTO_E_RETORNO_ECONOMICO_DO_PLANO_SETORIAL_DE_QUALIFICACAO_PLANSEQ.pdf.
- Programa Solidaridad (2008), "Impacto del programa Solidaridad en asistencia escolar y niveles nutricionales: un enfoque empírico", Santo Domingo, Gobierno de la República Dominicana.
- Raczynski, D. (1991), "La ficha CAS y la focalización de los programas sociales", *Notas Técnicas CIEPLAN*, N° 141, Santiago, agosto.
- Rasella, D. y otros (2013), "Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: A nationwide analysis of Brazilian municipalities", *The Lancet*, vol. 382, N° 9886.
- Rawlings, L.B. (2004), "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs", *Social Protection Discussion Papers*, N° 0416, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Samuel Freije (2011), "Long term impact of a cash-transfers program on labor outcomes

- of the rural youth”, *CID Working Paper*, N° 230, Center for International Development (CID), Universidad de Harvard.
- Sánchez, A. y M. Jaramillo (2012), “Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana”, *Documento de Trabajo*, N° 2012-001, Lima, Banco Central de Reserva del Perú, enero.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social de México) (2008), *Oportunidades, un programa de resultados*, Ciudad de México, septiembre.
- Serrano, C. (2005), “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Serrano, C. y D. Raczynski (2003), “Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad. Asesorías para el desarrollo”, mayo, inédito.
- Silva, César Augusto y otros (2013), *Estudo de custos do Sistema Nacional de Emprego – SINE*, Brasilia, Ministerio del Trabajo.
- Silveira Neto, R. M. (2010), “Impacto do programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: Estimativas a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)”, *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, vol. 2, J. Abrahão de Castro y L. Modesto (orgs.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Soares, S. (2012), “Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future”, *Working Paper*, N° 89, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
- Sojo, Ana (2015), “Las imprecisas distinciones entre protección social contributiva y no contributiva en la discusión latinoamericana”, presentación en el Seminario “Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección social universal bajo el enfoque de derechos”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), agosto.
- (2007), “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (1999), “La política social en la encrucijada: opciones o disyuntivas”, *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, J. Carpio e I. Novacovsky (eds.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (1990), “Naturaleza y selectividad de la política social”, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Veras Soares, Fábio (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)/ Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 28 y 29 de mayo.
- Veras Soares, F., R. Perez Ribas y G. I. Hirata (2008), “Achievements and shortfalls of conditional cash transfers: impact evaluation of Paraguay’s Tekoporã programme”, *IPC Evaluation Note*, N° 3, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), marzo.
- Vergara, P. (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Weller, J. (2009), “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”, *Documentos de Proyecto*, N° 306 (LC/W.306), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/38558/Doc_W_Inserci%C3%B3n_laboral_JWeller__02-02-10_.pdf.

Hacia una institucionalidad para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe

Introducción

Los importantes avances en el ámbito social que han tenido lugar en América Latina y el Caribe en el período reciente han ido de la mano de nuevos desafíos institucionales, y se han creado o fortalecido instancias gubernamentales que denotan que las políticas sociales gozan de una mayor significación en la agenda pública. Aunque cada trayectoria nacional es singular, destaca la creación de ministerios y secretarías de desarrollo social, o bien de otras instancias articuladoras, cuyo objetivo central es coordinar y/o implementar las políticas y programas de lucha contra la pobreza pero que, progresivamente, han ido adquiriendo nuevas funciones y atribuciones. Este proceso se ha producido junto con la expansión del enfoque de derechos en la política pública, que pone sobre el tapete la aspiración de construir sistemas de protección social integrales y tendientes a la universalización.

En el capítulo anterior se discutió la relación entre las estrategias de superación de la pobreza y las políticas universales, y se evidenció el vínculo indispensable que tiene la lucha contra la pobreza con las políticas sectoriales en una perspectiva universal y solidaria, que se ha plasmado crecientemente en diversas estrategias, programas e instrumentos de política.

En el presente capítulo se examina la institucionalidad social existente en la región, a partir del análisis de las instancias gubernamentales que tienen como atribución fundamental las estrategias de superación de la pobreza y desarrollo social en los países, incluidos ministerios, secretarías y gabinetes coordinadores, entre otras.

En las dos últimas décadas del siglo pasado, la coordinación de la lucha contra la pobreza adquirió distintas expresiones institucionales en los países: Vicepresidencias de la República, a veces abocadas a temas sociales; secretarías de planificación y secretarías técnicas de comisiones o gabinetes interministeriales; oficinas de las primeras damas encargadas de diversas tareas sociales y de beneficencia; fondos de inversión social (FIS), o algunos ministerios o secretarías con funciones específicas en la lucha contra la pobreza o respecto del desarrollo social.

Los ministerios de desarrollo social, que surgen en su gran mayoría a partir de la década de 2000 en el contexto de importantes cambios políticos, enfrentan el reto de desarrollar su capacidad de articulación y diálogo, a fin de fortalecer las políticas de superación de la pobreza y avanzar hacia estrategias más estructuradas de enfrentamiento de la desigualdad y de fortalecimiento de los sistemas de protección social con una perspectiva integral y universal.

En el análisis, se evidencia tanto la diversidad de trayectorias nacionales, como la confluencia de algunas tendencias. Como se verá a continuación, se ha ampliado la normativa nacional e internacional con enfoque de

derechos, incluida aquella en que se sustentan las políticas de lucha contra la pobreza, con miras a potenciar las capacidades de organización, gestión y rendición de cuentas y a propiciar la articulación entre organismos, niveles de gobierno y sociedad civil para profundizar el impacto de esas políticas. Por otra parte, se han incrementado sus recursos y se han incorporado nuevas técnicas de gestión interna, coordinación y evaluación.

Pese a su heterogeneidad, los países comparten una gama muy amplia de desafíos: disponer de recursos adecuados para elevar la inversión social y mejorar la calidad de las prestaciones; consolidar una base jurídico-normativa que dé sostenibilidad a la política social como política de Estado y posibilite avanzar hacia objetivos más estructurales y de largo plazo, que sobrepasen el alcance de los períodos de gobierno; fortalecer acciones intersectoriales coordinadas en materia de política social y de protección social; robustecer la capacidad de interlocución del ámbito de las políticas sociales con otras áreas de las políticas gubernamentales, como la económica, la financiera y la de desarrollo productivo; fortalecer la gestión pública en materia social, en aspectos que abarcan la formalización de procedimientos, la definición de planes y la evaluación de sus resultados, así como la disponibilidad de información confiable y oportuna para guiar la toma de decisiones; fortalecer la institucionalidad y la capacidad de articulación y cooperación entre los niveles central, regional y local de gobierno, con énfasis en aquellos particularmente débiles y emplazados en las zonas más pobres, y desarrollar instancias de participación de las poblaciones destinatarias de la política y de sus organizaciones, así como de actores privados relevantes.

El desafío de profundizar la coordinación y la articulación intersectorial se origina en la multidimensionalidad de los fenómenos vinculados con la pobreza y la desigualdad, frente a los cuales son indispensables acciones transversales y sinérgicas; en la contribución singular de los sectores sociales especializados, como los ministerios de salud, educación, desarrollo social, trabajo, seguridad social y vivienda; en la necesidad de atender a grupos objetivo conforme a características particulares, como etapa del ciclo de vida, sexo, raza, etnia y discapacidad, entre otras. Por su parte, los programas de transferencias condicionadas (PTC), que se analizaron en el capítulo anterior, han cumplido un papel central y a través de ellos se han incorporado nuevas técnicas de gestión interna, coordinación y evaluación.

En el presente capítulo se consideran cuatro aspectos institucionales que son claves para la coordinación y articulación intersectorial: el marco jurídico-normativo en los ámbitos internacional y nacional; las características organizativas y las modalidades de articulación; los elementos técnico-operativos ligados a la implementación de las políticas y, finalmente, algunas dimensiones del financiamiento de la política social. Se analizan algunos mecanismos de articulación de las políticas de superación de la pobreza con otras áreas de la política y la institucionalidad social, como los ministerios sectoriales, que históricamente han estado encargados de políticas y servicios públicos fundamentales, como salud, educación, trabajo, seguridad social y vivienda.

Recuadro III.1

Institucionalidad y autoridad social: conceptos y dimensiones analíticas

La institucionalidad social se refiere al “conjunto de reglas del juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales” (Acuña y Repetto, 2009). Es decir, la institucionalidad social engloba los componentes de la normativa y la estructura organizacional sobre las cuales y con las cuales se gestiona la política social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos hasta la implementación y la evaluación de sus resultados.

Como sustrato de la gestión pública, la calidad de la institucionalidad delimita el alcance y la sostenibilidad de la política. Así, la estabilidad jurídica de sus fundamentos y las características de su conformación marcan el alcance, los resultados y la proyección previsibles. La institucionalidad social representa un entramado de normas y reglamentos que guían procedimientos y definen límites y ámbitos de acción y negociación de los actores que participan en la política social, incluidos desde la propia población destinataria hasta los directivos y ejecutivos de los programas públicos y privados que la implementan.

La calidad de la institucionalidad puede analizarse por su capacidad de enfrentar los desafíos de la política social vigente y de responder a nuevas expectativas y demandas sociales mediante procedimientos e instancias identificables y predecibles que le impriman continuidad (Stein y Tommasi, 2008). Esto también alude a la capacidad real (y no solo formal) de rendir cuentas respecto de los objetivos sociales; acortar esa distancia entre lo que está establecido *de jure* y lo que ocurre *de facto* constituye un desafío recurrente de los países, lo que no disminuye la importancia de consolidar marcos normativos e institucionales ambiciosos, aun cuando su plena vigencia se construya paulatinamente.

Una de las dimensiones de la institucionalidad se refiere a la forma como se ejerce la autoridad en determinada área del Estado. La autoridad social corresponde a la o las entidades de la estructura del Estado que tienen el poder y el mandato de ejercer la función de gobierno en materia de políticas sociales, en la que se incluyen: i) la definición y priorización de objetivos y metas; ii) el diseño de planes, estrategias y metodologías de intervención; iii) la asignación de responsabilidades y funciones; iv) la coordinación de actores; v) la distribución de recursos;

Recuadro III.I (conclusión)

vi) el monitoreo de la ejecución física y financiera; vii) la rectoría y regulación de los actores gubernamentales y no gubernamentales, y viii) la sistematización de información y la evaluación de resultados.

En este documento, se utiliza el concepto de autoridad social de manera acotada, para referirse a un área específica de las políticas sociales, en que se incluyen las políticas de protección, promoción e inclusión social dirigidas a segmentos de población considerados prioritarios por sus condiciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión social o discriminación.

En razón de la multidimensionalidad de lo social, la coordinación implica la participación de variados actores, que puede tener lugar en una organización colegiada, ya sea a nivel del conjunto de la política social y/o en subconjuntos de esta. Por tanto, la coordinación intersectorial suele destacarse como uno de los elementos centrales de la institucionalidad social, y el nivel de integración de las funciones lleva a diferenciar entre coordinación intersectorial de alta y de baja intensidad (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015). La primera se produce cuando diferentes sectores intervienen de manera conjunta en el diseño, la ejecución y la evaluación de la política, intercambiando información y eventualmente recursos financieros en pos de la solución de un problema que han definido con anterioridad también en forma conjunta. En la segunda, existe un plan de acción básico coordinado por alguna instancia central, pero las actividades continúan siendo abordadas en forma sectorial.

A fines del pasado siglo, en el marco de propuestas esbozadas sobre institucionalidad social en la región, se destacaron como elementos centrales para su conformación indicadores relacionados con la calidad de la gestión de programas sociales, en particular sobre la planificación, asuntos presupuestarios, ejecución, monitoreo y evaluación. Sin embargo, para dar cuenta del conjunto de elementos que componen la institucionalidad y la propia gestión pública, se requiere una visión amplia de la institucionalidad social, que vaya más allá de la gestión y se ocupe también de la dimensión jurídica y normativa, con miras a integrar la garantía de derechos, la estructura organizacional y la dimensión fiscal. Estas distintas dimensiones se describen a continuación:

1. Dimensión jurídico-normativa: se refiere a la base legal de la institucionalidad social vigente en los países, incluidas desde la adhesión y ratificación de convenios y tratados internacionales y la presencia de las distintas temáticas sociales en los textos constitucionales, hasta la existencia de leyes y normativas específicas. También se incluyen los planes nacionales de desarrollo social y la planificación y las leyes sociales sectoriales, en especial de desarrollo y protección social.
2. Dimensión relacionada con la estructura de gobierno en lo social: es una segunda dimensión, en la que se pueden identificar tres niveles analíticos:
 - i) La coordinación de las políticas a nivel central, identificando la entidad que detenta la autoridad en lo social (Presidencia, ministro encargado, oficina de la primera dama u otras) y las instancias de coordinación entre ministerios y otras reparticiones del poder ejecutivo, la que define

el direccionamiento y las prioridades de la política pública en lo referente al desarrollo social (por ejemplo, gabinetes sociales, consejos económicos y sociales, instancias de coordinación propias de la Presidencia u oficina del primer ministro). Además de la coordinación a nivel interministerial, esta dimensión puede involucrar mecanismos de coordinación territorial entre el gobierno central y otros niveles de gobierno. Finalmente, también puede incluir instancias de coordinación intersectorial especializadas según áreas temáticas o bien según poblaciones específicas (por ejemplo, consejos nacionales de la infancia).

- ii) La estructura orgánico-ministerial, es decir, la configuración de los distintos ministerios e instancias del poder ejecutivo a cargo de las funciones sociales, considerando sus mandatos y estatus jurídico, lo que permite definir la importancia relativa de los ministerios de desarrollo social dentro de la estructura gubernamental central, así como su grado de autonomía, especialización, relación e importancia relativa en comparación con otras áreas sectoriales del gobierno.
 - iii) La estructura subministerial, considerando las instancias que ejecutan y gestionan las acciones y programas sociales específicos, definiendo ámbitos de política (por ejemplo, cuidados o discapacidad) y/o poblaciones objetivo específicas (por ejemplo, institutos de juventud o de pueblos indígenas). También se ubican diversos mecanismos de gestión y coordinación operativa de los programas sociales, que pueden ser intraministeriales y territoriales (en particular, según la relación entre niveles de gobierno), con sus respectivas particularidades en lo relativo a las facultades y autonomía de los niveles subnacionales (de acuerdo a las características de la división político-administrativa de cada país).
3. Dimensión técnico-operativa: se refiere a la presencia y las características de los sistemas de planificación y gestión de las políticas, particularmente en relación con variables como instancias de planeación, seguimiento y evaluación, de participación y rendición de cuentas, y mecanismos de implementación y seguimiento. Mediante tales elementos se busca concretar los objetivos previamente formulados en las instancias definidas por el marco jurídico y organizacional. Por tanto, esta dimensión se centra en los actores, normas y facultades institucionales involucradas en la implementación de políticas y programas, en particular a nivel interministerial y subministerial, así como subnacional.
 4. Dimensión fiscal: está centrada en el análisis del volumen relativo de recursos movilizados para lo social, en términos de prioridad fiscal y ciclicidad, así como estabilidad y tendencia de los montos de inversión destinados a cada función social (protección social, salud, educación, vivienda, cultura y medioambiente, siguiendo la organización de la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG)–Fondo Monetario Internacional (FMI)), y también a nivel sectorial, por parte de los distintos ministerios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Roberto Gargarella, "Dramas, conflictos y promesas del nuevo constitucionalismo latinoamericano", *Anacronismo e Irrupción*, vol. 3, N° 4, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, noviembre de 2013; y *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*, Nueva York, Oxford University Press, agosto de 2013; Carlos Acuña y Fabián Repetto, "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (coords.), Ciudad de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009; Rolando Franco y Miguel Székely, "Institucionalidad social en América Latina" (LC/W.312), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2010; Miguel Székely, "Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: Avances y nuevos desafíos", *Nota Técnica*, N° 810, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo de 2015; Nuria Cunill-Grau, Fabián Repetto y Carla Bronzo, "Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social"; *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Simone Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, CEPAL, 2015; Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, junio de 2015.

A. Marcos jurídico-normativos e institucionalidad social

Los principales instrumentos internacionales en que se establecen mandatos y objetivos para los gobiernos constituyen un punto de referencia fundamental para analizar la institucionalidad del desarrollo social en la región. En primer lugar, destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. Le siguen otros instrumentos de alcance mundial y regional, como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (Núm. 100), el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102), el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (Núm. 111) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), suscritos en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en 1969 y 1988, respectivamente. Otros instrumentos internacionales también han servido de referente para propiciar avances en las legislaciones nacionales, por ejemplo la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), en materia de igualdad de género, suscrita por 31 países de la región, o la Declaración y el Programa de Acción de Durban (2001), relativos a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el plano nacional, regional e internacional, firmada por 28 países¹.

Aunque dichos instrumentos parezcan algo remotos en el tiempo, han tenido un efecto central en la política social de la región en el presente siglo. Sumados al impulso que en su momento les imprimieron la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995) y la Declaración del Milenio de 2000, junto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), estos instrumentos y compromisos han permitido dar una importancia creciente a la lucha contra la pobreza y la disminución de desigualdades en salud, educación, trabajo, vivienda y por razones de género y raza y etnia. Estos esfuerzos adquieren hoy un renovado impulso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que impone nuevos compromisos y desafíos a los países y a la institucionalidad de las políticas sociales a nivel nacional y regional.

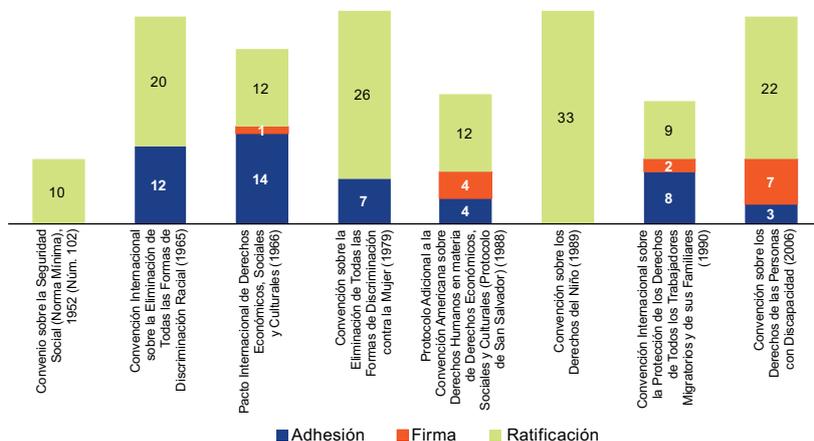
Un indicador del grado de profundidad formal con que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) están presentes en los países y, por tanto, de la institucionalización legal de sus compromisos, es el número de países que han adherido a distintos convenios y pactos orientados a expandir el goce efectivo de estos derechos. Como se muestra en el gráfico III.1, de los 33 países de la región, 27 han adherido (explícita o implícitamente) al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), pero solo en 14 de ellos dicho instrumento ha sido firmado y ratificado por el poder legislativo. En tanto, al Protocolo de San Salvador, sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, solo han adherido 20 países.

Las convenciones internacionales específicas con mayor adhesión por parte de los países de América Latina y el Caribe son la Convención sobre los Derechos del Niño (que cuenta con la ratificación de 33 países) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (que cuenta con la ratificación de 26 países y la adhesión de otros 7 países). Destaca también la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que cumplirá diez años en 2016 y cuenta con la ratificación de 22 países. Asimismo, 20 países han ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y otros 12 han adherido a ella.

En lo referente al ámbito laboral, como se muestra en el cuadro III.1, el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (Núm. 111) de la OIT ha sido ratificado por la gran mayoría de los países de la región. Este Convenio es considerado el primer instrumento internacional relacionado con la discriminación y protege a todos los trabajadores ante la discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social y otros criterios que puedan ser especificados por cada Estado. Además, los países que lo ratifican asumen el compromiso de desarrollar políticas de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en esas áreas.

¹ Aprobadas, respectivamente, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, y en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001. Véase [en línea]: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> y http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/aconf189_12.pdf.

Gráfico III.1
América Latina y el Caribe (33 países): adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, hasta septiembre de 2015
 (En números de países)



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

Cuadro III.1
América Latina y el Caribe (33 países): ratificación y entrada en vigor de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hasta septiembre de 2015

	Núm. 111 (1958) ^a	Núm. 102 (1952) ^b	Núm. 103 (1952) y Núm. 183 (2000) ^c	Núm. 161 (1985) ^d	Núm. 169 (1989) ^e	Núm. 187 (2006) ^f	Núm. 189 (2011) ^g
Antigua y Barbuda	X			X			
Argentina	X				X	X	X
Bahamas	X		X				
Barbados	X	X					
Belice	X		X				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X	X	X		X		X
Brasil	X	X	X	X	X		
Chile	X		X	X	X	X	X
Colombia	X			X	X		X
Costa Rica	X	X			X		X
Cuba	X		X				
Dominica	X				X		
Ecuador	X	X	X		X		X
El Salvador	X						
Guatemala	X			X	X		
Granada	X		X				
Guyana	X						X
Haití	X						
Honduras	X	X			X		
Jamaica	X						
México	X	X		X	X		
Nicaragua	X	X			X		X
Panamá	X						X
Paraguay	X				X		X
Perú	X	X			X		
República Dominicana	X						X
Saint Kitts y Nevis	X						
San Vicente y las Granadinas	X						
Santa Lucía	X						
Suriname							
Trinidad y Tabago	X						
Uruguay	X	X	X	X			X
Venezuela (República Bolivariana de)	X	X			X		
Total	32	11	9	7	15	2	12

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización Internacional del Trabajo (OIT), Sistema de información sobre las normas internacionales del trabajo (NORMLEX) [en línea] <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:1:0>.

^a Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

^b Convenio relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social.

^c Convenio relativo a la Protección de la Maternidad (Revisado en 1952) y Convenio relativo a la Revisión del Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952.

^d Convenio sobre los Servicios de Salud en el Trabajo.

^e Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

^f Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo.

^g Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos.

En contraposición, otros convenios de la OIT relacionados con la protección social han sido ratificados por menos países. Es el caso del Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (Núm. 102), ratificado por solo 11 países; el Convenio sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, 1985 (Núm. 161), ratificado por 7 países; el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (Núm. 103) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Núm. 183), ratificados por apenas 9 países, y el Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006 (Núm. 187), ratificado por 3 países. Con respecto a segmentos específicos de la población, 15 países de un total de 33 han ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169), con el que se busca, entre otras disposiciones, superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos, sobre la base de los principios fundamentales de consulta y participación. Este convenio ha sido objeto de numerosas ratificaciones en la región, a veces después de complejos debates nacionales, e incluso ha sido sometido a referéndum (en Guatemala). A su vez, el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) ha tenido una expresiva adhesión: transcurridos solo cuatro años desde su aprobación, ha sido ratificado por 12 países de América Latina y el Caribe (de un total de 22 que lo han ratificado en todo el mundo). El Convenio 189 establece un marco general de protección y reconocimiento de los derechos laborales de las y los trabajadores de un sector marcado en la región por elevados déficits de trabajo decente, entre ellos una alta informalidad, bajos salarios y una elevada incidencia de trabajo infantil.

Paralelamente, en las décadas recientes se han creado (o se han consolidado) una serie de foros regionales y subregionales explícitamente orientados al avance de la agenda social (véase el recuadro III.2). La mayoría abarca una diversidad de materias, en función de los intereses de los países miembros y de los temas y desafíos más apremiantes de la agenda. Por ejemplo, en los últimos años han cobrado gran relevancia la desigualdad y el diseño de políticas sociales para reducirla, la agenda para el desarrollo después de 2015, y la inclusión de las personas jóvenes.

Recuadro III.2

Foros intergubernamentales y su relevancia en la institucionalidad social de América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe existen al menos 25 instancias institucionales (conferencias, reuniones, foros y consejos intergubernamentales) de nivel regional y subregional que complementan los acuerdos internacionales y han permitido coordinar esfuerzos para mejorar la política social y sus instituciones. Al margen de su carácter regional o subregional, todas evidencian la necesidad que existe de profundizar la colaboración entre los países y compartir tanto objetivos como logros y dificultades en el desarrollo de la política social. Sin

embargo, como se desprende de la diversidad observada en el cuadro siguiente, junto con favorecer la especificidad temática, la multiplicidad de instancias conlleva también un alto grado de fragmentación y potencial dispersión de compromisos.

Los temas tratados son variados. La preocupación por la persistencia de la pobreza, la elevada desigualdad, la violencia, el incremento de la migración interna, el flujo de remesas y la portabilidad de derechos de protección social ha adquirido una creciente centralidad.

América Latina y el Caribe: instancias intergubernamentales en temas de desarrollo social, a septiembre de 2015

Instancia	Organización auspiciadora	Año de creación	Año de la última reunión
Consejo para el Desarrollo Humano y Social	Comunidad del Caribe (CARICOM)	1973	2014
Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud	Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)	1986	2014
Conferencia Sanitaria Panamericana	Organización Mundial de la Salud (OMS) / Organización Panamericana de la Salud (OPS)	1998	2012
Reunión Regional Americana	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1999	2014
Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno	Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)	2000	2015
Foro de Ministros de Desarrollo Social	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	2001	2014
Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social	Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	2002	2012
Comité Regional de la OMS para las Américas	OMS/OPS	2004	2014
Comisión Interamericana de Desarrollo Social (CIDES)	Organización de los Estados Americanos (OEA)	2004	2010
Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social	Comunidad Andina (CAN)	2004	2012
Reunión del Consejo Ministerial del Área Social	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	2004	2013
Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	2007	2014
Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	2008	2015
Reunión de Ministros del Área Social de los Países Miembros de la ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	2008	2009
Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social	OEA	2008	2010

Recuadro III.2 (conclusión)

Instancia	Organización auspiciadora	Año de creación	Año de la última reunión
Consejo Suramericano de Desarrollo Social	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	2009	2015
Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	2011	2015
Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	2011	2015
Conferencia Interamericana de Seguridad Social	OISS	2012	2015
Reunión de Ministros de Asuntos Sociales	OISS	2013	2013
Consejo de Ministros para el Desarrollo Humano y Social	Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)	2014	2014
Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe	CEPAL	2014	2015

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

Para apoyar técnicamente a los gobiernos y dar seguimiento a los compromisos adquiridos, en la región se han posicionado instancias complementarias, entre las que destacan diversos organismos de integración regional (ALADI, CELAC, OEA, OIJ, OISS, SEIGIB, entre otros) y subregional (ALBA, CAN, CARICOM, MERCOSUR, SICA, UNASUR), junto con la CEPAL y los demás organismos de las Naciones Unidas. Cabe destacar que los temas sociales no solo son considerados en tales instancias regionales, sino también en otras reuniones y foros más amplios de política pública, tanto regionales como mundiales. Al respecto, el papel de estas entidades en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en las discusiones en torno a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible han marcado la pauta con respecto a la creciente relevancia que los temas sociales han alcanzado en el presente siglo y, por tanto, a los desafíos para su consecución, en el contexto de las capacidades institucionales de los países para alcanzar los resultados esperados.

Como parte de los esfuerzos para superar los desafíos que plantean diversos objetivos y compromisos sociales de este universo de organismos y foros regionales y subregionales, se han conformado convenios y secretarías específicas con miras a fortalecer las capacidades institucionales de los países. Para ello, estas secretarías adquieren una función más técnico-administrativa que operacional, o bien dan seguimiento a los convenios y acuerdos firmados a nivel político. En esta línea, se puede destacar la Secretaría de la Integración Social Centroamericana del SICA, que busca implementar y promover el Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA), firmado en 1995.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las respectivas instituciones.

^a A través del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social se formuló en 2004 un Plan Integrado de Desarrollo Social, instituido para promover actividades relacionadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, junto al Proyecto de Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina. En este contexto, como mecanismos de implementación del Plan, se elaboraron la Estrategia Andina de Cohesión Económica Social y los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (con metas hasta 2019 para los países miembros), actualizando la agenda social andina para la formulación y gestión integrada de indicadores que contribuyan a una mejor institucionalidad social dentro de la Comunidad Andina. Véanse más detalles en [en línea] http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/declaracion_oandes.pdf.

^b En 2012 se acordó desarrollar acciones en los siguientes ejes: i) erradicación de la desnutrición crónica infantil; ii) promover la consolidación de sistemas de protección y promoción social para el desarrollo infantil temprano integral, incluidos niños, niñas y adolescentes y poblaciones en situación de vulnerabilidad; iii) lograr mayor inclusión económica, social y productiva considerando, entre otros, el acceso a servicios públicos y la generación de oportunidades económicas y productivas; iv) promover iniciativas que faciliten el acceso suficiente y oportuno a alimentos sanos y de calidad, y el acceso a servicios que permitan garantizar el desarrollo integral para el goce de una vida plena, y v) promover la participación de los ciudadanos en condiciones de igualdad y en pleno ejercicio de sus derechos, a lo largo de sus etapas de implementación. Posteriormente se aprobó el Plan de Acción 2015-2017, en que se incluyen las siguientes áreas prioritarias: desarrollo con inclusión; seguridad alimentaria y lucha contra el hambre y la malnutrición; economía social, solidaria y/o comunal con inclusión productiva y generación de oportunidades; participación social, y cooperación regional en políticas sociales. Véase la base del Plan de Acción de la UNASUR en [en línea] <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/55509/1/plan-de-accion-2015-2017-version-consolidada.pdf>.

^c El Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue fue creado en 1971. Es la institución del Sistema Andino de Integración y órgano intergubernamental creado por los ministerios de salud de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), con el propósito de hacer de la salud un espacio para la integración, desarrollar acciones coordinadas para enfrentar problemas comunes y contribuir con los gobiernos a garantizar el derecho a la salud. Su función la define la reunión de ministros, pero la lleva adelante la Secretaría Ejecutiva, que busca armonizar y construir políticas, propiciar espacios para el intercambio de experiencias y diseñar estrategias en respuesta a problemas comunes de salud. Además de los países que participaron en su creación, tiene como países observadores a la Argentina, el Brasil, Cuba, España, Guyana, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay. Por su parte, la Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural es una organización intergubernamental de integración en las áreas mencionadas en el ámbito iberoamericano, conformada por los ministros de educación de los países miembros: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). Con la función de favorecer el fortalecimiento de los procesos de integración y la configuración y desarrollo de un espacio cultural común, esta organización busca generar consensos y cursos de acción en cultura, educación, ciencia y tecnología, con el propósito de que sus beneficios contribuyan a un desarrollo equitativo, sostenible y democrático de los países miembros. Los acuerdos y resoluciones de las reuniones de ministros del Convenio se operacionalizan por medio de la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB).

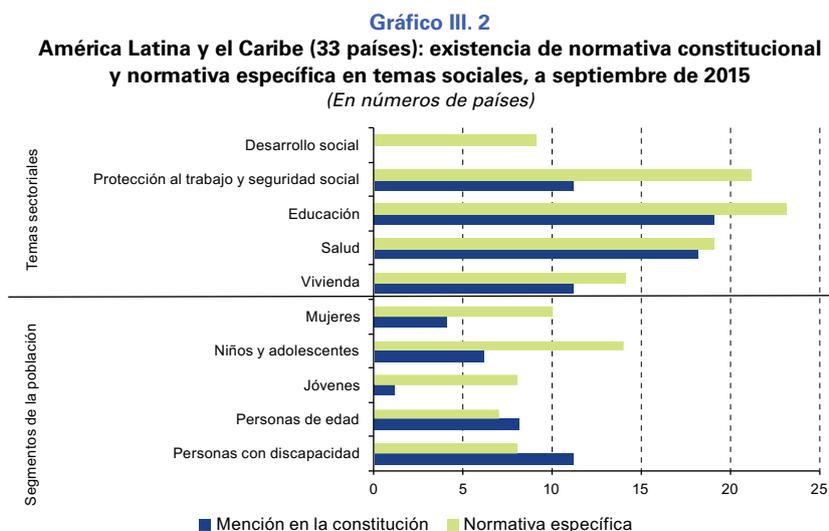
Destacan también los avances de la Comunidad Andina (CAN) dirigidos a institucionalizar el desarrollo social como prioridad común de sus países miembros^a.

En la misma línea, la UNASUR, durante la reunión del Consejo Suramericano de Desarrollo Social, que tuvo lugar en mayo de 2015, aprobó el Plan de Acción 2015-2017, con el objetivo de definir acciones conjuntas en materia de integración social. Este Plan fue construido sobre la base de los planes previos de los períodos 2009-2011 y 2012-2014 y en él se introduce una planificación estratégica más delineada, en que se incluyen herramientas de monitoreo y evaluación en cinco ejes de acción^b.

Finalmente, también sobresalen organismos creados exclusivamente para la ejecución y operacionalización de convenios en temáticas sociales específicas, que están en el marco de diversas instancias regionales, como el Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue o la Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural^c.

El panorama descrito muestra que formalmente la región ha logrado importantes avances en cuanto a foros y otras instancias de coordinación de metas y políticas sociales. El desafío a futuro radica en la capacidad que tengan las instituciones de integración regional y los propios países de dar seguimiento a los compromisos acumulados, para alcanzar los objetivos acordados. De lo contrario, la proliferación de instancias puede convertirse en un espacio de dispersión y competencia, con consecuencias más negativas que positivas en cuanto a sostenibilidad e impacto de las acciones.

Con relación a las normativas nacionales y considerando las distintas funciones del área social, se observa que en más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe se mencionan en la constitución los derechos a la salud y a la educación, ámbitos de política en los que a su vez se cuenta con legislación específica. En un tercio de los países, se considera en la constitución la protección al trabajo y el derecho a la seguridad social, y en la misma cantidad se consigna el derecho a la vivienda, en tanto que en 21 países existe normativa nacional específica sobre el primer ámbito y solo en 14 países normativa específica sobre el segundo (véase el gráfico III.2).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

En cuanto a los derechos acordados para segmentos específicos de la población, las personas con discapacidad son las que tienen una mención explícita más recurrente en las constituciones de los países de la región (11 países), seguidas por las personas de edad (8 países) y los niños, niñas y adolescentes (6 países), al mismo tiempo que los derechos de las mujeres (4 países) y de los jóvenes (1 país) y la definición del racismo como crimen (1 país) tienen las menores frecuencias de mención a nivel constitucional. En lo que se refiere a las legislaciones nacionales, 14 países cuentan con marcos normativos específicos sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y 10 con marcos normativos sobre los derechos de las mujeres.

Cabe destacar que la noción de desarrollo social no aparece mencionada en ninguna de las constituciones de los 33 países latinoamericanos y caribeños, en tanto que solo 9 países cuentan con una legislación específica sobre el tema. No obstante, muchas constituciones latinoamericanas contienen varias referencias a derechos sociales, políticos, culturales y económicos cuya observancia no siempre es efectiva. La real activación de esas disposiciones constitucionales puede ser un punto de referencia crucial para el cometido de las políticas sociales y acarrear exigencias en términos de su diseño e implementación y, con ello, de su institucionalidad.

Persisten, por lo tanto, numerosos desafíos en materia de legislaciones nacionales para dotar a la política social de una institucionalidad asentada con mayor solidez. Los acuerdos internacionales ciertamente otorgan una base legal sobre la que sustentar la política pública pero, como se mencionó antes, menos de la mitad de los países han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, aun cuando la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño tienen una adhesión casi unánime, su expresión en legislación específica es insuficiente para dar sostenibilidad a las políticas con un enfoque de Estado en toda la región.

Más allá de la base legal existente, cabe preguntarse si existen o no planes nacionales que permitan traducir las leyes en intervenciones específicas o que al menos reflejen la existencia de políticas explícitas. De acuerdo con la revisión de la información disponible en los 33 países, 22 de ellos cuentan con un plan de desarrollo social. Esto no significa que en los 11 restantes no existan políticas mediante las cuales se traten estos temas; sin embargo, estas no comprenden una estrategia formalmente integral.

Orientar de manera progresiva la política social hacia el cumplimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales supone estrechar la distancia entre los compromisos y mandatos formales, por una parte, y

la implementación y alcance efectivo de las políticas y programas sociales, por otra. A tal fin son importantes las garantías de acceso y de calidad de los servicios que hagan viable la exigibilidad de los derechos económicos y sociales en estos ámbitos.

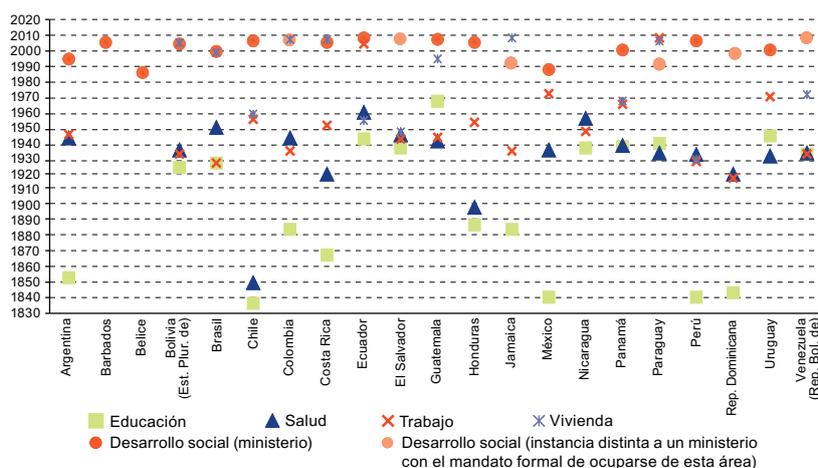
Finalmente, cabe mencionar que, conforme a la clasificación de indicadores de cumplimiento de derechos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos —en que se distinguen indicadores estructurales, de proceso y de resultados—, América Latina y el Caribe alcanza un alto grado de cumplimiento en los primeros indicadores, fundamentalmente por la promulgación de legislación y la ratificación de instrumentos internacionales, pero su nivel de cumplimiento es mucho menor cuando se valoran el grado de instrumentación efectiva (proceso) y la obtención de logros (resultados) de dichos instrumentos nacionales e internacionales. Es por eso que en el análisis de la institucionalidad el acento se ha puesto de manera creciente en lo que se denominan brechas de implementación.

B. Características organizativas y modalidades de articulación

Las carteras sociales sectoriales, como educación, salud, trabajo y vivienda, son muy antiguas en la historia de la política social de la región. Los fondos de inversión, cuya racionalidad se analizó en el capítulo II, fueron creados inicialmente como entidades transitorias. A su vez, con pocas excepciones, los ministerios o secretarías de desarrollo social empezaron a constituirse sobre todo a partir de comienzos o mediados de la década de 2000, con el objetivo de combatir la pobreza y de coordinar las acciones orientadas a ese fin. Esos organismos en algunos casos han adquirido a lo largo del tiempo funciones más diversas y extensas, como la coordinación de un conjunto más amplio de políticas y algunos programas de protección social no contributiva, o bien como autoridad sectorial para la atención de grupos o segmentos de población, como las personas con discapacidad, la infancia, los jóvenes, las personas de edad o los pueblos indígenas, entre otros.

De esa forma, como se evidencia en el gráfico III.3, en la gran mayoría de los casos la creación de los ministerios de desarrollo social es mucho más reciente que la de los otros ministerios sociales sectoriales y en los primeros casos, durante la década de 1990, su origen estuvo vinculado con un mandato de política social acotada al combate a la pobreza o incluso a la pobreza extrema. En tales casos, estos ministerios se gestaron inicialmente con una lógica mucho más centrada en la implementación de programas que en el desarrollo de instituciones. Por ello es significativa la correlación existente entre la creación de los ministerios de desarrollo social y la puesta en marcha de programas focalizados y condicionados de transferencias monetarias.

Gráfico III.3
América Latina y el Caribe (21 países): año de creación de los ministerios de distintas áreas sociales^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los países de los que no se tiene la fecha de creación del ministerio de desarrollo social no están incluidos en el gráfico (Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Haití y Trinidad y Tabago).

En el mismo gráfico se observa que la existencia de ministerios especializados en la política de desarrollo social se ha difundido de manera significativa y hoy casi la totalidad de los países disponen de esta instancia². No obstante, cabe destacar que no todos cuentan con una ley que los ampare, sino que algunos se sustentan en un decreto administrativo de la Presidencia.

Así, 18 países tienen un ministerio de desarrollo social o equivalente, a saber: Antigua y Barbuda (Ministerio de Transformación Social y Desarrollo de Recursos Humanos del Gabinete Ministerial), Argentina (Ministerio de Desarrollo Social), Bahamas (Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo de la Comunidad del Gabinete Ministerial), Barbados (Ministerio de Cuidado Social, Empoderamiento Constituyente y Desarrollo Comunitario), Belice (Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza), Bolivia (Estado Plurinacional de) (Ministerio de Planificación del Desarrollo), Brasil (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre), Chile (Ministerio de Desarrollo Social), Costa Rica (Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social/Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)), Dominica (Ministerio de Servicios Sociales, Familia y Asuntos de Género), Ecuador (Ministerio de Inclusión Económica y Social), Guatemala (Ministerio de Desarrollo Social), Honduras (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social), México (Secretaría de Desarrollo Social), Panamá (Ministerio de Desarrollo Social), Perú (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social), Trinidad y Tabago (Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social) y Uruguay (Ministerio de Desarrollo Social).

Por su parte, en seis países existe una instancia que tiene el mandato formal de ocuparse del desarrollo social, en general adscrita a la Presidencia, la Vicepresidencia o la oficina del primer ministro. Se trata de Colombia (Departamento para la Prosperidad Social), El Salvador (Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República y Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia), Jamaica (Fondo de Inversión Social de Jamaica de la Oficina del Primer Ministro), el Paraguay (Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República) la República Dominicana (Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia) y Venezuela (República Bolivariana de) (Segunda Vicepresidencia para el Área Social de la Presidencia de la República)³.

En Nicaragua no se identificó una entidad ministerial o dependiente de la Presidencia o de la oficina del primer ministro exclusivamente dedicada al desarrollo social (véase el cuadro III.A1.1 del anexo).

La multidimensionalidad de los fenómenos asociados con la pobreza ha favorecido tanto la idea de una entidad que coordine los esfuerzos dirigidos a su superación y a la protección social de poblaciones específicas, plasmada en ministerios o secretarías específicas, como la conformación de instancias interinstitucionales, destinadas a construir sinergias y a coordinar esfuerzos entre diversas áreas de gobierno. Así, ya desde la década de 1980, varios países también han establecido diversas figuras coordinadoras del conjunto de las políticas sociales como, por ejemplo, los gabinetes sociales. Estas instancias en su mayoría están dedicadas a la lucha contra la pobreza y el desarrollo social o articulan su cometido en torno a segmentos específicos de población, en especial las mujeres o la juventud. Con respecto a su composición, en 14 países los gabinetes y consejos de ese tipo incluyen instancias ministeriales y de otra índole (entidades subministeriales y/o de la sociedad civil); en diez de estos países, estas entidades tienen más de diez instituciones participantes. En general, estas instancias fueron creadas a partir de la década de 2000, lo que revela que el objetivo de lograr una mayor intersectorialidad para abordar las temáticas de la política social es más bien reciente.

En efecto, un gran reto de la institucionalidad social vigente consiste en garantizar una coordinación intersectorial que se ha denominado “de alta intensidad” (Repetto y Potenza, 2015), no solo de los programas sociales que conforman la protección social no contributiva, sino además en lo referente a su articulación territorial, operativa y financiera con los componentes contributivos de la seguridad social, con la regulación del mercado laboral y con la garantía universal de derechos y mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población. A ello se suma el imperativo de profundizar la articulación entre la institucionalidad de la política social y la de la política económica, para potenciar un crecimiento económico inclusivo, que genere empleo productivo y trabajo decente como principio básico del desarrollo. Para potenciar el logro de los impactos perseguidos con la política, es preciso que esta coordinación no

² Hay cinco países que cuentan con un ministerio de este tipo pero que no se incluyen en el gráfico porque no se dispone de la fecha de creación de esa entidad.

³ En el caso de Haití, debe mencionarse que el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo, además de desempeñar tareas características de los ministerios del trabajo en torno a la regulación del mercado laboral formal y la seguridad social contributiva, históricamente fue sumando funciones formales de asistencia social, por ejemplo, la entrega de transferencias, así como la atención a segmentos específicos de población, como las personas con discapacidad.

solo se produzca de manera horizontal en el nivel central, sino que también se replique en el territorio y de manera vertical entre los niveles político, técnico y operativo de la gestión pública (Cecchini y Martínez, 2011).

Actualmente se aprecia un panorama institucional heterogéneo, que se hace patente en las características de los ministerios de desarrollo social o sus equivalentes en los principales países. En algunos casos, han sido designados formalmente para coordinar las políticas de desarrollo e inclusión social; en otros casos, no detentan dicha autoridad, sino que la comparten con otras reparticiones o instancias. Por otro lado, en la gran mayoría de los casos su mandato incluye (o se limita a) el combate a la pobreza y algunos aspectos de la promoción y la protección social no contributiva, lo que no significa necesariamente que toda la política de asistencia social esté a su cargo. Cabe mencionar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú, cuya misión es amplia e incluye la de actuar como entidad rectora del sector social. En efecto, su mandato general es promover el desarrollo y la inclusión social, con la tarea de garantizar que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno operen de manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso tanto a servicios públicos universales de calidad como a las oportunidades que abre el crecimiento económico. El MIDIS se creó en 2011 con el cometido explícito de romper con la inercia, fragmentación y desarticulación de la acción gubernamental frente a la pobreza y la exclusión social, y para concertar acciones conjuntas en los diferentes territorios del país, hacer seguimiento del cumplimiento de los acuerdos, evaluar los impactos que se generan y provocar aprendizajes conjuntos para marcar el rumbo del Estado hacia un eficaz combate a la pobreza (MIDIS, 2015). Lo anterior es representativo de cómo la creación de ministerios especializados en el área de desarrollo social ya no se limita al combate a la pobreza, sino que amplía su foco hacia esquemas más amplios de inclusión y protección social, y de manera creciente incluye la búsqueda de una mayor coordinación y articulación del conjunto de las acciones gubernamentales en materia social.

A continuación se describen de forma concisa las principales modalidades de autoridad social⁴ existentes en el área del desarrollo social⁵, dependiendo del nivel que ocupan en la estructura general del Estado, el origen de su delegación y su conformación:

- i) Designación desde la Presidencia o Vicepresidencia: instancia técnica especializada a nivel central del ejecutivo. Su autoridad está formalizada normalmente por un decreto del poder ejecutivo. Una fortaleza potencial de esta modalidad es su capacidad de lograr una coordinación entre ministerios del área social, sobre la base del poder que detenta la más alta autoridad del gobierno. Una limitación importante es su dependencia coyuntural del gobierno de turno y no de una estructura orgánica permanente del Estado. Varios países cuentan, por ejemplo, con una secretaría técnica centrada en la planificación y/o gestión de políticas y programas de desarrollo social.
- ii) Entorno familiar del ejecutivo: de manera tradicional, en algunos gobiernos se ha depositado en familiares del ejecutivo (típicamente en la figura de la primera dama) el rol de coordinar programas de tipo social, en general de carácter asistencialista, con un alcance disímil, en ocasiones considerable. Esta modalidad adolece de la debilidad institucional inherente a que iniciativas contra la pobreza se basen en una relación conyugal o familiar y no en mandatos institucionales y capacidades técnicas.
- iii) Organismos nacionales de planificación: la ubicación jerarquizada de estos organismos, así como las funciones de planificación y presupuesto que se les atribuyen, en teoría les podrían permitir coordinar las relaciones tanto con la autoridad económica como con las políticas sectoriales e intersectoriales. Sin embargo, su falta de especialización en temas sociales puede minar su autoridad desde el punto de vista técnico.
- iv) Ministerio de desarrollo o inclusión social: es un esquema en que un ministerio o secretaría adquiere mayores responsabilidades que los demás ministerios sociales para liderar la provisión y la coordinación de la oferta programática en materia de desarrollo e inclusión social. En general, la misión de estas instancias se centra en la coordinación de las políticas de lucha contra la pobreza y de protección social —más o menos integral— dirigidas hacia determinados segmentos de la población (infancia, juventud, personas de edad y otros), con una perspectiva de inclusión social y reducción de las desigualdades, lo que supone articular las acciones con sectores especializados de la política social, como los ministerios de salud, educación, trabajo y vivienda. Ejemplos de esta modalidad se encuentran en la Argentina, el Brasil, Chile, México, Trinidad y Tabago y el Uruguay.

⁴ Véanse las definiciones de institucionalidad y autoridad social en el recuadro III.1.

⁵ Las modalidades descritas son “tipos ideales”, que no necesariamente se presentan de manera pura en cada país, y no son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, en un mismo país puede coexistir una modalidad centrada en la Presidencia de la República o un ministerio de desarrollo social con capacidades de coordinación, junto con un gabinete social. Más aún, la proliferación de mandatos que impliquen duplicidades o la creación sucesiva de nuevas instancias pueden traducirse en la coexistencia de varias modalidades.

Cabe destacar que la superposición de funciones, la disparidad de recursos y la corta historia de los ministerios sociales hacen difícil su consolidación como autoridad coordinadora, de tal forma que hasta el momento se han logrado resultados limitados, con excepción de la protección social no contributiva orientada a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

- v) Ministerio coordinador: se trata de un organismo dirigido a mediar y coordinar de forma permanente el conjunto de instancias relevantes del área social, ya sean del gobierno central o de otros niveles de gobierno. Si bien en esta modalidad se institucionaliza formalmente la coordinación intersectorial a nivel central, el menor peso presupuestario de esta entidad respecto de los ministerios sectoriales puede limitar su capacidad de influencia. El Ecuador introdujo en 2008 esta modalidad en toda la estructura de gobierno, con el objeto de articular y coordinar las políticas sectoriales en distintos ámbitos, entre ellos el social. De este modo, “el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), propone políticas interministeriales de desarrollo social mediante la coordinación, articulación, y monitoreo permanente de la política, planes y programas sociales ejecutados por los ministerios e instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social” (MCDS, 2015). Así, el MCDS es la entidad articuladora y coordinadora de las políticas sectoriales e intersectoriales de toda el área social, que en el ámbito de la protección social no contributiva y la lucha contra la pobreza incluye, entre otros, al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la Estrategia para la Erradicación de la Pobreza, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)⁶.
- vi) Entidades colegiadas intersectoriales (como los gabinetes sociales o los consejos económicos y sociales): organismos compuestos normalmente por los ministros del área social y las direcciones de servicios especializados, presididos por el Presidente, un Vicepresidente o un ministro designado como coordinador, con una secretaría técnica colegiada o radicada en el área de planificación. Su fortaleza radica en que agrupa a los distintos sectores a cargo de las funciones sociales, para decidir en forma conjunta orientaciones y prioridades generales. Sin embargo, si su acción no se centra realmente en la coordinación de las políticas, puede convertirse en una arena de competencia o disputa de recursos públicos, en que los ministerios con mayor peso e historia suelen tener preponderancia (educación, salud y, sobre todo, hacienda).

Como se aprecia en el cuadro III.2, según los datos disponibles, al menos en 22 países existe un gabinete social o un consejo coordinador social orientado a coordinar a los principales organismos públicos del área de la política social. En su gran mayoría, están presididos por el Presidente o Vicepresidente, y solo en cinco casos son los ministerios de desarrollo social (o equivalentes) las instancias que ejercen esa función (Argentina, Brasil, Chile, Trinidad y Tabago, y Uruguay). Entre los gabinetes sociales presididos formalmente por la Presidencia o Vicepresidencia, en algunos casos se designa a otra autoridad para coordinar dicho gabinete en segunda instancia, cuando así lo dispone el ejecutivo. En tales casos, destaca que, aun cuando en varios países el ministerio o secretaría de desarrollo social ejerce la coordinación de políticas como parte de su misión, solo en dos casos tiene formalmente asignada la coordinación en segunda instancia (subrogación) de la presidencia de estos gabinetes (México y Panamá). Esto refleja la existencia de una disociación entre la autoridad real y formal de los ministerios que tienen la misión de coordinación en política social⁷.

⁶ En el Decreto Ejecutivo N° 726 de 2008 se establece, en el artículo 20, que el Consejo Sectorial de Desarrollo Social está presidido por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y que en él participan, como miembros plenos, diversos ministerios sectoriales, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como la Secretaría Nacional del Migrante y el Programa Nacional de Microfinanzas. Como miembros asociados participan la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio del Deporte, así como el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, la Secretaría Técnica del Plan Ecuador y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Finalmente, como miembros invitados participan las principales instancias de la seguridad social contributiva, a saber, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional. Véanse más detalles en [en línea] http://www1.gobiernoelectronico.gob.ec/files/110408_Decreto_726.pdf.

⁷ En el cuadro III.A1.2 del anexo se presenta el detalle de la composición de las entidades colegiadas intersectoriales del área social de cada país.

Cuadro III.2
América Latina y el Caribe (22 países): tipo de autoridad que preside o coordina
la entidad colegiada intersectorial del área social

País	Autoridad designada por la Presidencia o Vicepresidencia	Ministerio de desarrollo o inclusión social	Entorno familiar o conyugal del ejecutivo	Ministerio de otra cartera social	Ministerio coordinador de lo social
Antigua y Barbuda	X				
Argentina		X			
Belice	X				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X				
Brasil		X			
Chile		X			
Colombia	X				
Costa Rica	X				
Ecuador					X
El Salvador				X	
Guatemala	X				
Haití ^a			X		
Honduras	X				
México	X				
Nicaragua ^b			X		
Panamá	X				
Paraguay	X				
Perú	X				
República Dominicana	X				
Trinidad y Tabago		X			
Uruguay		X			
Venezuela (República Bolivariana de)	X				
Total	13	5	2	1	1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En el caso de Haití, se trata de la Comisión Nacional de Lucha contra el Hambre y la Malnutrición, bajo la coordinación de la Primera Dama durante el período comprendido entre 2012 y 2014 (véase el decreto en el diario oficial del 12 de enero de 2012 [en línea] http://www.abagrangou.ht/medias/COLFAM_Moniteur_24%20janvier%202012.pdf).

^b En el caso de Nicaragua, el ejecutivo nombra a la persona a cargo de coordinar la instancia intersectorial (Consejo de Comunicación y Ciudadanía de la Presidencia del Poder Ciudadano).

A la luz de lo indicado, se observa que la autoridad en materia de políticas de desarrollo e inclusión social suele estar compartida entre las entidades colegiadas, el ministerio que preside o subroga la presidencia de dicha entidad y los ministerios de desarrollo e inclusión social. A ello se suma la existencia de entidades colegiadas para temáticas específicas (pobreza, protección social, cuidado, desnutrición o género, entre otras) o para segmentos de población. Un desafío identificado surge de la duplicación o superposición de instancias que, en ausencia de una clara división de tareas y funciones, constituye una fuente de descoordinación.

A su vez, también han surgido o se han fortalecido en el período reciente instancias especializadas en la atención de grupos o segmentos específicos de población⁸. En algunos casos, estas instancias se crean al alero de los ministerios de desarrollo o inclusión social, o bien son incorporadas por ellos. En general, las instancias encargadas de atender las necesidades y derechos de grupos de población a lo largo del ciclo de vida (infancia, juventud y personas de edad), las mujeres, los pueblos indígenas, la población afrodescendiente o las personas con discapacidad han sido objeto de respuestas institucionales, incluidas leyes específicas y entidades dedicadas formalmente a priorizar las necesidades y derechos de esos grupos, así como a generar una mayor coordinación de la acción pública. Ese desarrollo formal de la institucionalidad constituye un avance de las décadas más recientes, pero ha abierto a la vez el desafío de cómo lograr construir instituciones especializadas en la atención de problemáticas sociales (como la pobreza) o de las necesidades de segmentos poblacionales específicos, y al mismo tiempo articular políticas integrales y transversales del conjunto de la administración pública.

⁸ Cabe señalar que la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, celebrada en Beijing en 1995, constituyó un gran impulso para la creación de mecanismos de defensa de los derechos de las mujeres o la promoción de la igualdad de género en la región.

Al respecto se ha señalado que para evaluar el desempeño de estas entidades se requiere un examen caso a caso, a fin de determinar en qué medida las principales funciones de gobierno están siendo cubiertas, monitoreadas y coordinadas. En muchos países, el reto principal ya no es reconocer las necesidades insatisfechas, las discriminaciones sistemáticas o la indiferencia por parte de la política pública, sino lograr en la práctica la implementación de los compromisos ya asumidos por los Estados, haciendo efectivos los mandatos de las instituciones creadas para ese fin. Un ejemplo valioso de este desafío, referente al caso de las personas con discapacidad, se explora en el recuadro III.3.

Recuadro III.3

Avances en la institucionalidad orientada a las personas con discapacidad: el reto de acortar la distancia entre los principios *de jure* y su aplicación *de facto*

Las personas con discapacidad son cada vez más consideradas tanto en las convenciones de organismos internacionales como en la legislación nacional de todos los países. En el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), 1983 (Núm. 159) de la OIT se hace referencia a la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad y explícitamente se establece el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores con discapacidad y los trabajadores en general. En 1999, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se aprobó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. En el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos se afirma que la educación es un derecho fundamental y una necesidad básica para todos los niños, los jóvenes y los adultos, incluidos aquellos con discapacidades (UNESCO, 2000). En diciembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. La Convención se concibió como un instrumento de derechos con una dimensión explícita de desarrollo social.

En todos los países existen instituciones del gobierno central cuyo objetivo es proteger los derechos de las personas con discapacidad. En algunos casos, como El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, estas entidades dependen directamente de la Presidencia de la República, pero en la mayoría de los países son parte de los ministerios de desarrollo social. En términos generales, su objetivo es proponer, ejecutar y evaluar la política pública de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias en diferentes ámbitos, tales como la salud, la educación, la protección social, la inclusión laboral y la accesibilidad en su sentido más amplio. Igualmente, en los niveles locales, en especial los de mayor tamaño, existen organismos públicos encargados del bienestar de las personas con discapacidad y sus derechos.

El acceso a la salud, para el que también existe amplia legislación en la región, es uno de los temas más avanzados. No ocurre lo mismo con el acceso a la atención para la rehabilitación, que en buena parte de los países es provista por organizaciones no gubernamentales que no logran cubrir las necesidades de toda la población con discapacidad y cuyos recursos dependen en un

porcentaje considerable de donaciones basadas en la filantropía. Obstáculos aún mayores se presentan en la educación, tanto en términos de cobertura como de calidad, el acceso al mercado laboral y la accesibilidad en el sentido amplio. Si bien existen leyes u otras normas en que se reconoce el derecho a la educación y se destaca la importancia del modelo inclusivo, y aunque varios países han establecido la obligación de incluir a las niñas y los niños con discapacidad en la educación regular, aún son muchos los que quedan fuera del sistema escolar o bien acceden, pero a servicios de calidad muy deficiente (BID, 2015; Padilla Muñoz, 2011). La discapacidad cognitiva es la que más limita la conclusión de un período de al menos siete años de estudios, en tanto que las personas con deficiencia visual son las que con mayor frecuencia alcanzan ese nivel de escolaridad (CEPAL, 2013).

Al igual que en las áreas antes mencionadas, todos los países cuentan con leyes u otras normas sobre inserción laboral de las personas con discapacidad. En los programas de inserción laboral existentes en la región se incluye la capacitación para incrementar las competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar la búsqueda de empleo u ocupación, así como programas de inserción laboral en el sector privado, por medio de incentivos a los empleadores para la contratación. Desafortunadamente, no se cuenta con información que permita analizar el impacto de este tipo de acciones. Varios países de la región^a han definido cuotas de contratación de personas con discapacidad, en algunos casos extendidas al sector privado, como ocurre en el Brasil y el Ecuador; pero es muy escasa la capacidad disponible para fiscalizar el cumplimiento de dichas cuotas (OIT, 2012). En este sentido, en 2014 el Uruguay adoptó el Decreto 79/014, en que se establece que el 4% de los recursos presupuestarios destinados a la contratación de personal en cada establecimiento público solo puede ser destinado para ese fin (véase el decreto en [en línea] www.impo.com.uy/bases/decretos/79-2014).

No hay duda de que el principal reto institucional en materia de la discapacidad en la región es que las entidades encargadas del tema cuenten con los mecanismos, la estructura y el personal necesarios para mejorar la coordinación y el monitoreo, con el fin de lograr la efectiva exigibilidad de los derechos y medidas reconocidos en la legislación y la oferta programática vigente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "10 mitos sobre los estudiantes con discapacidad en América Latina", 2015; Pedro Luis Castellanos, "Políticas sociales inclusivas, aportes desde la estrategia Quisqueya sin Miseria", 2013; CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, 2013; Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Perfil do trabalho decente no Brasil. Um olhar sobre as unidades da Federação", 2012; Andrea Padilla Muñoz, "Inclusión educativa de personas con discapacidad," *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. 40, N° 4, Amsterdam, Elsevier, 2011; Yessenia Tapia Solórzano, "La inserción laboral de las personas con discapacidad y su incidencia socioeconómica en el Ecuador. Período 2009-2011", 2012; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Marco de acción de Dakar. Educación para todos: Cumplir nuestros compromisos comunes*, París, 2000.

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

También cabe mencionar la relevancia que ha adquirido la institucionalidad dedicada a la protección social en años recientes. Esta abarca una gran diversidad de actores institucionales gubernamentales, desde aquellos explícitamente encargados del combate a la pobreza y la protección social no contributiva, hasta los sistemas tradicionales de seguridad social y los responsables de la regulación del mercado laboral. Un desafío compartido en todos los casos es la necesidad

de mayor articulación horizontal y vertical, con miras a garantizar el acceso del conjunto de la población a niveles adecuados de bienestar y protección frente a riesgos asociados al ingreso, la salud, el desempleo y la nutrición, entre otros ámbitos, sobre la base de un financiamiento solidario y sostenible en el largo plazo.

El surgimiento del cuidado como eje articulador de diversos servicios públicos a lo largo del ciclo de vida constituye, en varios países, una experiencia valiosa, en la que se busca superar las fronteras sectoriales tradicionales, así como la fragmentación de las escasas políticas públicas que existían en esta materia (véase el recuadro III.4).

Recuadro III.4

Institucionalidad de las políticas de cuidado en América Latina y el Caribe

En un contexto marcado por el envejecimiento progresivo de la población, la desigual distribución del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, los cambios en los patrones de inserción laboral de estas últimas y la ampliación de los derechos vinculados a la protección social de la infancia, las personas con discapacidad y las personas de edad, la discusión sobre las políticas de cuidado aparece con creciente fuerza en la agenda pública.

Todos los países de la región cuentan con algún tipo de política en esta materia. En todos existen leyes que se refieren al cuidado infantil, la gran mayoría centradas principalmente en las licencias por maternidad, así como en el trabajo doméstico remunerado. No obstante, solo en dos países —el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)— se reconoce de forma expresa en la constitución el trabajo de cuidado no remunerado. Asimismo, la regulación sobre el cuidado de otros grupos de la población, como las personas con discapacidad o con enfermedades terminales o las personas de edad, figura escasamente en los marcos legales vigentes.

Respecto de los servicios y recursos para cuidar, todos los países de América Latina cuentan con políticas asociadas a servicios de cuidado infantil y a centros diurnos o establecimientos de larga estadia para personas de edad. No ocurre lo mismo en el caso de los centros para el cuidado de personas con discapacidad o de los servicios de cuidado que se brindan dentro de los hogares, que muestran escasa presencia en los países. Asimismo, solo en siete países se han implementado transferencias para cubrir los gastos de

contratar servicios de cuidado o para apoyar a quienes ejercen trabajo de cuidado no remunerado.

La dispar existencia de políticas para todas las poblaciones involucradas en el cuidado (proveedoras y receptores) da cuenta de una institucionalidad en construcción en la región, con escasa presencia de entidades coordinadoras de una política integrada. Así, el debate sobre la organización social del cuidado —impulsado inicialmente por el movimiento de mujeres y la economía feminista, y luego por la preocupación simultánea en distintos sectores de política y diversos actores sociales y académicos acerca de la falta de acceso a los servicios y programas existentes de cuidado para distintos segmentos de población según sus necesidades— ha redundado en algunos países en el surgimiento gradual de una problemática transversal a varios sectores de la política pública. Si bien en países como Chile, el Ecuador, El Salvador, México y el Uruguay se han implementado mesas gubernamentales interinstitucionales de coordinación de políticas de cuidado —en las que participan los sectores social, de salud y educación, y los dedicados a la infancia, la mujer, las personas con discapacidad y las personas de edad—, solo el Uruguay cuenta con una entidad coordinadora de la política de cuidados para todas las poblaciones y que considera sus tres componentes (tiempo, servicios y recursos), la Secretaría Nacional de Cuidados, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. De esta forma, avanzar hacia una visión del cuidado como derecho universal, componente de la protección social, requisito para un desarrollo con igualdad y bien público, con un correlato institucional sólido asociado, es un desafío abierto en América Latina.

Fuente: R. Aguirre y F. Ferrari, “La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria,” serie *Políticas Sociales*, N° 192 (LC/L.3805), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014; K. Batthyány, “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales,” serie *Asuntos de Género* N° 124 (LC/L.3958), Santiago, CEPAL, 2015; F. Marco y M. N. Rico, “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional,” *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibechi (coords.), Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, Editorial Biblos, 2013; M. N. Rico y C. Robles, “Los cuidados como pilar de la protección social: desafíos para su institucionalización,” *Documentos de Proyecto*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, en prensa.

Finalmente, en paralelo al surgimiento de ministerios dedicados al desarrollo social también se han consolidado entidades, en su mayoría subministeriales, encargadas de los programas de transferencias de ingreso focalizados en los hogares pobres (véase el cuadro III.A1.3 del anexo). De los 21 países para los que se cuenta con esta información, en 10 estos programas son coordinados por los ministerios de desarrollo social, pero también hay 6 casos en que son gestionados desde la Presidencia de la República y 5 en que son conducidos desde otras carteras, como los ministerios de educación, salud o finanzas.

C. Las herramientas de gestión y la dimensión técnico-operativa

La gestión pública representa la traducción operacional de la política. Así, mientras en la cúspide del Estado se definen los objetivos y los principales lineamientos de acción, los equipos directivos y técnicos son los encargados de traducir estas definiciones en planes y otros instrumentos que permitan lograr los objetivos trazados, entre los

que se incluyen programas, proyectos y normativas, que son implementadas por reparticiones estatales específicas y otras organizaciones participantes.

Junto con disponer de un sustrato legal adecuado, una identificación de las instancias que deben abarcarse y acuerdos institucionales que articulen la toma de decisiones al más alto nivel, un factor clave de la coordinación de la política social es contar con instrumentos en que se detallen los planes, con metas cuantificables, planes operativos y reglamentos claros, así como sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación, y equipos técnicos idóneos y suficientes.

Así, un punto fundamental para avanzar en la institucionalidad es contar con planes explícitos en que se detallen dichos objetivos y lineamientos de política, identificando actores clave y asignando responsabilidades y plazos. De la revisión de antecedentes disponibles en los 33 países, se concluye que en la actualidad solo 21 cuentan con un plan o estrategia de desarrollo social explícito. Dada su dependencia respecto del nivel político superior, y en ausencia de leyes que sustenten políticas de Estado de largo plazo, en muchos casos estos planes se circunscriben a los ciclos de gobierno, lo que refleja una debilidad institucional; sin embargo, ciertamente disponer de estos instrumentos representa un paso adelante en comparación con la ausencia de planes explícitos. Es por ello que el fortalecimiento institucional de la política social pasa por robustecer de manera significativa las capacidades de planificación y de evaluación, que se abordarán más adelante.

En las áreas de salud y educación, la implementación de estos procedimientos tiene larga data, pero en el caso de las estrategias de lucha contra la pobreza, desarrollo e inclusión social la tradición es más corta. En la década de 1990, se implantaron de modo incipiente en los fondos de inversión social algunos sistemas de evaluación y monitoreo, procesos de evaluación *ex ante* y, por tanto, de diagnóstico y formulación. Por su parte, el desarrollo de los programas de transferencias condicionadas ha permitido una expansión de innovaciones institucionales y administrativas, y de evaluaciones de impacto. En materia de información y gestión, se aumentó la capacidad de varios países para desarrollar estadísticas e indicadores y crear sistemas de registro, monitoreo y evaluación a fin de identificar mejor a la población meta de las políticas; mejorar el diagnóstico de las situaciones de pobreza y desigualdad, y sus determinantes, y mejorar el diseño, monitoreo y evaluación de los resultados de las políticas, así como la consideración de las distintas situaciones y necesidades de la población. Entre tales dispositivos, se cuentan los padrones de beneficiarios o participantes, mecanismos más sofisticados de focalización territorial y según niveles de ingreso, el monitoreo constante y la evaluación sistemática (*ex ante* y *ex post*) de los programas.

Del total de países de América Latina y el Caribe de los que se obtuvo información, en 22 se identificó la existencia de herramientas de gestión relacionadas con la articulación de los programas sociales, incluidos 17 países que cuentan padrones de beneficiarios total o parcialmente integrados. Asimismo, en 14 países se identificaron sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. En el cuadro III.A1.4 del anexo se detallan los países y las instancias con que cuentan en este ámbito.

En cuanto a los sistemas de evaluación y monitoreo, en el marco de los fondos de inversión social (FIS) se introdujeron, como ya se mencionó, procesos de evaluación *ex ante*, de diagnóstico y formulación. Los programas de transferencias condicionadas (PTC), por otra parte, han sido objeto de una amplia gama de evaluaciones *ex post* de impacto, que han tenido una extensa difusión. Los procesos de evaluación en la región adolecen generalmente de tres debilidades: es muy escaso el análisis conjunto de la evaluación de impacto y el monitoreo; las evaluaciones han estado centradas en los programas y proyectos, sin abarcar el nivel de la política, y las variables de costo y gasto han tenido una escasa o nula consideración en relación con los logros o fracasos observados. Todo esto limita la contribución de estas evaluaciones al conocimiento de los alcances de la política en su conjunto y a la perspectiva sistémica en la toma de decisiones. Así, si bien se deben expandir los procesos de evaluación, un desafío importante es analizar no solo los programas o proyectos específicos o sus impactos singulares, sino también sus interacciones, y articular tales estudios con el análisis de la inversión y del financiamiento (Martínez, 2015). Asimismo, es fundamental que las evaluaciones cuantitativas y cualitativas se conviertan en verdaderos instrumentos para la toma de decisiones y para retroalimentar los procesos de planificación, tanto en su vertiente de formulación de políticas como de diseño de programas.

En lo referente a la articulación de los servicios sociales sectoriales con los programas de lucha contra la pobreza, los programas de transferencias condicionadas han facilitado el desarrollo de esquemas ambiciosos, no solo para brindar a un mismo público los servicios que son propios de cada uno, sino que también para atender en forma más

integral las necesidades sociales a lo largo del territorio y/o del ciclo de vida. Ejemplo de un instrumento con que se busca dar cuenta de este objetivo es la ventanilla única, orientada a facilitar el acceso a un conjunto de bienes y servicios por medio de una sola instancia del Estado. Por su parte, los esquemas de acompañamiento familiar presentes en varios programas de transferencias condicionadas, como los de Chile, Colombia, Guatemala, el Paraguay y otros países, que han sido modelo para otros continentes, representan un instrumento interesante, al acercar la oferta pública a la población, mediante una atención integral en los propios hogares, en que se analiza con las familias la gama de alternativas existentes que pueden servir a sus necesidades particulares, oferta que puede estar disponible en distintas reparticiones públicas, como el registro civil o los ministerios de salud, educación, vivienda y otros. Al mismo tiempo, no obstante aspectos innovadores como los observados, los límites de estas experiencias centradas en programas sociales específicos han evidenciado la necesidad de que la gestión y la articulación se realicen para el conjunto de programas sociales, desde instancias con mandatos más amplios.

La articulación intersectorial no se produce de manera natural, sino que requiere que todos “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social (Cunill-Grau, 2014, pág. 8). En el caso de los países de mayores dimensiones y más descentralizados, la articulación entre el nivel central y los niveles subnacionales de gobierno es un elemento fundamental para la eficiencia de la política⁹. Una condición clave para potenciar el impacto y la sostenibilidad de estas instancias es la formalización de los acuerdos por medio de contratos o convenios interinstitucionales, tanto a nivel central como subnacional. En esta tarea, los programas de transferencias condicionadas también han hecho un aporte relevante; es el caso del rol que ha tenido la Secretaría Técnica del sistema Chile Solidario para consolidar la cobertura de bienes y servicios de distintas instituciones dirigidos a todas las personas que forman parte de su población beneficiaria.

Finalmente, de manera paralela a un énfasis creciente de la garantía de derechos, los mecanismos de rendición de cuentas han tenido en algunos casos un desarrollo importante, mediante sistemas de acceso a la información pública, programas o esquemas participativos de contraloría social y participación, y entidades de auditoría, ya sea de la gestión pública en general, de los programas sociales en particular o de ambos.

Al respecto, la rendición de cuentas presenta varias dimensiones. La primera es la existencia de normas y procedimientos formales dentro del Estado para controlar y verificar el funcionamiento de las políticas y programas sociales. Los sistemas de monitoreo y evaluación, los padrones de beneficiarios y las reglas de operación que detallan responsabilidades y procedimientos de los programas participan en parte de esa función, junto con los mecanismos (generales y sectoriales) de contraloría y auditoría de la acción pública. En conjunto, estos conforman un sistema de rendición de cuentas intraestatal. Una segunda dimensión se refiere a los mecanismos de rendición de cuentas entre, por un lado, las entidades que implementan las políticas y programas de desarrollo social y, por otro, una diversidad de actores no estatales, entre los que se incluyen desde los participantes de los programas, hasta la sociedad civil en su conjunto y los medios de comunicación. Esta rendición de cuentas que podría denominarse “societal” involucra, entre otros mecanismos, los procedimientos dentro de los programas para atender las quejas o demandas de los participantes ante irregularidades eventuales, los sistemas de contraloría social de los programas en que alguna organización social o los propios participantes tienen la función de verificar su buen funcionamiento, así como los mecanismos de transparencia y los sistemas de acceso a la información pública que permiten a diversos actores sociales (participantes de los programas, investigadores o medios de comunicación, por ejemplo) acceder a información crítica sobre el funcionamiento de los programas (Mainwaring y Welna, 2003; O'Donnell, 2003)¹⁰. Finalmente, junto a la rendición de cuentas, están los mecanismos de participación en el marco de los procesos de diseño e implementación de las políticas y programas de desarrollo social, que abarcan una serie de modalidades, desde los foros de consulta sectoriales o temáticos, hasta los mecanismos de participación de los beneficiarios en la gestión de los programas.

Por ejemplo, en el Brasil, las Conferencias Nacionales de Asistencia Social (CNAS) desarrollan un extenso proceso de diálogo y consulta, que se inicia en el ámbito municipal para llegar al nacional. En este participan diversos órganos

⁹ A través del plan *Brasil Sem Miséria* se ha realizado un importante esfuerzo de coordinación intersectorial y articulación federativa (Costa y Falcão, 2014; Costa y otros, 2014).

¹⁰ Además de la información detallada en el anexo, en el marco del programa de cooperación 2014-2016 entre la CEPAL y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), ejecutado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), actualmente la CEPAL se encuentra levantando información acerca de los distintos modelos de organización, instrumentos de gestión incorporados en la institucionalidad social y mecanismos de rendición de cuentas de mayor relevancia para los programas de desarrollo social.

gubernamentales, coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los usuarios de los programas. Para ello, en 1993 se creó el Consejo Nacional de Asistencia Social, en virtud de la Ley 8742 o Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), como órgano superior de deliberación colegiada vinculado a la Administración Pública Federal y presidido por un delegado o delegada directamente nombrado por la Presidencia. Las principales funciones del Consejo consisten en convocar de manera ordinaria las CNAS, con la participación del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, aprobar la Política Nacional de Asistencia Social, normar las acciones y prestaciones de los servicios públicos y privados en el ámbito de la asistencia social y velar por la efectividad del sistema descentralizado y participativo de asistencia social.

La ausencia de reglas y procedimientos claros y verificables referentes a la implementación de las políticas y programas sociales, así como la falta de acceso a la información pública relacionada con su funcionamiento, aumentan las probabilidades de una aplicación ineficiente, discrecional y/o política de las políticas sociales y coartan sus posibilidades de operar como palancas para el ejercicio de derechos. Por tanto, los mecanismos de rendición de cuentas, consulta y participación, así como la disponibilidad de información pública sobre el funcionamiento de las políticas y programas sociales cobran una relevancia creciente para asegurar un uso eficiente de los recursos y para fortalecer la legitimidad y credibilidad de tales políticas ante la ciudadanía.

D. Fortalecimiento de la inversión social y financiamiento

La proporción de recursos públicos destinados a cada función de gobierno es un indicador básico de la prioridad política y económica que esa función recibe en cada país. Por su parte, la volatilidad ante los ciclos económicos evidencia cuán dependiente del contexto es dicha asignación. El crecimiento de los recursos destinados a las políticas sociales en relación con el producto y su relativa estabilidad es un elemento fundamental para la sostenibilidad y el fortalecimiento institucional de tales políticas.

Como se indicó en el capítulo I, desde la década de 1990 los recursos destinados al área social, expresados como proporción del PIB y en dólares per cápita, han aumentado de manera sostenida en la región. Esta situación ha marcado una progresiva institucionalización de la política social en términos fiscales, en particular en relación con la lucha contra la pobreza, sus determinantes y la protección social. Aun cuando la tasa de crecimiento varía, se ha mantenido positiva y ha sido un puntal central para hacer frente a la crisis internacional de fines de la década de 2000. Sin embargo, las necesidades regionales son aún de gran magnitud, siguen pendientes importantes desafíos en cuanto a disponibilidad de recursos y todavía se está lejos de llegar a los niveles de inversión (absoluta y relativa) existentes en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (que en promedio bordean el 27% del PIB).

Como se observa en el cuadro III.3, al comparar los recursos disponibles y su participación en el PIB de cada país, una conclusión clara es que la institucionalidad no es homogénea en este aspecto y tampoco en cuanto a la cobertura de servicios existente en los distintos ámbitos de política. En general, los países con mayores necesidades tienen menor cobertura de servicios y menos recursos per cápita, y les asignan una menor prioridad fiscal. Esto muestra desde otro ángulo la magnitud de la brecha existente entre los países de la región y, por tanto, el largo camino que queda por recorrer para avanzar en la institucionalización de las políticas.

En los párrafos anteriores se ha destacado el rol que han cumplido los programas de transferencias condicionadas por su aporte a la institucionalidad social, en relación con el desarrollo tanto de espacios de coordinación, como de herramientas de gestión. Un elemento que contrasta con lo anterior es su peso en términos de recursos, que solo representa un 0,4% del PIB regional.

Al comparar el presupuesto anual de los ministerios de desarrollo social con el presupuesto público total (expresando esa relación como porcentaje), se aprecia igualmente una alta heterogeneidad, pero con una distribución distinta a la observada en el cuadro III.3. Dicho porcentaje va desde el 1% en Nicaragua y el Uruguay y el 1,1% en el Paraguay, hasta el 5,2% en el Perú y el 6% en la Argentina. De acuerdo con esas cifras, el peso presupuestario de esas entidades es de bajo a moderado, lo que contrasta con la relevancia de sus tareas, ya que, como se analizó en el capítulo anterior, son responsables de la coordinación e implementación de programas que llegan a atender a casi uno de cada cinco latinoamericanos.

Cuadro III.3
América Latina (18 países): gasto social en tres grupos de países con distintos resultados en materia de protección y promoción social (promedio simple de cada grupo), alrededor de 2008-2013
(En dólares de 2005 y porcentajes del PIB)

Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III	América Latina
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	
Gasto público social per cápita (dólares de 2005)	1 265	953	263	712
Gasto público en protección social (seguridad y asistencia social) per cápita (dólares de 2005)	569	391	76	306
Gasto público social (porcentajes del PIB)	18,8	14,9	10,6	14,1
Gasto público en protección social (seguridad y asistencia social) (porcentajes del PIB)	8,4	6,6	2,7	5,4
Gasto público en educación (porcentajes del PIB)	4,8	4,3	4,6	4,6
Gasto público en salud (porcentajes del PIB)	4,7	3,1	2,6	3,4
Gasto público en vivienda y otros (porcentajes del PIB)	0,9	1,0	1,0	0,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

Cuadro III.4
América Latina y el Caribe (14 países): presupuesto del ministerio de desarrollo social o instancia equivalente, como proporción del gasto primario presupuestado, alrededor de 2015^a
(En porcentajes)

País	Ministerio de desarrollo social o equivalente	Porcentajes
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	6,0
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	3,9
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	1,7
Colombia	Departamento para la Prosperidad Social	2,4
Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social/Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	3,3
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social	3,4
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	3,2
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	3,1
México	Secretaría de Desarrollo Social	3,2
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	1,0
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2,7
Paraguay	Secretaría de Acción Social	1,1
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	5,2
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	1,0
América Latina y el Caribe (promedio simple)		2,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las leyes de presupuesto de los países.

^a Los valores corresponden a montos presupuestados, no necesariamente ejecutados.

Un último elemento que considerar en esta dimensión de la institucionalidad es la calidad de los procesos de recolección y difusión de información. Aun cuando ha habido avances en cuanto a incorporar los enfoques, categorías y procedimientos del análisis funcional del gasto, es heterogénea la cobertura institucional y la clasificación de las funciones sociales, así como la consideración de los aportes privados, ya sea por cofinanciamiento de atenciones

(gasto de bolsillo), aporte de fundaciones y ONG, u otras entidades. Por otro lado, el enfoque analítico todavía es meramente contable y de control de presupuesto, y se ha avanzado poco hacia su apreciación como parte integral del análisis de la política pública y la toma de decisiones¹¹.

Para dar sostenibilidad y afianzar la institucionalidad de las políticas de desarrollo social, se requiere potenciar el desarrollo de pactos fiscales que garanticen recursos estables y permanentes, y con instrumentos de financiamiento contracíclico, para hacer frente a períodos de crisis o bajo crecimiento. En ese proceso, la identificación de alternativas asociadas a reglas fiscales en favor de la política social y la asociación de esta a iniciativas de “reforma fiscal verde” aparecen como posibles caminos de acción.

Una manera de ilustrar los avances y desafíos de la institucionalidad social en relación con el financiamiento y con algunas dimensiones de análisis aquí propuestas es examinar el caso de grupos o segmentos específicos de población. Para ello, en el recuadro III.5 se analiza la institucionalidad dedicada a los jóvenes en América Latina, presentando sus elementos característicos.

Recuadro III.5

Avances y desafíos de la institucionalidad dedicada a la población joven en América Latina

Como ha señalado la CEPAL, el contexto institucional determina en gran medida el tipo de políticas que pueden ser implementadas para promover la inclusión social de los jóvenes, su alcance y su efectividad (Cecchini y otros, 2015). Tres dimensiones de la institucionalidad —las entidades coordinadoras de la temática, el marco normativo y la existencia de políticas o planes nacionales de juventud— son factores determinantes.

En la región, se observa heterogeneidad en cuanto a las instituciones coordinadoras en materia de juventud: se pueden identificar ministerios (en Nicaragua, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)), viceministerios (en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica), secretarías (en el Brasil, el Paraguay y el Perú), subsecretarías o institutos (en Chile, El Salvador, Honduras, México y el Uruguay), direcciones (en la Argentina y el Ecuador), consejos nacionales (en Guatemala) y otros. De acuerdo con la CEPAL (2009), en los objetivos de estas entidades se incluyen al menos cuatro tareas: conocimiento sistemático de la realidad juvenil, profesionalización de su personal técnico, innovación en el diseño y ejecución de programas, y desarrollo de capacidades comunicacionales para promover consensos entre la clase dirigente y la opinión pública.

Independientemente de las variaciones observadas en cuanto al tipo de entidad y las tareas que cumplen para promover el desarrollo de la población juvenil en sus respectivos países, las instituciones tienden a ser débiles, en especial en comparación con la solidez de los ministerios sectoriales relacionados, como los de educación, trabajo y salud. Ante este panorama, se vuelve necesario reflexionar sobre las funciones esenciales que debieran cumplir las instituciones gubernamentales de juventud. Estas deberían asumir un rol de coordinación, de articulación de esfuerzos, para dinamizar procesos y así lograr que mejoren las políticas de juventud en cada sector, manteniendo una mirada integral sobre las necesidades de esta población en sus contextos respectivos. También resulta necesario fortalecer las instancias locales (sobre todo, municipales) para llevar a cabo iniciativas de

inclusión social juvenil que cuenten con una mayor participación comunitaria tanto en su diseño como en su implementación.

Un segundo componente clave de la institucionalidad es la existencia de una normativa sobre juventud. Ello refleja un consenso de la sociedad respecto de la necesidad de atender una problemática y cómo abordarla. Por otra parte, obliga a los diferentes niveles del poder ejecutivo a definir políticas y programas para cumplir con los objetivos establecidos y a dirigir recursos del presupuesto público para ello. De esta manera, el marco jurídico proporciona estabilidad, permanencia de criterios, institucionalidad y recursos a las políticas públicas de juventud.

El papel de una política o plan nacional de juventud también es crítico, ya que proporciona la visión para todos los programas y actividades relacionados con la juventud en un país. En el Foro Mundial sobre Políticas para la Juventud, que se celebró en Bakú en 2014, se consensuaron lineamientos básicos para dichas políticas^a. Según lo acordado, una política de juventud debe estar basada en derechos, ser inclusiva, integral y participativa, tener perspectiva de género, estar basada en el conocimiento y la evidencia, ser responsable y contar con recursos. En la región muchos países han desarrollado estrategias, en las que se toma la perspectiva de la juventud como un espacio de ciudadanía y del joven como un actor estratégico del desarrollo y se incorporan elementos del compromiso de Bakú. Sin embargo, la asignación de recursos destinados a los jóvenes en los presupuestos públicos aún es insuficiente y en algunos casos se evidencian desfases entre los objetivos de dichos planes y el presupuesto público.

La mayor parte de estos esfuerzos de institucionalización de las acciones dirigidas hacia la juventud se han establecido a partir de la década de 2000. Todo lo anterior sugiere que los gobiernos son cada vez más conscientes de la importancia de contar con legislación y políticas adecuadas para responder a las necesidades, las aspiraciones y las demandas de los jóvenes. Sin embargo, la existencia de una normativa en temas de juventud y un plan o política para ejecutar esa normativa es una condición necesaria pero no suficiente para promover la inclusión de las y

¹¹ Para mejorar estos sistemas de medición deben articularse las propuestas metodológicas del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI) con el Sistema de Cuentas Nacionales, en la línea de las cuentas satélite, e incluir la información de costos e inversión como parte integral del sistema de análisis de la gestión social, articulada con la información social, de manera de potenciar la racionalidad en la toma de decisiones hacia la maximización de los impactos y la eficiencia en el uso de los recursos (Martínez y Collinao, 2010; Martínez, 2015).

Recuadro III.5 (conclusión)

los jóvenes. A pesar de los avances y compromisos logrados, existen tres grandes desafíos para la efectiva implementación de las políticas nacionales de juventud.

Un primer desafío es mejorar la intersectorialidad. En la región hay numerosos ejemplos de países en que las políticas nacionales de juventud son gestionadas por entidades coordinadoras de los temas de juventud que cuentan con recursos y poder político limitados. Al mismo tiempo, los ministerios sectoriales tienden a actuar de forma independiente. Esta fragmentación constituye una barrera significativa para la ejecución, el seguimiento y, en última instancia, la efectividad de las políticas. La fragmentación dificulta, además, el monitoreo y evaluación de las políticas nacionales de juventud, así como la identificación de los costos de los programas y de las fuentes de financiamiento.

Un segundo desafío es el financiamiento. La voluntad política expresada en los acuerdos y consensos internacionales

no necesariamente se materializa en la provisión de recursos suficientes para la implementación de políticas o programas específicos que garanticen las condiciones para que las y los jóvenes logren movilizar sus capacidades para llevar a cabo en forma autónoma sus proyectos de vida (CEPAL/UNFPA, 2012).

En tercer lugar, los canales de participación para que las y los jóvenes puedan desempeñar un rol activo en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas en los países aún no logran captar de una manera inclusiva y eficiente la voz de este grupo de la población. Aunque se han abierto espacios por medio de organizaciones de jóvenes, estas generalmente carecen de recursos, y la coordinación entre ellas tiende a ser débil o nula. Fortalecer la participación de los jóvenes no solo es importante para que las decisiones sean más relevantes, sostenibles y legítimas, sino que, además, la participación constituye una vía esencial para el goce efectivo de los derechos humanos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de 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, CEPAL, 2015; CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago, 2009; R. Martínez y M. Collinao, "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3170-P), Santiago, CEPAL, 2010; R. Martínez, "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Simone Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, CEPAL, 2015; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Informe regional de población en América Latina y el Caribe 2011: invertir en juventud*, Santiago, 2012.

^a El compromiso de Bakú fue el resultado del Foro Mundial sobre Políticas para la Juventud, que se celebró en esa ciudad del 28 al 30 de octubre de 2014. Esta reunión convocó a más de 700 participantes de 165 países, con los objetivos de proporcionar una plataforma para que diversos actores interesados en las políticas de juventud evaluaran el desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de dichas políticas; compartir buenas experiencias e identificar brechas y desafíos.

E. Comentarios finales

Como se ha analizado en los capítulos anteriores, la evolución positiva del mercado de trabajo, en especial en lo que se refiere a la disminución de la tasa de desempleo y el aumento de los niveles de ocupación y formalización, ha contribuido a la expansión de los mecanismos contributivos en la región en el último período, al mismo tiempo que se han introducido nuevos mecanismos de protección social de carácter no contributivo. Así, se observa en los países un proceso de ampliación de los sistemas de protección social, que se refleja en la institucionalidad del desarrollo social en la región, analizada en este capítulo. Esa institucionalidad ha experimentado un mayor desarrollo en comparación con las décadas anteriores, aunque heterogéneo entre los países. Lo social se ha mantenido en la agenda pública y se ha manifestado en nuevos compromisos jurídico-normativos, en una diversidad de experiencias dirigidas a afianzar las capacidades, fiscales, técnicas, organizacionales y de coordinación de las políticas y programas sociales, y en el desarrollo de mecanismos mediante los cuales se busca atender de forma integral a problemáticas y grupos o segmentos de población específicos.

Para garantizar derechos, erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad no hay un modelo único deseable, sino desafíos que deben acometerse dentro de muy diversos contextos institucionales. Entre dichos desafíos se incluyen: consolidar una base jurídico-normativa que fortalezca la sostenibilidad de las políticas sociales como políticas de Estado más allá de las coyunturas electorales; fortalecer el papel del desarrollo social en la agenda pública y la capacidad de coordinación y articulación de las políticas de superación de la pobreza con las políticas de protección social, otras áreas de la política social (educación, salud, trabajo y vivienda) y el ámbito económico, de infraestructura y de desarrollo productivo; profundizar la capacidad de la gestión pública en materia social, considerando la formalización de procedimientos que abarcan desde la definición de planes hasta la evaluación de sus resultados, así como la disponibilidad de información confiable y oportuna para guiar la toma de decisiones en procura de maximizar los impactos y la eficiencia; disponer de recursos suficientes para atender a las necesidades de una política social de calidad, transformando la idea de gasto corriente en la de inversión social, y mejorando su registro y publicación, tanto en lo referente al financiamiento como a la ejecución.

Debe profundizarse la coordinación intersectorial. Esta necesidad se origina en la multidimensionalidad de los fenómenos y la especialización temática de los sectores (por ejemplo, en ministerios de salud, educación, desarrollo social, trabajo y vivienda), a lo que se suman las consideraciones propias de atender a características poblacionales particulares, por etapas del ciclo de vida, sexo, raza, etnia y discapacidad, entre otras. Avanzar en esa dirección, buscando eliminar duplicidades y promoviendo una gestión sistémica de las políticas sociales, es indispensable.

La expansión de la institucionalidad social en los distintos niveles de gobierno (central, regional y local) también es un reto, debido a que la capacidad técnica y los recursos (físicos, financieros y humanos) de los niveles subnacionales son heterogéneos y particularmente débiles en las zonas con mayores niveles de pobreza. También deben generarse espacios institucionales para garantizar los procesos de diálogo, consulta y participación de las poblaciones destinatarias de la política y sus organizaciones, así como de los actores privados relevantes, agentes clave en cuanto a legitimidad y apropiación de los procesos.

En materia de inversión y financiamiento, la región también muestra avances heterogéneos y a veces la relevancia de los programas no se traduce en el monto de recursos destinados a ellos, como ocurre en el caso de los programas de transferencias condicionadas. Se requiere, por tanto, avanzar en garantizar recursos suficientes y estables para enfrentar los desafíos de la política social, en particular la referente a protección social para la población en situación de pobreza e indigencia. Con ese propósito, cabe continuar trabajando para avanzar en fórmulas de recaudación, como las basadas en regalías a la explotación de recursos naturales, los ingresos por servicios ambientales y reglas fiscales que potencien la estabilidad de los recursos.

El fortalecimiento institucional de la política social en la región pasa por el creciente reconocimiento de que sus grandes propósitos solo se pueden cumplir con el concurso de políticas económicas consistentes con un crecimiento económico inclusivo, generación de empleo formal y bien remunerado, y decisiones macroeconómicas que se traduzcan en efectos distributivos progresivos. Por ello, para el fortalecimiento de la autoridad social se requiere de un nivel cualitativamente superior de articulación y complementación con la autoridad económico-financiera de cada uno de los países. Esta nueva articulación entre el ámbito social y el económico es uno de los más importantes desafíos de la nueva institucionalidad social en la región.

De la misma manera, la ampliación paulatina del mandato de los ministerios de desarrollo social, del combate a la pobreza al desarrollo y la inclusión social, la reducción de la desigualdad e incluso la garantía de los derechos sociales, conlleva la necesidad de revisar los modos de articulación dentro del propio sector social.

En este contexto, conviene subrayar que para dar cumplimiento a las complejas tareas que los ministerios de desarrollo social están llamados a desempeñar en sus mandatos formales, se requiere también del propio desarrollo institucional de dichos ministerios. Al respecto, dos tareas parecen particularmente relevantes: por un lado, ampliar las capacidades en materia de planificación para formular políticas y diseñar programas combinando el uso intensivo del conocimiento disponible y el rigor técnico, con amplios procesos de diálogo social y participación ciudadana; por el otro, avanzar en el desarrollo de las capacidades institucionales en materia de evaluación interna y externa de la política y los programas sociales, para su seguimiento, fortalecimiento, reorientación e innovación, estableciendo un círculo virtuoso de retroalimentación entre la planificación y la evaluación.

Para terminar, como lo planteara la CEPAL en su trigésimo quinto período de sesiones, en 2014, el desarrollo de espacios de acuerdo y pactos sociales y políticos amplios orientados hacia la concreción de objetivos superiores, como los establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es una fortaleza que se debe potenciar (CEPAL, 2014). Estos acuerdos son un sustrato clave para institucionalizar y legitimar en el transcurso del tiempo las nuevas políticas de protección social. Junto al acuerdo social y político, se requiere avanzar en un pacto fiscal que asegure recursos suficientes y estables para concretar los objetivos de erradicación de la pobreza, garantía de derechos y disminución sustantiva de la desigualdad social en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2009), "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (coords.), Ciudad de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), "10 mitos sobre los estudiantes con discapacidad en América Latina" [en línea] <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/10-mitos-sobre-los-estudiantes-con-discapacidad-en-america-latina,7494.html>.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, Simone y otros (eds.) (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- (2013), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- Costa, P. y otros (2014), "A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria", *O Brasil Sem Miséria*, T. Campello, T. Falcão y P. V. Costa, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Costa, P. y T. Falcão (2014), "Coordenação Intersectorial das Acés do plano Brasil sem Miséria", *O Brasil Sem Miséria*, T. Campello, T. Falcão y P. V. Costa, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Cunill-Grau, N. (2014), "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual", *Gestión y Política Pública*, vol. 23, N° 1, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas [en línea] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es.
- Cunill-Grau, Nuria, Fabián Repetto y Carla Bronzo (2015), "Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Simone Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Franco, Rolando y Miguel Székely (2010), "Institucionalidad social en América Latina" (LC/W.312), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Gargarella, Roberto (2013a), "Dramas, conflictos y promesas del nuevo constitucionalismo latinoamericano", *Anacronismo e Irrupción*, vol. 3, N° 4, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, noviembre.
- (2013b), *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*, Nueva York, Oxford University Press, agosto.
- Kaufmann, Jorge, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, junio.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) (2003), "Introduction", *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- Martínez, R. (2015), "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Simone Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y M.P. Collinao (2010), "Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, N° 65 (LC/L.3171-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social) (2015), "Valores / Misión / Visión" [en línea] <http://www.desarrollosocial.gob.ec/valores-mision-vision/>.
- MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) (2015), "¿Quiénes somos?" [en línea] <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos>.
- O'Donnell, Guillermo (2003), "Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust", *Democratic Accountability in Latin America*, Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), vol. 1, Nueva York, Oxford University Press.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Perfil do trabalho decente no Brasil. Um olhar sobre as unidades da Federação” [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_206109.pdf.
- Padilla Muñoz, Andrea (2011), “Inclusión educativa de personas con discapacidad”, *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. 40, N° 4, Amsterdam, Elsevier.
- Repetto, Fabián y Fernanda Potenza (2015), “Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe. Abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la políticas social y de la protección social”, Santiago, inédito.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (eds.) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Székely, Miguel (2015), “Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: Avances y nuevos desafíos”, *Nota Técnica*, N° 810, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2000), *Marco de acción de Dakar. Educación para todos: Cumplir nuestros compromisos comunes*, París.

Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1
América Latina y el Caribe (26 países): instancias de gobierno dedicadas
explícitamente al desarrollo social, 2015

País	Ministerio de desarrollo social o equivalente	Misión	Año de creación
Antigua y Barbuda	Ministerio de Transformación Social y Desarrollo de los Recursos Humanos	Ser responsable de los servicios comunitarios y sociales, con énfasis en la lucha contra la pobreza, promoviendo la equidad y mejorando la calidad de vida de todos los ciudadanos en Antigua y Barbuda.	n.d.
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	Planificar e implementar las acciones orientadas hacia el fomento de la integración social y el desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades y la protección de la familia.	1999
Bahamas	Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo de la Comunidad del Gabinete Ministerial	El ministerio tiene responsabilidad sobre las siguientes áreas: desarrollo social, servicios sociales, asistencia pública, bienestar social, pensiones para los adultos mayores, cuidado de personas indigentes y de edad avanzada, instalaciones de cuidado, protección de la niñez, personas con discapacidades, el Centro para Niñas Willie Mae Pratt, el Centro para Niños Simpson Penn, servicios de rehabilitación y desarrollo comunitario.	n.d.
Barbados	Ministerio de Cuidado Social, Empoderamiento Constituyente y Desarrollo Comunitario	n.d.	2008
Belice	Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza	En colaboración con todos los actores relevantes, facilitar la política de desarrollo e implementar programas que promuevan la justicia social y la equidad, permitiendo a las personas ser ciudadanos autosuficientes, responsables y productivos.	1990
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Dirigir y promover el Sistema de Planificación Integral Estatal y el Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo, así como formular políticas para el desarrollo de la economía plural, y promover la eficiencia, eficacia y equidad en la inversión pública.	2009
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	Promover la inclusión social, la seguridad alimentaria, la asistencia integral y un ingreso mínimo de ciudadanía a las familias que viven en situación de pobreza.	2004
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	Contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellos destinados a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social. Asimismo, velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, a nivel nacional y regional, y evaluar los estudios de preinversión de los proyectos de inversión que solicitan financiamiento del Estado para determinar su rentabilidad social, de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país.	2011
Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social/Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Promover condiciones de vida digna y el desarrollo social de las personas, de las familias y de las comunidades en situación de pobreza o riesgo y vulnerabilidad social, con énfasis en pobreza extrema, proporcionándoles oportunidades, servicios y recursos, a partir del conocimiento de las necesidades reales de la población objetivo, con enfoque de derechos, equidad de género y territorialidad, con la participación activa de diferentes actores sociales y con transparencia, espíritu de servicio y solidaridad.	2010
Dominica	Ministerio de Servicios Sociales, Familia y Asuntos de Género	Facilitar el desarrollo del capital humano y social mediante la provisión de apoyos a los segmentos más vulnerables de la sociedad y la reducción de las desigualdades y mejorar el acceso a oportunidades. Mejorar el bienestar social de la población y facilitar la transición hacia una sociedad más justa. Es responsable de la provisión de servicios sociales, desarrollo comunitario y programas de género. Las funciones principales incluyen trabajo social y remedial con clientes vulnerables, promoción de la educación de personas adultas, emprendimiento comunitario, empoderamiento, igualdad y equidad de género, involucramiento en actividades cooperativas y económicas con cooperativas no financieras, de la sociedad civil y otros actores no estatales.	n.d.

Cuadro III.A1.1 (continuación)

País	Ministerio de desarrollo social o equivalente	Misión	Año de creación
Ecuador	Ministerio Coordinador del Desarrollo Social	Proponer políticas interministeriales de desarrollo social mediante la coordinación, articulación y monitoreo permanente de la política, planes y programas sociales ejecutados por los ministerios e instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social; generación de procesos de información, investigación, selección de beneficiarios de programas sociales, asistencia técnica y evaluación; diseño y ejecución de programas prioritarios pilotos de corto y mediano plazo que generen oportunidades para los grupos de atención prioritaria o que requieran amparo del Estado, en el marco de la defensa y protección de derechos fundamentales con enfoque intersectorial.	2007
	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Su vocación es ser la entidad pública que ejerce la rectoría y ejecuta políticas, regulaciones, programas y servicios para la inclusión social y atención durante el ciclo de vida con prioridad en la población de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y aquellos y aquellas que se encuentran en situación de pobreza, a fin de aportar a su movilidad social y salida de la pobreza. Su misión es establecer y ejecutar políticas, regulaciones, estrategias, programas y servicios para la atención durante el ciclo de vida, protección especial, aseguramiento universal no contributivo, movilidad social e inclusión económica de grupos de atención prioritaria (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad) y aquellos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.	2013
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	Gestionar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de las personas y grupos sociales vulnerables, que sufren de exclusión y viven en situación de pobreza y pobreza extrema, generando oportunidades y capacidades que les permitan mejorar sus vidas en forma positiva y duradera, mediante la coordinación, articulación y trabajo en alianza con otras instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, en el marco de protección de los derechos humanos y constitucionales.	2012
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	Asegurar la libertad del trabajo, la protección social del trabajador, de la mujer y de la familia, y luchar contra la pobreza y el desempleo. Dependen de este ministerio los siguientes organismos descentralizados de la seguridad social: la Oficina de Seguridad en el Trabajo, Enfermedad y Maternidad; la Oficina Nacional de la Vejez; el Instituto de Bienestar Social e Investigación; las Empresas Públicas para la Promoción y la Vivienda Social; la Secretaría de Estado para la Integración de las Personas con Discapacidad; la Oficina Nacional de la Migración y la Caja de Asistencia Social.	n.d.
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	Generar ingresos y desarrollar capacidades personales y sociales en la población desempleada de bajos recursos económicos, mediante el financiamiento de proyectos intensivos en el uso de mano de obra y talleres de capacitación.	2010
México	Secretaría de Desarrollo Social	Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad; lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente.	1992
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	Realizar una gestión institucional orientada por políticas sociales concertadas que impulsen la organización social, la equidad y el bienestar común.	2005
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Promover el desarrollo y la inclusión social. Su misión es garantizar que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y de acceso a las oportunidades que abre el crecimiento económico. El Ministerio nace para cambiar la inercia, la fragmentación y la desarticulación del Estado peruano frente a la pobreza y la exclusión social y para concertar acciones conjuntas en los diferentes territorios del país, hacer seguimiento del cumplimiento de los acuerdos, evaluar los impactos que se generan y provocar aprendizajes conjuntos de manera de marcar el rumbo del Estado hacia un eficaz combate contra la pobreza.	2011
Trinidad y Tabago	Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social	Liderar la promoción de las vidas, con énfasis en los más vulnerables, por medio de una red de servicios integrados, efectivos, accesibles y sociales.	n.d.
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	Formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.	2005

Cuadro III.A1.1 (conclusión)

País	Otras instancias dedicadas explícitamente al desarrollo social	Misión	Año de creación
Colombia	Departamento para la Prosperidad Social	Crear condiciones de prosperidad en la población vulnerable, contribuir a la reconciliación de los colombianos y promover la integración regional.	2011
El Salvador	Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República	Velar por la generación de condiciones que permitan la inclusión social, el desarrollo y protección de la persona y la familia, la eliminación de distintas formas de discriminación y el desarrollo de capacidades de acción y participación ciudadana, desde un enfoque de derechos humanos.	2012
Jamaica	Fondo de Inversión Social de Jamaica de la Oficina del Primer Ministro	Mobilizar recursos y canalizarlos a la infraestructura socioeconómica con referencia en la comunidad y en los proyectos de servicios sociales.	1996
Paraguay	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República	Liderar y coordinar las acciones de protección y promoción social del Estado por medio de la implementación de programas y proyectos sociales, enfocados a la población en situación de pobreza y pobreza extrema.	1995
República Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia	Garantizar la efectividad y la eficacia de la estrategia y de las políticas sociales del gobierno, articulando los programas y las acciones que en materia de demanda social formulan las instituciones que integran el gabinete, enfocados en incidir en el desarrollo integral de las familias dominicanas en situación de vulnerabilidad y en la reducción de la pobreza.	2004
Venezuela (República Bolivariana de)	Segunda Vicepresidencia para el Área Social de la Presidencia de la República	Apoyar la coordinación de las políticas públicas, sobre la base de los valores de compromiso institucional, justicia social, ética, excelencia y trabajo en equipo, con trabajadores calificados y comprometidos en lo técnico, político y social para garantizar la calidad de vida del pueblo venezolano.	2013
País	Sin instancias dedicadas explícitamente al desarrollo social	Misión	Año de creación
Nicaragua	Múltiples instancias y programas sociales, en su mayoría dependientes de la Presidencia, de la oficina del primer ministro o de diversos ministerios.		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los ministerios y secretarías de desarrollo social.

Cuadro III.A.1.2
América Latina y el Caribe (21 países): composición de las instancias colegiadas de coordinación intersectorial de políticas sociales, 2015

País	Gabinete o Consejo de Ministros	Año de creación	Coordina o preside	Instituciones	Otros participantes
Antigua y Barbuda	Consejo Nacional Económico y Social	2004	Delegado del Primer Ministro	Congreso de Sindicatos; Cámara de Comercio e Industria de Antigua; Federación de Empleadores de Antigua y Barbuda; Asociación de Hoteles y Turismo de Antigua; Organización Profesional de la Mujer en Antigua y Barbuda; Asociación Médica de Antigua y Barbuda; Grupo de Conocimiento del Medio; Consejo Cristiano de Antigua; Asociación Evangélica de Antigua y Barbuda; Asociación de Abogados de Antigua y Barbuda; Asociación de Jubilados de Antigua y Barbuda; Liga de Cooperativas de Antigua y Barbuda; Asociación de la Industria y la Pequeña Empresa de Antigua y Barbuda; Instituto de Contadores Públicos de Antigua y Barbuda; Consejo Nacional de la Juventud de Antigua y Barbuda; Asociación de Personas con Discapacidad de Antigua y Barbuda; industria de la construcción, y sector financiero.	
Argentina	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	2002	Ministro de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Seguridad; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.	Consejo Nacional de las Mujeres; Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad; Plan Nacional de Abordaje Integral (Plan Ah); Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales; Primeros Años (Programa Nacional de Desarrollo Infantil); Red Nacional de Actividad Física y Desarrollo Humano; Observatorio Nacional del Deporte y la Actividad Física; Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad; Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, y Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social.
Belice	Caucus of Chief Executive Officers	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES)	2003	Presidente de la República	Ministerio de Planificación del Desarrollo; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Ministerio de Producción y Microempresa; Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras; Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda; Ministerio de Minería y Metalurgia; Ministerio de Hidrocarburos y Energía; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, y Ministerio de Medio Ambiente y Agua.	
Brasil ^a	Grupo Interministerial de Acompañamiento del Plan Brasil sin Miseria	2011	Ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	Casa Civil de la Presidencia; Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.	
Chile	Comité Interministerial de Desarrollo Social	2011	Ministro de Desarrollo Social	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud; Ministerio del Deporte; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Servicio Nacional de la Mujer; Subsecretaría de Evaluación Social; Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y Ministerio de Educación.	
Colombia	Sector de Inclusión Social y Reconciliación	2011	Delegado Presidencial	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema; Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Centro Nacional de Memoria Histórica; Comité Ejecutivo de Prosperidad Social; Comité de Coordinación de Control Interno; Comité de Defensa Judicial y Conciliación; Comité de Gestión Integral, y Comisión de Personal.	
Costa Rica	Consejo Presidencial Social	2014	Delegado Presidencial	Ministerio de Cultura y Juventud; Instituto Mixto de Ayuda Social; Instituto Nacional de las Mujeres; Ministerio de Educación Pública; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Salud; Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación; Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, y Ministerio de la Presidencia.	

Cuadro III.A1.2 (continuación)

País	Gabinete o Consejo de Ministros	Año de creación	Coordina o preside	Instituciones	Otros participantes
Ecuador	Consejo Sectorial de Políticas de Desarrollo Social	2008	Ministro de Coordinación de Desarrollo Social	Vicepresidencia; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Ministerio de Relaciones Laborales; Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional; Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional; Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas; Secretaría Técnica del Plan Ecuador; Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; empresas públicas; Secretaría Nacional del Migrante; Programa Nacional de Micro Finanzas; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública; Ministerio del Deporte, y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.	
El Salvador	Gabinete de Gestión Social e Inclusión	2014	Ministro de Salud	Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; Secretaría de Inclusión Social; Secretaría Técnica y de Planificación; Secretaría de Cultura; Presidencia de la Junta Directiva del Instituto Nacional de la Juventud; Presidencia del Consejo de Administración del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; Dirección de la Presidencia de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Vivienda Popular; Dirección de la Presidencia de la Junta Directiva, y Dirección Ejecutiva del Fondo Social para la Vivienda.	
Guatemala	Gabinete Específico de Desarrollo Social	2012	Vicepresidente de la República	Vicepresidencia de la República; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Cultura y Deportes; Ministerio de Economía; Ministerio de Educación; Ministerio de Finanzas Públicas; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia; Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia; Secretaría Presidencial de la Mujer; Gerencia del Instituto Nacional de Estadística; Dirección del Consejo Nacional de la Juventud; Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala; Coordinación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo; Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, y Dirección del Fondo de Desarrollo Social.	
Haití ^b	Comisión Nacional de Lucha contra el Hambre y la Malnutrición	2012 (hasta 2014)	Primera Dama de la República	Ministerio de Planificación y de la Cooperación Externa; Ministerio del Interior y de los Colectivos Territoriales; Ministerio de Asuntos Extranjeros y de las Culturas; Ministerio de Cultura; Ministerio de los Haitianos Residentes en el Extranjero; Ministerio delegado ante el Primer Ministro encargado de los asuntos electorales; Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo; Ministerio de Salud Pública y Población; Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Defensa; Ministerio de Comercio e Industria; Ministerio de la Condición y los Derechos de la Mujer; Ministerio de Educación y Formación Profesional; Ministerio de Deportes; Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio de Turismo e Industrias Creativas, y Ministro delegado ante el Primer Ministro a cargo de los programas y proyectos sociales del Gobierno.	
Honduras ^c	Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social	n.d.	Delegado Presidencial	Secretaría de Educación; Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento; Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social; Instituto Nacional de la Mujer; Patronato Nacional de la Infancia, y Dirección Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.	
México ^d	Gabinete Especializado de México Incluyente	2002	Presidente de la República	Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Salud; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Relaciones Exteriores, y Secretaría de Gobernación.	Instituto Mexicano del Seguro Social; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Instituto Nacional de las Mujeres; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y Comisión Nacional del Agua.
Nicaragua	Consejo de Comunicación y Ciudadanía de la Presidencia del Poder Ciudadano	2007	Delegado Presidencial	Secretaría de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social; Policía Nacional; Ejército de Nicaragua; Instituto Nicaragüense de la Mujer; Ministerio de Fomento, Industria y Comercio; Instituto Nicaragüense de la Juventud; Ministerio de la Familia; Instituto Nicaragüense de Seguridad Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales; Ministerio de Transporte e Infraestructura; Ministerio Agropecuario y Forestal; Instituto de Desarrollo Rural; Instituto Nicaragüense de Cultura; Instituto Nicaragüense de Deportes; Alcaldía Municipal; Concejo Municipal; Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal; Fondo de Inversión Social de Emergencia, y Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos.	

Cuadro III.A1.2 (conclusión)

País	Gabinete o Consejo de Ministros	Año de creación	Coordina o preside	Instituciones	Otros participantes
Panamá	Gabinete Social	1992	Presidente de la República	Secretaría Técnica adscrita al Ministerio de Desarrollo Social; Comisión Multisectorial del Gabinete Social, y Comité Técnico de Población.	Directores de Planificación de los ministerios que integran el Gabinete Social y Director de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.
Paraguay	Gabinete Social	2003	Secretario Ejecutivo de la Unidad Técnica del Gabinete Social	Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Industria y Comercio; Ministerio de Justicia; Ministerio de la Mujer; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Ministerio del Interior; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Secretarías Ejecutivas de la Presidencia; instituciones de la administración central; dirección de las entidades binacionales, y titulares de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados.	
Perú	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales	2011	Presidente del Consejo de Ministros	Viceministerio de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de la Producción; Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Cultura; Ministerio de Economía y Finanzas; y Presidencia del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.	
República Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	2004	Vicepresidente de la República	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, y Ministerio de Salud Pública.	Seguro Nacional de Salud; Programa Solidaridad; Dirección Técnica del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales; Administradora de Subsidios Sociales y Sistema Único de Beneficiarios.
Uruguay	Gabinete Social	2014	Ministro de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Turismo y Deportes; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y Congreso de Intendentes.	
Venezuela (República Bolivariana de) ^e	Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones (Segunda Vicepresidencia para el Área Social)	2009	Segundo Vicepresidente del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano para el Área Social	Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo; Ministerio del Poder Popular para la Salud; Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas; Ministerio del Poder Popular para la Juventud y Deporte; Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario, y Ministerio del Poder Popular para la Mujer e Igualdad de Género.	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a En el caso del Brasil existen diversos consejos nacionales encargados de sectores o subsectores de la política social que operan como espacios de deliberación y consulta entre el gobierno, la sociedad civil y los usuarios o participantes de las políticas, en el marco de conferencias nacionales de políticas públicas. En el caso de las políticas de desarrollo e inclusión social, sobresalen los Consejos Nacionales de Asistencia Social, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Consejo Nacional de Prevención Social, entre otros. Véase [en línea]: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf.

^b En el caso de Haití, la Comisión Nacional de Lucha contra el Hambre y la Malnutrición funcionó hasta 2014 como entidad coordinadora, formalmente bajo la coordinación de la Primera Dama (véase el decreto en el diario oficial del 12 de enero de 2012 [en línea] http://www.abagrangou.ht/medias/COLFAM_Moniteur_24%20janvier%202012.pdf).

^c En el caso de Honduras, existe otra instancia importante de coordinación intersectorial, el Comité Técnico de Protección Social, que cuenta con la participación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social, la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud, la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños, la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, el Instituto Nacional de la Juventud, la Asociación de Municipios de Honduras, el Fondo Hondureño de Inversión Social, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el Grupo Sociedad Civil, la Coordinadora de Instituciones y Asociaciones de Rehabilitación de Honduras, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal, la Red de Mujeres, la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras, la Fundación Hondureña de Rehabilitación e Integración del Limitado, la Red Regional de Justicia y Paz (RedPaz), la Asociación Kukulcán, el Colectivo Violeta, la Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez, Ayuda en Acción, Casa Alianza, Christian Children's Fund, Plan Honduras, Asociación Nacional de Molineros de Honduras, Asociación Compartir, Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana, asociación Gaviota, Asociación Cristiana de Jóvenes, Foro Nacional de Juventud, Consejo Hondureño de la Empresa Privada y Secretaría de Industria y Comercio.

^d En 2002, se estableció en México un gabinete social, cuya presidencia era rotativa entre los ministerios de educación, salud y desarrollo social. En 2013, se dio al gabinete una nueva denominación, como Gabinete Especializado de México Incluyente, con el fin de reagrupar todas las instancias federales encargadas de labores relacionadas con la inclusión social.

^e En la República Bolivariana de Venezuela, otra instancia importante de coordinación es el Viceministerio para la Suprema Felicidad Social del Pueblo, presidido por el ejecutivo y compuesto por la Dirección General de Asistencia Social, la Dirección General de Redes Sociales, el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; el Instituto Nacional de Servicios Sociales, el Consejo Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Afrodescendientes de Venezuela, el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, así como la Fundación Nacional El Niño Simón, la Misión Niños Jesús, la Misión Negra Hipólita, la Fundación José Félix Ribas, la Misión José Gregorio Hernández y la Misión Cultura.

Cuadro III.A1.3
América Latina y el Caribe (21 países): instancias responsables del principal programa de transferencias monetarias del país

País	Principal programa de transferencias monetarias	Entidad responsable del programa		
		Ministerio de desarrollo social o equivalente	Presidencia o Vicepresidencia de la República	Otra cartera o instancia
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social			x
Belice	Creando oportunidades para nuestra transformación social	x		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto			x
Brasil	Bolsa Familia	x		
Chile	Ingreso Ético Familiar	x		
Colombia	Ingreso para la Prosperidad Social	x		
Costa Rica	Avancemos			x
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	x		
El Salvador	Comunidades Solidarias		x	
Guatemala	Mi Bono Seguro	x		
Haití	Ti Manman Cheri			x
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición		x	
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH)			x
México	Programa Prospera	x		
Panamá	Red de Oportunidades	x		
Paraguay	Tekoporá		x	
Perú	Programa Juntos		x	
República Dominicana	Progresando con Solidaridad		x	
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas	x		
Uruguay	Asignaciones Familiares	x		
Venezuela (República Bolivariana de)	Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones		x	
Total	21	10	6	5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Cuadro III.A1.4
América Latina y el Caribe (22 países): sistemas de planificación o articulación
e instancias de evaluación de los programas sociales

País	Registro único de participantes	Sistema integrado de información social	Instancias de evaluación de los programas sociales
Argentina	Registro Único de Beneficiarios	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social	Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
Belice	Registro Único de Beneficiarios	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Registro único de estudiantes	-	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
Brasil	O Cadastro Único para Programas Sociais (<i>CadÚnico</i>)	Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Secretaría de Evaluación y Gestión de Información del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre
Chile	Ficha de protección social	Sistema Integrado de Información Social	Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Colombia	Registro Único de Afiliados	Sistema Integrado de Gestión	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
Costa Rica	Registro Nacional de Beneficiarios	Sistema Nacional de Información Social	Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
Ecuador	Registro Social	Registro Interconectado de Programas Sociales	Coordinación General de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Sociales
El Salvador	Registro Único de Participantes	-	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
Guatemala	Padrones de Usuarios (no articulado)	-	Vice Ministerio de Política, Planificación y Evaluación
Haití	Registro Único de Beneficiarios	-	-
Honduras	Sistema de Registro de Beneficiarios	Sistema Único de Evaluación de Políticas Sociales (SUEPPS)	-
Jamaica	-	-	Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Oficina del Gabinete
México	Padrón de Beneficiarios	Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
Nicaragua	Registro único de beneficiarios	Sistema Nacional para el Bienestar Social	-
Panamá	-	Sistema de Protección Social	Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS)
Paraguay	Registro Único de Información Social	-	-
Perú	Padrón de beneficiarios	-	No integrado
República Dominicana	Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)	-	Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Técnica del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales Departamento de Seguimiento y Evaluación de Políticas y Planes de Desarrollo Económico y Social del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
Trinidad y Tabago	-	-	-
Uruguay	Registro de beneficiarios del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Sistema Integrado de Información del Área Social	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
Venezuela (República Bolivariana de)	-	Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones (Proyecto)	-

Fuente: Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Hacia una renovación de las políticas para superar la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe

Introducción

Lejos de desempeñar una función subsidiaria, las políticas sociales deben ir de la mano de las políticas económicas y de aquellas orientadas a proteger el medio ambiente, y cumplir un papel central en el crecimiento económico y el cambio estructural en el campo productivo. Como lo ha destacado la CEPAL (2012a), “no solo en lo social se juega lo social”¹. Tampoco la productividad y el cambio estructural se juegan solo en el campo económico. Los recursos bien invertidos por los países en lo social —además de responder a la necesidad de realizar los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población— contribuyen a fortalecer las capacidades humanas a lo largo de todo el ciclo de vida y acarrear importantes ganancias en términos de productividad. La inversión social aumenta el bienestar: educar significa tener ciudadanos informados y con mejores condiciones de acceso a un empleo productivo y de calidad, y de participación en diversos ámbitos de la vida política y social. Un sistema de salud eficaz permite una vida más larga y de mejor calidad, al tiempo que las prestaciones por desempleo y el salario mínimo reducen la pobreza (CEPAL, 2000, 2006, 2007a y 2010c; Cecchini y Martínez, 2011; Boyer, 2015). Por el contrario, la falta de inversión social acarrea costos y pérdidas de ingresos, como se ha evidenciado, entre otros, en algunos estudios acerca del costo del hambre y del analfabetismo (Martínez y Fernández, 2007 y 2009).

En ese sentido, la persistencia de la pobreza y la desigualdad no solo conlleva costos personales para quienes la sufren, sino que en términos sociales y económicos afecta a la sociedad como un todo, mientras que el progreso en las condiciones sociales de la población es indispensable para lograr el cambio estructural y el desarrollo económico sostenible. De allí la relevancia de una adecuada inversión social y de que, especialmente en períodos de desaceleración económica, los países redoblen los esfuerzos en este ámbito.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, a partir de mediados de los años 2000, la región ha experimentado importantes avances en diversas áreas del desarrollo social: reducción significativa de la pobreza y moderado descenso de la desigualdad, notorias mejoras en el mercado de trabajo y avances significativos en las áreas de salud, educación y protección social.

Esos avances, si bien se han dado dentro de un contexto económico favorable, han sido resultado de diversas políticas emprendidas por los gobiernos de la región en el ámbito económico, productivo, social y del mercado de

¹ El manejo macroeconómico y las políticas económicas de un país son parte crucial de la solución de los problemas sociales, además de ser responsables de muchos de ellos. Un ejemplo clásico son los efectos de la inflación sobre la pobreza.

trabajo, en un contexto en que la priorización de los esfuerzos de erradicación de la pobreza y de la desigualdad y de promoción de un desarrollo social inclusivo ganaron espacio en la agenda pública y en las estrategias generales de desarrollo.

Sin embargo, aún hay grandes desafíos pendientes, ya que la desigualdad sigue siendo muy alta, la reducción de la pobreza se ha estancado desde 2012 y la indigencia muestra una leve tendencia al alza. En un contexto de desaceleración del crecimiento económico, la existencia de un contingente importante de población vulnerable —con ingresos cercanos a la línea de pobreza y sin ahorros monetarios, acceso a seguridad social o vivienda propia— enciende otra luz de alerta (CEPAL, 2014a)². A esto se suman los desafíos que plantean los cambios demográficos, en especial el envejecimiento de la población y el descenso de la fecundidad, que tiene consecuencias sobre los sistemas de salud y pensiones y las estrategias de cuidado, tanto a escala de las familias como de la sociedad. La migración extra e intrarregional implica también profundas transformaciones socioterritoriales, con gran impacto en las dinámicas económicas y las estructuras familiares.

Persisten, asimismo, grandes desigualdades marcadas por las dimensiones de género, raza, etnia y las distintas fases del ciclo de vida. Esas desigualdades no se expresan solo en los ingresos, sino también en las oportunidades, en el ejercicio de derechos y en el tipo de acceso y la calidad de la educación, la salud, la nutrición y la inserción en el mercado laboral. La persistencia de la desigualdad en esos ámbitos constituye un reto para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y es una de las principales barreras para que la pobreza y la indigencia sigan disminuyendo en la región.

Por eso, si se tiene la igualdad como horizonte, es necesario redoblar los esfuerzos, sobre todo en los países más rezagados. Pese al actual escenario económico global, que se presenta más complejo e incierto y que, al menos en el corto plazo, será menos favorable para la región, es fundamental asegurar los avances en materia de desarrollo social logrados en las últimas décadas e impedir su reversión, y no postergar las asignaturas pendientes en ámbitos donde los logros claramente han sido insuficientes, en consonancia con el enfoque de derechos y los principios de progresividad y no regresividad. La desaceleración del crecimiento económico implicará dificultades en ámbitos clave para el bienestar como la generación de empleo de calidad y el financiamiento de la inversión social. Pese a ello, no puede postergarse el fortalecimiento de las políticas y de las instituciones sociales. La heterogeneidad de las condiciones políticas, económicas y sociales de los países hace que cada uno deba emprender su propio camino.

Este capítulo tiene por objeto plantear lineamientos de política en diversos ámbitos del desarrollo social que fueron identificados en los capítulos anteriores. En primer lugar, se propone una perspectiva que sitúa el combate a la pobreza en el marco de la protección social como derecho ciudadano. A continuación, se esbozan algunos retos de las políticas de superación de la pobreza y la desigualdad y las indispensables sinergias que deben establecerse respecto de otras políticas; se recomienda proseguir los esfuerzos de ampliación de cobertura y de calidad de las prestaciones, y fortalecer su relación con las políticas sectoriales de educación, salud y nutrición, y el componente de inserción laboral y productiva. En tercer término, se discuten las políticas públicas de promoción del empleo productivo y del trabajo decente como un elemento central del desarrollo social, lo que requiere diseñar e implementar medidas de protección del empleo, fortalecer las instituciones laborales y las políticas de mercado de trabajo, promover la autonomía económica de las mujeres —que implica, entre otros objetivos, impulsar las políticas de cuidado como un pilar fundamental de los sistemas de protección social— y avanzar en la articulación entre educación y empleo, fortaleciendo la educación técnica y profesional. En cuarto lugar, se abordan políticas y programas para enfrentar las desigualdades, en especial las de género, raza y etnia. Por último, se vincula el contenido de las políticas con el medio ambiente y el territorio, abogando por fortalecer los mecanismos de protección de la población ante los desastres y dar respuestas a las desigualdades territoriales.

En este capítulo también se plantean desafíos y recomendaciones relacionadas al fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo social, y se resaltan algunas dimensiones de los pactos indispensables para tal cometido.

² De acuerdo con las últimas proyecciones de la CEPAL (2015), América Latina y el Caribe decrecerá un 0,3% en 2015 y para 2016 se prevé un crecimiento de solo un 0,7%.

A. El combate a la pobreza y la desigualdad en el marco de la protección social como derecho ciudadano: la perspectiva de la CEPAL

La protección social está dirigida a responder tanto a los riesgos que enfrenta toda la población (por ejemplo, desempleo, enfermedad, discapacidad o vejez) como a los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad. Se vincula a la lucha contra la pobreza y la desigualdad de diversas formas: elimina o reduce considerablemente la probabilidad de no poder hacer frente a un riesgo contingente; limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuro activos clave para el desarrollo humano, como la salud y la educación; y facilita la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a los grupos más vulnerables frente a riesgos (sobre todo a niños, ancianos y mujeres). En particular, la protección social debiera garantizar un grado de bienestar que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

Desde un enfoque de derechos, si bien la protección social puede estar orientada de manera prioritaria a atender las necesidades de determinados grupos de población —como las personas que viven en situación de pobreza—, debe estar disponible para el conjunto de la ciudadanía. Se recomienda desarrollar sistemas integrales de protección social, con clara vocación universalista. Estos sistemas deben contar con financiamiento solidario y ser fundamentalmente igualitarios en las garantías que establecen como derechos ciudadanos.

Considerando que los mercados laborales no han logrado convertirse en una puerta de acceso universal a la protección social (CEPAL, 2006), el esfuerzo por universalizar la protección social atañe al menos a cuatro esferas: i) jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a adultos mayores; ii) transferencias monetarias a familias con hijos; iii) acceso a servicios y aseguramiento de salud, y iv) protección a los trabajadores (como seguros de enfermedad, accidentes y desempleo, indemnizaciones, horas extra y licencias) (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

La protección social contra los riesgos cumple un importante papel en la promoción de derechos, la construcción de oportunidades y la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Aunque los límites y contenidos de las políticas universales y solidarias siempre van a ser polémicos, la incertidumbre frente a los riesgos y las contingencias puede permitir consolidar un interés por parte de un amplio espectro ciudadano en torno a la protección social, en la medida en que toda la población requiere gozar de niveles de protección frente a una gama de riesgos de ocurrencia incierta en cuanto a su magnitud y oportunidad.

En una región tan desigual como América Latina y el Caribe, la capacidad individual de enfrentar riesgos mediante instrumentos informales o de mercado no debe sobredimensionarse³. A veces los mercados de seguros privados no existen o no están adecuadamente desarrollados y, debido a la concentración de la renta, se produce una baja cobertura de aseguramiento; sin una adecuada diversificación del riesgo, además, se potencian las exclusiones y las desigualdades. En ese sentido, el aseguramiento solidario permite a las personas diversificar los riesgos y reducir la brecha entre los niveles efectivos de dotación de ingresos y los niveles de protección deseados, al disminuir el riesgo agregado de los individuos (CEPAL, 2013b).

Riesgos tales como la enfermedad, las restricciones para satisfacer necesidades de cuidado de niños y personas dependientes o con discapacidad, los episodios de desempleo y subempleo, y la pérdida o radical disminución de ingresos en la vejez son factores determinantes del bienestar presente y futuro de todos los individuos, que se ven afectados con diversa duración e intensidad. Aunque estas circunstancias están determinadas crucialmente por las asimetrías propias de las condiciones socioeconómicas de que se goce, escapan en diversa medida al control de las personas: de allí que el aseguramiento permita lidiar con lo que se ha denominado “economía del bienestar de la incertidumbre” porque es incierto el acceso a la protección necesaria y son indeterminados el período durante

³ Esto se evidencia en una amplia literatura económica inaugurada por Arrow, hace 50 años, que en su fecundo análisis microeconómico del mercado de la salud (Arrow, 1963), postuló que este estaba plagado de fallas debido a que los riesgos no eran totalmente asegurables y a que existían asimetrías de información. Las instituciones de provisión de servicios de salud se analizaban como adaptaciones a las ineficiencias de mercado que, a su vez, por las restricciones de la competencia en estos mercados, conducían a ineficiencias. En una compilación realizada por Barr en 2001 se reúne una selecta pero extensa bibliografía de la teoría económica del bienestar y del Estado de bienestar (100 artículos), que abarca discusiones teóricas y empíricas en torno a pensiones, salud, educación y lucha contra la pobreza.

el que se requiere esa protección, los costos involucrados y el grado de afectación de la integridad personal y de los ingresos. En consecuencia, la demanda de servicios por su naturaleza muchas veces también es irregular e impredecible. Por otra parte, como el sistema de precios no permite encarar adecuadamente algunas de estas contingencias, el aseguramiento de mercado se restringe tanto en cobertura como en monto. Por estas restricciones, por ejemplo, el aseguramiento privado de la salud puede acarrear, entre otras cosas, una desprotección ante gastos médicos elevados, que son precisamente aquellos contra los cuales resultaría muy atractivo asegurarse (Arrow, 1963 y 2000, págs. 220-229; CEPAL, 2013b).

Para evaluar las políticas de protección social resulta fundamental determinar cómo responden a las dinámicas de riesgos y a su distribución social. Cuando cunde la percepción de que la protección frente a riesgos instaure una ciudadanía social de “primera” y de “segunda” clase, y de que tal jerarquía, al perpetuarse entre generaciones, adquiere cierto carácter estamental, la cohesión social se resiente. Por el contrario, cuando el Estado y la sociedad generan mecanismos de aseguramiento que reducen el impacto de ciertos eventos fortuitos sobre el bienestar de las personas, se fortalece el sentido de pertenencia a la sociedad (CEPAL, 2007a).

Tal como lo ha planteado la CEPAL, un sistema de protección es más que una estructura institucional; es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Este acuerdo, que está en construcción permanente, determina la especificación de los derechos, que deben aplicarse a toda la población, cómo se garantizan y en qué forma se hacen viables. Por lo tanto, requiere construir consensos que se plasmen en instituciones, normas, programas y recursos. Asimismo, para transitar de un conjunto de políticas sociales a un sistema integral de protección social, es necesario alcanzar pactos que impliquen encarar conflictos entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales. Un modelo de protección social basado en derechos exige pronunciarse en torno a cuatro elementos esenciales: la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones, y la identificación de derechos explícitos que se pueden garantizar y exigir en términos de acceso a prestaciones sociales (CEPAL, 2006 y 2007a).

La CEPAL ha formulado principios sobre la política social y la protección social desde un escenario de reconocimiento de los derechos ciudadanos. El principio de universalidad consiste en garantizar a todos los miembros de la sociedad determinadas protecciones o beneficios en forma de derechos, con la calidad y en la cantidad que se consideran necesarios para una participación plena en la sociedad. Con este principio, se pretende que todos los individuos cuenten con la certeza de que se les asegura el máximo bienestar permitido por el desarrollo económico en un momento dado. Ello no significa que toda prestación pueda ni deba brindarse de manera universal, sino que la sociedad establece, a partir de acuerdos, los estándares de calidad y de cobertura que deben garantizarse a todos sus miembros (CEPAL, 2000 y 2006).

La universalidad está íntimamente vinculada con el principio de solidaridad, que a su vez postula la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con la capacidad económica individual. Así, la solidaridad debe coadyuvar a asegurar la universalidad y la igualdad en el acceso a las prestaciones sociales, considerando las asimetrías de las condiciones económicas y de la exposición a riesgos, particularmente en materia de salud y empleo. Según el principio de solidaridad, se asume también que, dadas las externalidades del bienestar individual, existe una estrecha interrelación entre este y el bienestar social. En la vida de las personas y en el desarrollo de las sociedades influyen la amplitud y calidad de los servicios y las protecciones sociales (CEPAL, 2000, 2006 y 2013b).

Los principales obstáculos para el avance hacia la universalidad de las políticas sociales y de sus prestaciones han sido la restricción de recursos y la falta de acuerdos sociales sobre su prioridad, así como las dificultades instrumentales para su ejecución. La universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad, que se imponen ante la escasez de recursos y como forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre y vulnerable. Como ya fue expuesto en el capítulo II, si se desea atender el carácter multifacético y heterogéneo de la pobreza debe existir una interacción benéfica entre las políticas universales e integrales y las políticas selectivas y diferenciadas. Como las barreras afectan principalmente a las personas más pobres, la selectividad debe entenderse como el instrumento o conjunto de instrumentos que permiten orientar la acción, particularmente la asignación de subsidios, para que la población carente de recursos económicos pueda acceder a los servicios y garantías sociales. De ese modo, la focalización tiene por objeto hacer más eficaz la universalización de las políticas sociales (CEPAL, 2000 y 2006). Concebir la protección social como una política universal que da acceso igualitario a todos los ciudadanos

no implica proveer servicios uniformes para una población heterogénea, sino adaptar dichos servicios para cubrir brechas diferenciadas y asegurar a todos el goce de los derechos. De esta manera, la orientación universalista no está reñida con la focalización, sino que la segunda está al servicio de la primera, sobre la base del reconocimiento de las diferentes condiciones en que se encuentran las personas (por edad, sexo, raza y etnia, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otras).

Para avanzar hacia la igualdad, el uso de los recursos públicos debe ser eficiente. El principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la política social resulta intrínseco a la igualdad, en la medida en que permite potenciar los principios de universalidad y solidaridad sin contraponerlos. No debe entenderse exclusivamente en términos de efectos macro y microeconómicos, sino, en última instancia, como la capacidad para maximizar con recursos escasos los objetivos sociales definidos (CEPAL, 2000 y 2006). Además, las reformas dirigidas a fortalecer los sistemas de protección social también deben regular las opciones de mercado, con normas que velen por adecuadas combinaciones público-privadas, a fin de lograr los objetivos deseados (CEPAL, 2007b, pág. 137).

Más allá de los indispensables programas de carácter focalizado, la superación de la pobreza está íntimamente asociada con la superación de las exclusiones y la convergencia de las prestaciones respecto de la amplia gama de las políticas sociales que abarcan, entre otros, a los sistemas de protección social. Como el mercado de trabajo no ha mostrado una suficiente capacidad incluyente, en términos de creación de empleo de calidad ni de cobertura contributiva, no puede ser el único mecanismo para proteger a la mayoría de la población frente a riesgos relacionados, por ejemplo, con las fluctuaciones de ingresos, la salud y el envejecimiento. Por eso la protección social no debe quedar restringida a los mecanismos que ofrece el mundo laboral: el gran desafío es replantearla en el marco de una solidaridad integral donde se combinen mecanismos contributivos y no contributivos (CEPAL, 2006; Cecchini y Martínez, 2011). A su vez, para ampliar la cobertura y la calidad de la protección social es indispensable actuar en los ámbitos de la estructura productiva y del mercado laboral. De no corregirse —al menos parcialmente— las grandes disparidades que existen y se reproducen en esos ámbitos, es difícil que las políticas sociales puedan contribuir a generar un modelo social más inclusivo. Para avanzar, deben plantearse relaciones virtuosas con dinámicas del mercado laboral capaces de ampliar las oportunidades de trabajo decente, ya que el desarrollo histórico de la protección social está vinculado con la legislación laboral, las regulaciones de las condiciones de trabajo y de los despidos, los convenios colectivos, las políticas de capacitación y educación, y las capacidades de supervisión del cumplimiento de las normativas (CEPAL, 2010a).

Tras la ampliación de la cobertura de pensiones y salud de la población que ha acontecido en la región en el período reciente, analizada en el capítulo I, subyacen varias causas: la mayor formalización del trabajo en el marco del descenso de las tasas de desempleo y las mejoras sustantivas de la calidad del empleo, la flexibilización de criterios de elegibilidad para la cobertura contributiva y el fortalecimiento de la función de contraloría y regulación del Estado. A su vez, en aras de subsanar las exclusiones de los regímenes contributivos tradicionales, de ampliar coberturas y, en algunos casos, de disminuir la segmentación, se han fortalecido pilares solidarios de la protección social, se han subsidiado regímenes contributivos y se han generado programas focalizados. Por ejemplo, se ha ampliado la cobertura de pensiones no contributivas y de transferencias y servicios a la población en situación de pobreza y, en ciertos casos, a la población vulnerable⁴.

B. Avanzar hacia el fortalecimiento y la expansión de las políticas de superación de la pobreza

Desde un enfoque integral y de derechos, tanto para garantizar los avances experimentados en el período reciente, como para retomar y profundizar la senda de la reducción de la pobreza y la desigualdad, es indispensable actuar en áreas que, al ser interdependientes, requieren gran coordinación entre los distintos entes a cargo de las políticas, así como acuerdos y pactos entre diferentes actores políticos y sociales, con un horizonte estratégico (véase la

⁴ Aunque algunas son universales, como la Renta Dignidad en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el programa de pensiones en México, D.F., las pensiones no contributivas existentes en la región son principalmente focalizadas.

sección H). La región tiene el enorme desafío de responder al ambicioso Objetivo 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

Como se analizó en el capítulo II, las transferencias de ingresos para la superación de la pobreza —principalmente destinadas a familias con hijos— actualmente constituyen una pieza importante de los sistemas de protección social en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Se trata de programas de protección social de carácter no contributivo, ya que las familias destinatarias, independientemente de su participación en el mercado de trabajo formal o de su capacidad para realizar contribuciones, reciben transferencias monetarias financiadas por el Estado, a las que se accede sobre todo por criterios de necesidad (Filgueira, 2014). En el capítulo II se plantea que en la región estos planes asumen principalmente la forma de programas de transferencias monetarias condicionadas, aunque abarcan también transferencias no condicionadas y asignaciones familiares.

Esos programas han logrado notables efectos, pero, de cara al futuro, se vislumbran varios desafíos para lograr resultados más significativos y sostenibles en la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. En particular, es clave concebirlas como parte de una política integrada de protección social, seguir ampliando la cobertura y el monto de las transferencias y articularlas con políticas de inclusión laboral y productiva, una oferta universal y de calidad de servicios de salud y educación, y políticas de cuidado y mejorías en la infraestructura rural y urbana (electricidad, agua potable y saneamiento, vivienda y transporte).

El fortalecimiento y ampliación de los programas de transferencias de ingresos es un objetivo importante en la región, que debería incluir los siguientes elementos:

- i) extensión de la cobertura, incorporando el principio de búsqueda activa para llegar a toda la población en situación de pobreza;
- ii) ampliación de los montos de las transferencias para que sean al menos suficientes para garantizar la superación de la extrema pobreza de todos los integrantes del hogar;
- iii) articulación con políticas que busquen la universalización de la protección social y creación de sinergias con las políticas sectoriales de carácter universal para impugnar las causas de la pobreza, en especial con las de salud, nutrición y educación, así como con las políticas de cuidado, lo cual, en numerosas ocasiones, implica mejorar la calidad y equidad del acceso a esos servicios (Sojo, 2007);
- iv) asociación con programas de inclusión laboral y productiva para fomentar el acceso al trabajo decente mediante el incremento de las capacidades y oportunidades de inserción en el mercado formal de trabajo y de generación autónoma de ingresos de las familias en condición de pobreza, tanto en las zonas rurales como urbanas;
- v) incorporación de la dimensión de género, en particular en el diseño de las condicionalidades, y de políticas pertinentes para los jóvenes y las poblaciones indígenas y afrodescendientes;
- vi) articulación con políticas relacionadas a la extensión de cobertura y mejorías en la infraestructura rural y urbana (electricidad, agua potable y saneamiento, vivienda y transporte);
- vii) promoción de un vínculo con el medio ambiente y el territorio, abogando por el fortalecimiento de los mecanismos de protección de la población con relación a los desastres y la búsqueda de respuestas a las desigualdades territoriales.

1. Ampliación del monto y la cobertura de las prestaciones

La ampliación de la cobertura poblacional de los programas de transferencia de ingresos no puede estar basada solamente en las demandas expresadas por las personas que viven en condición de pobreza. Por lo general, las que primero reciben los beneficios son las personas y las familias que cuentan con más información sobre las prestaciones, y no las más necesitadas. Por ello es necesario que desde el Estado se busque acercar la oferta pública a las familias mediante mecanismos de búsqueda activa que ya se han puesto en práctica en algunos países de la región: como Chile, con el programa Puente y Chile Solidario, y más recientemente el Brasil, que hizo de este mecanismo uno de los ejes prioritarios del plan *Brasil sem Miséria*.

En relación con el aumento del monto de las transferencias, hay que considerar que la población que vive en condiciones de pobreza o indigencia cuenta con ingresos autónomos, que son insuficientes para superar esa condición⁵. Por lo tanto, además de comparar los montos de las transferencias con las líneas de pobreza e indigencia,

⁵ Como se presentó en el capítulo I, un cálculo hecho por la CEPAL para 17 países con datos alrededor de 2013 indica que, en promedio, los ingresos laborales representan el 74% del ingreso total de los hogares en situación de pobreza y el 64% del ingreso total de los hogares en situación de indigencia.

otra manera más precisa de evaluar si los programas de transferencias condicionadas están garantizando un piso básico de ingresos a las familias pobres y extremadamente pobres es comparar los montos de las transferencias con el déficit mensual de recursos de dicha población, que se refiere a la distancia entre los ingresos generados por esas familias y la línea de pobreza o extrema pobreza⁶. En el Brasil, el programa *Bolsa Família* desde 2013 incorpora un beneficio para la superación de la extrema pobreza, que transfiere a las familias un monto necesario para cubrir la brecha de ingreso respecto de la línea de extrema pobreza⁷.

También es importante que los programas contemplen mecanismos de indexación automática amparados en leyes, para que las transferencias no pierdan valor en el tiempo, defendiéndolas de la inflación y, especialmente, del alza del precio de los alimentos (Cecchini y Madariaga, 2011). En la región existen ejemplos en ese sentido, como Chile Solidario y las Asignaciones Familiares en el Uruguay. En otros países, como la Argentina, el Brasil o México, los montos han sido ajustados en varias ocasiones, pero el proceso de ajuste no está amparado en la ley.

Las transferencias de ingreso para la superación de la pobreza tienen un impacto redistributivo y se financian con recursos fiscales. Dos argumentos se han utilizado para objetarlas. Por una parte, se alega la insuficiente capacidad fiscal de los países. Sin embargo, simulaciones de impacto y análisis sobre la capacidad fiscal indican que en la región hay margen, aunque diferenciado, para implementar esos programas (CEPAL, 2010a; Filgueira y Espíndola, 2014)⁸. Otro argumento esgrime que las transferencias desincentivan la inserción laboral de las personas. Este argumento es erróneo por dos motivos: a) porque los montos de las transferencias apenas permiten alcanzar umbrales mínimos de consumo y generalmente no permiten superar la condición de pobreza, y b) porque la expansión de las transferencias monetarias ha ido acompañada de un incremento de las tasas de actividad en los hogares beneficiarios. En contraposición a estas objeciones, la evidencia empírica muestra que las transferencias de ingreso para la superación de la pobreza en algunos casos tienen efectos positivos en términos redistributivos y económicos, los que fueron analizados en el capítulo II.

Desde un enfoque de derechos y de inclusión social y con fundamento económico, existen buenas razones para defender el aumento del monto y de la cobertura de los programas de transferencia de ingresos como parte de un sistema de garantía de ingresos. La primera es la igualdad de derechos sociales que concierne a la ciudadanía. Los hogares que enfrentan situaciones de choque exógeno o por contingencias personales, y que se ven afectados por la pobreza y la vulnerabilidad, tienden a descapitalizarse, precisamente por carecer de ingresos suficientes o de instrumentos que amortigüen el efecto de situaciones adversas. En términos prácticos, y más aún en términos éticos, es importante evitar el colapso de las economías de hogares. Como la región es frágil en cuanto a estabilizadores automáticos frente a crisis y choques, se acentúa el papel que los sistemas de garantía de ingresos puedan jugar en contextos adversos, para contrarrestar los efectos negativos de estas situaciones en el bienestar y sostener la demanda interna. Por último, la asociación con programas de inclusión laboral y productiva, y los vínculos tanto con políticas sectoriales de educación, salud y nutrición, como con acciones de expansión de la infraestructura rural y urbana (electricidad, agua, saneamiento, vivienda), apuestan a acortar la permanencia de los hogares en la pobreza y a favorecer una mejor inserción laboral de la población en el presente y en el futuro (CEPAL, 2010a).

2. Articulación con los programas de inclusión laboral y productiva rural y urbana

Cuando las transferencias monetarias provenientes de rentas generales son garantizadas y constantes en el tiempo, proveen un piso de protección que permite a las personas en situación de pobreza buscar insertarse en el mercado laboral con una mayor capacidad para negociar las condiciones de esa inserción, especialmente en cuanto a no someterse a formas degradantes o muy desfavorables de trabajo en términos de ingresos y otros aspectos.

Junto con la ampliación de la cobertura poblacional y de los montos de las transferencias, la clave para avanzar hacia innovadores programas para la superación de la pobreza es contribuir a la inclusión laboral y productiva de los jóvenes y los adultos en edad de trabajar cubiertos por dichos programas (CEPAL/OIT, 2014).

⁶ Conforme a lo analizado en el capítulo II, en un ejercicio de Cecchini y Vargas (2015) sobre la base de datos de 2011 se muestra que, en el promedio regional, los montos mínimos de las transferencias representan el 32% del déficit medio mensual de recursos de la población extremadamente pobre y el 15% del déficit de la población pobre. La proporción del déficit medio mensual que es cubierta por el monto máximo de las transferencias equivale al 86% en las familias en extrema pobreza y al 44% en la población en situación de pobreza.

⁷ Véase el Decreto núm. 7931 del 19 de febrero de 2013 de la Presidencia del Brasil.

⁸ Filgueira y Espíndola (2014) estiman, por ejemplo, el costo de entregar una transferencia monetaria de hasta un monto equivalente a 1 línea de pobreza para cada niño de 0 a 17 años que vive en una familia vulnerable (con ingresos per cápita de hasta 1,8 líneas de pobreza), que complementa las transferencias monetarias que los países ya estén entregando a dicha familia. Los costos estimados alrededor de 2011 varían entre un mínimo del 0,34% del PIB en la Argentina y un máximo del 10,9% del PIB en Guatemala.

De allí que en varios países de la región se comparta la preocupación por cómo potenciar los efectos favorables de las transferencias monetarias, al combinarlas con medidas de activación que mejoren las condiciones actuales y futuras de inserción laboral de sus beneficiarios.

Las principales medidas que se vienen implementando con ese objetivo, tal como fue analizado en el capítulo II, se refieren a programas de capacitación y formación profesional, intermediación laboral, asistencia técnica y crédito para emprendimientos rurales y urbanos. Sin embargo, mejorar la inserción laboral de personas con bajos niveles educativos es una tarea de largo plazo, que requiere políticas de educación, apoyo psicosocial y otras medidas que también consideren las dificultades adicionales que pueden presentarse en el caso de las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente (OEA/CEPAL/OIT, 2010). En particular, deben complementarse con el fortalecimiento de los sistemas de cuidado, ya que la ausencia de apoyo público a las familias para el cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad incide negativamente en la participación laboral de las mujeres, particularmente las que viven en condición de pobreza (CEPAL/OIT, 2014; Sojo, 2011; CEPAL, 2012d). En el mismo sentido, las acciones de inclusión laboral y productiva de los programas de transferencias condicionadas también deben considerar las mayores dificultades que tienen las mujeres para abandonar el sector informal por no tener acceso a sistemas que las apoyen en sus responsabilidades de cuidado⁹.

Asimismo, hay que asegurar que las familias que salgan de los programas por haber superado la condición de pobreza gracias a la inclusión laboral y productiva de sus miembros en edad de trabajar no queden excluidas del sistema de protección social. Si bien el paso de las familias por los programas de transferencias de ingresos idealmente debería ser transitorio y terminar una vez que logren generar ingresos suficientes para mantenerse fuera de la pobreza de manera autónoma, este egreso debe ser entendido como la constitución de un nexo distinto con otras acciones de protección y promoción social de cada país; quienes hayan superado la pobreza deben contar con otros instrumentos de protección social (Cecchini y Martínez, 2011).

3. Igualdad y enfoque de derechos en los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza

El fortalecimiento de los programas de transferencias de ingresos para la superación de la pobreza debe guiarse por un enfoque de derechos. Teniendo en cuenta el principio de igualdad, deben buscar cubrir a la totalidad de la población en situación de pobreza. Más allá de la ampliación de sus recursos, deben minimizarse los errores de exclusión de los destinatarios, que desde una óptica de derechos son más graves que los de inclusión. Ello puede apuntalarse con la elaboración y frecuente actualización de los registros únicos de beneficiarios. En algunos países, esto implica incluso asegurar que todos los ciudadanos cuenten con cédula de identidad, requisito esencial para participar en los programas.

Siguiendo este principio, hay que evitar reproducir tratos discriminatorios hacia las personas que viven en condición de pobreza, especialmente las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente (véase el recuadro IV.1). Para ello, debe tomarse en cuenta tanto una perspectiva de ciclo de vida, como la pertinencia cultural y el enfoque étnico y racial de las acciones de los programas, incluida la oferta de servicios de salud y educación, los procesos administrativos y las acciones de inclusión laboral y productiva. Es conveniente que las condicionalidades o corresponsabilidades que asumen las familias para recibir las transferencias monetarias sean coherentes con sus necesidades, sus posibilidades y el contexto social, económico y cultural.

Otros aspectos también pueden contribuir al mejoramiento de los programas desde la perspectiva de derechos humanos. Es fundamental establecer reglas claras, transparentes y accesibles (respecto de requisitos de acceso, procedimientos de postulación, características de las prestaciones, formas de pago, mecanismos de reclamo y procedimientos de exigibilidad) para garantizar una mayor sostenibilidad de los programas en el tiempo, por encima de los avatares electorales o políticos. A su vez, la participación efectiva de los destinatarios y la comunidad permite retroalimentar a los administradores de los programas, lo que les permitirá aplicar mejoras. La participación ciudadana, unida a mecanismos efectivos de rendición de cuentas, contribuye además a eliminar eventuales casos de corrupción o clientelismo (CEPAL, 2014d).

⁹ MacLennan, Veras Soares y Robino (2015) reunieron varios artículos donde se analiza este vínculo en diversos países de la región.

Recuadro IV.1**Incorporación del enfoque étnico y racial en los programas de transferencias condicionadas**

Aunque el diseño original de los programas de transferencias condicionadas no incluía explícitamente un enfoque étnico y racial, este se ha ido incorporando de forma paulatina en los programas sociales destinados a la reducción de la pobreza, ya sea desde su diseño o en la inclusión de componentes específicos. Los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes tienden a estar sobrerrepresentadas en las situaciones de pobreza y extrema pobreza, y en algunos casos representan una proporción significativa, cuando no mayoritaria, de los pobres e indigentes. De tal manera, los efectos positivos de los programas, siempre que sean adecuados en su diseño y escala, tienden a favorecer a estas poblaciones en mayor medida. Según Robles (2009), los programas de transferencias condicionadas presentan ventajas comparativas frente a otros tipos de políticas sociales focalizadas en pueblos indígenas, puesto que permiten el acceso a diversos ámbitos de los que estos últimos han estado tradicionalmente excluidos. Las siguientes son algunas de las ventajas de los programas de transferencias condicionadas: i) incluyen componentes dirigidos al fortalecimiento de las capacidades humanas; ii) permiten enfrentar los desafíos originados por la migración indígena a asentamientos urbanos, debido a que la cobertura se extiende tanto a áreas urbanas como rurales, y iii) posibilitan el acceso de personas y familias indígenas a otros programas y políticas de los sistemas de protección social, así como a programas de inclusión laboral y productiva. Por otra parte, desde un enfoque étnico, estos programas presentan las siguientes debilidades: i) escasa adecuación a los contextos locales y a las características de la población donde se implementan (originada por la no incorporación de un enfoque étnico desde su diseño); ii) limitación de sus operaciones debido a las dificultades de acceso de los pueblos indígenas a los servicios públicos, determinadas por su aislamiento y la débil cobertura de los servicios de educación y salud en las zonas rurales que habitan, y iii) escaso desarrollo de la mirada intercultural.

A continuación, se presentan brevemente las experiencias de la incorporación del enfoque étnico y racial en tres programas de transferencias condicionadas de la región.

Bolsa Família (Brasil)

En el Brasil, la población afrodescendiente está claramente sobrerrepresentada entre los pobres y representa el 75% de los destinatarios del programa *Bolsa Família*, lo que equivale a 10,3 millones de familias. Además de la transferencia de ingresos de *Bolsa Família*, el plan *Brasil sem Miséria* incluye otros programas y acciones que vienen alterando las condiciones de vida de la población afrodescendiente en situación de pobreza y extrema pobreza. En los últimos 4 años, 4,3 millones de familias afrodescendientes de las áreas rurales y urbanas accedieron a programas de inclusión productiva complementarios al programa *Bolsa Família*. Los afrodescendientes corresponden al 53% de las personas matriculadas en los cursos del Pronatec (de los cuales el 68% son mujeres negras y el 49% son jóvenes negros de entre 18 y 29 años) y al 63% de los microemprendedores individuales formalizados. El 82% de las operaciones de microcrédito del programa *Crescer* fueron realizadas por afrodescendientes y las familias con jefatura afrodescendiente corresponden a la mayoría de los beneficiarios de los programas *Água para Todos* (un 65,9% en la modalidad de cisternas para el consumo y un 84,4% en la modalidad de agua para producción), *Luz*

para Todos (61,7%), *Bolsa Verde* (83,5%) y el programa de construcción de viviendas *Minha Casa Minha Vida* (68,6%) (MDS, 2015).

Familias en Acción (Colombia)

En el diseño inicial del programa Familias en Acción, lanzado en 2001, no se consideró la diversidad cultural y étnica del país. Sin embargo, el Censo Nacional de Colombia de 2005 indicó que el 3,4% del total de la población (1.392.623 personas) era indígena, distribuida en 87 etnias o pueblos. En consecuencia, en 2007 se comenzó a extender el programa hacia pueblos y comunidades indígenas y el número de familias indígenas que recibieron las transferencias aumentó de 8.400 en 2008 a 72.000 en 2011, lo que correspondía a aproximadamente el 3% del total de las familias destinatarias del programa. El proceso de identificación de los destinatarios se adaptó de acuerdo con las particularidades de los pueblos indígenas. El programa solo ingresa a las comunidades indígenas que lo soliciten mediante una consulta previa, procediendo así con pertinencia cultural y garantizando el control social. Según los resultados de la evaluación externa del proyecto piloto de Familias en Acción en las comunidades indígenas, llevada a cabo por el Centro Nacional de Consultoría (CNC, 2010), el programa focalizó acertadamente el subconjunto poblacional con mayores vulnerabilidades, además de afianzar la identidad indígena y la movilización por intereses colectivos. Así, el programa ha tenido aceptación en las comunidades en donde se ha implementado. Se evidencia que una barrera de acceso al programa es la acreditación de la identidad con la presentación de documentos vigentes (cédula de ciudadanía de la persona a cargo del menor de edad y registro civil del menor), ya que los trámites de registro e identificación representan altos costos para las familias indígenas. Asimismo, debido a que las familias que viven distantes de los lugares de pago incurren en costos de desplazamiento, se ha considerado la bancarización para la población indígena (CNC, 2010).

Red de Oportunidades (Panamá)

Las personas pertenecientes a pueblos indígenas representan un 10% de la población total de Panamá. Desde 1994, se han elaborado diversas estrategias para superar la condición de exclusión y desigualdad en la que viven los pueblos indígenas del país. La estrategia que más directamente ha abordado la pobreza indígena ha sido la de Red de Oportunidades, un programa de transferencias condicionadas que comenzó a operar formalmente en 2006 y en cuyo diseño se encuentran explícitamente integrados una serie de criterios que forman parte de un enfoque étnico. Durante los últimos años, este programa ha extendido su accionar para llegar también a otros sectores de la población pobre no indígena e indígena que habita en zonas urbanas (Madrid y Hernández, 2011). En el estudio cualitativo de Madrid y Hernández (2011) se verifica que, si bien para la comunidad indígena Kuna Yala la ayuda de los gobiernos no ha sido significativa, lo que más perciben son los aportes económicos directos, es decir, las transferencias que reciben por la Red de Oportunidades. La evaluación de percepciones sobre el programa de transferencias condicionadas de Panamá muestra la necesidad de mejorar instrumentos específicos de apoyo de estos programas para los pueblos indígenas, tales como apoyos familiares interculturales y transferencias centradas en la familia nuclear más que en los hogares.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Robles, "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", *serie Políticas Sociales*, N° 156 (LC/L.3170-P), Santiago, CEPAL, 2009; Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) del Brasil, *Caderno de Resultados: População Negra (2011/abril 2015)*, Brasilia, mayo de 2015; Centro Nacional de Consultoría (CNC), *Evaluación de operaciones de los proyectos piloto del Programa Familias en Acción en comunidades indígenas*, Bogotá, 2010; y J. Madrid y A. C. Hernández, "Las políticas sociales implementadas por el Estado panameño en la reducción de la pobreza indígena (1995-2005): el caso de la comarca Kuna Yala", Santiago, CEPAL, 2011, inédito.

Finalmente, es necesario señalar que, a pesar de la importancia de las iniciativas relacionadas a la inclusión laboral y productiva dirigidas a los participantes de los programas de transferencias condicionadas y de la necesidad de seguir mejorando su diseño, mecanismos de implementación y cobertura, así como el monitoreo y la evaluación de sus resultados, su efecto será limitado si las economías no generan suficientes oportunidades de trabajo decente. Los programas de inclusión laboral y productiva ponen sobre la mesa uno de los mayores desafíos para la inclusión social en la región: la articulación y armonización entre política económica, políticas productivas y laborales y política social.

En consecuencia, es excesivo juzgar la pertinencia y el éxito de los programas de transferencias condicionadas por el grado de inserción laboral y productiva de sus beneficiarios. Estos programas no pueden ser responsables de generar las oportunidades de trabajo, empleo y producción que la economía como conjunto no genera o genera de manera insuficiente. De la misma forma, la superación de la pobreza no puede ser responsabilidad de un solo programa social, sino de un conjunto articulado de acciones públicas comprensivas, que hace indispensable la articulación de lo económico y lo social. Asimismo, es importante tener presente que las alternativas de inclusión productiva y laboral para los participantes de un programa de transferencias condicionadas no pueden limitarse a formas de autoempleo u ocupación de baja productividad, valor agregado y remuneración. Si lo que está en el horizonte es la superación de la pobreza y la desigualdad, no cualquier inserción productiva y laboral es adecuada, sino aquella que se caracterice por empleos de mayor calidad y productividad, mejores ingresos, más protección social y más derechos.

C. Proteger el empleo y promover el trabajo decente

Entre los ámbitos de la sociedad que producen, exacerbaban o mitigan desigualdades, el más decisivo es el mundo del trabajo, ya que en él se genera la mayor parte del ingreso de los hogares en América Latina y el Caribe, así como las desigualdades inherentes a su distribución (CEPAL, 2014a)¹⁰. Ahí se constituyen y reproducen otras desigualdades igualmente relevantes, relacionadas a la participación y el acceso a las diferentes ocupaciones y puestos de trabajo y a la protección social, dimensiones en las que las asimetrías de género, raza y etnia son muy significativas.

El trabajo es también un mecanismo fundamental de inclusión social, construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía (CEPAL, 2014b). En América Latina y el Caribe, el mercado de trabajo históricamente ha sido el eslabón que vincula una estructura productiva muy heterogénea y con alto peso del sector de baja productividad con una alta desigualdad del ingreso de los hogares. Sin embargo, como se analizó en el capítulo I, a partir de mediados de los años 2000, se lograron mejoras significativas de los indicadores laborales, centrales para diversos aspectos del desarrollo social, incluida la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Pese a ello, la región sigue enfrentando importantes desafíos en lo que se refiere al logro del empleo pleno y productivo y del trabajo decente. Persisten altos niveles de informalidad, asociados a empleos de baja productividad, precarios, inestables, con bajos salarios y ausencia de protección social. Si bien han registrado un notorio descenso, las tasas de desempleo siguen siendo relevantes para determinadas categorías de trabajadores (entre ellos, los jóvenes de ambos sexos) y pueden volver a aumentar en un contexto de menor crecimiento económico. La informalidad sigue siendo la principal alternativa de inserción laboral para gran parte de los hogares que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, en particular para las mujeres, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes de América Latina. Asimismo, si bien las tasas de participación laboral femenina han aumentado en la última década en la mayoría de los países de la región, continúan siendo significativamente inferiores a las masculinas, y lo mismo ocurre con los ingresos laborales de las mujeres respecto de los ingresos laborales de los hombres. Las desigualdades de género se entrecruzan y se potencian con las desigualdades étnicas y raciales en los principales indicadores del mercado de trabajo. Los problemas de salud y seguridad en el trabajo (accidentes y enfermedades) persisten como desafíos de gran magnitud en la región, al lado de las violaciones a los derechos fundamentales en el trabajo, como el trabajo infantil, el trabajo forzoso, las diversas formas de discriminación y la ausencia de libertad sindical y del derecho efectivo a la negociación colectiva.

¹⁰ Cálculo realizado por la CEPAL para 17 países de América Latina (alrededor de 2013) a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares que indican que los ingresos laborales equivalen, en promedio, al 80% del ingreso total de los hogares.

Dada la heterogeneidad productiva de la región, el acceso a un empleo por sí solo no es una garantía para superar la condición de pobreza o vulnerabilidad¹¹. Por lo tanto, se requieren políticas que promuevan el trabajo decente (véase el recuadro IV.2). Esto incluye, entre otras medidas, implementar políticas macroeconómicas, productivas y sectoriales favorables a la generación de empleos de calidad, promover la formalización del trabajo y de la economía informal, fomentar la autonomía económica de las mujeres, ampliar las oportunidades de construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes y desarrollar políticas y regulaciones de conciliación entre trabajo y familia, avanzar en políticas de valorización del salario mínimo, implementar o fortalecer medidas de protección al empleo (como los seguros de desempleo), prevenir y erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso, combatir todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación, garantizar los derechos de organización sindical y negociación colectiva, e instituir y fortalecer instancias y procesos de diálogo social.

Recuadro IV.2

La trayectoria del concepto de trabajo decente

El concepto de trabajo decente fue formalizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999 como una síntesis de su misión histórica de promover oportunidades para que hombres y mujeres puedan desarrollar un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas. Esa noción expresa el punto de convergencia de cuatro objetivos estratégicos: la generación de empleos productivos y de calidad, la promoción de los derechos en el trabajo, la extensión de la protección social y el fortalecimiento del diálogo social.

El concepto de trabajo decente integra las dimensiones cuantitativa y cualitativa del empleo. Propone no solamente medidas dirigidas a la generación de puestos de trabajo y al enfrentamiento del desempleo, sino también a la superación de formas de trabajo que generan ingresos insuficientes para que los individuos y sus familias superen la pobreza, o que se basan en actividades insalubres, peligrosas, inseguras o degradantes y, por ese motivo, contribuyen a la reproducción de la desigualdad y de la exclusión social. Afirma la necesidad de que el empleo esté asociado a la protección social y a la plena observancia de los derechos en el trabajo, entre ellos los de representación, asociación, organización sindical y negociación colectiva.

Se trata de un concepto multidimensional, que agrega otras dimensiones a la noción de empleo de calidad: la de derechos (todas las personas que viven de su trabajo, o que necesitan un trabajo para vivir, son sujetos de derecho), la protección social, la voz y representación. Reafirma que hay formas de empleo y trabajo que son inaceptables y deben ser abolidas, como el trabajo infantil y todas las formas de trabajo forzoso, obligatorio o degradante. Señala la necesidad imperiosa de reducir los déficits de trabajo decente en la economía informal y de avanzar hacia una progresiva formalización, y define la igualdad de género como un eje transversal.

En los años que siguieron a la formalización de ese concepto por parte de la OIT, los gobiernos, las organizaciones sindicales y las organizaciones de empleadores de los países latinoamericanos y caribeños fueron asumiendo progresivamente el objetivo de promoción del trabajo decente como un factor fundamental para la superación de la pobreza y la desigualdad social, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Esa visión se fue plasmando en foros intergubernamentales y tripartitos del más alto nivel, entre los que se desatacan la XIII, XIV y XV Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT) realizadas en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la participación de la OIT (Salvador, Bahía,

septiembre de 2003; México, D.F., septiembre de 2005; Puerto España, septiembre de 2007), la Conferencia Regional de Empleo de MERCOSUR (Buenos Aires, abril de 2004), la Conferencia Regional Andina sobre el Empleo (Lima, noviembre de 2004), el Foro Tripartito Subregional para el Empleo de Centroamérica (Tegucigalpa, junio de 2005), la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005) y la XVI Reunión Regional Americana de la OIT (Brasilia, mayo de 2006).

En la Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2005, el trabajo decente pasa a ser asumido como un elemento central de las estrategias de disminución de la pobreza y, por lo tanto, de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el párrafo 47 del documento final de la Cumbre Mundial 2005, aprobado por los Jefes y Jefas de Estado, se establece que los objetivos del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos, especialmente para las mujeres y los jóvenes, pasan a ser definidos como “una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio”^a.

A partir de ese momento el trabajo decente se convierte en un compromiso asumido por todo el sistema de las Naciones Unidas y no solamente por la OIT. En abril de 2006, fue el tema central de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas reunido en Nueva York, que definió la necesidad de que el conjunto del sistema de las Naciones Unidas realice un esfuerzo para integrar el trabajo decente a las políticas y programas de desarrollo en el ámbito internacional.

En junio de 2009, como parte de la respuesta a la crisis económica internacional, los constituyentes tripartitos de la OIT, reunidos en Ginebra en la Nonagésima Octava Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, aprobaron por consenso el Pacto Mundial para el Empleo, que consiste en una respuesta a la crisis internacional a partir de la perspectiva del trabajo decente. Su objetivo estratégico fue afirmar la necesidad de que el empleo, los ingresos, la protección social, la sostenibilidad de las empresas y el respeto a los derechos de los trabajadores y las trabajadoras ocupasen un lugar central en las respuestas a la crisis y en los procesos de recuperación, enfatizando la importancia del diálogo social entre gobiernos y organizaciones sindicales y de empleadores para la definición e implementación de esas políticas.

¹¹ La región cuenta con una alta proporción de trabajadores pobres: un 18,9% en 2013 (datos de CEPALSTAT). Se trata de personas que, pese a estar insertas en el mercado laboral, no perciben ingresos suficientes para superar la línea de la pobreza.

Recuadro IV.2 (conclusión)

La nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) reafirma y amplía el compromiso con la promoción del trabajo decente. Entre las metas que componen el Objetivo 8 están: mantener el crecimiento económico per cápita; lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación; promover políticas de desarrollo productivo; alentar la oficialización y el crecimiento de micro y pequeñas empresas; lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad; lograr la igualdad de remuneración para trabajo de igual valor; reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación; erradicar el trabajo forzoso y poner fin a las formas modernas de esclavitud; poner fin al trabajo infantil en todas sus formas; proteger los derechos laborales

y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los migrantes, en particular las mujeres migrantes, y las personas con empleos precarios; poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de jóvenes, y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT.

Dimensiones del trabajo decente

En la Reunión Tripartita de Expertos sobre la Medición del Trabajo Decente, un encuentro de expertos gubernamentales, organizaciones sindicales y de empleadores, y miembros de la academia, organizado por la OIT en Ginebra en septiembre de 2008, se definió una propuesta de diez dimensiones para medir el trabajo decente: oportunidades de empleo; ingresos adecuados y trabajo productivo; seguridad social; estabilidad y seguridad en el trabajo; jornada decente de trabajo; igualdad de oportunidades y de trato; conciliación entre trabajo y vida personal y familiar; trabajo a ser abolido; ambiente de trabajo seguro; diálogo social y representación de empleadores y trabajadores. La metodología definida en esa ocasión también contempla diversos indicadores relativos al contexto socioeconómico que condicionan las posibilidades de generación de trabajo decente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Abramo, *Uma década de promoção do Trabalho Decente no Brasil*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015; OIT, *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015. Informe del Director General*, Ginebra, 2006; Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/70/L.1)*, 2015.

^a En 2008 se incorpora la nueva meta 1.B al Objetivo 1 de los ODM ("Alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes"), medida por cuatro indicadores: tasa de crecimiento del PIB por ocupado, relación empleo-población, proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a un dólar por día y proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar.

1. Generar empleos productivos y de calidad

Para la CEPAL, el proceso de desarrollo con generación de empleo productivo, de calidad y con plena titularidad de derechos tiene como eje el cambio estructural progresivo, que supone: políticas macroeconómicas adecuadas y políticas sectoriales y de desarrollo productivo que absorban a la población en edad de trabajar; políticas activas de estímulo a sectores de alta productividad con mayor intensidad en conocimiento y fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa; políticas que promuevan la expansión de pequeñas y medianas empresas para cerrar las brechas entre los diferentes segmentos de productividad; políticas educativas y de capacitación, y un mercado financiero eficiente e inclusivo que permita estimular la tasa de ahorro (CEPAL, 2014a; Weller y Kaldewei, 2013).

El desafío estratégico de generar empleo de calidad supone, por lo tanto, la integración de diversas áreas de política, y gana mayor importancia en una coyuntura de menor crecimiento económico, con efectos negativos esperados sobre el mercado de trabajo. Especial atención merece la situación de los jóvenes de ambos sexos, las mujeres y las poblaciones más discriminadas y que están sobrerrepresentadas en las situaciones de indigencia, pobreza, vulnerabilidad e informalidad y precariedad laboral, como los indígenas y los afrodescendientes.

2. Promover la formalización del trabajo y la extensión de la protección social

Uno de los avances más significativos de la región en el período reciente ha sido el aumento de la formalización del trabajo, con efectos positivos sobre los niveles de pobreza y desigualdad, acceso a derechos y a la protección social, y una mayor estructuración de las relaciones en el mundo laboral. Ese aumento, como se analizó en el capítulo I, ha sido resultado tanto de la generación de nuevos empleos formales, como de la formalización de empleos informales.

Sin embargo, los desafíos pendientes son aún de gran magnitud. Según CEPAL/OIT (2014), casi la mitad (46,8%) de las ocupaciones no agrícolas en América Latina son informales (dato para 2013). Además, la tendencia positiva verificada en los últimos años puede revertirse en un contexto de mayor incertidumbre económica y posible elevación de las tasas de desempleo. Por lo tanto, la región enfrenta el reto de consolidar y profundizar lo avanzado y seguir promoviendo la formalización de los empleos y los emprendimientos mediante distintos mecanismos regulatorios y de incentivos.

Además del avance de la formalización entre los asalariados, en varios países de la región se ha puesto en marcha una amplia batería de instrumentos de formalización y de flexibilización de los criterios de elegibilidad

para la cobertura contributiva. Entre ellos se destacan: esquemas impositivos simplificados que conjugan los componentes previsional e impositivo; procedimientos que facilitan la inscripción de trabajadores y empleadores y su fiscalización; reducciones de diferentes gradientes de las contribuciones patronales para empresas de menores dimensiones; regímenes especiales simplificados para categorías de trabajadores (tales como el servicio doméstico) y deducciones tributarias que incentivan el pago de sus cotizaciones; deducciones tributarias a las empresas que se formalizan; medidas para formalizar a personas sin ingresos que se dedican exclusivamente al trabajo doméstico no remunerado; recorte de los períodos de carencia previos al acceso a prestaciones de salud; ampliación de coberturas familiares a cargo del cotizante, y leyes de inversión con incentivos a la formalización¹².

La formalización de los trabajadores por cuenta propia y de micro y pequeñas empresas se ha propiciado con diversos mecanismos, tales como medidas especiales para gravar a los pequeños contribuyentes (personas físicas o empresas), exenciones generales del IVA o del impuesto sobre la renta, o tasas más reducidas (Cetrángolo y otros, 2014). Destacan los casos del monotributo en la Argentina y el Uruguay, y del Simples, el Super Simples y el régimen del Micro Emprendedor Individual (MEI) en el Brasil (OIT, 2014b). En el Brasil, por ejemplo, el programa MEI en seis años logró formalizar a cinco millones de brasileños y brasileñas que pasaron a contar con los beneficios previsionales¹³.

Más allá de los efectos positivos directos que tiene en materia de protección social, la rebaja de la informalidad ha permitido reducir la desigualdad salarial en algunos países, ya que, al favorecer especialmente a los tramos más bajos de la distribución, ha tenido un efecto desconcentrador (Amarante y Arim, 2015, págs. 285-292).

Para fortalecer la capacidad de asumir los costos de la formalización y aumentar sus beneficios, también se han tomado medidas de asistencia técnica, capacitación y acceso a recursos financieros, entre otras, a fin de mejorar la capacidad productiva de micro y pequeñas empresas. Asimismo, se ha buscado mejorar su acceso a los mercados por medio de compras estatales y la articulación con cadenas productivas (Weller y Kaldewei, 2013).

La extensión de la protección social es otro objetivo estratégico clave para el trabajo decente. La región ha progresado en esa materia tanto en lo que se refiere a la protección social no contributiva como a la contributiva (esta última directamente asociada a los procesos de formalización del trabajo, tanto asalariado como independiente, y de empresas). En vista de la mayor incertidumbre relacionada con un escenario económico complejo, que tiende a reducir el empleo y a aumentar las relaciones laborales de corto plazo, es urgente construir y reforzar instrumentos de protección al desempleo. Al proveer ingresos, los seguros de desempleo se convierten en una de las políticas más importantes en esa área debido a su efecto estabilizador. Sin embargo, pocos países de la región cuentan con un seguro de desempleo, o con normativas que establecen cuentas de ahorro individual para la protección en esa circunstancia, y en aquellos donde está establecido, la cobertura es limitada debido a las altas tasas de informalidad que siguen caracterizando el mercado de trabajo en todos los países de la región (CEPAL, 2012a). Por tal motivo, los seguros de desempleo deben establecer o expandir su base de financiamiento y sus criterios de elegibilidad, e incluir desde trabajadores formales hasta formas de empleo más precarias y temporales (CEPAL, 2010a). También es deseable que los seguros de desempleo se complementen con políticas activas de empleo, como servicios de intermediación laboral, creación directa de empleo por parte del Estado en determinados casos y programas de capacitación y certificación de competencias.

3. El papel del salario mínimo

La regularidad y el nivel de los ingresos son elementos clave de la calidad del empleo. Según la CEPAL (2014a), el fortalecimiento del salario mínimo ha sido uno de los motores principales para la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región. Además de elevar el piso de la estructura salarial formal, el salario mínimo sirve como referencia para los salarios del sector informal (“efecto faro”). Un ejercicio de simulación muestra que el fortalecimiento del salario mínimo ha contribuido al descenso en la desigualdad del ingreso en la Argentina, el Brasil y el Uruguay, lo que ha tenido lugar conjuntamente con el aumento del empleo en un contexto de fuerte formalización laboral (CEPAL, 2014a)¹⁴. Para que el salario mínimo desempeñe su papel, debe asegurarse el cumplimiento efectivo de la

¹² Véanse OIT (2014b) y Amarante y Arim (2015).

¹³ Véase Portal Brasil [en línea] <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/06/brasil-alcanca-marca-de-cinco-milhoes-de-microempreendedores-individuais>.

¹⁴ Entre 2003 y 2012, el fortalecimiento del salario mínimo ha contribuido a la reducción del índice de Gini en la Argentina (alrededor de un tercio), el Brasil (84%) y el Uruguay (aproximadamente un 7%) (CEPAL, 2014a).

normativa laboral y plantear esta política como una estrategia de largo plazo, vinculada a las políticas económicas y las instituciones laborales, en la que se considere su progresivo incremento. Es importante también que la definición del salario mínimo sea coherente con las políticas macroeconómicas y productivas y que considere el nivel y la estructura salarial existente (Weller y Roethlisberger, 2011). En algunos países, como el Brasil y el Uruguay (CEPAL, 2014a), la valorización del salario mínimo tiene efectos positivos para prestaciones sociales, como las pensiones, ya que estas están vinculadas a su valor o lo usan como punto de referencia.

La experiencia internacional también indica que el salario mínimo puede tener un efecto positivo en la reducción de las brechas de ingreso entre hombres y mujeres, ya que estas están sobrerrepresentadas en la base de la pirámide salarial y en general es mayor la proporción de ocupadas que reciben un ingreso equivalente a un salario mínimo en comparación con los ocupados. En el caso del Brasil, por ejemplo, según Guimarães (2012), en el período 2004-2011 se observa una importante reducción de las brechas de ingreso entre hombres y mujeres y entre blancos y afrodescendientes: la variación positiva del ingreso medio real del trabajo principal de las personas de 16 años y más en ese período fue del 29% en el caso de los hombres, del 36% en el caso de las mujeres, del 28% para los blancos, del 44% para los afrodescendientes y del 47% en el caso de las mujeres afrodescendientes. Según el autor, esas importantes diferencias, que favorecieron a las mujeres y a los afrodescendientes, se asocian a una mayor representación de esos sectores entre los que reciben el equivalente a un salario mínimo¹⁵. Es necesario señalar, sin embargo, que a pesar de esa evolución positiva, las brechas de ingreso entre hombres y mujeres, blancos y afrodescendientes siguen siendo elevadas¹⁶.

4. Promover los derechos en el trabajo

Impulsar el trabajo decente implica también promover y asegurar la garantía de los derechos laborales, en especial los derechos fundamentales en el trabajo: la libertad sindical y la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de discriminación y la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso y obligatorio.

Recuadro IV.3

Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento

En 1998, los constituyentes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptaron la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, definidos como el respeto a la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la efectiva abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

La Declaración asocia a esos cuatro derechos y principios ocho convenios internacionales del trabajo, que pasan a ser definidos como fundamentales: Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951

(núm. 100); Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111); Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182).

En la Declaración se establece que todos los Estados Miembros de la OIT son obligados a respetar esos derechos y principios, independientemente de que hayan ratificado los convenios correspondientes. La Conferencia Internacional del Trabajo que adopta la Declaración define también la ratificación universal de esos convenios como un objetivo, establece las bases para un amplio programa de cooperación técnica de la OIT con sus Estados Miembros con el objetivo de contribuir a su efectiva aplicación y define un mecanismo de monitoreo de los avances realizados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El fortalecimiento de la sindicalización y de la negociación colectiva puede contribuir significativamente a las mejoras distributivas del ingreso, la calidad del empleo y la productividad. Ambos son elementos importantes, junto con la inspección laboral y el fortalecimiento de la administración del trabajo, para ampliar los derechos laborales y garantizar su cumplimiento en otros aspectos de las relaciones y condiciones de trabajo además de los salarios,

¹⁵ En 2011, según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), el 9% de los hombres ocupados recibía un salario mínimo, mientras que esa proporción era del 13% en el caso de las mujeres, del 8% en el caso de los blancos, del 13% en el caso de los afrodescendientes y del 16% en el caso de las mujeres afrodescendientes. Estas últimas correspondían al 30,5% del total de trabajadores que recibían un salario mínimo (Guimarães, 2012).

¹⁶ En 2011, el ingreso medio de las mujeres correspondía al 73,3% del ingreso medio de los hombres. En comparación con los blancos, el ingreso medio de los afrodescendientes era del 59,8% y el de las mujeres afrodescendientes representaba el 49,1% (Guimarães, 2012).

tales como la definición de la jornada laboral y de los períodos de descanso remunerado, incluidas las vacaciones, las prestaciones sociales (como jubilaciones, protección a la maternidad, seguros de enfermedad y de accidente), los despidos e indemnizaciones (CEPAL, 2012a; CEPAL 2014a) y la igualdad de oportunidades y trato (Abramo y Rangel, 2005; Abramo y Valenzuela, 2014). De esa forma, la libertad sindical y la negociación colectiva son condiciones importantes para el cumplimiento de los demás derechos laborales.

El trabajo infantil y el trabajo forzoso son formas inaceptables de trabajo, constituyen una evidente violación de los derechos humanos y la antítesis más clara de la noción de trabajo decente. Los cuatro convenios de la OIT (núm. 29, 105, 138 y 182) asociados a estos derechos tienen un alto grado de ratificación en los países de la región. La adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar ambas formas de trabajo forma parte de las metas del Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁷.

a) Eliminar el trabajo forzoso

El trabajo forzoso (que incluye la trata de personas para fines de explotación sexual y económica) es un fenómeno existente en todas las regiones y tipos de economía y ha crecido en el contexto de la globalización. Está presente no solamente en los sectores informales y rezagados de los países menos desarrollados, sino también en las cadenas productivas de grandes y modernas empresas con presencia en el mercado internacional (OIT, 2005). A pesar del alto grado de ratificación de los Convenios núm. 29 y 105, relacionados al tema en el ámbito regional y mundial, y de que, según los cálculos de la OIT, existirían aproximadamente 1,8 millones de personas en esa situación en América Latina y el Caribe (OIT, 2012), son pocos, aunque cada vez más, los países de la región que reconocen oficialmente la existencia del problema en sus territorios y ponen en práctica medidas concretas para enfrentarlo. Sin embargo, algunos países, como el Brasil y el Perú, se destacan por sus iniciativas, como el desarrollo de estudios, diagnósticos y bases de información para mejorar la capacidad de diagnóstico del problema, sus causas y consecuencias; la elaboración de campañas informativas dirigidas a trabajadores en situación de vulnerabilidad para aumentar la concientización; la instauración de comisiones nacionales y locales con planes de acción para enfrentar el problema; la conformación de grupos especiales de inspección laboral, en articulación con la policía y otros agentes del Estado, para identificar y liberar a trabajadores en esas condiciones; la inclusión de esos trabajadores en los programas de transferencias monetarias (como *Bolsa Familia*); el desarrollo de programas de aumento de la escolaridad, formación profesional e inclusión en el mercado de trabajo, y la alianza con el sector privado para erradicar el trabajo forzoso de las cadenas productivas.

Esas iniciativas son muy importantes y deben ser fortalecidas. La pobreza, el analfabetismo, los bajos niveles educativos, la falta de oportunidades de trabajo decente y la discriminación por motivos de género, raza y etnia son factores que hacen a las personas más vulnerables al trabajo forzoso. Eso evidencia la importancia de la articulación de las políticas de superación de la pobreza con las políticas laborales y de defensa de los derechos humanos. Evidencia también la importante contribución que pueden hacer los ministerios y las secretarías de desarrollo social en la región en la erradicación de esas formas de trabajo que violan derechos fundamentales de las personas y reproducen la pobreza y la exclusión social, especialmente a través del fortalecimiento de las redes de protección social dirigidas a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Los programas de transferencia condicionada de ingresos y de inclusión laboral y productiva, así como las medidas encaminadas a erradicar el trabajo infantil, pueden desempeñar un importante papel de prevención.

b) Prevenir y erradicar el trabajo infantil

La prevención y erradicación del trabajo infantil es otra tarea urgente. Según los cálculos de la OIT, 12,5 millones de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años trabajan en América Latina y el Caribe, y, de estos, 9,6 millones realizan actividades peligrosas, como las definidas en el Convenio núm. 182 y en las legislaciones nacionales de los países¹⁸.

¹⁷ Meta 8.7: Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

¹⁸ El Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182) de la OIT define como peores formas de trabajo infantil a todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud (como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados), las actividades ilícitas (como tráfico de drogas), la explotación sexual de niños y adolescentes y el trabajo en actividades peligrosas, insalubres y degradantes.

El trabajo infantil es en sí mismo una grave violación a los derechos de los niños e impide el goce de otros derechos consignados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Tiene graves consecuencias sobre la salud de los niños y sobre sus posibilidades de desarrollo físico, psicológico y emocional, al limitar las posibilidades de educarse adecuadamente y disfrutar la infancia a plenitud.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible define la necesidad de adoptar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil, y, a más tardar en 2025, el trabajo infantil en todas sus formas (meta 8.7). Si bien las últimas mediciones globales (OIT, 2013) indican que se ha logrado reducir significativamente el trabajo infantil a nivel mundial, también evidencian que, de mantenerse el ritmo actual de reducción, ni el mundo ni América Latina y el Caribe podrían alcanzar esas metas. Eso significa que hay que intensificar los esfuerzos para alcanzarlas.

El trabajo infantil en la región se concentra principalmente en el sector agrícola, en el sector informal urbano (incluido el trabajo familiar no remunerado) y en el servicio doméstico. A pesar de los avances del período reciente en términos de disminución de la pobreza y del desempleo y mejoría de otros indicadores sociales y del mercado de trabajo, aún es un problema grave, como se evidencia en los números presentados sobre su incidencia. A pesar de eso, esta es la región del mundo en desarrollo con menor magnitud absoluta y relativa de trabajo infantil y la que más ha avanzado en su prevención y erradicación¹⁹. Como fue analizado en el capítulo III, la gran mayoría de los países de la región ha ratificado los principales instrumentos de derecho internacional que se refieren a la protección de la niñez y adolescencia en general y al trabajo infantil en particular (Convención sobre los Derechos del Niño y Convenios núm. 138 y 182 de la OIT) y ha plasmado sus principios en sus Constituciones y legislaciones específicas²⁰.

Se han desarrollado políticas y estrategias innovadoras, que pasaron a ser referencia internacional y que se han diseminado y compartido en la región y con otras regiones del mundo, mediante la cooperación Sur-Sur. La experiencia regional indica que la prevención y erradicación del trabajo infantil exige una estrategia integrada e intersectorial de políticas públicas en diversos ámbitos y una participación activa de la sociedad civil (incluidos los sindicatos, las empresas y las organizaciones de empleadores), en la que adquiere un papel muy relevante la labor de los ministerios de desarrollo social al lado de otras instancias gubernamentales, como los ministerios o las secretarías de educación, trabajo, salud, derechos humanos, políticas para las mujeres, promoción de la igualdad racial o defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Esa experiencia evidencia también que la oferta de una educación de calidad (incluida la garantía de acceso y la conclusión oportuna) es un elemento central de esa estrategia, así como las políticas y los programas dirigidos a la superación de la pobreza y a la reducción de la vulnerabilidad de las familias por medio del fortalecimiento de redes de protección social que permitan mejorar sus ingresos y el acceso a los servicios fundamentales, como los de salud. Algunos de los programas de transferencias monetarias condicionadas incorporan explícitamente el objetivo de reducción del trabajo infantil. Si bien los resultados varían de un país a otro, las evaluaciones de impacto de esos programas muestran que han logrado disminuir la incidencia del trabajo infantil, así como las horas trabajadas por niños y niñas, tanto en actividades remuneradas como no remuneradas (De Hoop y Rosati, 2014). En la región también existen programas dirigidos específicamente a ese objetivo, como el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) del Brasil, que busca retirar de la situación de trabajo a todos los niños y adolescentes menores de 16 años, y el programa Abrazo del Paraguay, dirigido a niños de hasta 14 años que están en situación de calle o trabajan en la vía pública, que ayuda a contribuir a la realización de sus derechos a la salud, la educación y la protección social.

Otros componentes fundamentales de las estrategias de prevención y erradicación del trabajo infantil son: a) la ampliación de las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes en edad de trabajar y los hombres y mujeres

¹⁹ Según las estimaciones de la OIT, en 2012 había 168 millones de niños y adolescentes en situación de trabajo infantil, de los cuales 12,5 millones se encontraban en América Latina y el Caribe, 59 millones en África Subsahariana y 77,7 millones en Asia y el Pacífico. Esos números correspondían, respectivamente, a las siguientes proporciones del total de niños y adolescentes en ese tramo de edad en cada una de esas regiones: 8,8%, 21,4% y 9,3% (OIT, 2013).

²⁰ En el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138) de la OIT se establece la necesidad de que los países definan una edad mínima para la admisión al trabajo que, en ningún caso, deberá ser inferior a la edad en que cese la escolaridad obligatoria, o, en todo caso, a 15 años, aunque considere la posibilidad de que un Estado miembro “cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados” podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas, especificar inicialmente una edad mínima de 14 años. En América Latina, 2 países (Argentina y Brasil) fijaron la edad mínima para la admisión al trabajo en 16 años, 6 países optaron por los 15 años (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay) y el resto de los países se ha acogido a la excepción del Convenio núm. 138 ya mencionada (OIT, 2013).

adultos, incluidos los programas de capacitación y formación profesional y las medidas destinadas a facilitar la transición de la escuela al trabajo, y b) la mejoría de la producción de datos, estadísticas e indicadores que posibiliten un mejor conocimiento del problema y su transformación a lo largo del tiempo, así como un mejor monitoreo de las políticas dirigidas a su superación.

Por último, vale mencionar la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil, una experiencia innovadora en la región y en línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase el recuadro IV.4).

Recuadro IV.4

Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil: una plataforma de acción alineada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Poner fin al trabajo infantil es una aspiración global plasmada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivo 8, meta 8.7).

12,5 millones de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años trabajan en América Latina y el Caribe

9,6 millones de ellos realizan actividades peligrosas

En esa línea, 25 países de la región, junto con organizaciones de empleadores y de trabajadores, crearon en octubre de 2014 la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil, como una respuesta a la necesidad identificada durante la Tercera Conferencia Global sobre el Trabajo Infantil (Brasilia, octubre de 2013) de acelerar el ritmo de reducción del trabajo infantil para avanzar hacia el cumplimiento de la meta (definida en 2006 en el Plan de acción mundial de la OIT para la erradicación del trabajo infantil) de eliminar sus peores

formas hasta 2016. La Iniciativa Regional es una plataforma en la cual los gobiernos asumen una responsabilidad central para asegurar el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, actuando prioritariamente en ocho temas identificados como “factores de aceleración” para erradicar el trabajo infantil: comunidades indígenas, empleo juvenil, migración, agricultura, educación, descentralización, cadenas de valor y nuevas tecnologías.

La acción de la Iniciativa Regional se basa en fortalecer los programas y servicios públicos que tienen mayor potencialidad de reducir el trabajo infantil; implementar intervenciones específicas para modalidades como trata, explotación sexual o migración laboral; incrementar la cooperación Sur-Sur transfiriendo conocimientos, experiencias y tecnologías de países que han encontrado respuestas efectivas, e involucrar a la comunidad internacional para apoyar acciones puntuales en sectores o países en los que aún se requiere acompañamiento.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2014.

5. Promover la autonomía económica de las mujeres

El concepto amplio de igualdad que propone la CEPAL (2014a) va más allá de la justicia distributiva y se enriquece con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos. Por lo mismo, la CEPAL (2013b) ha destacado que la igualdad entre hombres y mujeres es uno de los ejes en que es necesario avanzar, enfatizando en particular el valor económico del trabajo no remunerado que realizan las mujeres en los hogares, así como las restricciones que estas actividades imponen para el logro de su autonomía económica y su plena inserción en el mercado laboral. Se debe promover la autonomía económica de las mujeres mediante la eliminación de las barreras de acceso a oportunidades de trabajo decente en igualdad de condiciones con los hombres y la consolidación de sistemas nacionales o redes de servicios de cuidado. El cuidado debe convertirse en un pilar fundamental de la protección social, lo cual se fundamenta en su consideración como un derecho ciudadano, a lo largo del ciclo de vida, desde la niñez hasta la vejez (Sojo, 2011; CEPAL, 2012d).

Como se analizó en el capítulo I, en el mercado laboral, las diferencias en las tasas de actividad y de ocupación, así como en los ingresos, se combinan para configurar un escenario en el que el aporte de los ingresos femeninos a los ingresos totales del hogar es sensiblemente menor que el de los masculinos. Existe, por lo tanto, espacio para incrementar el aporte femenino, ya sea por medio de la ampliación de las tasas de participación laboral de las mujeres o mediante la eliminación de las desigualdades de ingreso, con efectos importantes sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad. Dependiendo de la situación de partida de cada país, las mayores ganancias se lograrán avanzando en una u otra dirección, aunque no son excluyentes (CEPAL, 2014b). Para reducir las brechas de género en el mercado laboral se requieren políticas que: i) incrementen la participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado y aumenten sus oportunidades de trabajo decente mediante la articulación de políticas activas de mercado de trabajo con la adopción de sistemas o políticas de cuidado; ii) contribuyan al desarrollo y adecuación de sus calificaciones (en especial para aquellas con menores niveles educativos); iii) fomenten su inserción en sectores de alta productividad y en diferentes ocupaciones, reduciendo la segregación ocupacional por sexo mediante políticas antidiscriminación y de promoción de la igualdad de oportunidades y trato, y iv) reduzcan las brechas de ingreso.

Asimismo, es esencial contribuir a mejorar las condiciones y formalizar el trabajo doméstico remunerado. Como se ha indicado en el capítulo I, en 2013 el trabajo doméstico correspondía al 11,5% de la ocupación femenina en América Latina, aproximadamente 14 millones de mujeres, de las cuales una gran proporción es migrante, indígena o afrodescendiente y, por lo tanto, vive una situación de múltiples desventajas y discriminación. La legislación laboral de la mayoría de los países de la región no les garantiza los mismos derechos que a los demás trabajadores asalariados, en especial en lo que se refiere a la limitación de la jornada laboral, los tiempos de descanso, la protección contra el desempleo y la maternidad. En muchos países, sus salarios medios son inferiores al mínimo, su nivel de informalidad es muy elevado y es alta la incidencia del trabajo infantil. Por esas razones, el trabajo doméstico puede ser considerado uno de los principales “núcleos duros del déficit de trabajo decente” (Abramo, 2015). En este ámbito, las políticas deben garantizar que el trabajo sea realizado dentro de un marco legal que asegure condiciones apropiadas, especialmente en lo que respecta a la regulación de la jornada de trabajo o el acceso a la protección social (CEPAL, 2012b). En el período reciente se han verificado importantes avances en la región en lo que se refiere al marco legal, incluida la ratificación del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) de la OIT, pero aún hay un largo camino a recorrer²¹.

También es importante fortalecer la participación de las mujeres en los sindicatos, las organizaciones de empleadores y otras organizaciones de la sociedad civil, así como en los procesos e instancias de negociación colectiva y diálogo social tripartito en torno a los temas del mundo del trabajo²².

Para superar la pobreza y la desigualdad, es necesario reducir las brechas de participación, empleo (en términos de acceso y calidad) e ingresos entre hombres y mujeres, considerando la situación de especial desventaja y discriminación que enfrentan las mujeres indígenas y afrodescendientes, y adoptar políticas de conciliación entre el trabajo y la familia para hombres y mujeres, ya que ello tendrá efectos beneficiosos en distintos niveles. Por una parte, habrá ganancias de productividad y mayores ingresos en los hogares, y, por la otra, estas medidas serán un impulso para avanzar en la igualdad en otras esferas, como el pleno ejercicio de la autonomía, la realización de capacidades y potencialidades de las personas, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar, todos temas centrales de la agenda en favor de la igualdad y los derechos en la región (CEPAL, 2014a).

En esta dirección, resulta crucial que los países avancen hacia la incorporación plena en su agenda pública de políticas en favor de la igualdad de género en el mercado laboral, asociadas a legislaciones y programas que faciliten e incentiven el equilibrio entre las demandas laborales y familiares de los trabajadores y las trabajadoras, así como de políticas en ámbitos conexos que fortalezcan la autonomía de las mujeres e impliquen que la sociedad en su conjunto se haga cargo de las necesidades de cuidado de la población²³. La igualdad y el cambio estructural demandan una mayor y mejor participación de las mujeres en el desarrollo económico de la región, así como superar la discriminación en el mercado laboral y consolidar la garantía de derechos.

6. Promover trayectorias de trabajo decente para los jóvenes y fortalecer el vínculo entre la educación y el trabajo mediante la formación técnico profesional

Otro aspecto central de una agenda de trabajo decente en la región consiste en enfrentar las altas tasas de desempleo, informalidad, precariedad, desprotección social y exclusión del eje educación-empleo que afectan a los jóvenes latinoamericanos y caribeños, en especial a los más pobres, de menor nivel educativo, del sexo femenino, indígenas y afrodescendientes²⁴. Eso exige políticas integradas e intersectoriales en, por lo menos, los siguientes ejes: más y mejor educación; conciliación entre estudios, trabajo y vida familiar; ampliación de la inserción laboral en empleos productivos y de calidad; ampliación de las oportunidades de formación técnica y capacitación para el trabajo y

²¹ Como se ha señalado en el capítulo I, el Convenio núm. 189 de la OIT ha tenido una significativa adhesión en la región: transcurridos solo 4 años desde su aprobación en 2011, ha sido ratificado por 12 países, de un total de 22 que lo ratificaron en todo el mundo.

²² Véase más información sobre la importancia de la negociación colectiva para el avance de los derechos de las mujeres en el trabajo en Abramo y Valenzuela (2014) y Abramo y Rangel (2005).

²³ En esa área, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se destacan el Objetivo 5 (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas) y particularmente las metas 5.1 (Poner fin a la discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo) y 5.4 (Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país), así como la referencia a la igualdad de remuneración para trabajo de igual valor en la meta 8.5 del Objetivo 8.

²⁴ En la meta 8.6 del Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se establece: De aquí a 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

facilitación de la transición entre la escuela y el trabajo; ampliación de la formalización y la protección social; consideración de la situación de los jóvenes en el medio rural; promoción de los emprendimientos juveniles; fortalecimiento del protagonismo juvenil y la consideración de los temas de la juventud en los procesos de diálogo social y negociación colectiva, y avance en el cierre de las brechas de género, raza y etnia en todas esas dimensiones.

En los países de la región existe creciente preocupación respecto del diseño e implementación de políticas en diversas áreas. La mayoría de esas iniciativas se concentra en formación de habilidades (elevación de los niveles de educación y capacitación para el trabajo); servicios o programas públicos de empleo y asistencia en la búsqueda de trabajo; subsidios a la creación de empleo; subsidios a la contratación; regulación y legislación laboral; políticas de aprendizaje profesional y primer empleo, y promoción de la iniciativa empresarial y del empleo independiente. En cuanto a la formación de habilidades, se hace particularmente necesario diseñar estrategias flexibles que posibiliten a todos los grupos juveniles seguir procesos de formación que no necesariamente estén concentrados en el sistema formal, pero que brinden herramientas y formen capacidades de aprendizaje y conocimiento articuladas con los cambios en la demanda laboral y con las políticas de desarrollo sectoriales, facilitando su inserción en el mundo laboral.

El desarrollo de capacidades —especialmente de las nuevas generaciones— es uno de los pilares básicos para avanzar hacia una sociedad más igualitaria y para lograr el cambio de la estructura productiva. En particular, el nexo entre la educación y el empleo es uno de los ejes fundamentales a abordar para integrar a la población juvenil en los procesos de desarrollo (CEPAL, 2014b). Asimismo, ante los cambios asociados a la transición demográfica y, en particular, al envejecimiento de la población, debido a que proporcionalmente habrá menos niños y jóvenes en el futuro, es aún más necesario invertir para que ellos puedan contribuir plenamente al desarrollo económico y social de sus comunidades y países, lo que aumenta las exigencias hacia el sistema educacional y de formación técnica y profesional.

Para seguir incrementando las oportunidades educativas de la juventud en la región es necesario reconocer la diversidad de trayectorias y otorgar la oportunidad de continuar los estudios de manera flexible. Por lo tanto, es importante disponer de una oferta de educación formal y no formal que incluya distintas alternativas que permitan adaptarse a las condiciones específicas de los jóvenes (según vivan en zonas rurales apartadas o de concentración de la pobreza y la marginalidad), compatibilicen educación y trabajo, incluyan programas para jóvenes en situaciones especiales (como los jóvenes con discapacidad), promuevan la no discriminación, tiendan a disminuir la segregación, incorporen becas y transferencias monetarias, y establezcan medidas de retención y reincorporación a la escuela (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014).

Además, es necesario mejorar la articulación entre los diversos subsistemas de educación y capacitación, de tal forma que no solo se adapten a la diversidad de trayectorias juveniles existentes, sino que también permitan el adecuado flujo de estudiantes entre programas de capacitación, educación técnica, educación profesional y universitaria, y faciliten que puedan continuar o retomar los estudios, tanto para la actualización como para la profundización y especialización en diversas áreas del conocimiento a lo largo de toda la vida (Trucco y Ullmann, 2015).

Un área clave, que no ha sido suficientemente abordada por las políticas educativas de la región en las últimas décadas, es la educación técnico profesional. La educación técnica es de vital importancia, no solo porque facilita transiciones exitosas de la educación al trabajo, sino porque, en muchos países, abarca a una gran proporción de los estudiantes de la enseñanza secundaria y superior. Es importante abordarla con una perspectiva de género debido a las mayores dificultades de inserción laboral que enfrentan las mujeres jóvenes y a la segmentación en la oferta de formación profesional para varones y mujeres. También es fundamental incorporar a esa discusión una perspectiva étnica y racial, con el propósito de ampliar las oportunidades de acceso a la educación y al trabajo de los jóvenes indígenas y afrodescendientes.

Los programas técnico profesionales deben responder a las necesidades actuales y futuras de los sistemas productivos nacionales, lo que requiere tanto la creación de alianzas público-privadas como el análisis conjunto de las necesidades del mercado de trabajo y proyecciones de futuro de la demanda laboral. De ese modo, se facilita una adecuada planificación de la oferta programática, en contenidos, diversidad de programas y estructura de dicha oferta según niveles de especialización y potencialidades reales de absorción de mano de obra por parte del mercado de trabajo. Al igual que en el caso de los programas de capacitación, es necesario articular y compatibilizar los

programas de educación técnica secundaria, postsecundaria técnica y profesional y educación terciaria (universitaria) de forma de otorgar a jóvenes y adultos la posibilidad de continuar con los estudios a partir de programas compatibles e intercambiables entre sí, que a la vez incluyan salidas intermedias acreditadas (Trucco y Ullmann, 2015).

A su vez, se sugieren estrategias que apunten a mejorar las oportunidades de inserción laboral mediante educación, formación y competencias, pasantías y aprendizajes, y promoción de programas de iniciativa empresarial y empleo por cuenta propia (OIT, 2013). Estos esfuerzos deben buscar la articulación de la variada oferta educativa (y de capacitación) con las demandas proyectadas de fuerza laboral con diversos tipos de calificación. Convendría, en ese sentido, impulsar la evaluación de programas de emprendimiento juvenil, su diversificación y diagnósticos adecuados acerca de la masividad de su impacto para ajustar la oferta programática, y mejorar la articulación con otros programas de capacitación y con las demandas efectivas del mercado (Trucco y Ullmann, 2015).

D. Enfrentar todas las desigualdades, especialmente las de género, étnicas y raciales

A la desigualdad del ingreso determinada por la inserción laboral y la heterogeneidad de la estructura productiva se suman otras, relacionadas con aspectos políticos, sociales y culturales, y con mecanismos de discriminación que se reproducen en diversos ámbitos socioeconómicos, como el trabajo, la salud, la educación, la cultura y la participación política y ciudadana. Estas desigualdades son determinantes de las situaciones de pobreza y constituyen grandes barreras para su superación. Se requiere entonces desarrollar políticas que incorporen incentivos y regulaciones para evitar discriminaciones, promover activamente la igualdad y asegurar derechos de ciudadanía²⁵.

Si bien en la región se ha producido una notable modificación de las relaciones de género, que ha conducido a la conquista de más derechos, una mayor igualdad y un mayor protagonismo político y económico de las mujeres, se observa el peso de las prácticas, las ideas y las estructuras de subordinación, que se suman al surgimiento de nuevas desigualdades y dificultan que los logros alcanzados, como el educativo, se traduzcan en mayor bienestar (CEPAL, 2010b). De allí la importancia de avanzar en varios ámbitos, en particular hacia una mayor autonomía económica de las mujeres, discutida en la sección C.5.

La discriminación étnica y racial hunde sus raíces en la historia de América Latina y el Caribe y significó el confinamiento de parte de la población a la esclavitud, el sometimiento y la expropiación de recursos. No obstante el desarrollo y la modernización, la estructura productiva y las estructuras de oportunidades han consagrado patrones de reproducción de la desigualdad basada en el origen racial y étnico, el género y la clase social (CEPAL, 2010a). Un gran desafío que enfrenta la región en la búsqueda de la igualdad es priorizar las políticas de promoción y de resguardo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente que, como se ha señalado en el capítulo I, sufren con más intensidad y severidad la pobreza y la indigencia, así como los déficits de trabajo decente. Avances en esta materia pueden apreciarse en el reconocimiento constitucional que algunos países han hecho de las culturas y lenguas presentes en sus territorios (Bello y Rangel, 2002), así como también en la visibilidad estadística que muchos países de la región están impulsando.

Los avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, tanto en el plano nacional como internacional, han sido el fruto de un largo camino de luchas y reivindicaciones de sus organizaciones, a lo largo del cual se han ido plasmando sus derechos en instrumentos internacionales, en las legislaciones nacionales y en la institucionalidad de los Estados (CEPAL, 2014b).²⁶ Sin embargo, estos procesos son heterogéneos e incompletos y necesitan fortalecerse. En el plano internacional, es preciso renovar el compromiso con los pueblos indígenas y lograr que se exprese en la dotación de los recursos necesarios para implementar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y dar pleno cumplimiento al Convenio núm. 169 de la OIT

²⁵ Además de las dimensiones mencionadas (género, raza y etnia), otras desigualdades se vinculan, por ejemplo, con el ciclo de vida (niños, jóvenes, adultos mayores), la discapacidad y la condición de desplazado interno o migrante.

²⁶ Entre la normativa internacional que ampara esos derechos se destacan el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y la Declaración y Plataforma de Acción de Durban, que surgieron de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001. Véase un análisis al respecto en el capítulo III.

por parte de los 15 países de la región que lo han ratificado. Es necesario también fortalecer los mecanismos de protección de los derechos de los pueblos indígenas implementados en el sistema de las Naciones Unidas, con miras a la aplicación efectiva del conjunto de recomendaciones existentes y el monitoreo del cumplimiento de los estándares internacionales. En el plano nacional, si bien se reconocen importantes progresos, estos continúan siendo insuficientes y las desigualdades étnicas aún son profundas. En un contexto de mayores dificultades económicas, la consolidación de estos avances requiere voluntad política y que los Estados redoblen los esfuerzos, especialmente para promover la participación y respetar la autonomía de los pueblos indígenas (CEPAL, 2014b).

La población afrodescendiente de América Latina también sufre una exclusión y discriminación estructural que se sigue reproduciendo en diversos ámbitos de la vida económica, social y política. Para enfrentar esta situación de desventaja, los afrodescendientes han actuado colectivamente exigiendo el respeto de sus derechos y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que obliga a los Estados a reducir la exclusión, la discriminación y la pobreza en que viven sus pueblos como consecuencia del racismo (CEPAL, 2009).

Se requiere avanzar hacia nuevas formas de ciudadanía, basadas en el combate a todas las formas de discriminación y en la implementación de políticas activas de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato. En los últimos años, los Estados, los organismos internacionales y la sociedad civil han realizado grandes esfuerzos en ese sentido, pero el avance es desigual en los distintos países. Mientras unos han creado cuerpos legales y organismos para la promoción de la igualdad racial o han implementado políticas de acción afirmativa de diversos tipos, otros aún se encuentran en una fase de reconocimiento o exploración de la problemática. En cada país, los ritmos de implementación de políticas, instituciones, programas y acciones han dependido de diversos factores, entre los que se cuenta la voluntad política, la capacidad estatal, el desarrollo de la democracia y, sobre todo, la capacidad de los grupos afectados para posicionar la temática en la opinión pública y en la agenda social (CEPAL, 2009).

Tanto en el caso de los pueblos indígenas como en el de los afrodescendientes, es necesario redoblar los esfuerzos para fomentar programas de promoción de la igualdad y mejoramiento de las condiciones de vida, entre los que se encuentran los programas de transferencias de ingreso y las políticas de empleo y acceso a trabajo decente, educación y vivienda, así como de acceso a tierras y demás recursos productivos que incluyan la gestión y el resguardo de los recursos naturales y la biodiversidad. Se requiere, además, la implementación de programas de salud integrales, destinados a esas poblaciones en áreas rurales y urbanas, y modelos educativos con vocación multicultural. Transformar las condiciones que permiten la discriminación incluye el acceso a mejores condiciones de vida, pero también la participación y la toma de decisiones en las estructuras de poder y en los órganos de representación popular (CEPAL, 2009; Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006).

E. Reducir las desigualdades territoriales

La desigualdad regional y la heterogeneidad entre las entidades territoriales subnacionales en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales, ha sido un rasgo histórico y estructural de varios países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012c). Las desigualdades territoriales limitan a la población el ejercicio de sus derechos, lo que adquiere mayor intensidad y un significado particular en el caso de los pueblos indígenas, ya que el territorio es fundamental en la definición de su identidad²⁷.

Para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios —tomando especialmente en cuenta las condiciones del medio rural— y adoptar políticas públicas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial (CEPAL, 2010a) (véanse el recuadro IV.5 y el recuadro IV.6).

²⁷ Si bien la legalización de los territorios indígenas constituye una condición imprescindible del derecho territorial, junto con ello se requieren otras medidas efectivas que permitan garantizar logros tangibles en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de estos pueblos (CEPAL, 2014c).

Recuadro IV.5**Evolución de las políticas de desarrollo regional**

A partir de los años sesenta, las políticas de desarrollo regional han sido el mecanismo más utilizado por los países de América Latina para lograr la convergencia espacial. Su objetivo central era reducir las disparidades que existían entre los territorios, específicamente las desigualdades entre las localidades más dinámicas y las más atrasadas dentro de cada país. La estrategia más utilizada fue industrializar, mediante la localización de industrias de carácter básico y estratégico para los países, aunque también se utilizaron incentivos económicos y mejoramientos de la infraestructura social y productiva. En todas las iniciativas, el elemento dominante fue la responsabilidad casi exclusiva de las autoridades centrales en la elaboración de las políticas (Cuadrado, 2012). A partir de la década de 1990 surgió y se consolidó una amplia gama de políticas públicas sensibles al desarrollo territorial en distintos niveles (CEPAL, 2010a). En la elaboración de las políticas han aparecido nuevos actores e instituciones a nivel local y regional, con lo que se evita la

condición exclusivamente central y estatal del pasado. Esto ha llevado a la aplicación de una familia de políticas regionales —más que una gran política única y exclusiva— que es acorde a la diversidad de situaciones en materia de desarrollo regional e inequidades territoriales, y que considera factores sociales, ambientales y políticos —y no solo productivos— en los rubros a incentivar (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009).

En el campo institucional, las estrategias más importantes y significativas han sido la descentralización en los países unitarios y la consolidación del federalismo en los países federales. Además, se ha democratizado la manera de elegir a los gobernantes locales y regionales y se han ampliado los recursos fiscales generados por los territorios y transferidos hacia ellos. Las responsabilidades locales se han perfilado hacia la gestión de los programas sociales (educación y salud) y la provisión de infraestructura básica (saneamiento y equipamiento local) (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.C. Ramírez, I. Silva y L. Cuervo, *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago, CEPAL, 2009; J. R. Cuadrado, “Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad”, *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa. Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010*, serie Seminarios y Conferencias, N° 70 (LC/L.3454), Santiago, CEPAL, 2012; y CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010.

Recuadro IV.6**Políticas rurales con enfoque territorial**

Las zonas rurales de América Latina y el Caribe —en las cuales vive alrededor del 20% de la población regional— por lo general representan las áreas más pobres de los países de la región. En consecuencia, las políticas rurales con un enfoque territorial también deben ser un pilar central en las políticas de desarrollo. Por una parte, deberían acrecentarse los ingresos provenientes de la producción agrícola mediante el fomento y desarrollo productivo, pero, al mismo tiempo, las nuevas políticas han hecho hincapié en el mercado de trabajo rural, especialmente en reconocer la especificidad del empleo rural y las múltiples categorías que a él se asocian (empleo temporal, agrícola, familiar no remunerado y otras) (FAO, 2013). Por otra

parte, las transferencias públicas a los hogares, como parte del componente no contributivo de la protección social —como los programas para combatir la precariedad en la vejez rural o los programas de transferencias condicionadas— aparecen como nuevas alternativas para contrarrestar la pobreza rural (Rossel, 2012). Finalmente, para las áreas rurales es muy importante la preservación de la biodiversidad y los equilibrios ecosistémicos. En la actualidad, al menos desde el punto de vista formal, hay una inquietud específica por los efectos ambientales de la ocupación y explotación de las zonas rurales, lo que ratifica la diferencia respecto de los programas de asentamiento de población del pasado, que no consideraron estos asuntos (CEPAL, 2012c).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2013; C. Rossel, “Protección social y pobreza rural en América Latina”, documento presentado en el VII Seminario Internacional “Seguridad alimentaria, pobreza rural y protección social en América Latina y el Caribe”, Santiago, 22 y 23 de noviembre de 2012; y CEPAL, *Población, territorio y desarrollo sostenible. Síntesis* (LC/L.3475(CEP.2/4)), Santiago, 2012.

En materia social, la ejecución de muchos de los programas de reducción de la pobreza —entre ellos los programas de transferencias condicionadas— es descentralizada. También destacan las políticas dirigidas a mejorar la infraestructura social, como la construcción y mejora de escuelas y servicios sanitarios en zonas vulnerables y aisladas, la instalación de servicios de agua potable e infraestructura de riego en sectores donde se carece de agua para regadío, y el mejoramiento de la conectividad de acceso a Internet. Esta última medida, en particular, hace posible reducir las brechas territoriales de acceso, calidad y tratamiento oportuno de los problemas de salud por medio de la telemedicina, con servicios como las interconsultas o una segunda opinión vía Internet en zonas aisladas (CEPAL, 2010a).

También se han hecho esfuerzos en políticas relacionadas con la infraestructura productiva, con medidas entre las que destacan la construcción de infraestructura o el establecimiento de vías para la conectividad física y virtual, que facilitan la comercialización de productos locales y la distribución de alimentos, la promoción de acuerdos comerciales, y el impulso de estrategias que evitan que los pequeños productores queden excluidos de los procesos de producción y comercialización. Asimismo, se han promovido modelos de asociatividad de múltiples actores para actividades productivas locales (CEPAL, 2012c) y, de manera progresiva, se ha ido incorporando en las políticas de fomento productivo, capacitación y formación laboral, investigación y tecnología, la noción de territorio como un instrumento para gestionar su desarrollo.

En síntesis, la heterogeneidad territorial latinoamericana reclama estrategias selectivas y diferenciadas. Las sinergias entre los agentes públicos y privados, entre los distintos niveles de gobierno y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial. Estas iniciativas deben complementarse con los esfuerzos nacionales que, por medio de las políticas de descentralización y asignación territorial de recursos, tratan de potenciar el desarrollo de las regiones más rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes (CEPAL, 2010a).

F. Proteger a la población frente a desastres

La ocurrencia de desastres relacionados con fenómenos naturales ha experimentado un sustantivo aumento a nivel mundial a partir de los años sesenta y América Latina y el Caribe no es la excepción. El promedio anual de desastres en la región, que fue de 19 en la década de 1960, aumentó a 68 en la primera década del siglo XXI. Por lo tanto, la adopción de medidas de mitigación de índole económica y social, en especial para disminuir la exposición de la población y recuperar la infraestructura, el empleo y los activos productivos y patrimoniales dañados, se torna cada vez más necesaria (Vargas, 2015).

El tránsito de las amenazas a los desastres está lejos de ser un proceso exclusivamente natural; se vincula con la actividad humana y depende de condicionantes sociales. En varios estudios (Blaikie y otros, 1996; Cutter, Boruff y Shirley, 2003) se señala que, entre los factores que contribuyen a la ocurrencia de desastres, están la expansión urbana hacia áreas no aptas para la edificación y la creciente degradación del medio ambiente. En América Latina y el Caribe, el impacto de los desastres varía según la condición socioeconómica de los hogares: los que se encuentran en situación de pobreza están más expuestos, tienen acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo y presentan mayores dificultades para enfrentar las pérdidas ocasionadas por los eventos (Vakis, 2006). Sin embargo, el creciente nivel de riesgo y exposición a desastres, especialmente de grupos vulnerables, no siempre es percibido como un riesgo real por gran parte de la población, lo que deriva en una baja movilización política para demandar medidas inmediatas por parte de los Estados y asumir los costos económicos necesarios para robustecer la protección ante la ocurrencia de estos eventos.

Para dar sostenibilidad al desarrollo de los países, así como para robustecer las estrategias nacionales de superación de la pobreza y desigualdad, es urgente vincular las políticas sociales con la agenda “verde” relacionada con los desastres y el cambio climático (Vargas, 2015). En particular, debería reconocerse la agudización del vínculo entre vulnerabilidad y desastres, y habría que rediseñar los sistemas de protección social para tomar en cuenta las consecuencias propias de los desastres y del cambio climático (Lo Vuolo, 2014) a fin de contribuir a aumentar la resiliencia de la población y de los asentamientos, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza, considerando las necesidades de los diferentes grupos de población (primera infancia, mujeres embarazadas, niños y niñas en edad escolar, adolescentes, población en edad de trabajar, adultos mayores, personas con discapacidad y otros) o las áreas geográficas específicas con una alta vulnerabilidad a los desastres (véase el recuadro IV.7). Asimismo, sería deseable que estos instrumentos tuvieran criterios operativos flexibles en materia de ajuste y extensión de la cobertura para ofrecer una respuesta efectiva en el menor tiempo posible, facilitando la coordinación con los esfuerzos realizados por distintas organizaciones no gubernamentales y privadas (Vakis, 2006).

Por último, es necesario buscar una mayor integralidad de las políticas públicas concebidas para hacer frente a los desastres, de modo que se articulen en sistemas de prevención, mitigación y recuperación existentes. Eso supone la disponibilidad, entre otras cosas, de información sistemática y de buena calidad desagregada a nivel territorial para poder seleccionar de forma eficiente y planificada a los que tengan alta exposición y vulnerabilidad ante desastres, y así incluirlos de manera prioritaria en las políticas públicas destinadas a incrementar la resiliencia de las personas y las comunidades frente a esos fenómenos (Vargas, 2015). Es importante señalar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce explícitamente el vínculo entre pobreza y vulnerabilidad a desastres naturales²⁸.

²⁸ La meta 1.5 establece: De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales.

Recuadro IV.7**Instrumentos de protección social y desastres en América Latina y el Caribe**

Los instrumentos que se utilizan actualmente para proteger a la población vulnerable frente a situaciones de desastre en América Latina y el Caribe incluyen las transferencias monetarias a las familias, los programas de empleos públicos y los microseguros.

Las transferencias monetarias dirigidas a las familias son instrumentos orientados a mejorar, de forma parcial, la situación económica inmediata de los hogares afectados por desastres, buscando evitar que incursionen en estrategias de sobrevivencia que puedan dañar las capacidades humanas actuales y futuras (como, por ejemplo, recurrir al trabajo infantil). A pesar de que constituyen un instrumento efectivo y de bajo costo para los gobiernos, representan una solución parcial que debe complementarse con apoyos a la oferta de bienes de primera necesidad para reactivar las economías locales y evitar presiones inflacionarias de los precios debido a la disponibilidad de más dinero circulante. En el caso de los programas de transferencias condicionadas, su normativa y regulaciones deberían incorporar indicaciones que consideren la posibilidad de una ampliación temporal de la cobertura en caso de ocurrencia de desastres, acompañada de una suspensión temporal del monitoreo y la verificación de las condicionalidades. Destacan en tal sentido las experiencias del Gobierno de Chile tras el terremoto de 2010 y la emergencia por lluvias en el norte del país en 2014, y el Bono de Emergencia del Gobierno del Ecuador para hogares afectados por desastres.

Existen experiencias incipientes de programas de empleos públicos que buscan la inserción laboral de los adultos en edad de trabajar que se han visto afectados por la ocurrencia de un desastre. En algunos países de la región, como Bolivia (Estado

Plurinacional de), Colombia, México y el Perú, existen programas de empleos públicos relacionados con desastres, que se pusieron en marcha tras la declaración oficial de emergencia. Después del terremoto de 2010, en Haití se implementaron programas de empleos de emergencia, con énfasis en los jóvenes y en coordinación con medidas de prevención del trabajo infantil, que implicaron grandes esfuerzos de racionalización y coordinación por parte del gobierno nacional y contaron con una intensa participación de organismos internacionales. En estos casos es importante establecer criterios operativos que no permitan la vulneración de los derechos laborales, en particular proveyendo salarios aceptables para la satisfacción de las necesidades básicas durante el período de emergencia.

En Colombia, Haití y México se han comenzado a crear microseguros dirigidos a hogares o productores agropecuarios vulnerables que no son beneficiarios habituales de seguros contra catástrofes de las aseguradoras privadas. En este sentido, es posible proponer que los países de la región formulen esquemas solidarios de forma permanente, para evitar la pérdida total de los activos productivos y patrimoniales de las personas vulnerables expuestas a daños derivados de desastres. Por otra parte, los países de la región ubicados en zonas de alta actividad sísmica deberían considerar la implementación de seguros colectivos que contemplen un financiamiento basado en subsidios cruzados o un financiamiento solidario sobre la base del aporte contributivo de los hogares de mayores ingresos, para poder incorporar las viviendas de hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, como se está realizando en el municipio de Manizales en Colombia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L.H. Vargas, "Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, CEPAL, 2015.

G. Fortalecer la institucionalidad para el desarrollo social inclusivo

Los avances en el ámbito del desarrollo social analizados a lo largo del documento plantean nuevos desafíos institucionales. Lo social se ha fortalecido en la agenda pública y eso se ha expresado mediante nuevos compromisos jurídico-normativos y una diversidad de experiencias positivas en cuanto a capacidades fiscales, técnicas, organizacionales y de coordinación interinstitucional. Para continuar en esta senda, fortaleciendo el enfoque de derechos y la inclusividad del desarrollo social, se requiere profundizar dichos procesos, propiciando una mayor sostenibilidad en políticas orientadas por principios de integralidad, efectividad, eficiencia, participación y transparencia.

No existe un único modelo a seguir; más bien hay desafíos que enfrentar y tareas que desempeñar en contextos institucionales diversos. Promover una intensa coordinación intersectorial y la articulación entre los distintos niveles de gobierno, lograr mayores niveles de coordinación territorial, fomentar la participación ciudadana, una mayor rendición de cuentas y la garantía de derechos, así como fortalecer la capacidad de diagnóstico y producción de datos, registros e indicadores, son desafíos compartidos. A continuación se examinan algunos de estos desafíos, con miras a potenciar una institucionalidad que posibilite una política social efectiva, eficiente, transparente y sostenible.

1. Plasmar el enfoque de derechos en la institucionalidad para el desarrollo social

La política social en general debe coadyuvar al cumplimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. En términos formales, el ordenamiento jurídico debe incorporar el enfoque de derechos en relación con los compromisos y mandatos asumidos por los Estados con las personas en tanto titulares de derechos. A pesar de

los avances de la región en esa área, analizados en el capítulo III, muchos países no han ratificado instrumentos fundamentales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador. A ello se suma la necesidad de avanzar también en la elaboración de legislaciones nacionales que plasmen dichos compromisos en derechos con sustrato legal reconocible, tanto a nivel de Constituciones como de leyes específicas e instancias de fiscalización.

También es necesario acortar la distancia entre esos compromisos y mandatos formales respecto de la implementación y el alcance efectivo de las políticas y los programas sociales (por ejemplo, con garantías concretas de acceso y de calidad de los servicios, y la consolidación de niveles adecuados y crecientes de bienestar social, que redunden en el ejercicio efectivo de los derechos). Finalmente, se requieren avances en materia de exigibilidad de los derechos económicos y sociales, para que las personas puedan, como titulares de derechos, exigir su cumplimiento a la institucionalidad social.

2. Fortalecer las capacidades organizacionales y de coordinación interinstitucional

Avanzar hacia una mayor coordinación intersectorial a nivel central y entre niveles de gobierno es un requisito esencial para implementar políticas integrales que hagan frente a los problemas sociales que, por definición, son complejos y multidimensionales.

Como se indicó en el capítulo III, las instancias colegiadas de coordinación de políticas sociales, como los consejos y gabinetes intersectoriales, están presentes en todos los países. En las últimas décadas se ha reforzado la formalización de la función de gobierno en materia de políticas sociales de protección, promoción e inclusión social para segmentos de población definidos como prioritarios por sus condiciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión social o discriminación. Esto se refleja en el surgimiento de los ministerios y secretarías de desarrollo e inclusión social.

Pese a estos avances, en la región persiste una dinámica sectorializada, por lo que se requiere fortalecer tanto el papel de los ministerios sociales como la articulación de los actores que participan en la gestión de las políticas.

Para ello, la acción pública debe articularse horizontalmente, desarrollando una dinámica de interacción y diálogo permanente entre las instancias gubernamentales nacionales que implementan las políticas sociales, en especial las de superación de la pobreza y la desigualdad²⁹. Ello implica fortalecer la articulación entre los ministerios de desarrollo social, los ministerios sectoriales (como los de salud, educación, trabajo, desarrollo productivo rural y urbano, medio ambiente y otros), las entidades a cargo de atender de forma transversal a segmentos o categorías específicas de la población (mujeres, niños, pueblos indígenas, afrodescendientes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y otras) y los organismos con funciones de coordinación, planificación y financiamiento y de desarrollo económico en general.

También es necesario un nivel cualitativamente superior de articulación y complementación entre el ámbito social y el económico. Este es uno de los desafíos más importantes de la institucionalidad social en la región.

La coordinación es de particular trascendencia para diseñar e implementar políticas sociales innovadoras, como las relacionadas con estrategias de inclusión laboral y productiva, los sistemas de cuidado a lo largo del ciclo de vida, y el territorio como espacio articulador entre acciones nacionales y subnacionales de política social. También es importante para considerar las necesidades y la incorporación transversal de los grupos discriminados o en situación de desventaja en numerosos ámbitos de la política social.

La integración vertical entre los distintos niveles de gobierno y a nivel territorial es otro aspecto central de la institucionalidad para el desarrollo social (especialmente en los países de mayor dimensión territorial y organización federativa) y exige una mayor coordinación de la acción pública entre las entidades nacionales, regionales y locales. Es fundamental que la articulación entre los distintos niveles de gobierno no siga una dinámica de “arriba-abajo” (*top-down*), con una lógica de integración centralmente dirigida, o mera desconcentración, característica recurrente en la región, sino que la interacción permita abarcar necesidades sociales diversas, con clara definición de competencias, y velar por la cobertura efectiva en diversos espacios geográficos.

²⁹ Los programas de transferencias condicionadas en los que la coordinación responde a la multidimensionalidad de las causas de la pobreza han ido acompañados de importantes avances y desafíos en la organización y coordinación de sus acciones, con el desarrollo de instrumentos de gestión y el surgimiento de gabinetes interministeriales y ministerios de desarrollo social, tal como fue analizado en los capítulos II y III.

3. Garantizar la participación social

El enfoque de derechos implica un cambio de paradigma: no considerar a las personas como beneficiarias pasivas y objetos de intervenciones públicas, sino como titulares de derechos. De allí la importancia de instituir canales de participación, tanto para canalizar demandas e información sobre necesidades sociales insatisfechas, como respecto del diseño, la operación y la evaluación de políticas y programas. En las estrategias de desarrollo social y los programas de superación de la pobreza, la participación y el diálogo deben incorporarse en las decisiones estratégicas. Una tarea pendiente en varios países es establecer mecanismos claros y permanentes de diálogo y concertación con los actores políticos y sociales, en el marco de espacios y procesos participativos donde estos intervengan con capacidad y legitimidad para representar los intereses de la ciudadanía.

4. Avanzar en calidad de la gestión: información, transparencia y rendición de cuentas

El establecimiento de reglas y procedimientos claros y verificables relativos a la implementación de las políticas y programas sociales, así como el acceso a la información pública relacionada con su funcionamiento, coartan las probabilidades de un uso ineficiente, discrecional o político de las políticas sociales. Por tanto, los mecanismos de rendición de cuentas y la disponibilidad de la información pública relativa al funcionamiento de las políticas y los programas sociales han cobrado creciente relevancia para asegurar un uso eficiente de los recursos y apuntalar la legitimidad y credibilidad de tales políticas ante la ciudadanía. La rendición de cuentas tiene dos dimensiones complementarias: los mecanismos “verticales”, mediante los cuales los actores gubernamentales deben responder a los cuestionamientos y demandas de diversos actores sociales (los participantes de los programas, las organizaciones civiles, la opinión pública y la ciudadanía en general), y los mecanismos “horizontales”, conforme a los cuales una entidad gubernamental tiene el mandato de vigilar las acciones de otras entidades públicas (O’Donnell, 2003; Mainwaring y Welna, 2003). Avanzar en ambas dimensiones es indispensable para que las políticas y los programas sociales estén sujetos lo menos posible a un uso político o clientelar, gocen de una creciente legitimidad social y sean palancas para el ejercicio de derechos.

Buena parte de los desafíos mencionados de la institucionalidad social se magnifican por la falta de capacidades técnicas del Estado. Entre las vías para apuntalar esas capacidades se encuentran los conocimientos e instrumentos para el diagnóstico social, el monitoreo y la evaluación, la calidad de los registros administrativos, la generación de estadísticas e indicadores sectoriales, y el diálogo y aprovechamiento de los sistemas estadísticos nacionales. En este sentido, es fundamental fortalecer los sistemas de planificación y evaluación de la política social y establecer una relación sinérgica y un diálogo productivo entre ambos. También es esencial desarrollar las capacidades de evaluación interna de las instituciones y conformar instancias adecuadas que gocen de la independencia y autonomía indispensables para el cumplimiento de las funciones de evaluación externa de programas y políticas sociales.

5. Asegurar el financiamiento

La región ha avanzado en términos de financiamiento de las políticas de desarrollo social, pero esos avances han sido heterogéneos e insuficientes. Con frecuencia, la importancia de los programas no se traduce en el monto de recursos a ellos destinados, como en el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Se requiere, por tanto, avanzar para garantizar recursos suficientes y estables para los desafíos de la política de desarrollo social, en particular la referente a protección social para la población en situación de pobreza e indigencia. Esto es particularmente relevante en la actual fase del ciclo económico.

Por ello, es necesario continuar trabajando en fórmulas innovadoras de recaudación, como las relacionadas con regalías por la explotación de recursos naturales, ingresos por servicios ambientales y reglas fiscales que potencien la estabilidad de los recursos. Avanzar hacia el desarrollo de reglas fiscales que, consecuentes con la reafirmación del enfoque de derechos, aseguren los recursos necesarios, es otro elemento clave para dar sostenibilidad a las políticas.

H. Para avanzar en el desarrollo social se requieren diversos pactos

Proponer un modelo de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo ha sido una preocupación recurrente de la CEPAL a lo largo de su historia, que gana una relevancia aún mayor en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la trilogía de la igualdad, expresión actual de la propuesta de la CEPAL (2014a, 2012a, 2010a), se define la igualdad como el horizonte del desarrollo, el cambio estructural como el camino y la política como el instrumento; no por casualidad el tercer tomo se denomina *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a). Para avanzar hacia ese horizonte, además de que el Estado recupere un papel activo en la regulación, fiscalización y redistribución, mediante políticas públicas activas en numerosos ámbitos del desarrollo, se requieren pactos en diversas áreas. En virtud de esa perspectiva, la CEPAL propuso siete tipos de pactos: para una fiscalidad con vocación de igualdad; para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo; para la igualdad en el mundo del trabajo; para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos; para la sostenibilidad ambiental; para la gobernanza de los recursos naturales; y por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015, por parte de la comunidad internacional. Todos ellos interesan en términos de un desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2014a).

Los pactos sociales, laborales y fiscales son necesarios porque los compromisos recíprocos asumidos por su vía “pueden contribuir a que los actores políticos y sociales tengan expectativas convergentes y una mayor apropiación de las propuestas, lo que favorecerá el establecimiento de políticas e instituciones social y políticamente sostenibles con una implementación más viable”. Asimismo, “pueden dar viabilidad política a reformas institucionales cuando los procesos de consulta y negociación combinan la articulación de sectores políticos y sociales mayoritarios con la definición de posiciones más claras y ampliamente compartidas por los representantes de esos sectores” (CEPAL, 2014a, pág. 312). Requieren ciertas condiciones para constituirse, ya que más allá de sus contenidos, la construcción de un pacto “entraña una dinámica colectiva de aprendizaje en cultura democrática, en normas de negociación, en reciprocidad de derechos y en disposición a ceder intereses propios en aras del bien colectivo” (Hopenhayn y otros, 2014, pág. 24). Por otra parte, en la medida en que concurre una amplia gama de actores, implica conflictos y dificultades, pero la sostenibilidad de los acuerdos depende precisamente de la capacidad para lograr procesos de diálogo incluyentes.

Postular un pacto en torno a la igualdad implica centrar la atención en una serie de instituciones llamadas a promoverla, entre las que destacan las vinculadas con el bienestar social y con la creación de condiciones políticas, jurídicas e institucionales que permitan avanzar hacia ella. En lo que atañe al eje de este documento, se trata de avanzar hacia la superación de la pobreza y hacia la reducción de las desigualdades y de la exclusión social. Es perentorio actuar en aquellas dimensiones de exclusión y discriminación que han tenido mayor permanencia en el tiempo o cuyas magnitudes han sido especialmente desproporcionadas. Solo de esa manera, estos sectores sociales percibirán cambios, movilidad y caminos de salida. Es vital incrementar las oportunidades productivas y de acceso al trabajo decente, fomentar el desarrollo de las capacidades de las personas y conformar sistemas más inclusivos de protección ante vulnerabilidades y riesgos. A su vez, ello debería tener efectos virtuosos respecto del desempeño económico y la distribución de los frutos del desarrollo que gravitan decisivamente en el bienestar de las personas. Se debe buscar compatibilizar la viabilidad económica con el impacto social.

Para asegurar los avances del desarrollo social e impedir su reversión, y enfrentar las asignaturas pendientes mediante políticas y una institucionalidad renovadas, se requieren acuerdos políticos que impriman legitimidad y sostenibilidad en el tiempo a las reformas planteadas, ya que permiten procesar los conflictos y las visiones contrapuestas que emergen en una sociedad democrática. Para que se concreten, pueden requerir que se aprovechen coyunturas que a veces resultan excepcionales (véase el recuadro IV.8).

Los pactos deben permitir trascender la adopción de políticas que tienden a favorecer intereses parciales de ciertas coaliciones y grupos de interés que gozan de gran poder económico y político. Se trata de poder emprender reformas más amplias, ambiciosas y perdurables, que no estén sujetas a vaivenes electorales y a cambios de gobierno. Es indispensable contar con acuerdos básicos que vayan más allá de la coalición dominante en un momento dado para cerrar brechas estructurales que, por definición, requieren compromisos fiscales y sociales de largo plazo.

Recuadro IV.8**Aprendizajes históricos acerca de pactos relacionados con la protección social**

El pacto, entendido como un amplio acuerdo en torno a las principales directrices de los sistemas de protección social, rara vez proviene de un único momento fundacional que determina los rasgos principales de los sistemas de protección social, sino que, en buena medida, deriva de procesos de construcción no lineal que conllevan sucesivos momentos de conflicto, discusión, acuerdo y decisión. La dinámica que da origen a ese camino gradual suele tener momentos identificables de particulares coyunturas de crisis y elevada conflictividad, que pueden tener efectos estructurales de largo plazo; retrospectivamente pueden identificarse los momentos definitorios o fundacionales de una sucesión de ajustes o reformas posteriores. Cuando la secuencia de cambios logra instaurar un nuevo *statu quo* y este es aceptado por el conjunto de la sociedad (o gran parte de esta), es posible hablar del surgimiento de un pacto social cimentado en amplios consensos.

Hay diversas vías identificables hacia un pacto social. La sucesión o suma gradual de cambios o de reformas pueden ser consecuencia de coyunturas excepcionales, muchas veces de momentos de crisis aguda, en donde, por ejemplo, un cambio de orden constitucional puede reorientar de forma duradera las políticas públicas y las políticas sociales. Al definir el marco general de la política pública y el papel del Estado, los derechos, las libertades y los principios ligados a la ciudadanía, las normas y reglas para la toma de decisiones e incluso los componentes de los sistemas de bienestar, los cambios constitucionales pueden ser un momento fundacional que se traduce en un largo proceso ulterior de cambios institucionales, nuevas políticas, leyes y reformas. Incluso cuando el contenido de un ordenamiento constitucional sea en un inicio una ficción legal o parezca “letra muerta”, puede ir cobrando cada vez mayor concreción.

Con o sin cambio de orden constitucional, la construcción de un pacto social también puede ir de la mano del impulso continuo de coaliciones político-electorales dominantes durante un largo período o del apoyo de coaliciones promotoras, cuando una diversidad de actores sociales impulsa dichos cambios. Se trata de procesos conflictivos que tienen ganadores y perdedores, y en donde el balance de poder entre los actores principales está siempre presente. La noción de pacto social no es opuesta al conflicto social sino que, con frecuencia, es su producto. Por ello, en contextos democráticos, el surgimiento de una base social y electoral que sea favorable a sistemas de protección social con fuertes componentes redistributivos y universalistas es crucial para su profundización y para combatir su reversión.

Las experiencias históricas evidencian que la construcción de pactos y consensos no necesariamente es un proceso participativo o, incluso, representativo. La interacción, la negociación y el acuerdo pueden ocurrir exclusivamente a nivel de los principales actores políticos o en virtud de arreglos corporativos de tipo vertical que dejan poco espacio para la consulta al conjunto de la sociedad civil o la ciudadanía. Más aún, pueden forjarse fuertes coaliciones y pactos para dismantelar o limitar el alcance de los sistemas de protección social o socavar la solidaridad. En otras oportunidades, los procesos pueden estar abiertos a la participación y a la consulta de un número amplio de actores y progresivamente reorientar y definir las prioridades de la política pública. La representatividad de estos pactos requiere renovar sus contenidos para mantener una legitimidad que, en democracia, puede cuestionarse si se acumulan tensiones que pueden desembocar en cuestionamientos profundos, ya sea de la mano de vuelcos electorales y cambios en las coaliciones gobernantes o de movimientos sociales capaces de forzar una reorientación de la agenda pública y gubernamental.

Los cambios del *statu quo* pueden ocurrir en el contexto de ventanas de oportunidad política donde confluyen una apertura de la agenda pública y gubernamental, la disponibilidad de alternativas de política, de diagnósticos y de narrativas, y la receptividad de los actores con poder de decisión formal. Son momentos sujetos a un elevado grado de incertidumbre, que, por definición, requieren negociaciones y concesiones por parte de los actores que acotan el alcance de las medidas y decisiones. Por esa misma razón, no necesariamente colman las demandas y expectativas de actores políticos vitales o, incluso, del grueso de la ciudadanía.

Es relevante convencer sobre la necesidad de contar con sistemas de protección social más inclusivos y abarcadores. En primer lugar, porque las razones y argumentos técnicos, políticos e ideológicos esgrimidos por los actores definen el marco y los contenidos de un pacto. Estos orientan a los actores en la definición de sus intereses y motivaciones, a la vez que son objeto de una deliberación conflictiva que puede generar acuerdos o cambios al *statu quo*. En la búsqueda de consensos amplios para la construcción de sistemas de protección social universales también incide una dimensión internacional o, si se quiere, global, que forma parte del contexto externo que influencia los ámbitos nacionales y sectoriales. De ahí que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pueda ser vista como una oportunidad para avanzar hacia sociedades más incluyentes y menos desiguales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Hopenhayn y otros, “Pactos para una protección social más inclusiva”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, CEPAL, 2014.

La interacción y los acuerdos entre múltiples actores no pueden ocurrir exclusivamente a nivel de los principales agentes políticos, ni de las autoridades a cargo de las finanzas públicas. Para lograr legitimidad y aprovechar las oportunidades que generan los mismos acuerdos para alcanzar los objetivos sociales, es muy importante que participe y sea consultado un amplio número de actores.

En otras dimensiones, el sentido de cooperación puede basarse en un mutuo beneficio que abarca a sectores sociales muy diversos. Por ejemplo, en la necesidad de lograr una adecuada protección ante incertidumbres propias de la condición humana, por encima de las diversas situaciones socioeconómicas, se requiere redistribución y solidaridad en su financiamiento y la provisión eficiente de prestaciones sociales, que dan sustento político a la

universalidad. Por otra parte, en una región que necesita dar un salto en materia de productividad e innovación, pueden darse relaciones virtuosas de ese cometido con la mejora de las condiciones laborales y la participación de los trabajadores de menores ingresos en las ganancias del crecimiento económico, mediante políticas relativas a la regulación de las relaciones laborales y el favorecimiento de la transición desde el sector informal hacia el sector formal.

En cuanto a los recursos, existen espacios para potenciar el financiamiento de la política social de la región, tanto por la misma vía del aporte contributivo de los trabajadores formales al expandirse la formalización, como con recursos fiscales.

En este marco, deben fortalecerse las políticas públicas que fomenten el empleo productivo y el trabajo decente, con plena titularidad de derechos. Esto incluye, entre otras, medidas de ampliación de las oportunidades de empleo y su protección (en especial en coyunturas de crisis y aumento del desempleo), formalización del trabajo, fomento del empleo de jóvenes, promoción de la autonomía económica de las mujeres (que implica impulsar las políticas de cuidado como un pilar fundamental de los sistemas de protección social), fortalecimiento del instituto del salario mínimo, la negociación colectiva, la inspección laboral y otros mecanismos de promoción de los derechos en el trabajo. También es imperativo avanzar en la articulación entre educación y empleo, fortaleciendo la educación técnica y profesional.

Los pactos laborales —para la igualdad en el mundo del trabajo— representan una visión estratégica y un programa de amplio apoyo para reducir las brechas de productividad, de ingresos laborales y de calidad del empleo, y para equilibrar el trabajo remunerado y no remunerado. Estos pactos deben vincular la transformación de la estructura con avances en el mundo del trabajo, tanto institucionales como de productividad convergente. Se trata de modificar coordinadamente la estructura y las instituciones en busca de círculos virtuosos, en favor de una mayor igualdad y sostenibilidad. Para ello la sociedad debe pactar por el incremento de la creación de capacidades, aprendizajes y conocimientos, junto con una mayor inversión (CEPAL, 2014a).

Los pactos laborales deben, por lo tanto, incluir el acceso al empleo en condiciones de trabajo decente, en especial las políticas de calificación y formación profesional; el aumento de la productividad y su apropiación equitativa; la valorización de los salarios (especialmente los mínimos) y otros ingresos del trabajo; el fortalecimiento de la protección frente al desempleo; la formalización del empleo y el fortalecimiento de la protección social contributiva; la eliminación de las diversas formas de discriminación (género, raza y etnia, orientación sexual, personas con VIH/SIDA y otras) y la promoción de la igualdad de oportunidades y trato; las políticas dirigidas a la juventud y a la promoción de la autonomía económica de las mujeres; la eliminación del trabajo infantil y todas las formas de trabajo forzoso, obligatorio y degradante; la libertad sindical y de negociación colectiva y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social, así como la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.

Por otra parte, se requiere una fiscalidad más robusta, que asegure el financiamiento de la inversión social y otorgue al Estado la capacidad para redistribuir recursos y jugar un papel activo en la promoción de la igualdad (CEPAL, 2014a), mejorando la calidad de la educación y la salud pública, la cobertura de la protección social y el apoyo al bienestar de las familias. El pacto fiscal es una condición básica para aumentar la carga tributaria, reducir progresivamente la evasión y las exenciones, modificar la carga tributaria y rediseñar la arquitectura y el volumen de la inversión social (Hopenhayn y otros, 2014).

Se trata de aumentar la carga tributaria, especialmente en algunos países, pero en todos también hace falta modificar su arquitectura (véase el recuadro IV.9). Para corregir gradualmente el desbalance entre tributación directa e indirecta que caracteriza a los países de la región desde hace muchos años, el peso de las reformas tributarias deberá colocarse primordialmente en el impuesto sobre la renta, tanto en lo que respecta a las personas naturales o físicas, como a las sociedades o personas jurídicas, complementándose con un fortalecimiento de la imposición patrimonial. Para que sean exitosas y perdurables, las reformas deberán formar parte de un complejo proceso de negociación política entre distintos actores sociales en torno a un pacto fiscal que logre un marco de consenso sobre los objetivos fundamentales —más allá del aumento de recursos disponibles— que regirán las finanzas públicas del Estado en el futuro (Gómez-Sabaini y Morán, 2013).

Recuadro IV.9

Fiscalidad e inversión social en el marco de la carga tributaria de la región

El aumento de la inversión social ha estado acompañado de una mayor demanda causada por los cambios demográficos que atraviesa la región —en particular el envejecimiento—, así como de la expansión de la cobertura de servicios y de sus costos. Este incremento ha sido posible gracias a las mejoras en las capacidades de financiamiento de los países. Aun con diferencias entre un país y otro, tras la expansión de la recaudación y de la capacidad fiscal en América Latina y el Caribe, se han registrado cuatro procesos complementarios: i) crecimiento económico que amplía las bases tributarias; ii) reformas en la gestión que tornan más eficientes los sistemas de recaudación y disminuyen la evasión y elusión tributaria; iii) creación de nuevos impuestos y reforma de las cargas y tasas de impuestos ya existentes, y iv) aplicación de regalías, tasas por usufructo, apropiación de rentas y otras modalidades de retención en la explotación y comercialización de recursos naturales (especialmente minería

e hidrocarburos) en un contexto de notable incremento de los precios de las materias primas.

Según información de la CEPAL (2013a), la carga tributaria total en la región —incluida la seguridad social— subió, en promedio, casi 4 puntos porcentuales del PIB entre 2000 y 2011 (del 15,4% al 19,1%). Los países con mayor carga tributaria (grupo 1: Argentina, Brasil y Uruguay) pasaron de una carga tributaria del 24,7% del PIB al 32% del PIB en el mismo período, en tanto que los más pobres (Guatemala y Haití) y de menor carga tributaria (México y Venezuela (República Bolivariana de)) (grupo 3) son los que menos avanzaron (del 11,4% del PIB al 12,5% del PIB entre 2000 y 2011). Con la excepción de los del grupo 1, los países de la región se mantienen muy distantes del promedio registrado entre los países de ingresos altos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (véase el siguiente cuadro).

América Latina y el Caribe y países de la OCDE: ingresos tributarios por tipo de impuestos
(En porcentajes del PIB)

	América Latina (19 países)		Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		El Caribe (13 países)		OCDE (34 países)	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2010
Total de ingresos tributarios (sin seguridad social)	12,7	15,7	18,6	24,0	12,1	15,2	10,5	11,7	19,3	23,0	26,2	24,7
Ingresos tributarios directos	3,8	5,7	6,0	8,8	3,3	5,6	3,7	3,9	6,8	8,3	14,7	13,5
Ingresos, utilidades y ganancias de capital	3,2	4,9	4,0	6,2	2,9	5,0	3,4	3,7	6,3	7,7	12,5	11,3
Propiedad	0,6	0,7	1,8	2,3	0,4	0,6	0,2	0,2	0,4	0,4	1,8	1,8
Otros ingresos directos	0,0	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,4
Ingresos tributarios indirectos	8,6	9,6	12,3	14,9	8,5	9,3	6,4	7,2	12,5	14,6	11,3	11,0
Generales sobre bienes y servicios	5,1	6,7	9,6	11,4	4,8	6,4	3,4	4,6	5,4	7,1	6,8	6,9
Específicos sobre bienes y servicios	1,9	1,6	1,9	1,6	2,2	1,9	1,3	1,0	1,0	1,2	4,2	4,0
Comercio y transacciones internacionales	1,5	1,3	0,8	1,9	1,6	1,0	1,8	1,6	5,2	5,4	0,3	0,1
Otros ingresos indirectos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,7	0,3	0,1
Otros impuestos	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguridad social	2,7	3,4	6,1	8,0	2,6	3,3	0,9	0,8	...	...	8,9	9,1
Total de ingresos tributarios (incluida la seguridad social)	15,4	19,1	24,7	32,0	14,7	18,5	11,4	12,5	...	...	35,2	33,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (LC/L.3580), Santiago, 2013, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Tax Statistics Database.

Nota: Grupo 1: Argentina, Brasil y Uruguay; Grupo 2: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú; Grupo 3: Guatemala, Haití, México, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago, 2013.

Un pacto fiscal que se respalda en un pacto social y político es crucial para que los Estados puedan honrar su compromiso con la expansión de los derechos económicos, sociales y culturales, al poner en la balanza los costos y beneficios que la propia política social conlleva, y comprender que la inversión social permite acometer las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) incluidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- Abramo, L. (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil*, Brasilia, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Abramo, L. y M. E. Valenzuela (2014), "Repartição desigual do tempo entre trabalho remunerado e não remunerado na América Latina", documento presentado en el Seminario Internacional "Trabalho, cuidado e políticas sociais", São Paulo, 26 y 27 de agosto.
- Abramo, L. y M. Rangel (eds.) (2005), *América Latina: negociación colectiva y equidad de género*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Amarante, V. y R. Arim (2015), *Desigualdad e informalidad: Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arrow, K. (1963), "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *The American Economic Review*, vol. LIII, N° 5, diciembre.
- (2000), "Insurance, risk and resource allocation", *Foundations of Insurance Economics. Readings in Economics and Finance*, G. Dionne y S. E. Harrington (comps.), Boston, Kluwer Academic Publishers
- Bello, A. y M. Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blaikie, P. y otros (1996), *Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres*, Bogotá, Red de Estudios Social en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).
- Boyer, R. (2015), "Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y L. H. Vargas (2015), "Estimating coverage, investment and poverty reduction impact of conditional cash transfers (CCTs) in Latin America and the Caribbean", presentación en el Seminario "Measuring the social, economic and political effects of social protection: How to overcome the challenges?", Bonn, abril.
- 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014c), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3893), Santiago.
- (2014d), *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)* (LC/L.3925), Santiago.
- (2013a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2013c), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Examen del período 2009-2013, y lecciones aprendidas. Síntesis y balance* (LC/L.3640(CRPD.1/3)), Santiago.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2012b), *El Estado frente a la autonomía de las mujeres* (LC/G.2540), Santiago.
- (2012c), *Población, territorio y desarrollo sostenible. Síntesis* (LC/L.3475(CEP.2/4)), Santiago.
- (2012d), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.

- (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2010b), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- (2010c), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- (2009), “Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos”, *serie de Población y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago.
- (2007a), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.
- (2007b), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/REV.1), Santiago.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, mayo.
- 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.
- (2009), “Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible”, *Boletín Desafíos*, N° 8, Santiago, enero.
- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/ Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*, octubre, Madrid.
- Cetrángolo, O. y otros (2014), *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- CNC (Centro Nacional de Consultoría) (2010), *Evaluación de operaciones de los proyectos piloto del Programa Familias en Acción en comunidades indígenas*, Bogotá.
- Cuadrado, J. R. (2012) “Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad”, *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa. Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010*, serie Seminarios y Conferencias, N° 70 (LC/L.3454), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cutter, S., B. Boruff y L. Shirley (2003), “Social vulnerability to environmental hazards”, *Social Science Quarterly*, vol. 84, N° 2.
- De Hoop, J. y F. Rosati (2014), “Cash transfer and child labor”, *Policy Research Working Paper*, N° 6826, Banco Mundial.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2013) *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Filgueira, F. (2014), “Hacia un modelo de protección social universal en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 188 (LC/L.3787), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, F. y E. Espíndola (2014), “Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impacto y posibilidades fiscales en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaíni, J.C. y D. Morán (2013), “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133 (LC/L.3632), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guimarães, J. (2012), *Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000*, Brasilia, Oficina de la OIT en el Brasil.
- Hoddinott, J. y L. Bassett (2012), “Conditional cash transfer programs and nutrition in Latin America. Assessment of impacts and strategies for improvement”, *Working Paper*, N° 9, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Hopenhayn, M., A. Bello y F. Miranda (2006), “Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio”, *serie Políticas Sociales*, N° 118 (LC/L.2518-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hopenhayn, M. y otros (2014), “Pactos para una protección social más inclusiva”, *serie Seminarios y Conferencias*, No. 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lo Vuolo, R. (2014), “Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.607), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- MacLennan, M., F. Veras Soares y C. Robino (eds.) (2015), "Social protection, entrepreneurship and labour market activation", *Policy in Focus*, vol. 12, N° 2, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Madrid, J. y A. C. Hernández (2011), "Las políticas sociales implementadas por el Estado panameño en la reducción de la pobreza indígena (1995 – 2005): el caso de la comarca Kuna Yala", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Mainwaring, S. y Ch. Welna (2003), "Introduction", *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- Martínez, R. y A. Fernández (2009), "El costo del hambre: impacto social y económico en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú", *Documentos de Proyecto*, N° 260 (LC/W.260), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- (2007), "El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana", *Documentos de Proyectos*, N° 144 (LC/W.144), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Marulanda, M. y otros (2014), "Design and implementation of a voluntary collective earthquake insurance policy to cover low-income homeowners in a developing country", *Natural Hazards*, vol. 74.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil) (2015), *Caderno de Resultados: População Negra (2011/abril 2015)*, Brasilia, mayo.
- Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/70/L.1)*, Nueva York.
- (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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- O'Donnell, G. (2003), "Horizontal accountability: The Legal institutionalization of mistrust", *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring y Ch. Welna, vol. 1, Oxford University Press.
- OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas con transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyecto*, N° 398 (LC/W.398), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014a), "Panorama del trabajo infantil en América Latina y el Caribe", Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2014b), "Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe", *Notas sobre Formalización*, Lima, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina (FORLAC).
- (2013), *Trabajo decente y juventud en América Latina*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2012), *ILO Global Estimate of Forced Labour. Results and methodology*, Ginebra.
- (2005), *Alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo Informe del Director-General*, Ginebra.
- Ramírez J.C., I. Silva y L.M. Cuervo (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M. N. y D. Trucco (2014), "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.379), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. (2009), "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", *serie Políticas Sociales*, N° 156 (LC/L.3170-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. (2012), "Protección social y pobreza rural en América Latina", documento presentado en el VII Seminario Internacional "Seguridad alimentaria, pobreza rural y protección social en América Latina y el Caribe", Santiago, 22 y 23 de noviembre.
- Sojo, A. (2011), "De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 67 (LC/L.3393), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trucco, D. y H. Ullmann (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Vakis, R. (2006), *Complementing Natural Disasters Management: The role of social protection*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Vargas, L. H. (2015), “Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres”, *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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)/ Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 28 y 29 de mayo.
- Weller, J. y C. Kaldewei (2013), “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad” *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. y C. Roethlisberger (2011), “La calidad del empleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional para un desarrollo social inclusivo: desafíos y sinergias desde América Latina y el Caribe

Introducción

No obstante los avances de las últimas décadas, los desafíos sociales de América Latina y el Caribe son aún considerables. Como ha señalado la CEPAL en su último informe sobre el progreso logrado en la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los países de América Latina y el Caribe en su conjunto han logrado avances importantes en materia de reducción de la pobreza extrema, el hambre, la desnutrición y la mortalidad infantil, y de un mayor acceso al agua potable y a servicios mejorados de saneamiento. Sin embargo, el progreso ha sido insuficiente en lo relativo a la conclusión universal de la educación primaria, la paridad de género tanto en el empleo como en los parlamentos nacionales, la reducción de la mortalidad materna, el acceso a servicios de salud reproductiva y la reversión de la pérdida de bosques (CEPAL, 2015). Desde esa perspectiva, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye una oportunidad para superar las brechas pendientes en lo relativo a los ODM.

Pero, además, la nueva agenda también representa una oportunidad para avanzar hacia compromisos más sólidos en relación con la erradicación de la pobreza, la disminución de la desigualdad y la construcción de sistemas de protección social universales. En comparación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el pilar social de la nueva agenda es mucho más amplio y ambicioso, al mismo tiempo que se orienta a establecer una conexión más vigorosa con los pilares económico y medioambiental del desarrollo sostenible.

En especial, la pobreza se trata como un fenómeno multicausal y multidimensional, y se plantea la erradicación de la pobreza extrema, así como diversas metas relacionadas con los medios de implementación, incluida la movilización de recursos desde varias fuentes nacionales e internacionales (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1). Además, la desigualdad entre los países y dentro de ellos aparece como un tema central para el desarrollo sostenible; de particular importancia en este objetivo es el hecho de que se habla de igualdad de resultados y no solo de oportunidades y se pone el acento en la implementación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. También se enfatiza en la generación de instrumentos para combatir la discriminación en todas sus formas y promover la garantía de niveles universales de bienestar y de mayor inclusión social, económica y política (Objetivo 10 y Objetivo 16). Al mismo tiempo, la protección social está presente de forma transversal en la nueva agenda, en los objetivos y metas relacionados con la erradicación de la pobreza y la mitigación de la vulnerabilidad de los más pobres ante eventos climáticos extremos y desastres naturales (Objetivo 1), la erradicación del hambre y el logro de la seguridad alimentaria (Objetivo 2), la garantía de una vida sana (Objetivo 3), la igualdad de género y el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado y de cuidado que realizan las mujeres (Objetivo 5), el acceso universal al agua y al saneamiento (Objetivo 6), la generación de empleo productivo y trabajo decente (Objetivo 8) y el logro de

ciudades y asentamientos humanos inclusivos (Objetivo 11). Por su parte, la educación inclusiva es una prioridad de la nueva agenda, expresada en el Objetivo 4, en el que se recogen, entre otros elementos, la garantía de servicios educativos universales, accesibles, de calidad y con mecanismos e incentivos para evitar la deserción escolar. En tal sentido, la nueva agenda es un desafío y al mismo tiempo una oportunidad para encauzar avances más sustantivos y estructurales en sintonía con los retos de la región en materia social. En suma, en comparación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la nueva agenda se establece un marco desafiante y con capacidad para movilizar voluntades y recursos dentro de los países.

Lo anterior se deriva de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan un avance sensible en la construcción de una agenda universal, bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para todos los países, en la que todos tienen objetivos y metas que cumplir, de modo que no se trata, a diferencia de lo que en su momento constituyeron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de una agenda prescriptiva, dirigida fundamentalmente a los países de menor desarrollo y en una lógica de alcanzar niveles mínimos. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se propone que sean, y en buena medida se ha logrado, una agenda transformadora, con objetivos que representan una aspiración de los países y con el ánimo de inspirar su implementación en cada uno de ellos.

Cuadro V.1

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una ampliación de la agenda social en el marco del desarrollo sostenible

Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: Naciones Unidas, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones” (A/70/L.1), Nueva York, septiembre de 2015.

En este capítulo, primero se reflexiona sobre los contenidos propiamente sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a la luz de las especificidades de la región, con un énfasis en los avances incorporados en comparación con el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En segundo lugar, se analiza la relevancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la agenda social y el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, abordando las convergencias entre la agenda social y económica de la región y la Agenda 2030 y señalando la importancia de los foros regionales y subregionales para articular esta nueva agenda mundial con las necesidades y desafíos propios de la región.

Como marco para dichos análisis, se presentó en el cuadro V.1 la totalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por otra parte, aunque se sobreentiende que la complementariedad e inseparabilidad de todos los Objetivos es condición necesaria para lograr avances hacia un desarrollo con igualdad y sostenibilidad, en el cuadro V.2 se detallan las metas de aquellos Objetivos que tienen mayor relevancia desde el punto de vista de la agenda social de la región.

Cuadro V.2
Objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible más relevantes
para la agenda social de América Latina y el Caribe

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día) ^a	1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones
1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales	1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza
1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables	
1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación	
1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales	
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año	2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados
2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad	2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo
2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas	2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos
2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo	
2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente	

Cuadro V.2 (continuación)

3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
3.1 De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos	3.a Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda
3.2 De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos	3.b Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio respecto a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos
3.3 De aquí a 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles	3.c Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo
3.4 De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar	3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial
3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol	
3.6 De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo	
3.7 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales	
3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos	
3.9 De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo	
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos	4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos
4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria	4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo
4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria	4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo
4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento	
4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad	
4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética	
4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible	
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo	5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales
5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación	5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres
5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina	5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles
5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país	
5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisivos en la vida política, económica y pública	
5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen	

Cuadro V.2 (continuación)

6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos	6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización
6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad	6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento
6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial	
6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua	
6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda	
6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos	
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
8.1 Mantener el crecimiento económico <i>per capita</i> de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio
8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra	8.b De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo
8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros	
8.4 Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados	
8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	
8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación	
8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas	
8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios	
8.9 De aquí a 2030, 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	
8.10 Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos	
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional	10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio
10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición	10.b Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales
10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto	10.c 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%
10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad	
10.5 Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos	
10.6 Asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones	
10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas	

Cuadro V.2 (conclusión)

11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional
11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad	11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y 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, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles
11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países	11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales
11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo	
11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad	
11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo <i>per capita</i> de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo	
11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad	
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas	
Metas de resultado	Metas relacionadas con medios de implementación
16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños	16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible
16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos	
16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada	
16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas	
16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas	
16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades	
16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial	
16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos	
16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones” (A/70/L.1), Nueva York, septiembre de 2015.

^a A nivel global, cabe mencionar que el Banco Mundial, organismo encargado de proveer estimaciones internacionales comparables sobre la pobreza extrema en todos los países, periódicamente ha actualizado los umbrales utilizados, en función de la disponibilidad de nuevas estimaciones comparables de los precios de paridad internacional. Desde finales de los años noventa hasta 2008 se consideró en situación de pobreza extrema a las personas que vivían con menos de 1,08 dólares al día, a precios de 1993. Entre 2008 y septiembre de 2015, el umbral utilizado fue de 1,25 dólares diarios por persona a precios de 2005. A partir de octubre de 2015, el Banco Mundial ha adoptado el umbral de 1,90 dólares diarios por persona, a precios de 2011 (Cruz y otros, 2015).

A. Los contenidos sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los avances con respecto al marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Un análisis pormenorizado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible permite identificar claros avances en comparación con el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En especial, la pobreza y la desigualdad, dos retos centrales para América Latina y el Caribe, están recogidos de una manera más amplia, como se detalla en el cuadro V.2. Ahora

bien, el carácter más ambicioso de la nueva agenda plantea un doble desafío: la necesidad de cerrar las brechas de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de integrar los contenidos y temáticas de la nueva agenda al horizonte de las políticas públicas a nivel nacional y regional. Por ello, la entrada en vigencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no exime del cumplimiento de los ODM que no fueron satisfechos.

1. Un abordaje más integral y multidimensional de la pobreza

La pobreza es un conjunto de privaciones respecto a un estándar de vida que debieran alcanzar todas las personas y por sí misma expresa una condición de violación de derechos humanos fundamentales. La pobreza daña gravemente a las personas y a las sociedades, disminuye los años de vida de segmentos de la población que de otra manera vivirían más tiempo y en mejores condiciones y, en general, obstaculiza el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los seres humanos. La pobreza extrema implica un nivel crítico de privación que pone en entredicho la sobrevivencia de las personas. Ambos fenómenos, pobreza y pobreza extrema, se encuentran interrelacionados entre sí y con la problemática de la desigualdad. La experiencia ha enseñado que la mejor manera de combatir la pobreza extrema es combatiendo la pobreza en general y que la forma más duradera de disminuir la pobreza total es abatiendo la desigualdad.

La pobreza sigue constituyendo un rasgo característico de América Latina y el Caribe, y se mantiene como un desafío estructural frente al que se requiere una intervención inmediata y en gran escala. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ponen a la región ante la necesidad de tomar con toda seriedad y rigor el contenido del Objetivo 1, “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”. En efecto, si en relación con la meta 1A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, referida a la reducción a la mitad de la pobreza extrema, se considera, en cambio, la reducción de la pobreza total entre 1990 y 2015, un desafío en principio más acorde con el grado de desarrollo relativo de América Latina y el Caribe en el contexto mundial, el avance observado es claramente menor que el alcanzado respecto de la pobreza extrema (Naciones Unidas, 2010a y 2013).

Por tanto, las metas del Objetivo 1 constituyen un avance para la región, ya que son un poco más ambiciosas que las de los ODM y se abren a una perspectiva multidimensional. En dichas metas se vincula la reducción de la pobreza a la protección social, a la vulnerabilidad ante eventos climáticos extremos y otras catástrofes (de particular relevancia para los países del Caribe, una subregión expuesta a fenómenos naturales extremos, magnificados por el cambio climático y la degradación ambiental) y a la garantía del derecho a servicios básicos y a recursos económicos, y se pone un énfasis explícito en grupos de personas que están sobrerrepresentadas en esa situación, como son las niñas y los niños, y las mujeres. Erradicar de aquí a 2030 la pobreza extrema (como se plantea en la meta 1.1) es un logro factible para la región; podrían acordarse avances más ambiciosos a nivel regional o nacional (véase el cuadro V.2). Ciertamente, la posibilidad mencionada en la meta 1.2 de utilizar definiciones nacionales de pobreza permitirá ajustar mejor los esfuerzos y el seguimiento de la agenda en este ámbito a las realidades nacionales.

Asimismo, la meta 1.2, en que se propone “de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”, se acerca más al espíritu del Objetivo 1 (referente a poner fin en todo el mundo a la pobreza en todas sus formas, no solo a la pobreza extrema) y puede constituir una plataforma para que la región se proponga metas más ambiciosas en términos absolutos (en el sentido de reducir de manera significativa el número absoluto de personas que viven en pobreza) y haga el máximo esfuerzo para acercarse al propósito central del objetivo, así como para avanzar en las definiciones nacionales de pobreza desde un enfoque de derechos.

Del mismo modo, la reducción de la pobreza está relacionada con la disminución de la desigualdad. El logro de sistemas de protección social que garanticen estándares universales de bienestar y de acceso a servicios públicos y sociales permite avanzar en ambos frentes. No obstante, las metas plantean un marco muy general¹. Se requerirá mayor concreción y articulación de las políticas, medios de implementación e indicadores definidos a nivel nacional y regional para avanzar en el cumplimiento de uno de los objetivos centrales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la disminución de la desigualdad.

¹ Por ejemplo, el enfoque de derechos no se evoca en todas las dimensiones relevantes para superar la pobreza (como el derecho a la educación, la salud o la seguridad social), ni se definen claramente el alcance y los contenidos de los sistemas de protección social.

Por tanto, el Objetivo 1 de los ODS rebasa la visión que en su momento caracterizó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, centrada en la disminución de la pobreza extrema monetaria y, más adelante, en el empleo y el trabajo decente. Ello se expresa en los siguientes aspectos presentes en el Objetivo 1:

- Se plantea la erradicación de la pobreza extrema para 2030, una meta factible en América Latina, al menos si esta se mide sobre la base del estándar mencionado en la meta 1.1. Como se ha planteado en varios informes en el marco de los ODM, ese estándar es relativamente bajo para la región (Naciones Unidas, 2005, 2010b, 2013);
- Se abre la puerta a una perspectiva multidimensional del bienestar, más allá de los ingresos y el empleo, involucrando un espectro más amplio de políticas y asociando la reducción de la pobreza también a otras áreas, como la educación, la vivienda, la provisión de servicios básicos y de protección social, y la gestión del riesgo vinculado a eventos catastróficos;
- Se singulariza la necesidad de reducir la pobreza en segmentos sobrerrepresentados en esa situación, como la población infantil y las mujeres;
- Se vincula la reducción de la pobreza al establecimiento de sistemas de protección social, la definición de estándares universales de bienestar y la incorporación sustantiva a tales dispositivos de la población pobre y vulnerable. Con esto se establece una relación entre reducción de la pobreza y de la desigualdad, al situar el logro de sistemas de protección social universales como un instrumento para avanzar en ambos frentes;
- Se menciona la disminución a la mitad de la pobreza total en el marco del objetivo de erradicación de la pobreza en todo el mundo y en todas sus formas, de acuerdo con definiciones nacionales, lo que puede alentar mayores compromisos de los países;
- Se introduce la noción de derechos, en el sentido de mencionar el derecho a acceder a servicios básicos y activos generadores de ingresos;
- Se vincula la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad a la exposición de las personas a eventos catastróficos²;
- En las metas relativas a los medios de implementación se valora la movilización de recursos internos (de particular importancia para mantener la inversión social), así como la adopción de marcos de política en favor de los pobres y en que se tengan en cuenta las desigualdades de género.

2. Más allá del combate al hambre: la seguridad alimentaria y la erradicación de la malnutrición en todas sus formas

La seguridad alimentaria, que se aborda en el Objetivo 2 (referente a “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”), está consagrada como un derecho humano fundamental y su logro parece más relacionado con decisiones políticas que con restricciones técnicas o económicas. Ese es el caso en América Latina y el Caribe, una región superavitaria en la producción de alimentos, aunque con diferencias entre países. El principal problema en términos de seguridad alimentaria en la región es de acceso, debido a carencias de ingreso o inestabilidad de los precios de los alimentos.

En ese sentido, en el Objetivo 2 se provee un marco para el desarrollo de políticas más allá de la seguridad alimentaria y de la reducción del hambre, como fueron definidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pues se aborda la problemática de la alimentación y la nutrición de una manera integrada, considerando sus vínculos con la producción de alimentos saludables y el acceso a ellos (es decir, políticas tradicionales de seguridad alimentaria y de reducción del hambre) y con las políticas de salud y educación (es decir, promoción de hábitos saludables de alimentación y nutrición). En particular, representa un progreso respecto de las metas de los ODM, porque se avanza en la perspectiva de análisis de la mala nutrición, lo que permite una mirada más integral del fenómeno.

La región logró cumplir con el ODM relativo a la reducción del hambre, y la subalimentación es un problema restringido a un conjunto reducido de países, entre los que destaca Haití. También hay zonas dentro de los países donde la desnutrición persiste como un flagelo que restringe el bienestar y la salud de la población, en especial

² Dicho enlace supone alentar esfuerzos para mitigar y prevenir la exposición a eventos catastróficos de los segmentos de población más expuestos, así como disponer de mecanismos de asistencia y compensación si estos ocurren, y hace referencia también a las políticas orientadas a la conservación y sostenibilidad del medio ambiente. En especial, los sistemas de protección social desempeñan un papel central para canalizar recursos y servicios extraordinarios a las personas más vulnerables en momentos críticos, junto con sistemas o fondos de aseguramiento, compensación y reconstrucción ante eventos climáticos extremos y desastres naturales, sobre la base de fondos públicos nacionales e internacionales, en el caso de los países con mayor rezago.

infantil. A ello se agregan crecientes problemas de mala alimentación, que se manifiestan en obesidad, sobre todo entre niños y mujeres; asimismo, se identifican deficiencias en la ingesta de micronutrientes.

Sin embargo, erradicar el hambre y la malnutrición en todas sus formas no solo implica avanzar en la garantía de derechos y lograr avances en el bienestar de las personas (y, en particular, de niñas y niños), sino que también supone ahorros importantes en salud pública y beneficios considerables derivados de los aumentos de productividad que ese logro conllevaría. Como se ha señalado en diversos estudios de la CEPAL sobre el costo del hambre y la desnutrición, la inacción presente en este ámbito merma los derechos de muchas personas, pero también acarrea a largo plazo pérdidas de productividad por concepto de menor aprovechamiento escolar, peor inserción laboral y menor participación económica, y dificultades asociadas a la salud de quienes padecen esa situación, así como erogaciones futuras del gasto público en materia de salud, entre otras consecuencias (Martínez y Fernández, 2007 y 2009). Además, la región soporta en la actualidad una doble carga: un gran número de niños y niñas que aún sufren de desnutrición y una alta prevalencia de obesidad en menores y adultos. Así, se hace necesario poner en marcha políticas que permitan hacerse cargo de ambos problemas, estudiando y combatiendo los problemas nutricionales tanto por deficiencia como por exceso, de acuerdo con la realidad actual de la región y los cambios que ha experimentado en la última década. En este sentido, se debe incluir una preocupación especial por la calidad de la alimentación, lo que hace referencia directa a la seguridad alimentaria, en cuanto a disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

3. La salud para todos como base para un bienestar compartido

En el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 (referente a “garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”) se concentran los temas relacionados con la salud. En él se incluyen tres Objetivos de Desarrollo del Milenio: el cuarto ODM (reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años), el quinto ODM (mejorar la salud materna) y el sexto ODM (combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades). En este objetivo se ratifica un espacio específico para la salud sexual y reproductiva, desde una perspectiva de derechos y de género, y se amplía el enfoque hacia temas emergentes (como la mortalidad por enfermedades no transmisibles, ciertos hábitos dañinos —como el tabaquismo—, los accidentes de tránsito, el abuso de sustancias adictivas —incluido el alcohol— y las enfermedades producidas como consecuencia de la contaminación). Además, se plantea, en la meta 3.8, la cobertura universal de atención de salud, que marca un punto de inflexión respecto de las metas de los ODM, focalizadas en grupos específicos de la población. Por todo lo anterior, este objetivo es desafiante, pero, sin duda, se ajusta mucho más a la realidad de transición epidemiológica de la región y al paulatino control de la mortalidad infantil que se ha alcanzado en las últimas dos décadas.

En el Objetivo 3 se expresa un enfoque más sistémico, al reconocerse los logros en materia de salud de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero también los desafíos y la necesidad de ampliar la perspectiva más allá de un número limitado de padecimientos. Asimismo, este Objetivo es más explícito en cuanto a la importancia de avanzar hacia una cobertura sanitaria universal y de calidad. Lo anterior es un desafío que incluye una ampliación de la cobertura en general, pero en que se deberán considerar también los requerimientos especiales de ciertos grupos de la población, por ejemplo, la necesidad de adaptación de los servicios de salud a las particularidades culturales de los pueblos indígenas, o bien el desarrollo de políticas y servicios específicos para las personas con discapacidad, entre otros. Cabe destacar el avance en temas de salud sexual y reproductiva, pues, aun ante las reservas de algunos países, se está logrando incluir metas que abordan en alguna medida esta problemática, que afecta a muchas personas en América Latina y el Caribe, y en particular a las y los adolescentes.

Sin embargo, en la región en general los limitados avances en la inversión en salud obligan a reflexionar acerca de la posibilidad de su expansión mediante políticas públicas con mirada de largo plazo, para enfrentar simultáneamente los retos tradicionales en materia de salud, como las enfermedades infecto-contagiosas, y aquellos relacionados con enfermedades no transmisibles o con el envejecimiento. Asimismo, en relación con la necesidad de disponer de indicadores diferenciados, para hacer frente al énfasis en el financiamiento de servicios de calidad orientados a poblaciones vulnerables, más allá de que estos se enmarquen dentro de la expansión de la cobertura de los servicios de salud para toda la población, se requiere de programas de atención específicos asociados a cada grupo poblacional y a cada padecimiento, con miras a garantizar el acceso a tratamientos y prevención, así como la disponibilidad de insumos y servicios.

4. La educación como aprendizaje permanente y abierto a todas las personas

La educación, cubierta en el Objetivo 4 (referente a “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”), constituye un derecho humano fundamental y una condición para el desarrollo sostenible. En general, la educación y la oportunidad de aprendizaje continuo a lo largo del ciclo de vida son factores clave para mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los países. La educación también desempeña un papel central para el crecimiento de las economías, ya que es una inversión con una alta tasa de retorno y un factor que dinamiza la creación de valor. Individuos más educados cuentan con mayores capacidades para contribuir más y de modo más diversificado y eficiente al desarrollo productivo de un país. En cuanto a los ODM, cabe mencionar que los avances logrados no llegaron a plasmarse en la conclusión universal de la educación primaria, que representa una de las brechas pendientes (CEPAL, 2015).

Al mismo tiempo, el Objetivo 4 refleja mejor los desafíos de América Latina y el Caribe en materia educativa. Por un lado, en dicho objetivo se amplía la agenda al conjunto del ciclo educativo, más allá del ciclo primario, y en todo momento se enfatiza la importancia de la calidad de la educación. En especial, el acceso a la educación inicial (en la etapa de 0 a 3 años) y preescolar (de 4 a 5 años) constituye un reto central para la región, que tiene implicaciones para áreas como la atención a la primera infancia y la reducción de las desigualdades socioeconómicas, de género, raza y etnia. Este objetivo abarca, además, aspectos antes ausentes, como la educación terciaria y la educación técnica y profesional, de gran relevancia también para otras áreas, como la creación y la calidad del empleo. Asimismo, plantea retos más integrales, que mueven la agenda de la inversión educativa hacia materias más complejas, como alcanzar niveles de formación mayores, mejorar la calidad de la educación impartida e integrar en ese proceso a poblaciones generalmente excluidas, como los indígenas y los afrodescendientes. Cabe mencionar que las personas con discapacidad son reconocidas de manera explícita dentro del marco de este objetivo y que la nueva agenda en su conjunto abarca en diversos objetivos varios aspectos y necesidades específicos de dicho segmento, como se muestra en el recuadro V.1.

Recuadro V.1

La discapacidad en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La propuesta del marco para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece un avance significativo en materia de la promoción de la inclusión y los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, cerrar la brecha entre esa visión y su implementación será un reto importante.

Las personas con discapacidad son mencionadas explícitamente en el Objetivo 4 (garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos), el Objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), el Objetivo 10 (reducir la desigualdad en y entre los países), el Objetivo 11 (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y el Objetivo 17 (fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible). Los objetivos 4 y 8 son de especial relevancia para promover la inclusión de las personas con discapacidad.

En efecto, uno de los desafíos principales respecto a las personas con discapacidad en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la disponibilidad de datos para medir avances. La cuantificación de las personas con discapacidad presenta múltiples desafíos relacionados con la definición de discapacidad que se adopte como instrumento de medición para su captación, los aspectos de la discapacidad que se quiera medir y las características de las fuentes de información disponibles. Si bien la inclusión de las personas con discapacidad en los sistemas de información de América Latina y el Caribe es un asunto de creciente importancia —principalmente a partir de la ronda de censos de 2000—, debido a las diferencias conceptuales, metodológicas y operativas que se observan entre los procedimientos de recolección de los países de la región aún es difícil contar con una buena cuantificación de esta realidad, medir su evolución y conocer las tendencias en el tiempo. El grupo de apoyo para la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad urge la desagregación de todos los indicadores relacionados con el desarrollo humano según condición de discapacidad de las personas.

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

La proporción de población joven de América Latina y el Caribe seguirá siendo muy significativa en las próximas décadas. Para esa población se requiere un mayor nivel educativo, una formación pertinente y una mejor preparación para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. La CEPAL hace notar que, junto a las persistentes brechas estructurales, hay desigualdades en el desarrollo de capacidades y en el mundo laboral. Frente a esas inequidades, que afectan especialmente a los y las jóvenes, se requieren respuestas si se desea avanzar en el camino de la sostenibilidad con igualdad.

Aumentar el nivel educativo de la población se vincula también a la posibilidad de mejoramiento de otros factores clave de desarrollo y bienestar, como son los de productividad, ingresos, movilidad social, superación de la pobreza y cohesión social. En especial, el acceso universal a una educación de calidad es un aporte a la construcción de mayor igualdad en el futuro. Para lograr el cambio cultural y tecnológico indispensable a fin de transitar hacia una senda de desarrollo sostenible tan necesario en la región se requiere la concurrencia de una educación de calidad y contenidos adaptados a los retos medioambientales y económicos actuales.

5. La igualdad de género como autonomía y empoderamiento de las mujeres

Mediante el Objetivo 5, de “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, se pretende abordar tres dimensiones centrales para la autonomía de las mujeres que son claves para lograr la igualdad: la económica, la política y la física. Como ha planteado la CEPAL, la autonomía se construye en estas tres dimensiones de forma interdependiente y desde las esferas de la vida pública y privada. Por ejemplo, la autonomía económica afecta las otras dimensiones de la autonomía de las mujeres, de la misma manera como la autonomía reproductiva afecta la autonomía económica (CEPAL, 2010b). En este sentido, la ampliación de las temáticas abarcadas por este objetivo en comparación con el marco de los ODM constituye una puerta de entrada para un abordaje más integral de la autonomía.

En general, el Objetivo 5, pero también otros Objetivos de Desarrollo Sostenible podrían ser una oportunidad para impulsar la agenda de igualdad de género, que en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se centró mayormente en el acceso a la educación y la disminución de la mortalidad materna. Entre los elementos que representan un progreso significativo destacan: i) el reconocimiento y valoración del trabajo de cuidado no remunerado, incluido el trabajo doméstico; ii) la relevancia asignada al derecho efectivo de las mujeres a acceder y controlar los recursos naturales y productivos y el crédito; iii) el reconocimiento de la vulnerabilidad de ciertos grupos de mujeres al cambio climático y los desastres naturales; iv) la prioridad otorgada a la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas (un fenómeno que impide el empoderamiento y que tiene consecuencias devastadoras para los individuos, las sociedades y las comunidades en todos los países del mundo), y v) la lucha para erradicar toda forma de discriminación. La meta 5.1, referente a “poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo”, puede constituir una oportunidad estratégica, en la medida en que la existencia de marcos normativos que impidan cualquier forma de discriminación constituiría una contribución sustantiva para lograr la plena autonomía de las mujeres.

Al abordar la distribución asimétrica del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres como una dimensión central para la reproducción de la desigualdad de género, este objetivo representa una oportunidad para que la región avance de manera más sustantiva en los esfuerzos que apuntan a la medición del trabajo no remunerado, su valorización económica y su redistribución dentro de los hogares, así como en la prestación de servicios públicos amplios, suficientes y de calidad en materia de cuidado. Por estas razones, la transformación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres en América Latina y el Caribe implica atacar barreras estructurales que impiden la autonomía de las mujeres en los ámbitos público y privado.

Cabe mencionar que en el marco de las sucesivas reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la región ha desarrollado en los últimos años una agenda en favor de la igualdad de género que en buena medida se ha adelantado a los temas recién incorporados en la agenda mundial. Prueba de ello son los compromisos asumidos por los países en ese ámbito. Por ejemplo, en el Consenso de Santo Domingo, aprobado en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2013, se establecieron en detalle compromisos de política en torno al empoderamiento económico y político de las mujeres, su salud sexual y reproductiva, y el papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones como vehículo para lograr un mayor empoderamiento de las mujeres y, en general, para la igualdad de género, entre otros aspectos (CEPAL, 2013). Lo mismo puede afirmarse con respecto a la violencia contra la mujer: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) ha sido desde 1994 una plataforma para poner en el centro de la agenda regional el combate a todas las formas de violencia que padecen las mujeres, tema que no estuvo presente en el marco de los ODM, pero que sí es abordado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (OEA, 1994).

6. La disponibilidad universal de agua y saneamiento como aporte al bienestar social y a la sostenibilidad del desarrollo

La mayoría de los países de la región han alcanzado o es probable que alcancen la meta 7C del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio en lo referente al acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable; sin embargo, es poco probable que esa mayoría alcance dicha meta en lo referente al acceso a servicios de saneamiento mejorados. De acuerdo con las estimaciones disponibles, parecieran haberse alcanzado significativos avances, en especial en lo que se refiere a la expansión del acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua; sin embargo, en la realidad, debido a la metodología utilizada para calcular los niveles de cobertura, así como a la exclusión de las dimensiones cualitativas del acceso a los servicios, los logros efectivos en la región son mucho más modestos. En tal sentido, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 plantea “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”, pero incorporando además consideraciones vinculadas a la sostenibilidad medioambiental, incluidos, por ejemplo, la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial, así como la gestión integrada de los recursos hídricos, y la protección y restablecimiento de los ecosistemas relacionados con el agua, entre otros.

Lo anterior es de particular relevancia en el caso del Caribe, donde la disponibilidad de agua es escasa si se toma como referencia la línea mínima de 1.000 m³ per cápita al año. En promedio, la subregión cuenta con 2.532 m³ de agua per cápita, volumen considerablemente menor que la disponibilidad en otras regiones donde existen pequeños Estados insulares en desarrollo. Por ejemplo, en el océano Índico el promedio es de 17.607 m³ y en el Pacífico Sur de 127.066 m³ per cápita. Sin embargo, existen países cuya disponibilidad se encuentra bajo la línea de escasez, como Antigua y Barbuda (800 m³ per cápita), Barbados (301 m³ per cápita) y Saint Kitts y Nevis (621 m³ per cápita) (PNUMA, 2008). Por otra parte, el cambio climático afecta negativamente la disponibilidad de agua, lo que se ve agravado por niveles de extracción insostenibles y deficiencias en la calidad de la infraestructura, que se traducen en pérdidas de agua, conexiones ilegales y, en general, altos niveles de agua no contabilizada (que alcanzan al 67% en Jamaica, el 40% en Trinidad y Tabago, y el 50% en Barbados). La subregión ha alcanzado logros importantes en materia de acceso a agua y saneamiento; sin embargo, existe una considerable debilidad y fragmentación institucional tanto en las políticas y regulaciones, como en la prestación del servicio, particularmente debido a la calidad de la infraestructura. En este sentido, el 85% de las aguas residuales no son tratadas antes de llegar al Mar Caribe y el 51,5% de los hogares carecen de conexión al alcantarillado. Como contrapartida, únicamente el 17% de los hogares están conectados a sistemas de tratamiento (CREW, 2015). Esto no solo origina efectos negativos sobre la biodiversidad y los ecosistemas, sino que también contribuye a un desmejoramiento de la calidad del agua, por efecto de la contaminación de fuentes subterráneas y superficiales (Cashman, 2014).

7. El crecimiento sostenido e inclusivo, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como llaves de un desarrollo sostenible y con menos desigualdad

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan grandes desafíos para poder alcanzar el crecimiento sostenido, inclusivo y con generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos propuesto en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.

El Objetivo 8 se relaciona con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, de “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, en cuya meta 1B se propone “alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes”. Sin embargo, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se incorporan avances sustanciales en esa materia, dando mayor relevancia al tema del trabajo, lo que es coherente con la formulación de la CEPAL de que el empleo es la llave maestra de la igualdad (CEPAL, 2010a, 2012 y 2014b). En la Agenda 2030 se mantiene la idea central, presente en los ODM a partir de 2005, de que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos son una vía muy importante para erradicar la pobreza, elemento de crucial significación para la región. Pero se avanza al incorporar también la idea de que el crecimiento económico es una herramienta fundamental para el logro de mejoras laborales. Además, como se apunta en el recuadro V.2, el empleo es, junto con la educación, una de las prioridades más apremiantes en el caso de las personas jóvenes de América Latina y el Caribe, y en diversos foros regionales se han señalado algunas especificidades de la región en esta materia.

Recuadro V.2**Las y los jóvenes en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

El éxito de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible depende en gran medida del cumplimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de los y las jóvenes, y del logro de su plena inclusión en la sociedad. A diferencia del proceso que dio origen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el camino hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha contado con numerosas instancias en que se buscó recoger la voz y la perspectiva de los jóvenes mediante su activa participación en procesos de discusión y retroalimentación de la agenda. Entre octubre de 2012 y enero de 2013 se llevaron a cabo una serie de consultas con jóvenes en 12 países, con el fin de entender sus percepciones acerca de la Agenda 2030. Participaron más de 340 jóvenes que articularon sus visiones, soluciones y esperanzas para el mundo más allá de 2015.

También se han celebrado encuentros y foros donde se identificaron prioridades para la Agenda 2030 y desafíos regionales. En la Declaración de Colombo sobre la Juventud “Integración de la juventud en la agenda de desarrollo post-2015”, resultado de la Conferencia Mundial de Juventud que tuvo lugar en Colombo (Sri Lanka) en mayo de 2014, se expresan lineamientos de acción en torno a 14 áreas temáticas, así como el compromiso de los participantes de implementar las prioridades identificadas en la Declaración.

A nivel regional, en mayo de 2014, se celebró en Quito el Foro Regional de Juventudes de América Latina y el Caribe. Este foro brindó un espacio para el diálogo entre los jóvenes interesados en la agenda para el desarrollo después de 2015 y representantes de entidades nacionales e internacionales, así como de la sociedad civil, con el objetivo de recoger sus opiniones, preocupaciones y prioridades en cinco áreas temáticas, empleo y trabajo, salud, educación, participación juvenil y violencia, temas también identificados como prioritarios en la Declaración de Colombo.

Finalmente, con la constitución del Grupo Principal para los Niños y los Jóvenes, se creó un mecanismo oficial para facilitar la inclusión de la perspectiva de niños y jóvenes en el proceso de la agenda para el desarrollo después de 2015. El Grupo es un espacio organizado en forma autónoma, en que se asegura la coordinación efectiva de los niños y la participación juvenil en los procesos de las Naciones Unidas relacionados con el desarrollo sostenible y otros procesos afines. Se realiza un esfuerzo para garantizar la diversidad y la inclusión de todos los niños y jóvenes, teniendo en cuenta (entre otros factores)

la región, la geografía, el género, la (dis)capacidad y los grupos marginados.

La población joven es mencionada explícitamente en cuatro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el Objetivo 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible), el Objetivo 4 (garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos), el Objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) y el Objetivo 13 (adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos). En este sentido, se puede afirmar que las metas coinciden con algunas de las prioridades de los y las jóvenes expresadas en las instancias descritas anteriormente. Sin embargo, respecto a la meta de educación, existe la preocupación por parte de los jóvenes sobre la ausencia de una mención explícita a la educación en salud sexual y reproductiva, además de que no se incluyen temas como la educación informal o los conocimientos de los pueblos originarios.

Por otra parte, también es cierto que, al apuntar a fortalecer los pilares centrales de la inclusión social juvenil —la educación y el trabajo— las metas convergen parcialmente con la mirada que se tiene de la juventud, pero aún se omite una mirada más integral y holística hacia los sujetos jóvenes que se considera necesaria para que ellos puedan hacer efectivos sus derechos, alcanzando una plena inclusión en la sociedad, y puedan así realizar su potencial y contribuir a construir sociedades más igualitarias y productivas. En este sentido, se propone que todos los indicadores sean desagregados por tramos etarios, en intervalos no superiores a 5 años, para posibilitar la medición del progreso de la población juvenil (y de otros grupos poblacionales) no solo en los objetivos en que es específicamente mencionada.

Algunos de los desafíos que se han identificado se centran en la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y la participación de los jóvenes en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se proponen mandatos establecidos por ley, con recursos suficientes y específicamente asignados para lograr la participación significativa y efectiva de los y las jóvenes en la supervisión y revisión de los ODS, incluida su participación en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. Se propone también que los informes paralelos sean un componente oficial del seguimiento y revisión de los ODS.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Youth Working Group, “Youth Voices on a Post-2015 World”, 2014 [en línea] <http://www.youthpost2015.org/wordpress/report/youthvoices.pdf>; Declaración de Colombo sobre la Juventud, 2014 [en línea] <http://wcy2014.com/pdf/colombo-declaration-on-youth-final.pdf>; Foro Regional de Juventudes, “Recomendaciones de las Juventudes de Latinoamérica y el Caribe para la Agenda Post 2015”, 2014 [en línea] <http://lac.unfpa.org/sites/lac.unfpa.org/files/pub-pdf/Recomendaciones%20Foro%20de%20Juventudes%20LAC.pdf>.

Asimismo, se establecen en la Agenda 2030 metas consistentes con el propósito central del Objetivo 8, incluidas las siguientes: lograr niveles más elevados de productividad económica; promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas; mejorar la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales; lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación; eliminar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas; proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, y la salud y seguridad en el trabajo; promover el turismo sostenible, y fortalecer la capacidad de las instituciones financieras de proveer acceso a sus servicios para todos. Dentro de los medios de implementación, en la meta 8.b se contempla desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes.

Como ya se mencionó, la CEPAL ha sostenido que el empleo es la llave maestra de la igualdad (CEPAL, 2010a, 2012, 2014b). Por ello, es un acierto la relevancia que se otorga en los ODS al mundo del trabajo y, en particular, que el Objetivo 8 esté acompañado de metas consistentes con su propósito central, como la meta 8.5, en que se propone para 2030 lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

En este contexto, la inversión —pública y privada— desempeña un papel central, tanto por su contribución inmediata a la demanda interna, como por su efecto en el crecimiento futuro, a través del aumento de la capacidad productiva y del crecimiento de la productividad asociado. De hecho, la inversión representa uno de los principales canales de la transformación productiva, por la incorporación del progreso tecnológico y el conocimiento científico que posibilita.

En la actual fase de desaceleración del ciclo económico, fortalecer el componente de inversión pública como eje central de la arquitectura financiera contracíclica es el principal puente entre los desafíos del ciclo económico y el crecimiento y desarrollo de mediano y largo plazo. América Latina y el Caribe presenta una inserción deficiente en el comercio internacional, marcada por una fuerte dependencia de las exportaciones de materias primas y de manufacturas de ensamblaje con escaso valor agregado local. Ello se refleja, a su vez, en la alta concentración de sus exportaciones, tanto por productos como por empresas. Avanzar en el proceso de diversificación exportadora es un desafío fundamental para promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sustentable.

Además, como se ha planteado en el capítulo I, un mejor acceso de las personas y las empresas a los servicios financieros formales, a la formación y a la protección laboral (incluido el aprendizaje continuo), con un enfoque especial en los jóvenes, es indispensable para alcanzar un crecimiento inclusivo y empleo digno y productivo para todos. En la región, la gran mayoría de los jóvenes que no están insertos en el sistema educativo y no tienen trabajo remunerado son mujeres que cumplen responsabilidades domésticas y de cuidado, y carecen de alternativas para conciliar estas tareas con la inserción en el trabajo o el estudio, lo que plantea un desafío que se requiere incorporar a las estrategias de las políticas laborales y educativas (CEPAL, 2014a). En suma, se trata de una asignatura pendiente de la región que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible permite poner en el centro.

8. La igualdad como factor de un desarrollo sostenible

La igualdad como aspiración explícita de la nueva agenda para el desarrollo constituye una de las innovaciones más llamativas hacia 2030. Al respecto, las metas específicas del Objetivo 10 (referente a “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”) giran en torno a cinco grandes ámbitos, que cumplen un rol importante para el logro de un desarrollo con mayor igualdad y sostenibilidad. Estos son: i) los mercados laborales y la protección social; ii) la inclusión, la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de resultados, sobre la base de los derechos económicos y sociales; iii) la política fiscal; iv) la gobernanza económica y financiera mundial, y v) los flujos de financiamiento externo, en particular la asistencia oficial para el desarrollo y la inversión extranjera directa, junto con la facilitación de las remesas de migrantes.

Constituye un muy importante avance conceptual la meta 10.3, en que se plantea “garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”, ya que permite superar el paradigma dominante de la igualdad de oportunidades, un principio necesario pero insuficiente para una reducción significativa de las desigualdades. El principio de la igualdad de resultados, en efecto, abre el espacio para introducir enfoques orientados al cierre de brechas sustantivas y llama a incorporar la complejidad de los procesos de movilidad social, en una región donde la estructura inicial o heredada de resultados determina esencialmente la estructura de las oportunidades presentes y futuras, y no a la inversa.

A diferencia de los ODM, el Objetivo 10 aborda varias dimensiones de la desigualdad, un tema central para la región (véase el capítulo I). América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo, ha registrado un cierto progreso —si bien de una forma muy heterogénea entre los países— en la disminución de las desigualdades más básicas, cubiertas de manera implícita en los ODM (en aspectos como la reducción de la pobreza extrema y el acceso universal a la educación primaria). No obstante, en términos de inclusión económica, social y política queda mucho por hacer y la igualdad basada en derechos todavía está lejos de hacerse realidad.

En el Objetivo 10 también se hace referencia a las desigualdades entre países, especialmente entre los países en desarrollo y los países desarrollados. En particular, se destaca la importancia de incluir a los países en desarrollo en la toma de decisiones a nivel mundial. En los últimos años, la CEPAL ha reiterado un llamado en favor de un desarrollo basado en la equidad, junto con la generación de pactos por la igualdad que den sostenibilidad social, política y fiscal a dicho desarrollo. Este Objetivo constituye un paso más en esa dirección. A futuro, probablemente se requerirá la definición de metas específicas o adicionales para plantear el cierre de brechas entre los países, tanto a nivel mundial, como regional.

Cabe señalar que en este Objetivo también se aborda el tema de la igualdad étnica y racial, que es de gran relevancia para la región y que posee conexiones con el resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un vínculo acaso menos evidente con la desigualdad se establece en el Objetivo 11, relativo a “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, pues se plantea, entre otras metas, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales, así como proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos. En América Latina y el Caribe, la región más urbanizada del mundo en desarrollo, reducir las desigualdades en el acceso a servicios básicos de manera sostenible en las ciudades (y, en general, en el territorio) es una de las palancas para lograr mayor igualdad social.

Todo lo anterior no implica solo aspectos positivos en todos los frentes. Mientras el Objetivo 10 es muy claro en su postulado (“reducir la desigualdad en los países y entre ellos”), las metas relativas a esta dimensión no necesariamente son tan ambiciosas. Por ejemplo, en materia de reducción de las desigualdades de ingreso dentro de los países, en la meta 10.1 se plantea lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional. Aunque este compromiso es bienvenido, también serían necesarios otros más ambiciosos, por ejemplo, limitar la concentración en el decil o percentil con ingresos más altos. Sin duda, las discusiones en torno al abatimiento de la desigualdad en los países y entre ellos se beneficiarán de las contribuciones y experiencias que se desarrollarán en la región en los años por venir.

Finalmente, el Objetivo 10 representa un llamado a considerar que los países de la región aún tienen margen para actuar tanto en lo concerniente a políticas laborales y de protección social, que signifiquen avanzar en materia de impacto distributivo y acceso a bienes y servicios sociales de calidad, como en lo relativo a las reformas fiscales en favor de mayor igualdad, que permitan una mejor redistribución de ingresos. También llama a examinar el margen de acción existente en los países en materia de la inclusión y la no discriminación en todas sus manifestaciones.

B. La relevancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para la agenda social y el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe

Más allá de la ampliación de la agenda social que suponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en comparación con el marco de los ODM, pueden apreciarse claras sinergias de dichos objetivos con la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. En primer lugar, como se apuntó en el capítulo I, la pobreza —abordada en el Objetivo 1— sigue constituyendo un rasgo estructural característico de la región. Se ha proyectado que en 2014 el 28,0% de la población regional vivía en situación de pobreza por ingresos y el 12,0% en situación de indigencia. En la población en esta condición se concentran en mayor medida niñas y niños, mujeres en edades productivas, indígenas y afrodescendientes. Las tasas de pobreza suelen ser más altas en las áreas rurales, aunque el número absoluto de personas en situación de pobreza se concentra cada vez más en zonas urbanas (CEPAL, 2014a). Además, persiste el desafío de sostener los avances logrados desde 1990 (cuando la pobreza y la indigencia por ingresos afectaban al 48,4% y el 22,6% de la población, respectivamente), pero estancados desde 2012, y asegurar mejoras sustanciales a futuro, en un contexto económico menos auspicioso que el de años recientes.

Al mismo tiempo, la elevada vulnerabilidad social, así como las profundas carencias y desigualdades que aún persisten en la región en términos de acceso a servicios públicos de calidad y a mecanismos de protección social

confieren a la pobreza un carácter volátil, en el sentido de que un alto porcentaje de personas y hogares no pobres presentan elevados riesgos de caer en situación de pobreza a lo largo del ciclo de vida, como resultado de choques asociados a la situación económica, el empleo y las actividades productivas de las personas, la ocurrencia de eventos catastróficos, cambios en la composición de los hogares o problemas de salud que originan gastos ruinosos o pueden limitar temporal o permanentemente la capacidad de generar ingresos. Dado el carácter multidimensional de la pobreza en la región, para superarla se requieren, además de un nivel adecuado de ingreso, avances simultáneos en el acceso a salud, educación, viviendas dignas y servicios básicos y sociales, en particular en los países donde existen mayores rezagos.

El Objetivo 2, que se refiere al hambre, la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible, es fundamental para América Latina y el Caribe, pues tiene implicaciones éticas, sociales, económicas y políticas. Entre estas implicaciones, pueden destacarse en particular las siguientes: i) la seguridad alimentaria está consagrada como un derecho humano fundamental; ii) su logro posibilita el desarrollo psicológico, físico e intelectual de las personas, con lo que abre espacios de inclusión y cohesión positivos para el desarrollo humano y social; iii) conlleva ahorros y beneficios económicos directos, a través de la disminución de los costos en salud y ganancias en productividad, y iv) la conculcación de un derecho fundamental, como el derecho a la alimentación, limita la capacidad de ejercicio de los derechos políticos y el desarrollo de una democracia participativa.

Más aún, pese a que América Latina y el Caribe es superavitaria en la producción de alimentos y cumplió la meta de los ODM relativa a la reducción del hambre, el Objetivo 2 sigue siendo relevante para la región, en virtud de la prevalencia de problemas de subalimentación en varios países y del incremento de problemas de obesidad por mala alimentación en otros. Por eso, se considera que, en una perspectiva regional, el abordaje debe hacerse desde el derecho a la alimentación y la nutrición, más que desde la seguridad alimentaria o el hambre. Los énfasis en cada país dependerán del peso relativo de los diferentes problemas (producción de alimentos y acceso a ellos; hambre y subalimentación; malnutrición por carencias de alimentos o por consumo excesivo de alimentos que no proporcionan la nutrición adecuada). Las asimetrías en la producción de alimentos también abren un espacio importante para acciones orientadas a promover el incremento del comercio intrarregional de alimentos. Asimismo, el Objetivo 2 es consistente con lo planteado en el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, aprobado en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), realizada en Costa Rica, en enero de 2015 (CELAC, 2015).

El Objetivo 3 es muy pertinente para América Latina y el Caribe porque, si bien en los últimos años se han registrado logros significativos en salud en términos de resultados y de cobertura, estos han sido insuficientes y desiguales, por lo que será importante disponer en la región de indicadores adecuados, medibles y alcanzables, que permitan realizar progresos notorios en la salud y el bienestar de las personas, de cara a los próximos 15 años. La adopción de las metas de este objetivo dentro de los planes y programas de los países de la región representaría un gran avance en aspectos que son esenciales para erradicar las muertes maternas evitables, para acabar con las muertes evitables de recién nacidos y de menores de 5 años, poner fin a epidemias y varias enfermedades transmisibles y reducir la mortalidad por enfermedades no transmisibles. Con respecto a la mortalidad materna, la meta 3.1, de reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos, fija un nivel poco desafiante para muchos países de la región, de modo que probablemente se requerirá de compromisos más exigentes y adaptados a las necesidades de América Latina y el Caribe.

Asimismo, los avances entre los países de la región y dentro de ellos en materia de salud y bienestar han sido heterogéneos, y en este ámbito se requiere de un análisis más profundo que el realizado hasta ahora. Por ejemplo, con respecto a la meta 3.7, referente a garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, se observa que ha habido un descenso de la fecundidad en la región. Sin embargo, aún se reporta una alta fecundidad no deseada y una alta fecundidad en adolescentes, particularmente entre quienes pertenecen a hogares situados en los quintiles más bajos de la distribución del ingreso, lo que evidencia limitaciones en el ejercicio de los derechos reproductivos y contribuye a la reproducción de la pobreza y la desigualdad en la región. Dentro de los países, las brechas en materia de fecundidad y las relativas a la mortalidad infantil son particularmente amplias en el caso de la población indígena. Aunque en este último caso se han registrado avances en la última década, “las desigualdades en la mortalidad infantil y en la niñez reflejan las inequidades estructurales que sufren los pueblos indígenas en la región, y por tanto no se eliminarán si la salud de la niñez indígena no se aborda de forma sinérgica con el resto de políticas sectoriales” (CEPAL, 2014c, pág. 87).

El caso de los países del Caribe de habla inglesa muestra la importancia de ampliar la agenda en materia de salud, pero manteniendo el énfasis en los padecimientos ya incorporados en el marco de los ODM. En efecto, después de África subsahariana, el Caribe tiene la mayor tasa de prevalencia del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) en el mundo, con un 1,1% de la población adulta infectada (en comparación con un 0,4% en América Latina). La prevalencia del VIH todavía es superior al 1,5% en las Bahamas, Haití, Jamaica y Trinidad y Tabago³. En el futuro, para alcanzar una solución a este problema se requiere una profundización del acceso a tratamientos y de la difusión de información a través de campañas educativas. Por otra parte, la carga de las enfermedades no transmisibles es considerable. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014), la carga de la diabetes medida por los años de vida saludable perdidos es un 16% mayor que en América Latina. Se estima que los costos de la diabetes y la hipertensión varían entre el 5% del PIB, en Barbados, y el 8% del PIB, en Trinidad y Tabago. También la prevalencia de la diabetes es alta en los países del Caribe. En la mayoría de los países de dicha subregión se ofrece atención médica gratuita, o altamente subsidiada, en un esfuerzo para proporcionar acceso universal a la atención sanitaria. El gasto en salud ya representa una proporción significativa del gasto público y se espera que aumente debido al envejecimiento de la población, lo que constituye un gran desafío a futuro.

América Latina y el Caribe ha avanzado significativamente en materia de educación (Objetivo 4), sobre todo en lo referente a la cobertura escolar de nivel primario. Sin embargo, para el cumplimiento del derecho a la educación es central la atención que se preste a la enseñanza secundaria en cuanto a cobertura, acceso y calidad. Los sistemas educativos de la región se han ido masificando, pero también se han estructurado de modo segmentado. El principal problema en muchos de los países ya no tiene relación con la exclusión del sistema educativo, sobre todo en el nivel básico, sino con la segmentación socioeducacional por medio de la inclusión en un sistema educativo diferenciado, en el que los grupos de los estratos socioeconómicos bajos o de ciertos segmentos de población, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, tienen menos oportunidades de permanecer y de lograr un nivel adecuado de aprendizajes. Por ejemplo, en seis países de los que hay suficiente información estadística, entre el 22% y el 28% de las niñas y los niños y adolescentes indígenas de entre 12 y 17 años se encontraban fuera de la escuela (CEPAL, 2014c, pág. 100). Por ello, este objetivo es de particular relevancia para América Latina y el Caribe y, como se detalla en el recuadro V.3, el tema ha sido objeto de una discusión intensa a nivel regional y mundial.

Recuadro V.3

La educación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en otros foros mundiales y regionales

En las consultas mundiales con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los jóvenes, la educación ha quedado como una prioridad central para la agenda de desarrollo después de 2015. Esta es reconocida como una condición esencial para la realización humana, la paz, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, un trabajo digno, la igualdad de género y la ciudadanía mundial responsable. Contribuye además a reducir las desigualdades y a erradicar la pobreza, pues ofrece las condiciones y genera las posibilidades para que existan sociedades justas, inclusivas y sostenibles (UNESCO/UNICEF, 2015).

En el proceso de discusión de la nueva agenda, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), una red de organizaciones de la sociedad civil presente en 15 países de América Latina y el Caribe, ha sido muy activa en recoger la visión de la sociedad civil en una serie de debates y consultas. Para la CLADE, es fundamental que la agenda para el desarrollo después de 2015 se reafirme, se consolide y avance dentro de los marcos internacionales de derechos humanos ya ampliamente ratificados por los Estados, que garantizan el derecho a una educación gratuita y universal, no discriminatoria y orientada a la justicia social y ambiental, así como también a la dignidad de todas las personas.

En ese sentido, su posicionamiento realiza los siguientes puntos para ser considerados:

“1. La educación es un derecho humano fundamental, y su propósito apunta al pleno desarrollo de las personas, al ejercicio de la ciudadanía activa, al trabajo digno, a la convivencia en la diversidad y con la naturaleza, a la libertad, a la superación de toda forma de discriminación, a la consolidación de la democracia y a la resolución no violenta de los conflictos;

2. El Estado es el garante de los derechos humanos, incluido el derecho humano a la educación a lo largo de toda la vida. Los sistemas públicos de educación deben ser fortalecidos y su valor hacerse presente en el imaginario público, superando sentidos comunes muchas veces contruídos por medios de comunicación masivos;

3. Niñas, niños, jóvenes y personas adultas son sujetos de derechos;

4. El derecho a la educación inicia al nacer y continúa a lo largo de toda la vida. Incluye la educación en la primera infancia, primaria, secundaria, la enseñanza universitaria y la alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas en entornos formales y comunitarios;

5. La educación pública debe ser gratuita y universal para todos y todas, despatriarcalizadora, intercultural, transformadora y promotora del pensamiento crítico;

6. La educación debe estar disponible y accesible equitativamente y sin discriminación en todo el territorio, sea

³ Véase [en línea] <http://www.avert.org/hiv-aids-caribbean.htm#sthash.oWaQivKV.dpuf>.

Recuadro V.3 (conclusión)

urbano o rural, con adecuadas condiciones e infraestructura. Debe superar cualquier obstáculo, sea este de naturaleza geográfica, económica o cualquier otra;

7. La educación debe ser inclusiva y no discriminatoria, reconociendo y valorando las diferencias y diversidades, promoviendo la superación de las desigualdades y la construcción de nuevas formas igualitarias de relación entre las personas. Los centros educativos deben existir como espacios de encuentro, de ejercicio de la democracia, de cumplimiento de los derechos humanos y de una cultura que destierre la violencia, promoviendo aprendizajes y vivencias que sean significativas para la vida de cada individuo y comunidad;

8. La educación debe contar con currículos y planes político-pedagógicos construidos colectivamente, con maestros y maestras bien formados/os y remunerados/os y con sistemas de evaluación holísticos y formativos, desarrollados a la luz de parámetros nacionales y fundamentados en los derechos humanos, y con la participación de los sujetos de la comunidad educativa, respetando las particularidades al interior de cada país;

9. La educación pública debe ser financiada con recursos públicos en cantidad suficiente que permitan la plena realización del derecho;

10. La gestión de la educación debe ser democrática, contando con la amplia participación de la sociedad civil y los sujetos de la comunidad educativa, desde el nivel micro hasta la definición de la política educativa y en su seguimiento así como en el acompañamiento de la ejecución presupuestaria.”

En relación con el sexto punto, en la región hay experiencias en países como el Brasil, que cuentan con políticas activas de promoción de la igualdad, como acciones afirmativas a nivel de

la educación terciaria privada y pública, así como en la formación profesional y la calificación para el trabajo.

A nivel mundial, en mayo de 2015 se llevó a cabo el Foro Mundial sobre la Educación 2015, en Incheon (República de Corea), en que se reunieron ministros de más de 130 gobiernos, altos funcionarios gubernamentales, premios Nobel, directivos de organizaciones internacionales y no gubernamentales, académicos, representantes del sector privado y otras partes interesadas. En la ocasión se aprobó la Declaración de Incheon, en que se insta a los países a proporcionar a todo el mundo una educación de calidad, inclusiva y equitativa y oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida. El texto constituye una de las bases de las nuevas metas en materia de educación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, se reafirma el papel clave de la educación en la paz y el desarrollo sostenible a nivel mundial.

La Declaración de Incheon se aplicará mediante el Marco de Acción de la Educación 2030, una hoja de ruta que los gobiernos adoptarán a fines de 2015 y que servirá de guía para poner en marcha marcos legales y políticos efectivos para la educación, con principios de gobernanza basados en la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. Para su aplicación efectiva se requerirá un alto grado de coordinación regional, así como un seguimiento y evaluación rigurosos de la agenda educativa. También se necesitará un mayor financiamiento, especialmente en el caso de los países que están más lejos de poder ofrecer una educación inclusiva y de calidad. Mediante la Declaración de Incheon y su Marco de Acción, se instará a los países a establecer a nivel nacional objetivos de inversión adecuados y a aumentar la asistencia oficial para el desarrollo destinada a los países de bajos ingresos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de UNESCO/UNICEF, “Más allá de 2015: la educación que queremos” [en línea] http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED_new/pdf/BEYOND2015-TheEdWeWant_Final_Brochure-SPA.pdf; Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), “Posicionamientos públicos” [en línea] <http://www.campanaderchoeducation.org/v2/es/publicaciones/clade/posicionamientos-publicos.html>; Declaración de Incheon, mayo de 2015 [en línea] <https://es.unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon>.

A pesar de los significativos avances económicos y sociales recientes, en América Latina y el Caribe las desigualdades de género siguen siendo un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social. Las desigualdades de género acentúan otras desigualdades, como las económicas, étnicas y raciales o territoriales, poniendo de manifiesto que la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas (Objetivo 5) es inaplazable para alcanzar la igualdad en la región.

Reconocer la centralidad de la igualdad de género en los debates sobre el desarrollo implica considerar tanto la dimensión productiva como la reproductiva. La discusión sobre la dimensión reproductiva recupera aspectos fundamentales para el desarrollo, como la necesidad de reconfiguración de la división sexual del trabajo en un modelo que concilie la vida productiva y reproductiva y la distribución del cuidado entre el Estado, las familias (y, dentro de ellas, entre hombres y mujeres) y el mercado, la crianza de los hijos y la formación de patrones de vida (consumo, producción, reproducción y cuidado). Asuntos como la violencia y la discriminación contra las mujeres evidencian que hoy miles de mujeres en la región no pueden tomar decisiones oportunas, libres ni seguras sobre su reproducción, lo que les impide salir del círculo de pobreza, marginación y desigualdad. El Objetivo 5 es, por lo tanto, fundamental para la región, en razón de la existencia de marcos vinculantes de los derechos humanos, en particular de los derechos humanos de las mujeres. Dentro de estos marcos, se destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979), la Convención de Belém do Pará y el Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), entre otros, cuya garantía y cumplimiento pueden impulsarse mediante una implementación eficaz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Objetivo 8, en que se llama a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, es crucial para la región, que transita actualmente por una senda

de crecimiento insuficiente, con alta volatilidad, escaso empuje hacia el cambio estructural en un contexto de altos niveles de desigualdad y, a pesar de los avances del período reciente, déficits considerables y persistentes de trabajo decente en diversas áreas. Además, en la presente coyuntura, la región enfrenta amplios desafíos para dinamizar el crecimiento económico y revertir los efectos negativos de la desaceleración de la economía mundial.

La región debe hacer frente a importantes restricciones externas y problemas endógenos, que limitan tanto el crecimiento económico como el desarrollo de más largo plazo. Entre las restricciones externas, se destaca la pérdida de dinamismo del comercio internacional, el estancamiento de la demanda, la mayor incertidumbre respecto de las señales financieras y el acceso a financiamiento y la escasa articulación regional frente al reordenamiento mundial de las cadenas globales de valor. Entre los problemas internos, cabe destacar una estructura productiva poco diversificada, desarticulada y rezagada, mercados de trabajo con altos niveles de informalidad, bajos niveles de inversión con escasa incorporación de progreso técnico, brechas de bienes y de capacidades, débil gobernanza de los recursos naturales, patrones de consumo con déficit de servicios públicos y altas presiones ambientales y energéticas, y un déficit institucional en materia de regulación, captación y orientación de recursos.

Ante la elevada informalidad y precariedad que caracteriza los mercados laborales de la región, su conexión con la pobreza, la elevada vulnerabilidad social y la falta de acceso a mecanismos de protección social, los avances en materia de acceso a empleos productivos y al trabajo decente tienen implicaciones positivas en múltiples dimensiones del bienestar, así como para el ejercicio de derechos y el cierre de brechas de desigualdad.

El Objetivo 10, referente a la reducción de la desigualdad, es uno de los más importantes desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe. A pesar de los avances moderados en la disminución de la desigualdad de ingresos en los últimos años, la región continúa siendo la más desigual del mundo. Como se sostiene en el recuadro V.4, los progresos en la consecución de numerosas metas sociales, económicas y medioambientales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible están íntimamente vinculados al establecimiento de sistemas de protección social universales y redistributivos.

Recuadro V.4

La protección social y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La CEPAL ha promovido la noción de sistemas de protección social fundados en mínimos incrementales y universales, entendidos como garantía ciudadana (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y otros, 2015). Lo anterior significa que las principales funciones de la protección social dentro del conjunto de la política social están vinculadas al conjunto de normas, recursos y políticas orientados a mitigar el riesgo ante contingencias laborales, naturales y personales a lo largo del ciclo de vida, asegurando un piso básico de ingresos a través de dicho ciclo, mediante diversos mecanismos de aseguramiento y transferencias de tipo contributivo y no contributivo, garantizando el acceso a servicios públicos de calidad en materia de educación, salud y saneamiento, así como a una vivienda digna y, finalmente, promoviendo el trabajo decente en el mercado laboral.

Desde esa perspectiva amplia, en que se incluyen elementos innovadores como los sistemas de cuidado, el pilar social de la

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está estrechamente vinculado al establecimiento de sistemas de protección social universales y redistributivos. En la medida en que la protección social se concibe desde una perspectiva de derechos, es decir, como garantía ciudadana, las metas relacionadas con el acceso a la justicia y el desempeño de las instituciones también se vinculan a los avances en materia de protección social. En efecto, como se argumenta en el capítulo II, la institucionalidad de las políticas sociales, en general, y de la protección social, en particular, es una variable crítica del desempeño y la eficacia de la acción pública. En el cuadro siguiente se detallan las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con las funciones centrales de la protección social. En tal sentido, este constituye un ámbito estratégico para que los países de América Latina y el Caribe avancen hacia un desarrollo con igualdad y sostenibilidad.

Principales metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible cuya consecución está vinculada a los avances de los sistemas de protección social

Objetivo 1

Meta 1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables

Meta 1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales

Objetivo 2

Meta 2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año

Recuadro V.4 (conclusión)

Meta 2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad

Objetivo 3

Meta 3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos

Objetivo 4

Meta 4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos

Meta 4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria

Objetivo 5

Meta 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país

Objetivo 6

Meta 6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos

Objetivo 8

Meta 8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

Meta 8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación

Meta 8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas

Meta 8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios

Objetivo 10

Meta 10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional

Meta 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición

Meta 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto

Meta 10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad

Objetivo 11

Meta 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales

Objetivo 16

Meta 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos

Meta 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones" (A/70/L.1), Nueva York, septiembre de 2015.

Más allá de los ingresos, la desigualdad se manifiesta en múltiples dimensiones de la vida social y política. Una vía de inclusión central es la ampliación del acceso a servicios públicos y sociales de calidad, que es una asignatura pendiente en muchos países de la región, para la que se requiere el aumento progresivo de recursos fiscales. Asimismo, la consolidación de una institucionalidad pública activa en el fomento sistemático de la no discriminación y la promoción de la igualdad, basada en la garantía de derechos, es otro ámbito central que se requiere fortalecer a futuro.

Lo anterior va mucho más allá del marco institucional y llama además a la ejecución de políticas y acciones en todos los sectores de política pública. Ello es particularmente evidente ante las desigualdades que persisten entre segmentos discriminados, como es el caso de las mujeres y de grupos históricamente relegados, como los pueblos indígenas y la población afrodescendiente. Como ejemplo de esta dificultad, en el recuadro V.5 se ilustra cómo la estratificación de género y étnica magnifica una desigualdad social de suyo elevada, manifestándose en brechas diferenciadas en el acceso a servicios básicos, el tipo de inserción laboral y el nivel de ingresos logrado, entre otras.

Recuadro V.5

Desigualdades en el acceso a servicios básicos, el tipo de inserción laboral y el nivel de ingresos según sexo y origen étnico o racial en América Latina

Una manera de ilustrar las profundas desigualdades existentes dentro de los países consiste en observar simultáneamente el acceso diferenciado a diversos servicios básicos, el tipo de

inserción laboral y el nivel de ingresos alcanzado en relación con la indigencia, por parte de segmentos de población en que se superponen estratificación social, étnica o racial y de género.

Gráfico 1

América Latina (8 países): proporción de personas que cuentan con acceso a agua en la vivienda, según origen étnico o racial, alrededor de 2011
(En porcentajes)

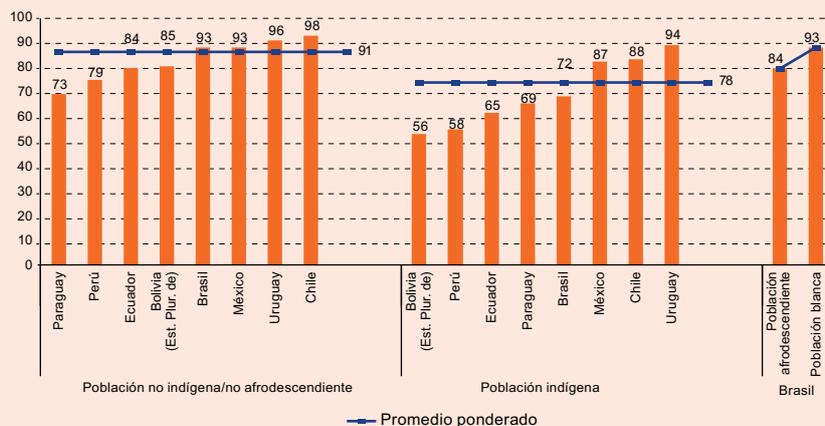
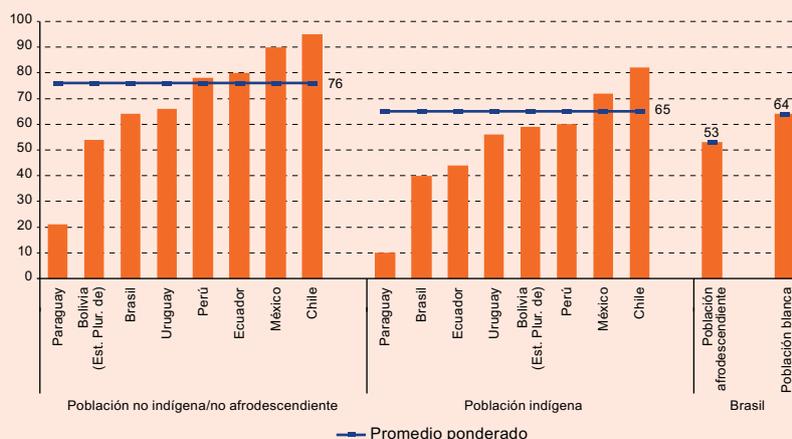


Gráfico 2

América Latina (8 países): proporción de personas que cuentan con acceso a alcantarillado en la vivienda, según origen étnico o racial, alrededor de 2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En los gráficos 1 y 2 se muestra cómo en dos dimensiones relevantes tanto para los Objetivos de Desarrollo del Milenio como para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (la disponibilidad de agua potable y de alcantarillado dentro de la vivienda) las desigualdades entre personas indígenas y afrodescendientes y el resto de la población son patentes. Por tanto, más allá de los avances logrados a nivel nacional, persisten claras brechas por cerrar en los años venideros dentro de los países. También el tipo de inserción laboral es mucho más precario en el caso

de las personas afrodescendientes e indígenas en comparación con el resto y, dentro de cada grupo, la posición de las mujeres sigue siendo aún más precaria en la mayoría de los casos. Esta situación se ilustra en los gráficos 3 y 4, donde se presentan el porcentaje de personas ocupadas en actividades por cuenta propia y el porcentaje de personas ocupadas que tienen ingresos inferiores a la línea de indigencia, respectivamente, desagregados según pertenencia étnica y sexo.

Recuadro V.5 (conclusión)

Gráfico 3
América Latina (8 países): proporción de trabajadores ocupados por cuenta propia, según origen étnico o racial y sexo, alrededor de 2011
 (En porcentajes)

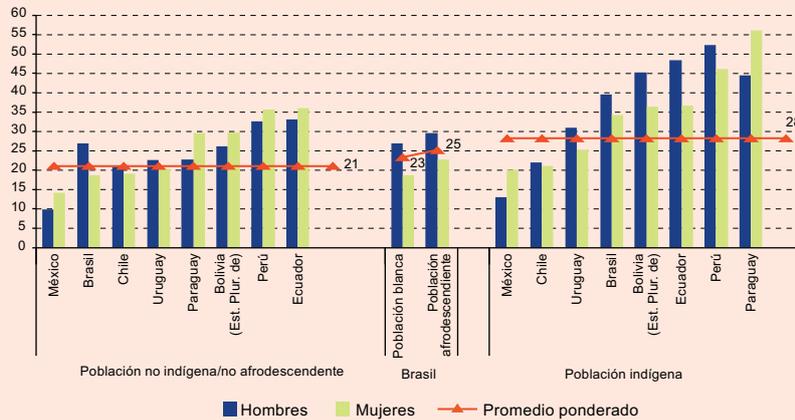
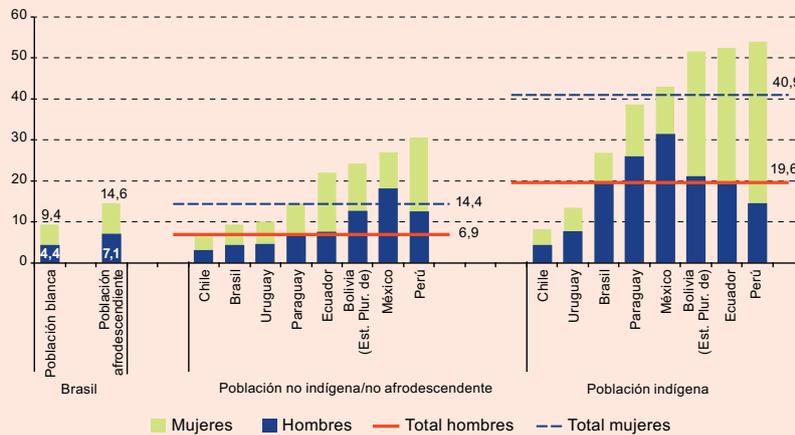


Gráfico 4
América Latina (8 países): población con ingresos del trabajo menores que la línea de indigencia, según origen étnico o racial y sexo, alrededor de 2011
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Los indicadores comentados evidencian la necesidad de avanzar hacia una mayor igualdad en múltiples frentes y dimensiones, un aspecto que está presente en las metas del

Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, pero que será preciso adaptar en cada contexto, según las brechas y necesidades de distintos segmentos de población de los países.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por otra parte, en lo concerniente a la desigualdad entre países, es importante que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible apunte a la reducción de las asimetrías existentes en el sistema financiero internacional y en el sistema de comercio mundial. El sistema financiero internacional es asimétrico en cuanto a sus mecanismos de gobernanza, ya que no otorga el peso y el reconocimiento adecuados a las economías en desarrollo, entre ellas las de América Latina y el Caribe. Además, es asimétrico en lo relativo al acceso de los países al financiamiento y a los costos de ese financiamiento. El sistema de comercio internacional también presenta asimetrías, que se reflejan en la falta de concordancia entre la importancia de las economías en desarrollo y su grado de participación en el comercio mundial o sus oportunidades de acceder a los mercados. También existen asimetrías en lo relativo a las limitadas

oportunidades que tienen las economías en desarrollo de captar y disfrutar de los beneficios de la transferencia de tecnología y de la adquisición de conocimientos. Cabe mencionar que han quedado pendientes asuntos de vital relevancia, como la reforma del sistema monetario internacional y la viabilidad de la propuesta presentada por diversos países para contar con una autoridad fiscal internacional dependiente del sistema de las Naciones Unidas, asuntos que en los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se abordan explícitamente.

Por último, conviene mencionar la diversidad y riqueza de los foros regionales para el desarrollo social de la región. Como se señaló en el capítulo III, un componente importante de la institucionalidad social son los foros regionales y subregionales en que los gobiernos de América Latina y el Caribe van construyendo una agenda social con especificidades y compromisos propios. Ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estos foros adquirirán relevancia como escalones intermedios para el seguimiento y la adaptación de dicha agenda a las necesidades y aspiraciones de la región.

En la actualidad existen una multiplicidad de foros regionales y subregionales de desarrollo social en América Latina y el Caribe (véase el recuadro III.2 del capítulo III). Entre muchos ejemplos, pueden citarse la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Reunión de Ministros de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la CELAC, la Reunión de Ministros del Área Social de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Reunión Iberoamericana de Ministros de Asuntos Sociales, la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social de la Comunidad Andina y la Reunión del Consejo Ministerial del Área Social de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). A estos se suman foros e instancias especializadas por áreas temáticas, por ejemplo, en materia de salud, la Conferencia Sanitaria Panamericana de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) o bien, en materia laboral, la Reunión Regional Americana de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Destaca también el Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, auspiciado desde 2007 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo es ofrecer un espacio para debatir experiencias en políticas sociales y vislumbrar respuestas a los nuevos desafíos de la región. Durante su séptimo encuentro, celebrado en México en 2014, la CEPAL se sumó como organización aliada y se enfatizó, entre otros asuntos, la necesidad de que la región transite a un desarrollo sostenible, en que converjan los avances económicos y sociales y, al mismo tiempo, se proteja el medio ambiente.

Finalmente, sobresalen los órganos subsidiarios de la CEPAL, como la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe; la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe; la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe; el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC); el Comité de Cooperación Sur-Sur; la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Conferencia Estadística de las Américas. En estos órganos, los países de la región encontrarán espacios de deliberación y cooperación, así como instancias para dar forma a compromisos a nivel regional⁴.

Por ejemplo, en el ámbito social, históricamente la agenda relativa a la igualdad de género y los derechos de las mujeres ha surgido en forma paralela a las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en que desde 1977, cada tres años, han participado los gobiernos de la región. En cada Conferencia, los países han acordado compromisos incrementales con la igualdad de género que, como se apuntó, han permitido avances e innovaciones regionales, en comparación incluso con el desarrollo de la agenda mundial de igualdad de género. En la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo, en 2013, los países aprobaron el Consenso de Santo Domingo, que abarca una serie de compromisos con el empoderamiento y la autonomía de las mujeres en el marco de la nueva economía digital, incluidos el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la erradicación de la violencia en todas sus manifestaciones, públicas y domésticas, la participación en la toma de decisiones políticas y el acceso a la salud sexual y reproductiva, entre otros aspectos⁵.

⁴ Véanse los contenidos abordados y los acuerdos aprobados en estos foros [en línea] en <http://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios>.

⁵ Véase el Consenso de Santo Domingo [en línea] en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/P49916.xml&xsl=/12conferenciamujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/12conferenciamujer/tpl/top-bottom.xsl>.

Otro ejemplo más reciente es la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, sucesora del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL, que a partir de 1993 acompañó, desde el ámbito regional, la preparación, implementación y seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. Durante la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en 2013, en Montevideo, los países aprobaron el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en que se identifican una serie de medidas prioritarias para atender las necesidades y derechos de las personas a lo largo del ciclo de vida, con especial atención en los segmentos de la población históricamente discriminados, como es el caso de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente. Dichas medidas abarcan dimensiones clave como la protección social, la igualdad de género, la salud sexual y reproductiva, y la migración, entre otras⁶.

Finalmente, la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL ha reunido desde 2002, cada dos años, a las oficinas nacionales de estadística de la región, con el fin de promover el desarrollo y mejoramiento de las estadísticas nacionales y su comparabilidad internacional, en concordancia con las recomendaciones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y otros organismos pertinentes, así como desarrollar la cooperación internacional, regional y bilateral entre las oficinas nacionales y los organismos internacionales y regionales. La Conferencia ha contribuido a mejorar y armonizar la medición estadística del desarrollo económico y social, y de las grandes tendencias demográficas mediante los censos de población, así como el seguimiento de los principales compromisos internacionales adquiridos por los países a nivel regional y mundial, como fue el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En ese marco, se han puesto en marcha grupos de trabajo temáticos, en que los países avanzan en el desarrollo estadístico de áreas específicas como la incorporación del enfoque de género a la producción estadística, los sistemas de cuentas nacionales o la medición de fenómenos específicos como la discapacidad, entre muchos otros. Cabe mencionar que entre los temas sustantivos abordados en la Séptima Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, celebrada en Santiago en 2013, destacaron los desafíos de los sistemas estadísticos nacionales de la región con miras a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ante el establecimiento de una agenda para el desarrollo después de 2015 (CEPAL, 2014d).

En suma, todos estos espacios están a disposición de los países y podrían desempeñar un importante papel en el monitoreo y la adaptación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a las particularidades y necesidades de América Latina y el Caribe.

A partir de esta multiplicidad surge, entonces, el desafío de articular estos foros de manera de concretar paulatinamente una agenda regional de desarrollo social en el contexto de la Agenda 2030. Desde ese punto de vista, se presenta el reto de avanzar también hacia una integración regional de la agenda de desarrollo social. Esa integración, desde luego, se nutrirá de los intereses e inquietudes de los países en cada escenario regional o subregional específico; sin embargo, existen algunos vasos comunicantes, como la necesidad de hacer frente a la elevada desigualdad o de erradicar la pobreza, que contribuirán a definir esa agenda.

C. Comentarios finales

En suma, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha ampliado la agenda social mundial. Ello ha permitido incluir temas y desafíos que son centrales para América Latina y el Caribe, que no habían sido integrados plenamente en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La agenda de los ODM estuvo marcada por el logro de metas parciales y relativamente poco exigentes dado el nivel de desarrollo de la región. En tal sentido, la Agenda 2030 puede mirarse como una oportunidad para anclar en la agenda mundial asuntos de vital importancia para la región.

En efecto, retos señalados en este documento, como reducir e incluso erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, reducir la desigualdad en todas sus manifestaciones, ampliar la protección social mediante mejores políticas sociales, promover el empleo productivo y el trabajo decente, lograr la cobertura universal en salud de

⁶ Véase el Consenso de Montevideo [en línea] en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-de-montevideo-sobre-poblacion-y-desarrollo>.

calidad, y avanzar en la calidad y alcance en todos los niveles de la educación más allá del nivel primario, ocupan un lugar central en la nueva agenda: son también frentes abiertos para todos los países de la región.

Al mismo tiempo, el seguimiento y el logro de avances en cada dimensión de la nueva agenda constituyen un reto importante, toda vez que existen brechas pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para abordar lo anterior, se requerirá de un diálogo y una cooperación intrarregional intensos. Al respecto, los foros regionales y subregionales son escenarios a disposición de los países, para que el cumplimiento de la agenda mundial esté acompasado con las necesidades y prioridades de los países de la región. Un ámbito de carácter estructural para avanzar en el cumplimiento de los pilares social, económico y medioambiental de esta agenda es la ambición de consolidar sistemas de protección social universales y redistributivos.

América Latina y el Caribe es considerada, con excepción de Haití, como una región de países de renta media. Eso no significa que se hayan alcanzado los niveles de desarrollo y bienestar a los que aspiran sus sociedades. Los países de renta media son también países de alta desigualdad, elevados niveles de pobreza y considerables privaciones sociales. Por ello, dado su carácter universal, es importante que la instrumentación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región pueda escapar a lo que se ha denominado la trampa de los países de renta media, que consiste en que la cooperación internacional tiende a considerarlos como no prioritarios, en cuanto a la canalización de recursos y la definición de consideraciones especiales para su inserción en el comercio y las finanzas mundiales, al mismo tiempo que se asume que las tareas del desarrollo deben financiarse mediante una combinación de movilización interna de recursos e inversión extranjera directa, a cargo esencialmente de las grandes multinacionales.

La problemática de América Latina y el Caribe es mucho más amplia, compleja y desafiante como para omitir la discusión sobre las dimensiones sistémicas y estructurales que deben ser parte de una agenda del desarrollo para la región. En este marco, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son convergentes con elementos centrales de la propuesta de desarrollo que ha venido postulando la CEPAL, pero no sustituyen la necesidad de contar con una teoría y una propuesta integral del desarrollo para la región. Por ello, desde América Latina y el Caribe se necesita hacer una lectura y una apropiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a partir de las necesidades, particularidades y anhelos de la región, alimentando una lógica transformadora —que exprese una aspiración y otorgue inspiración— de los objetivos y metas aprobados, complementándolos con los elementos no incluidos o insuficientemente incorporados, y situando la rica y prometedora agenda de los ODS en una propuesta de cambio estructural con igualdad en una región cada vez más integrada y que cuenta con peso y voz propia crecientes en las grandes decisiones globales.

Bibliografía

- Cashman, Adrian (2014), “Water security and services in the Caribbean”, *Water 2014*, N° 6, Barbados, Centre for Resource Management and Environmental Studies, University of the West Indies.
- Cecchini, Simone y otros (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2015), “Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025” [en línea] http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/celac/ESP__Plan_CELAC_2025.pdf [fecha de consulta: 5 de abril de 2015].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *América Latina y el Caribe: mirando al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014c), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes. Síntesis* (LC/L.3893/Rev.1), Santiago, noviembre.
- (2014d), *Informe de la Séptima Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, Santiago, 5 a 7 de noviembre de 2013* (LC/L.3771), Santiago.

- (2013), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santo Domingo, 15 a 18 de octubre de 2013)*, (LC/L.3789), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2010b), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago.
- CRew (Caribbean Regional Fund for Wastewater Management) (2015), “Wastewater Management in the Wider Caribbean Region” [en línea] <http://www.gefcrew.org/index.php/component/content/article?id=62>.
- Cruz, M. y otros (2015), “Ending extreme poverty and sharing prosperity: Progress and policies”, *Policy Research Note* (PRN/15/03), Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/109701443800596288/PRN03-Oct2015-TwinGoals.pdf>.
- Martínez, Rodrigo y Andrés Fernández (2009), “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Paraguay y el Perú”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.260), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA), noviembre.
- (2007), “El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.144/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA), octubre.
- Naciones Unidas (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones” (A/70/L.1), Nueva York, septiembre.
- (2013), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20* (LC/G.2577), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2010a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2010b), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1979), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> [fecha de consulta: 5 de abril de 2015].
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1994), “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)” [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> [fecha de consulta: 9 de septiembre de 2015].
- (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> [fecha de consulta: 5 de abril de 2015].
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2014), “Global Health Estimates 2014 Summary Tables”, Ginebra [base de datos en línea] http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/en/.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2008), *Climate Change in the Caribbean and the Challenge of Adaptation* (DEW/1088/PA), Ciudad de Panamá, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

América Latina y el Caribe logró en el último decenio notables avances en materia de desarrollo social. Sin embargo, aún hay un largo camino por recorrer. Persisten, como desafíos ineludibles, la definitiva superación de la pobreza y la sustancial reducción de la desigualdad que, además de ser un imperativo ético, constituyen una condición imprescindible para avanzar en el desarrollo sostenible, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, recién aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Pese al actual escenario económico mundial, más complejo e incierto que el de los años anteriores y que, al menos en el corto plazo, será menos favorable para la región, es fundamental asegurar los avances en materia de desarrollo social alcanzados en el último decenio y no postergar las asignaturas pendientes en ámbitos en que el progreso ha sido insuficiente.

Pero lo social no se juega solo en lo social, sino que también en la economía, en la política y en el medio ambiente. Tampoco la diversificación productiva y el cambio estructural se deciden solo en el campo económico: el desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica. Es esta la mirada que articula los Objetivos plasmados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la que se han comprometido los países de América Latina y el Caribe. Apoyar, acompañar e impulsar esta tarea es el compromiso de la CEPAL. Contribuir en esa dirección es el objetivo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que se celebrará en Lima, del 2 al 4 de noviembre de 2015. En el presente documento, se expone el análisis de la CEPAL sobre los temas que estarán en discusión en la Conferencia.