

Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo

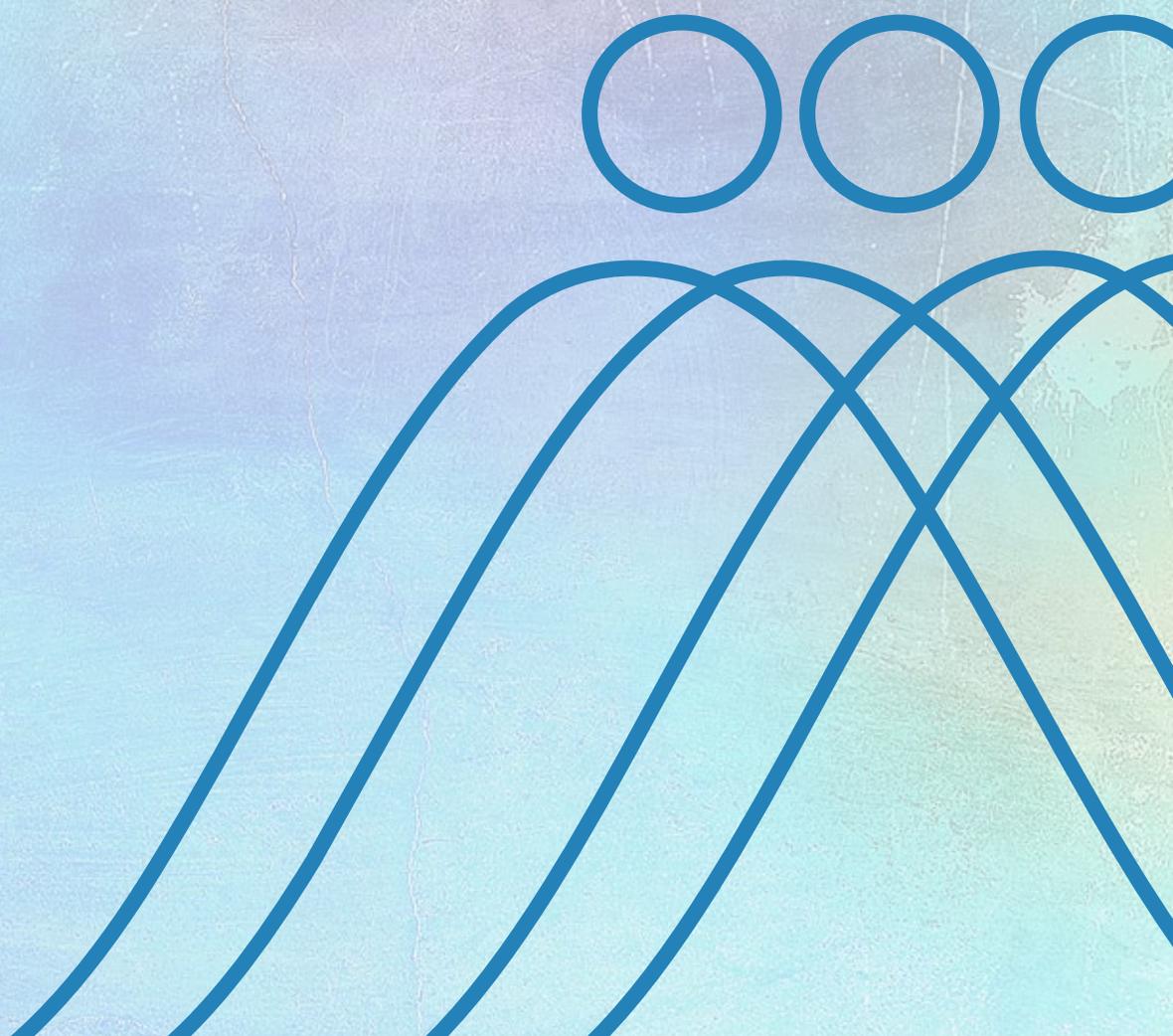


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Segunda Reunión de la
Conferencia Regional
sobre Desarrollo Social
de América Latina y el Caribe
Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017

Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo **social** y lo **productivo**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Segunda Reunión de la
Conferencia Regional
sobre Desarrollo Social
de América Latina y el Caribe

Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017

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 Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (MIDES) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017).

La coordinación general del documento estuvo a cargo de Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y la redacción general estuvo a cargo de Laís Abramo y Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales. Los siguientes funcionarios de la misma División coordinaron la elaboración de los distintos capítulos del documento: Simone Cecchini, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco y Heidi Ullmann. Contribuyeron con insumos sustantivos, procesamiento estadístico, participación en la redacción y valiosos comentarios: Bernardo Atuesta, Teresita Escotto Quesada, Ernesto Espíndola, Andrés Fernández, Fabiola Fernández, Raúl Holz, Gabriel Kattan, Carlos Kroll, Vivian Milosavljevic, Beatriz Morales, Amalia Palma, Marta Rangel, Claudia Robles, Guillermo Sunkel y Varinia Tromben (División de Desarrollo Social), Lydia Rosa Geny (sede subregional de la CEPAL para el Caribe) y Pablo Yanes (sede subregional de la CEPAL en México).

En la preparación del documento se contó con el apoyo del programa de cooperación entre la CEPAL y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) Apoyo a la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (2016-2018), en el marco del componente "Fortalecimiento de la institucionalidad para una protección social universal y sostenible", así como del programa de cooperación Vocational Education and Training for Greater Equality in Latin America and the Caribbean (educación técnico-profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe) entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega y del proyecto "Promoción de la igualdad: fortalecimiento de la capacidad de países en desarrollo seleccionados para diseñar e implementar políticas públicas y programas orientados a la igualdad", financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/CDS.2/3/*
Distr.: General
Original: Español
Copyright © Naciones Unidas, 2017
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.17-00769

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

Índice

Prólogo.....	7
Introducción.....	11
Capítulo I	
La igualdad en el centro del desarrollo sostenible	19
Introducción.....	21
A. Integralidad, universalidad e indivisibilidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	21
1. El pilar social y el pilar social extendido	21
2. Igualdad y cambio en el estilo de desarrollo como vías para alcanzar las metas de la Agenda 2030	24
B. El desarrollo social inclusivo y la matriz de la desigualdad social: nudos críticos para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	25
1. La matriz de desigualdad social.....	27
2. Ejes que estructuran la desigualdad social	28
C. El vínculo entre el desarrollo social inclusivo, el cambio estructural progresivo y la sostenibilidad ambiental.....	31
Bibliografía	36
Capítulo II	
Fortalecer las políticas sociales a lo largo del ciclo de vida: un enfoque en la infancia, la adolescencia y la juventud	39
Introducción.....	41
A. La coyuntura actual: un escenario complejo y menos auspicioso para las políticas sociales orientadas a la población infantil y juvenil.....	43
1. Contexto socioeconómico	43
2. Contexto demográfico.....	46
B. El enfoque de derechos y la sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales, elementos críticos para la concreción de los derechos en la infancia y el logro de los ODS	47
1. Enfoque de derechos.....	47
2. El financiamiento de las políticas sociales.....	49
C. Las políticas sociales y su papel fundamental para garantizar el pleno goce de los derechos y revertir las trayectorias de exclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	51
1. La mejora de la salud y el estado nutricional de la población infantil y juvenil, un factor imprescindible para acabar con la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible.....	52
2. La ampliación de la cobertura de la enseñanza preescolar de calidad, una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad.....	57
3. La urgencia de priorizar la atención integral a la primera infancia	60
4. El trabajo infantil, una grave violación de derechos en la infancia y un obstáculo patente para la realización de otros derechos	61
5. Programas para la superación de la pobreza.....	63
6. Consolidación de las bases para el desarrollo sostenible: aumentar las capacidades de los jóvenes y facilitar la construcción de trayectorias de trabajo decente.....	66

7. El ejercicio de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad en América Latina y el Caribe.....	73
8. El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, una barrera para el desarrollo de trayectorias de inclusión para las niñas y adolescentes de la región	75
9. Los desastres y las políticas sociales que involucran a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes	76
10. La importancia de hacer frente a los desafíos institucionales de la implementación de políticas integrales.....	78
D. El imperativo de resguardar los avances en la expansión de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.....	80
Bibliografía	82
Capítulo III	
El doble desafío de la inclusión social y laboral.....	89
Introducción.....	91
A. Situación y tendencias de la doble inclusión social y laboral.....	92
B. Protección social no contributiva y su aporte a la doble inclusión	101
1. Tendencias de cobertura e inversión de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales	101
2. Transferencias no contributivas y oferta laboral.....	104
3. Transferencias no contributivas y formalización.....	106
4. Hacia un círculo virtuoso de inclusión y productividad	108
C. El papel de la política y los programas de inclusión laboral y productiva	110
1. Institucionalidad y tipos de programas de inclusión laboral y productiva.....	110
2. Lecciones aprendidas de estudios y evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva.....	115
3. La inclusión financiera como política facilitadora de la inclusión social y laboral.....	118
D. Cambios en el mundo del trabajo y nuevos desafíos de inclusión	121
1. La revolución tecnológica y el futuro del trabajo	121
2. Cambios demográficos y cadenas de valor	125
3. El gran impulso ambiental y los empleos verdes	126
E. Promover la inclusión social y laboral	129
1. Fomentar empleos productivos y de calidad y promover el trabajo decente.....	129
2. Avanzar hacia el acceso y la cobertura universal de la protección social, la educación y la salud	130
Bibliografía	133
Anexo III.A1	139
Capítulo IV	
Políticas públicas de inclusión social y económica: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	141
Introducción	143
A. El desafío de la construcción de capacidades	144
1. Transformaciones en el mundo del trabajo	144
2. Desarrollo sostenible y capacidades: la transición hacia empleos verdes en una economía ambientalmente sostenible.....	148
3. El desafío de expandir la cobertura educativa de calidad ajustada a los nuevos requerimientos.....	150
B. La institucionalidad social para un desarrollo social inclusivo: los desafíos de la coordinación y la articulación de políticas	152
C. El desafío de la medición y la información estadística	155
1. Arquitectura global y regional para el seguimiento de los ODS.....	155

2. Las capacidades estadísticas de los países de la región con especial referencia a la dimensión social	155
3. Los desafíos de la información para las políticas sociales	166
D. El desafío del financiamiento	167
1. Ingresos fiscales	167
2. El gasto público social como medio de implementación hacia el desarrollo sostenible.....	169
E. El desafío de la construcción de consensos a nivel nacional y regional	174
Bibliografía	178

Cuadros

Cuadro III.A1.1 América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos), social y laboral, alrededor de 2002 a alrededor de 2015.....	139
Cuadro IV.1 Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con mención explícita a determinados grupos de población o enfoques de análisis	157

Gráficos

Gráfico I.1 Intersección entre las metas sociales, económicas, medioambientales e institucionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	22
Gráfico I.2 El pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	24
Gráfico I.3 América Latina y el Caribe: PIB per cápita e incidencia de la pobreza, 1980-2015.....	26
Gráfico II.1 América Latina (16 países): distribución de la población por quintil de ingreso y edad, alrededor de 2014.....	45
Gráfico II.2 América Latina (20 países): población menor de 15 años de edad y de 60 años y más, 1975-2050	46
Gráfico II.3 América Latina (11 países): mortalidad infantil (en menores de 1 año de edad) de la población indígena y no indígena, alrededor de 2010.....	53
Gráfico II.4 América Latina (7 países): desnutrición crónica en niños menores de 5 años de edad, según nivel educativo de la madre, alrededor de 2012	53
Gráfico II.5 América Latina (8 países): asistencia a educación preescolar de los niños de entre 3 y 5 años, por zona de residencia, alrededor de 2014	58
Gráfico II.6 América Latina (18 países): tasas de desempleo por sexo y tramo de edad, alrededor de 2002 y 2014	66
Gráfico II.7 El Caribe (10 países): tasa de desempleo por sexo entre los 15 y 24 años de edad, 2002 y 2016.....	67
Gráfico II.8 América Latina (14 países): conclusión de la educación secundaria de los jóvenes de entre 20 y 24 años, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014	68
Gráfico II.9 América Latina (11 países): proporción de mujeres afrodescendientes y de hombres no afrodescendientes de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, censos de la ronda de 2010.....	72
Gráfico III.1 América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, 2002-2015	94
Gráfico III.2 América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, por deciles de ingreso, 2002 y 2014.....	95
Gráfico III.3 América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos), social y laboral, por deciles y quintiles de ingreso, 2002-2014	96
Gráfico III.4 América Latina (17 países): proporción de hogares monoparentales con jefa mujer en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, 2002-2014.....	97
Gráfico III.5 América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, según área urbana o rural, 2002-2014	98
Gráfico III.6 América Latina (14 países): ocupados de entre 15 y 64 años de edad afiliados al sistema de pensiones, total nacional y por territorios (mínimo y máximo), alrededor de 2014.....	99

Gráfico III.7	México: población ocupada en el sector primario y población que cotiza en un sistema de pensiones, por entidad federativa, 2014	99
Gráfico III.8	América Latina (8 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, según condición étnico-racial de la jefa o el jefe de hogar, alrededor de 2015	100
Gráfico III.9	América Latina y el Caribe (20 países): población en hogares que participan en programas de transferencias condicionadas, 1996-2016	102
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe (15 países): cobertura de las pensiones sociales, 1997-2015	102
Gráfico III.11	América Latina y el Caribe (20 países): gasto público en programas de transferencias condicionadas, 1996-2015	103
Gráfico III.12	América Latina y el Caribe (15 países): gasto público en pensiones sociales, 1990-2015	103
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe (21 países): programas de inclusión laboral y productiva, según entidad responsable y ejecutora, 2015	111
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe: indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según nivel de producción, 2016	156
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe: indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se producen o podrían producirse con datos existentes y que pueden ser desagregados por diferentes características, 2016	159
Gráfico IV.3	América Latina (18 países): composición de los ingresos totales del gobierno central, 2000-2016	168
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe (21 países): gasto social del gobierno central por funciones, 2015	173
Recuadros		
Recuadro I.1	Desastres e intersección de políticas públicas	33
Recuadro II.1	El rol de las tecnologías de la información y las comunicaciones frente a algunos de los desafíos de los sistemas de salud en la región	56
Recuadro III.1	Inclusión laboral y productiva de las personas con discapacidad	113
Recuadro III.2	Finanzas populares en el Ecuador	120
Recuadro III.3	Definiciones y debates en torno al ingreso básico	123
Recuadro IV.1	Medidas de fortalecimiento estadístico planteadas en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030	161
Recuadro IV.2	Funciones de gobierno y Objetivos de Desarrollo Sostenible	170
Recuadro IV.3	Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica, 2016	175
Diagramas		
Diagrama III.1	América Latina y el Caribe (21 países): programas de inclusión laboral y productiva, 2016	112
Diagrama III.2	América Latina y el Caribe (8 países): metaanálisis de evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva	115



Prólogo

El actual escenario en que se encuentra nuestro mundo exige un nuevo estilo de desarrollo que sitúe la igualdad y la sostenibilidad en el centro. Esta es la propuesta que, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hacemos a nuestra región, y es la manera en que interpretamos e impulsamos el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La persistencia de altos niveles de desigualdad y pobreza en América Latina y el Caribe, pese a los logros significativos registrados en el primer decenio y medio del presente siglo y que hoy están en riesgo de retroceso, nos obliga a reflexionar sobre la necesidad de superar las brechas y restricciones estructurales que socavan la posibilidad de un desarrollo con igualdad y sostenibilidad en nuestra región.

Un nuevo estilo de desarrollo implica transformaciones profundas en la forma de producir, distribuir, consumir y vivir en sociedad. Se requiere un cambio estructural progresivo que, por un lado, alcance niveles sostenidos y sostenibles de crecimiento económico basados en la incorporación intensiva de conocimiento e innovación, en aumentos de productividad y en la generación de valor agregado y, por el otro, logre una mayor justicia distributiva y el fortalecimiento de nuestros regímenes de bienestar y sus respectivas políticas sociales.

La Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la CEPAL, tiene como misión central contribuir al progreso de las estrategias y políticas de desarrollo social, y representa una ocasión oportuna y fértil para debatir sobre los desafíos que enfrentamos y sus posibles soluciones. Las deliberaciones de la Conferencia informan a su vez el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, que constituye el nuevo y poderoso mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La primera Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe tuvo lugar en Lima del 2 al 4 de noviembre de 2015. En la resolución 1(II) de la Conferencia Regional se reconoció que esta era la instancia propicia para potenciar las sinergias y unir esfuerzos entre los diferentes actores del desarrollo sostenible para trabajar en la implementación regional de la Agenda 2030 con un enfoque en la dimensión social y fomentando la cooperación Sur-Sur.

En aquella ocasión, la CEPAL presentó el documento *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), que contenía un diagnóstico amplio acerca de diversos aspectos del desarrollo social, señalaba los avances logrados en el período reciente y los desafíos que persistían e identificaba nuevos lineamientos de política pública para enfrentar la pobreza y la desigualdad y promover una estrategia de desarrollo social inclusivo.

En la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia, que tuvo lugar en Santo Domingo en noviembre de 2016, los países discutieron las múltiples dimensiones de la desigualdad social, cuyo análisis fue profundizado en el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)). En este se señala que ampliar el reconocimiento y el análisis de las características de la desigualdad social y de sus ejes estructurantes —tales como el estrato socioeconómico, el género, la

La persistencia de altos niveles de desigualdad y pobreza en América Latina y el Caribe, pese a los logros significativos registrados en el primer decenio y medio del presente siglo y que hoy están en riesgo de retroceso, nos obliga a reflexionar sobre la necesidad de superar las brechas y restricciones estructurales que socavan la posibilidad de un desarrollo con igualdad y sostenibilidad en nuestra región.

etnia y la raza, las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y el territorio— es fundamental para avanzar en la senda del desarrollo sostenible y cumplir los objetivos de la Agenda 2030.

Con ocasión de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tendrá lugar en Montevideo del 25 al 27 de octubre de 2017, la CEPAL presenta este documento cuyo objetivo, de acuerdo con el mandato emanado de la Primera Reunión de la Mesa Directiva, es analizar las brechas, los ejes y los desafíos del vínculo entre lo social y lo productivo. En el documento se argumenta que la inversión en las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, particularmente en la infancia, adolescencia y juventud, y el fomento del desarrollo social inclusivo son elementos centrales para lograr una mayor igualdad.

Esperamos que el presente aporte pueda contribuir tanto al debate sobre los desafíos que los países de la región enfrentan en torno al desarrollo sostenible como a los caminos originales y eficaces que lleven a alcanzarlo.

Alicia Bárcena

Secretaría Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)



Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta una coyuntura compleja en el ámbito social y económico. Las tasas de pobreza no se han modificado en forma significativa en los años recientes (CEPAL, 2016a) y la desigualdad en la distribución del ingreso, aun cuando se redujo en la mayoría de los países a partir de 2002, en 2015 se mantuvo en niveles similares a los observados en 2014 (CEPAL, 2017a). Si bien la economía de la región está volviendo a crecer tras dos años de contracción, la tasa de crecimiento económico proyectada para 2017 (1,1%) es baja y está acompañada por un aumento de la tasa de desempleo, que en zonas urbanas se prevé que alcanzará un 9,4% (CEPAL, 2017b).

Se trata de una coyuntura difícil, en que están amenazadas las condiciones para seguir progresando hacia el gran objetivo de erradicar la pobreza en todas sus formas y asegurar que nadie se quede atrás, según se plantea en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015.

A los desafíos coyunturales se suman los problemas estructurales que la región enfrenta para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible, como la baja productividad, los altos niveles de desigualdad, la exclusión social y la falta de cuidado del medio ambiente. Como es conocido, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso. Asimismo, según se ha destacado en el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, presentado en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016b), la región se caracteriza por profundas desigualdades de género, raza y etnia y territoriales, así como por aquellas relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas.

La desigualdad del ingreso de los hogares, como se ha mostrado en el conjunto de documentos que constituyen la llamada “trilogía de la igualdad” (CEPAL, 2010, 2012 y 2014), así como en *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016c), está fuertemente condicionada por la matriz productiva de los países de la región, caracterizada por una alta heterogeneidad estructural. Las economías siguen siendo poco diversificadas, basándose en gran medida en las materias primas de exportación, y altamente heterogéneas, con sectores de baja productividad que generan alrededor de un 50% del empleo. El mercado de trabajo, que muestra elevados niveles de informalidad, así como grandes brechas en la calidad de los empleos, los ingresos laborales, el acceso a la protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral (CEPAL, 2016a), representa el eslabón clave que vincula el mundo productivo con la alta desigualdad del ingreso de los hogares.

La noción de igualdad de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sin embargo, no se refiere solamente a una igualdad económica o de medios. Se refiere también a la igualdad en el ejercicio de derechos y en el desarrollo de capacidades (entendidas como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y que les permiten emprender proyectos de vida que consideren valiosos), al reconocimiento recíproco de los actores y a la igualdad de género, étnica y racial, entre otros aspectos (Bárcena y Prado, 2016). En este sentido, al considerar la igualdad como horizonte estratégico y objetivo central del desarrollo y reconocer que la desigualdad y la exclusión social socavan el tejido social y la democracia, los países de la región deben emprender el camino de un cambio estructural progresivo, en conjunto

A los desafíos coyunturales se suman los problemas estructurales que la región enfrenta para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible, como la baja productividad, los altos niveles de desigualdad, la exclusión social y la falta de cuidado del medio ambiente.

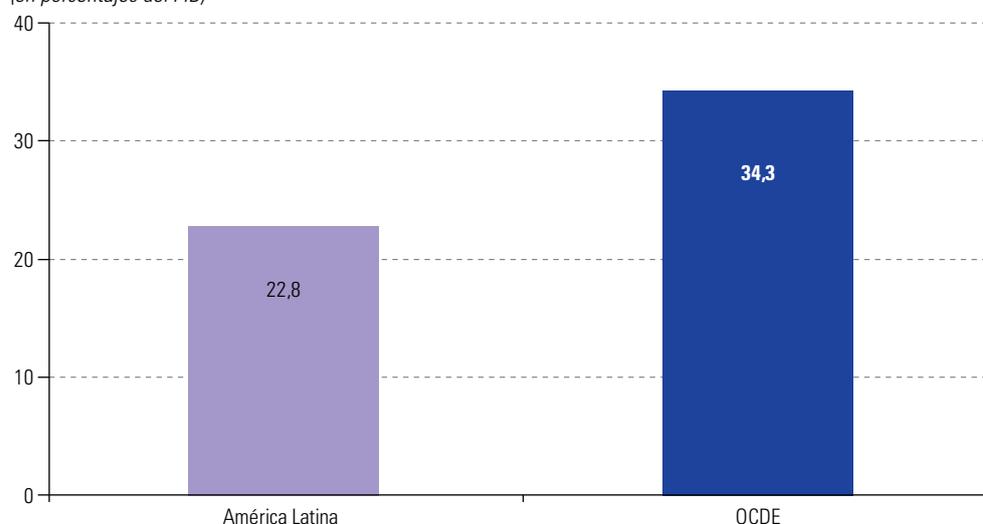
con políticas e instituciones que permitan fortalecer el rol del Estado para redistribuir, regular y fiscalizar. Para ello es necesario también promover, a través del diálogo y la participación ciudadana, pactos para la igualdad que permitan construir acuerdos y consensos en áreas claves del desarrollo y avanzar hacia una cultura de la igualdad que deje atrás la cultura del privilegio y la injusticia social (Bárcena y Prado, 2016).

Es por eso que la región debe avanzar, tanto en lo productivo como en lo social, hacia un círculo virtuoso de desarrollo en el que, mediante la diversificación productiva y el cambio estructural progresivo, se promuevan los sectores más intensivos en conocimiento y con mayor potencial de crecimiento de la demanda interna y, al mismo tiempo, mediante el desarrollo social inclusivo, se logre reducir las desigualdades sociales, superar la pobreza y consolidar los derechos económicos, sociales y culturales para toda la población. En este círculo virtuoso, la creación de trabajo decente va de la mano con el mantenimiento de niveles de inversión social que garanticen el acceso universal a la educación, la salud, los sistemas de protección social, el agua y saneamiento y la vivienda¹.

Los insuficientes niveles de tributación e inversión social, sin embargo, no permiten impulsar adecuadamente este círculo virtuoso. Tanto la carga tributaria como el gasto social en la región aún se sitúan lejos de los niveles de los países desarrollados y no tienen los mismos efectos redistributivos. En 2015, la carga tributaria en América Latina representaba en promedio el 22,8% del PIB, en comparación con el 34,3% del PIB en el caso de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017). En 2014, según el *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017a), el gasto social del sector público en la región fue del 14,1% del PIB, mientras que en los países de la OCDE alcanzó al 34,0% del PIB. Asimismo, alrededor de 2011, el coeficiente de Gini en América Latina bajaba apenas 3 puntos después de la acción fiscal directa, mientras que la incidencia de las políticas tributarias y sociales en los países de la OCDE era del orden de 17 puntos del coeficiente de Gini (Hanni, Martner y Podestá, 2015) (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina
y Organización de
Cooperación y Desarrollo
Económicos (OCDE):
carga tributaria, gasto
social y coeficiente de
Gini antes y después
de la acción fiscal^a

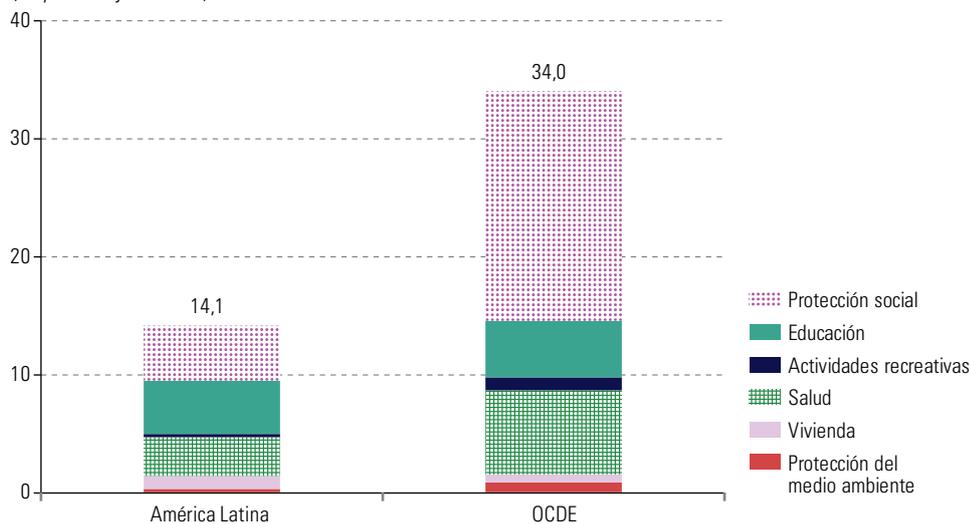
A. Carga tributaria, 2015
(en porcentajes del PIB)



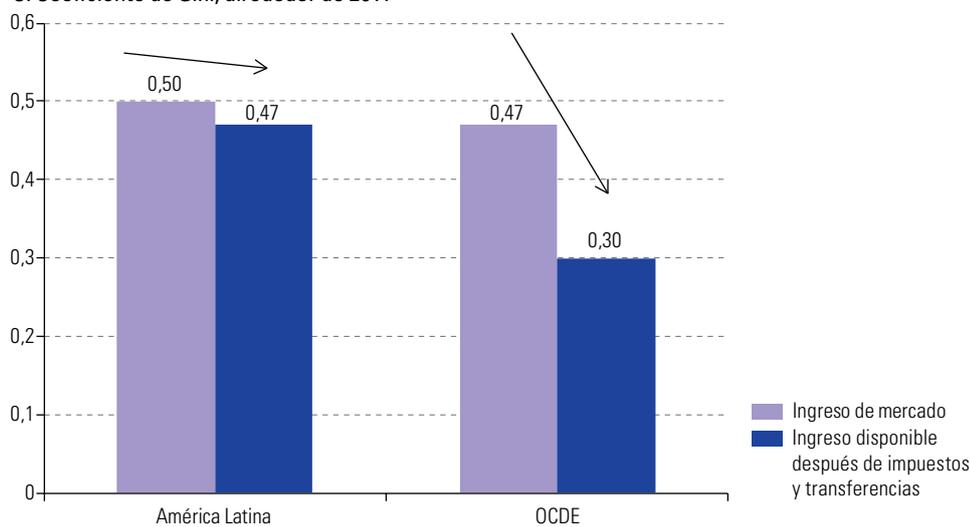
¹ En este documento se entiende por inversión social al conjunto del esfuerzo y recursos físicos, financieros, humanos e institucionales que posibilitan el diseño e implementación de las políticas sociales, y con ello el logro de sus objetivos de manera eficiente, efectiva y sostenible.

B. Gasto social, 2014 (en porcentajes del PIB)

Gráfico 1 (conclusión)



C. Coeficiente de Gini, alrededor de 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2015*, París, OECD Publishing, 2017 y M. Hanni, R. Martner y A. Podestá, "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

^a Promedio simple.

La diversificación productiva y el cambio estructural no se deciden solo en el campo económico, sino que requieren también de inversión social, dado que las mejoras de las capacidades humanas y las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica (CEPAL, 2015). Asimismo, en una visión de desarrollo sostenible, se sabe que el desarrollo económico y social se ve fuertemente afectado por las alteraciones del medio ambiente y el cambio climático, como queda de manifiesto ante el creciente número de desastres asociados a fenómenos naturales que afectan a los países de la región. A ello debe agregarse el insoslayable impacto ambiental que trae aparejado una economía centrada en las industrias extractivas, lo que tiende a afectar con especial intensidad a la población más vulnerable y añade un factor adicional de preocupación en relación con la actual matriz productiva de la región. Desde esta perspectiva, la transformación productiva resulta un imperativo para el logro de la inclusión social y la igualdad como vectores del desarrollo sostenible en la región.

La diversificación productiva y el cambio estructural no se deciden solo en el campo económico, sino que requieren también de inversión social, dado que las mejoras de las capacidades humanas y las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica.

De acuerdo con el mandato recibido en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Santo Domingo el 1 de noviembre de 2016, el propósito de este documento es contribuir al diálogo regional sobre las brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo. Este es un tema clave para responder tanto a desafíos estructurales de la región, entre ellos los altos niveles de desigualdad social y la baja productividad, como a los desafíos coyunturales de aumento del desempleo y estancamiento del proceso de reducción de la pobreza.

En el capítulo I se expone el enfoque global del documento, tomando como punto de partida la formulación de la CEPAL sobre la igualdad como horizonte estratégico del desarrollo. En ese marco, se argumenta sobre la necesidad de avanzar en el desarrollo social inclusivo, en articulación con las dimensiones económica y ambiental definidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y se destaca la relevancia de considerar los ejes estructurantes de la desigualdad social y la cultura del privilegio en el análisis de las brechas que persisten en la región, así como en el diseño de las políticas públicas.

En el capítulo II, se presentan los avances y los retos recientes de la política social, que, desde un enfoque integral de derechos, incorpora la perspectiva de ciclo de vida, con énfasis en la infancia, la adolescencia y la juventud. La infancia, y en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia, ya que durante este período se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo, afectivo y social de las personas. A su vez, la adolescencia y la juventud son otro período crítico en que las desigualdades sociales se pueden profundizar o reducir, en especial en lo referente a asegurar la obtención de niveles adecuados de educación y una transición a la vida laboral que pueda constituirse en una vía hacia un mayor bienestar y una menor desigualdad. Es en esta etapa cuando se definen aspectos que marcarán la vida adulta: se espera que los jóvenes finalicen sus estudios, adquieran competencias para el trabajo, inicien una trayectoria laboral y, en muchos casos, establezcan o consoliden un núcleo familiar propio. A su vez, estos hitos, así como las competencias adquiridas a lo largo del ciclo de vida, impactarán de manera profunda en las oportunidades para la inclusión laboral de hombres y mujeres y, por ende, en el desarrollo social y económico de toda la región.

En el capítulo III, se discuten los profundos cambios en curso en el mundo del trabajo y la necesidad de promover el trabajo decente y de avanzar en el cierre de las brechas identificadas en la matriz de la desigualdad social. Se analizan, en particular, los desafíos para promover la articulación entre la inclusión social y la inclusión laboral. La razón de ello es que las políticas de reducción de la desigualdad y superación de la pobreza deben enfrentar y sobrepasar de manera simultánea un doble desafío de inclusión de la población: por un lado, la inclusión social, que remite a la garantía de un nivel básico de bienestar y, por otro, la inclusión laboral, que se refiere a la participación

de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas. En el capítulo se analizan asimismo las tendencias recientes de la protección social no contributiva en la región, en cuanto a cobertura e inversión, y se aborda la discusión sobre incentivos y desincentivos a la oferta de trabajo y la formalización.

Finalmente, en el capítulo IV se destacan los desafíos claves que enfrenta la región para implementar la Agenda 2030 y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se plantean recomendaciones en el ámbito de las políticas sociales para superarlos. Se analizan los desafíos en cuanto a construcción de capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida, fortalecimiento de las instituciones sociales, medición e información estadística y capacidad de financiamiento. En particular, se aboga por el compromiso efectivo con el enfoque de derechos, la participación y la construcción de consensos amplios y pactos sociales para hacer frente a los desafíos que presentan los objetivos sociales planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016. Documento informativo*, Santiago.
- (2017b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Documento informativo*, Santiago.
- (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690/MDS.1/2), Santiago.
- (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Hanni M., R. Martner y A. Podestá (2015), "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo) (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2015*, París, OECD Publishing.

La igualdad en el centro del desarrollo sostenible

Introducción

- A. Integralidad, universalidad e indivisibilidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- B. El desarrollo social inclusivo y la matriz de la desigualdad social: nudos críticos para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- C. El vínculo entre el desarrollo social inclusivo, el cambio estructural progresivo y la sostenibilidad ambiental

Bibliografía

Introducción

En este capítulo se expone el enfoque global del documento, tomando como punto de partida la formulación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la igualdad como horizonte estratégico del desarrollo. Se presenta de manera sintética la argumentación, centrada en la necesidad de mantener y avanzar en el desarrollo social inclusivo, y se destaca la necesaria articulación de las tres dimensiones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además, se pone énfasis en la relevancia de considerar los ejes estructurantes de la desigualdad social (estrato socioeconómico, género, condición étnica y racial, ciclo de vida y territorio) en el análisis de las brechas que persisten en la región y en el diseño de las políticas públicas, como condición para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y asegurar que nadie se quede atrás. Para terminar, se identifican algunos de los ámbitos clave para avanzar en el vínculo entre el desarrollo social inclusivo, el cambio estructural progresivo y la sostenibilidad ambiental a partir de la convergencia de las políticas públicas.

A. Integralidad, universalidad e indivisibilidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

1. El pilar social y el pilar social extendido

Los Objetivos y las metas de la Agenda 2030 son de carácter universal, integrado e indivisible, y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible. En la Agenda 2030, la dimensión social no figura solamente en la diversidad de temáticas y aspectos del desarrollo social que la componen, sino también en su profunda imbricación con las dimensiones económica y ambiental de dicha agenda.

Tres características importantes abonan la integralidad de la Agenda 2030. En primer lugar, hay metas relacionadas con las capacidades y normas institucionales, la gobernanza y la cooperación para el desarrollo sostenible. Estas metas apuntan a la construcción de sociedades libres y no discriminatorias, en las cuales las políticas resulten pertinentes y eficaces, las instituciones sean sólidas y los marcos institucionales fomenten la cooperación y el compromiso entre los actores económicos, ambientales y sociales (Banco Mundial, 2017a; CEPAL, 2016c). En segundo término, la Agenda 2030 muestra un compromiso profundo con los derechos humanos, pues incorpora, en términos universales, el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el Estado de derecho, el acceso a la justicia, la no discriminación, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, el combate a todas las formas de violencia y la igualdad de oportunidades para poder realizar el potencial humano y contribuir a una prosperidad compartida. En tercer lugar, la Agenda 2030 incluye el Objetivo 17 de “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” y metas relacionadas con los medios de implementación, con lo que se busca identificar instrumentos y acciones concretas para avanzar hacia su logro. De ahí el carácter integral e integrador de la Agenda 2030, y la ambición de que apunte a una sostenibilidad basada en la complementariedad e indivisibilidad entre las dimensiones social, económica y ambiental.

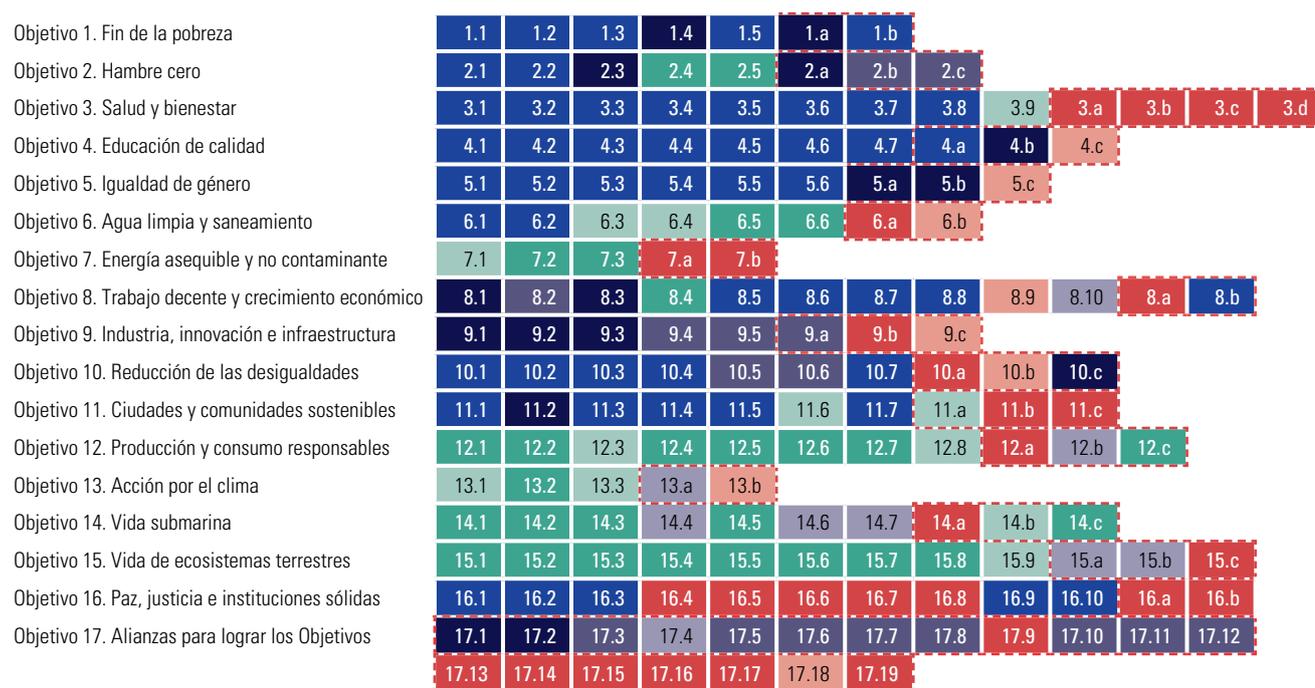
Una manera de dar visibilidad a la integralidad de la Agenda 2030 consiste en destacar las metas cuyas finalidades se vinculan a cada una de sus tres dimensiones, así como aquellas que contienen aspectos propiamente institucionales, que se consideran

En la Agenda 2030, la dimensión social no figura solamente en la diversidad de temáticas y aspectos del desarrollo social que la componen, sino también en su profunda imbricación con las dimensiones económica y ambiental.

centrales para el logro del conjunto de los Objetivos (véase el gráfico I.1). Por una parte, el carácter indivisible de los Objetivos emerge al ubicar aquellas metas que, si bien tienen fines económicos vinculados con el crecimiento, el financiamiento, el comercio, la industria, la tecnología y la productividad, o fines ambientales explícitos relacionados con la protección, la conservación y la sostenibilidad del medio ambiente, también tienen claras implicancias para el desarrollo social y el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, numerosas metas con finalidades sociales explícitas son fundamentales para avanzar en materia económica y de sostenibilidad. Por ejemplo, es difícil imaginar un mayor desarrollo económico si no se alcanzan las metas relacionadas con el logro de una vida sana y una educación de calidad para todos, contenidas en los Objetivos 3 y 4, o la meta 8.6 del Objetivo 8, que contempla reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

Gráfico I.1

Intersección entre las metas sociales, económicas, medioambientales e institucionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



- Pilar social
 - Metas con fines sociales explícitos
- Pilar económico
 - Metas con fines económicos explícitos
 - Metas de contenido económico con impacto directo sobre el desarrollo social
 - Metas con fines económicos con impacto directo sobre el medio ambiente
- Pilar ambiental
 - Metas con fines medioambientales explícitos
 - Metas de contenido medioambiental con impacto directo sobre el desarrollo social
- Institucionalidad
 - Metas con fines institucionales
 - Metas de contenido institucional con impacto directo sobre el desarrollo social
 - Medios de implementación

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

Hay metas eminentemente económicas con implicancias de primer orden para el desarrollo social, como la meta 9.1, que busca el desarrollo de infraestructuras para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano “haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos” (CEPAL, 2017c, pág. 31). En el caso del Objetivo 14, centrado en la conservación y sostenibilidad de los océanos, la meta 14.b, por ejemplo, tiene una clara vocación social, pues refiere a facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados. Lo mismo ocurre con la meta 12.8 del Objetivo 12, que busca garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, y que llama a asegurar que para 2030 las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza (esta meta tiene un claro vínculo con la inclusión social y la formación de capacidades de las personas).

Por otra parte, hay metas relacionadas con las capacidades y normas institucionales, la gobernanza y la cooperación para el desarrollo sostenible con claras finalidades sociales, como la meta 16.3 del Objetivo 16, que se propone promover el Estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. Estas metas son fundamentales para el desarrollo social y el goce de derechos de todas las personas, pues apuntan a la construcción de una institucionalidad y un Estado de derecho que fomenten, entre otras cosas, la no discriminación, el acceso a la justicia, la participación, la rendición de cuentas y la transparencia. Hay otras metas, sin embargo, que tienen objetivos más generales o que apuntan a otros ámbitos del desarrollo, que también tienen implicancias sociales y son relevantes desde el punto de vista de la desigualdad social, como la meta 13.b del Objetivo 13, que plantea promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

Una manera de abordar las interrelaciones entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible desde una mirada social consiste en considerar no solamente las metas con fines sociales explícitos, sino también las metas económicas y aquellas relacionadas con la sostenibilidad medioambiental y con elementos de la institucionalidad, desde el punto de vista de su relevancia para el bienestar social y el goce efectivo de derechos. Surge con claridad el carácter integrado e indivisible de la Agenda 2030, en donde los temas sociales aparecen imbricados con las cuestiones económicas, medioambientales e institucionales (lo que se denomina “el pilar social extendido”) (véase el gráfico I.2). La dimensión social no se refiere solamente a los diez ODS con sentido y metas sociales explícitas: el Objetivo 1 sobre el fin de la pobreza, el Objetivo 2 relativo al hambre y la malnutrición, el Objetivo 3 en torno a la salud y el bienestar, el Objetivo 4 centrado en la educación de calidad, el Objetivo 5 vinculado a la igualdad de género, el Objetivo 6 orientado al agua limpia y el saneamiento, el Objetivo 8 sobre trabajo decente y crecimiento, el Objetivo 10 sobre la reducción de la desigualdad, el Objetivo 11 referente a la construcción de ciudades sostenibles e inclusivas, y el Objetivo 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas. El pilar social extendido también se refiere a diversas metas de los otros siete ODS, en donde todo avance (o retroceso) tiene un impacto directo sobre las posibilidades de progresar en materia social y de derechos, más allá de si su contenido es principalmente de orden económico, medioambiental o institucional.

A diferencia de lo que ocurre con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Agenda 2030 es una agenda ambiciosa y transformadora para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Uno de los vacíos temáticos de los ODM, y que la Agenda 2030 incorpora, es el objetivo de reducir la desigualdad en y entre los países (Objetivo 10). La idea de “asegurar que nadie se quede atrás”, central en la Agenda 2030, significa poner a la igualdad en el centro, ir más allá de los promedios relativos y llegar al conjunto de la población, en especial a los más rezagados, y considerar a todas y cada una de las personas, en su diversidad de situaciones (socioeconómicas, territoriales, de género, raza, etnia, edad, estatus migratorio, condición de discapacidad y demás), como sujetos de derechos.

En síntesis, la integralidad y complementariedad de la Agenda 2030 significan que las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental) deben tener la misma jerarquía y que el avance hacia su cumplimiento supone avances en todas y cada una de ellas. Por lo tanto, la dimensión social es, junto con las dimensiones económica y ambiental, un componente estructural de la Agenda 2030 y de los ODS y una condición para el cumplimiento de muchas de las metas de las otras dimensiones. A nivel de las políticas sociales, la Agenda 2030 supone el compromiso de garantizar gradualmente el acceso universal a la educación, la salud y la protección social, así como la ampliación significativa de las oportunidades de acceso a un trabajo decente, mediante los recursos necesarios. En especial, como se indica en el informe de avance más reciente del Secretario General de las Naciones Unidas, los sistemas de protección social son fundamentales para prevenir y reducir la pobreza y la desigualdad en todas las etapas de la vida de las personas, en especial mediante apoyos y beneficios para los niños, las madres con hijos pequeños, las personas con discapacidad, las personas mayores y aquellas que viven en situación de pobreza o sin acceso a empleos (Naciones Unidas, 2017).

En el plano regional, en las conclusiones de la primera reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (abril de 2017), un mecanismo regional establecido para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se reafirma el compromiso de los países de la región con dicha agenda y su carácter integrado e indivisible que conjuga las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental). Los países reconocieron, asimismo, que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío que enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible, junto con la reafirmación del compromiso de que nadie se quede atrás, para lo cual el empoderamiento de todas las personas es crucial.

B. El desarrollo social inclusivo y la matriz de la desigualdad social: nudos críticos para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

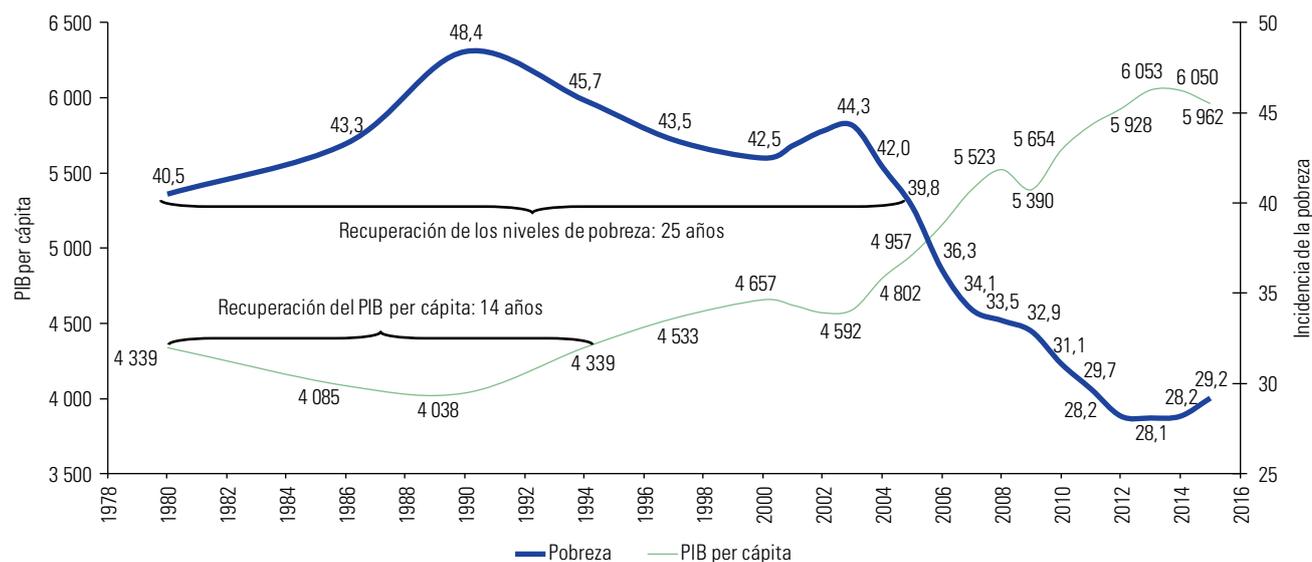
Durante la primera Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, realizada en Lima en 2015, la CEPAL presentó el documento *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2016d), donde se expone un diagnóstico de los principales desafíos de desarrollo social de la región y se introducen algunos lineamientos de políticas públicas orientadas a eliminar la pobreza, reducir la desigualdad social y promover un desarrollo social inclusivo. En esa oportunidad, se planteó que entre 2002 y 2014 la región experimentó notables avances en diversas áreas del desarrollo social, el más evidente de los cuales fue una considerable reducción de la pobreza y la extrema pobreza, y de la vulnerabilidad a ambas condiciones, así como una marcada disminución de la desigualdad de ingresos.

Los avances en materia de pobreza y desigualdad del ingreso fueron el resultado de políticas activas implementadas por los países de la región en el ámbito productivo, social y del mercado de trabajo, en un contexto económico favorable en el cual los objetivos de erradicar la pobreza, promover la inclusión social y reducir la desigualdad ganaron un espacio inédito en la agenda pública. En el documento también se señalaba que, en ese período, se expandió el espacio fiscal y la agenda de derechos, se fortaleció la institucionalidad de las políticas sociales y ganaron espacio en la agenda pública las propuestas y medidas de política tendientes al fortalecimiento de los sistemas de protección social con vocación universalista (CEPAL, 2016d).

En la actual coyuntura económica, marcada por bajas tasas de crecimiento económico, deterioro del mercado de trabajo y reducción del espacio fiscal en un gran número de países, esos avances están en riesgo. Por eso, se afirma la importancia de sostenerlos y evitar retrocesos, y de que entre las prioridades a cautelar estén la inversión social y la recaudación fiscal. Ello es importante porque los costos asociados a la persistencia de la pobreza y la desigualdad en América Latina no solo inciden en la vida de las personas que sobrellevan esta situación, sino en la sociedad en su conjunto. En el gráfico I.3 se muestra el comportamiento del PIB per cápita y de los niveles de pobreza de 1980 a 2015, y se da cuenta de que mientras que el PIB per cápita demoró 15 años en recuperarse de la crisis económica de la década de 1980 (recién en 1995 alcanzó los niveles de 1980), los niveles de pobreza demoraron 25 años en recuperarse. Cuando los costos de las crisis económicas tienen un impacto en las políticas dirigidas a la pobreza y la exclusión, resultan en una doble penalización hacia la población en situación de vulnerabilidad que, por una parte, debe soportar la contracción de las oportunidades del mercado laboral y el deterioro de la calidad del empleo, y, por la otra, debe cargar con los efectos de la restricción y austeridad fiscal que suelen afectar la inversión en los servicios, políticas y programas sociales relacionados a sus derechos sociales y económicos básicos. Como contracara, la superación de las condiciones de vulneración de derechos sociales y económicos de las personas beneficia al conjunto de la sociedad y potencia el desarrollo sostenible y el cambio estructural progresivo.

Gráfico I.3

América Latina y el Caribe: PIB per cápita e incidencia de la pobreza, 1980-2015
(En dólares constantes de 2005 y porcentajes)



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

La CEPAL (2016d) también identificó al trabajo, junto con la educación y la formación de capacidades, como eje central para la inclusión social y económica y el avance en el horizonte de la igualdad. Por otra parte, señaló la importancia de consolidar los marcos jurídico-normativos que fortalezcan la institucionalidad de las políticas sociales. Ello se constituye en un elemento fundamental para asegurar la sostenibilidad de los avances en materia social y para transformar programas y políticas de gobierno en políticas de Estado, superando las incertidumbres de las coyunturas electorales y de los contextos de restricciones económicas. Permite, además, mejorar las capacidades de gestión, de articulación y de coordinación de las políticas en materia social, con lo que se logran resultados más efectivos.

1. La matriz de desigualdad social

En la primera Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe se afirmó la necesidad de enfrentar todas las desigualdades, más allá de las brechas materiales y de recursos económicos. Esta mirada multidimensional de la desigualdad social y de los principales ejes que la estructuran se profundizó en el documento presentado en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo en noviembre de 2016, *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016b). Partiendo de la formulación de la “trilogía de la igualdad” (CEPAL, 2010, 2012 y 2014b), que aboga por una noción amplia de igualdad, que va mucho más allá de la igualdad de medios (ingresos, propiedad, activos financieros y productivos) y se centra en una noción de igualdad de derechos, capacidades, autonomías y reconocimientos, en este documento se busca avanzar y profundizar el reconocimiento, la visibilización y la acción pública sobre las diferentes dimensiones de la desigualdad¹. Se muestra cómo la desigualdad que se produce y reproduce a partir de la estructura productiva se extiende y refuerza en los ámbitos laboral y social y se entrelaza de diversas maneras con las desigualdades de género, las desigualdades étnicas y raciales, las desigualdades a lo largo del ciclo de vida y las desigualdades territoriales. Un enfoque multidimensional de la igualdad implica, por lo tanto, analizar sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como tomar en consideración los diferentes ejes estructurantes de las desigualdades que marcan las relaciones sociales, políticas y económicas de las sociedades latinoamericanas y considerar que la desigualdad se manifiesta en la vulneración del principio de universalidad de derechos.

En la permanencia y reproducción de la desigualdad inciden diversos mecanismos de discriminación, estratificación y jerarquización, tanto estructurales como institucionales. La acumulación e interacción de las desigualdades relacionadas con cada uno de estos ejes crea un complejo esquema de relaciones sociales en el que las múltiples discriminaciones se manifiestan en brechas de autonomía, bienestar y poder, así como en disparidades de trato y marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos, la adquisición de capacidades y el goce de oportunidades (CEPAL, 2016b). Estos mecanismos de discriminación también se asientan en los estereotipos que existen en diversos ámbitos de la vida social y permean las propias instituciones que los reproducen (CEPAL, 2017a).

A continuación se ilustra brevemente cómo cada uno de los ejes de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016b) va estructurando las desigualdades tan marcadas en nuestros países.

La desigualdad que se produce y reproduce a partir de la estructura productiva se extiende y refuerza en los ámbitos laboral y social y se entrelaza de diversas maneras con las desigualdades de género, las desigualdades étnicas y raciales, las desigualdades a lo largo del ciclo de vida y las desigualdades territoriales.

¹ En el *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017a) se presentan nuevos datos y análisis relacionados con esos temas.

2. Ejes que estructuran la desigualdad social

El estrato socioeconómico, las desigualdades de género, las desigualdades étnicas y raciales, las desigualdades relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las desigualdades territoriales constituyen ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Lo que confiere a cada uno de esos ejes el carácter estructurante en la configuración de las desigualdades sociales es su peso constitutivo en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y de la experiencia de las personas, o, en otras palabras, su impacto sobre la magnitud y la reproducción de las desigualdades en los diversos ámbitos del desarrollo social y del ejercicio de los derechos (CEPAL, 2016b). Eso no significa que no existan otras dimensiones de la desigualdad social que deban ser consideradas, tanto en el análisis de las brechas que persisten en las sociedades latinoamericanas como en la formulación de políticas capaces de superarlas, como las relacionadas con la situación de discapacidad, la migración y la orientación sexual y la identidad de género.

El estrato socioeconómico determina, en gran medida, las oportunidades que las personas podrán tener a lo largo de la vida. Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución de los recursos y activos productivos, así como del poder. Una de sus manifestaciones más claras es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo (CEPAL, 2016b).

La evidencia empírica muestra que en América Latina hay una relación estrecha entre el nivel socioeconómico de los padres —en especial, de las madres— y el que alcanzan sus hijos e hijas, lo que perpetúa las brechas mediante la transmisión intergeneracional de las oportunidades (CEPAL, 2016b). La región no ha logrado, por ejemplo, que el sistema educativo se convierta en un mecanismo potente de igualación de oportunidades, y las brechas de acceso y de logros relacionados con dicho sistema siguen reproduciendo con fuerza las desigualdades socioeconómicas. Las condiciones socioeconómicas del hogar y la educación formal alcanzada por las jefas y los jefes de hogar constituyen una de las causas principales de las diferencias en los resultados de aprendizaje y progresión en el sistema educativo, a lo que se suma el acceso a servicios de enseñanza de calidad muy dispar (CEPAL, 2010).

A pesar de los avances registrados en la región en materia de igualdad de género en las últimas décadas, este sigue constituyendo un eje central de la desigualdad en todos los ámbitos del desarrollo. Como ha sido ampliamente tratado en la literatura especializada, y como lo ha afirmado la CEPAL (2004, 2013, 2014b, 2016b y 2017b), 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, invisibilizando la importancia de ese trabajo para el funcionamiento de las economías y limitando su tiempo y sus oportunidades para participar en el trabajo remunerado, acceder a los beneficios de protección social relacionados al empleo y alcanzar la autonomía económica. Tal como se ha planteado en el marco de la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2017b), persiste una organización social injusta y desequilibrada del cuidado, con fuertes implicancias en términos de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, entre mujeres de distintos niveles socioeconómicos y entre territorios y países. De ahí derivan una serie de expresiones de la desigualdad de género, entre ellas una muy desigual carga de trabajo doméstico no remunerado entre hombres y mujeres, y, consecuentemente, una desigual distribución del uso del tiempo (CEPAL, 2017a), una marcada brecha de participación laboral, tasas de desempleo e informalidad más elevadas, discriminación salarial, desigualdades en el acceso, uso y control de los recursos productivos, una mayor concentración de la

El estrato socioeconómico, las desigualdades de género, las desigualdades étnicas y raciales, las desigualdades relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las desigualdades territoriales constituyen ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina.

pobreza en hogares con jefatura femenina y una alta incidencia de desprotección en la vejez. A nivel mundial y regional existe, además, abundante información acerca de la prevalencia de manifestaciones de violencia en contra de la mujer en todos los grupos de edad. Las mujeres sin autonomía económica son más propensas a sufrir violencia de género y a tener menos oportunidades de salir del círculo de violencia y pobreza (CEPAL, 2014b y 2015). Todos esos elementos contribuyen a la falta de autonomía (física, económica y política) de las mujeres.

Otro de los ejes de la matriz de la desigualdad social en América Latina es el que tiene relación con la desigualdad y la discriminación étnica y racial, en especial las desigualdades experimentadas por los pueblos indígenas y por las poblaciones afrodescendientes, debido a la magnitud y al peso que tienen en la configuración de las relaciones sociales, las relaciones de poder y las estructuras de privilegio en las sociedades latinoamericanas.

El tema de la desigualdad y de la discriminación étnica y racial es central en la agenda internacional de derechos humanos y está plasmado en su marco normativo desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento fundacional de las Naciones Unidas (1948). Desde entonces, y, en gran medida, como resultado de la movilización de la sociedad civil, en especial de las organizaciones indígenas y afrodescendientes, se han adoptado muchos otros instrumentos internacionales y regionales para expresar un creciente reconocimiento de los derechos de los pueblos y las poblaciones afectadas por esas formas de desigualdad y discriminación (CEPAL, 2014c, 2016b y 2017a).

En América Latina se contabilizan actualmente 826 pueblos indígenas reconocidos por los Estados, que sumarían más de 46 millones de personas². Además, hay una cuantiosa población afrodescendiente estimada en al menos 130 millones de personas³. Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente se han ido afirmando cada vez más como actores sociales y políticos activos y han logrado incluir sus demandas históricas de igualdad, no discriminación y reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos en las agendas internacionales, regionales y nacionales. En muchos países de la región se han creado instancias gubernamentales, políticas y programas destinados a promover el cumplimiento de esos derechos. Pese a ello, las desigualdades étnicas y raciales continúan teniendo un carácter estructural, que se manifiesta en todos los ámbitos del desarrollo, como la estructura de la propiedad y la distribución de los ingresos, la salud, la educación, el acceso a los servicios básicos, el trabajo y el empleo, y las esferas de participación, poder y decisión. Tanto los indígenas como los afrodescendientes están sobrerrepresentados en las situaciones de pobreza, extrema pobreza y exclusión social. En casi todos los ámbitos mencionados, las desigualdades y la violación de derechos y discriminación que afectan a las mujeres indígenas y afrodescendientes son significativamente más graves, lo que evidencia el entrecruzamiento de las desigualdades

² Sobre la base de estimaciones a 2010, en los países de la región se observa un panorama muy diverso en cuanto a números de pueblos indígenas. En un extremo se ubica el Brasil, con 305 pueblos indígenas, seguido de Colombia (102), el Perú (85) y México (78), y en el otro extremo están Costa Rica y Panamá, cada uno con 9 pueblos indígenas, a los que siguen El Salvador (3) y el Uruguay (2) (CEPAL, 2015). También es muy heterogénea la magnitud de la población indígena en cada uno de esos países con relación tanto a los números absolutos como a su proporción en el total de la población.

³ De acuerdo con la información de la ronda de censos de 2010, la población afrodescendiente de América Latina alcanzaba a 111 millones de personas, que representaban el 21,1% de la población total. Estas cifras son consideradas un mínimo, debido a las limitaciones que aún persisten en la cuantificación de estas poblaciones. A partir de esos datos, es posible estimar un total de 130 millones de afrodescendientes en 2015. También en este caso existe una gran heterogeneidad entre los países, tanto en la magnitud absoluta como relativa de la población afrodescendiente. El Brasil es el país con la mayor cantidad de personas afrodescendientes, tanto en términos absolutos como relativos, ya que más de la mitad de su población tiene este origen. Le sigue en importancia relativa Cuba, con un 36% de afrodescendientes (algo más de 4 millones de personas), y, con una proporción menor, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y Panamá, países en donde la población afrodescendiente representa entre un 7% y un 10% de la población total. Más allá de los pesos relativos, en Colombia, la población afrodescendiente se estima cercana a los 5 millones de personas, en el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) es de aproximadamente 1 millón de personas y en el Perú llega a más de medio millón (CEPAL, 2017a).

de género y las desigualdades étnicas y raciales. Todo eso es resultado no solamente de los procesos de esclavización, dominación, subordinación y exclusión que se remontan a la época colonial, sino también de estructuras y mecanismos políticos, institucionales y sociales que reproducen esa desigualdad y discriminación y que están muy asentados en la cultura de privilegio que caracteriza a las sociedades latinoamericanas (CEPAL, 2014c, 2016b, 2016d y 2017a; Rangel, 2016 y 2017).

En el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016b) también se relevó el eje territorial como una de las dimensiones más expresivas de la desigualdad y de las brechas de desarrollo en América Latina. Es justamente a nivel territorial donde se cristalizan y entrecruzan las desigualdades ya mencionadas. Ello refiere a desigualdades entre países y subregiones, pero también, y de manera muy relevante, dentro de cada país. El análisis trasciende las diferencias entre las zonas urbanas y rurales, ya que también hay otras divisiones territoriales —como las distintas regiones dentro de cada país, los grandes centros urbanos y las pequeñas ciudades, e incluso dentro de las propias ciudades— que expresan profundas brechas de desarrollo e inclusión social y requieren ser visibilizadas. En muchas ciudades latinoamericanas, por ejemplo, la formación de asentamientos informales en las periferias contribuye a la segregación espacial de los pobres, alejándolos de las oportunidades laborales y educacionales (Bonomo, Brain y Simioni, 2015; Flores, 2008). Asimismo, cabe destacar que no es solo el lugar que se habita el que muchas veces determina las oportunidades para las propias trayectorias, sino también el lugar de origen. Esto vuelve más complejo el análisis en relación con los procesos migratorios y las estructuras de oportunidades vis a vis la discriminación.

Por último, otro eje importante que estructura las desigualdades sociales es la edad. Este es uno de los determinantes de la distribución del bienestar y el poder en la estructura social, y se constituye como una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles. Analizar la desigualdad y el diseño de políticas sociales desde una perspectiva de ciclo de vida no solo permite considerar la edad y su interacción con otros ejes estructurantes de la desigualdad, sino que además ayuda a identificar el encadenamiento y la acumulación de las desigualdades en cada etapa de la trayectoria de vida de las personas y los nudos críticos que, en esas distintas etapas, contribuyen a reproducir la desigualdad social (CEPAL, 2016b y 2017a).

Tal como se plantea en el *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017a), la estratificación social en las distintas etapas del ciclo de vida se relaciona con la forma en que las instituciones y los sistemas de distribución de recursos —como el Estado, el mercado y la familia— generan procesos de diferenciación social entre grupos de la población en virtud de la etapa de vida en la que se encuentran. Este principio de estratificación etaria es una base importante para la diferenciación social y la desigualdad, dado que las instituciones políticas y económicas pueden asignar recursos de forma asimétrica a los diferentes grupos etarios de la sociedad. A su vez, estos distintos grupos etarios también tienen diferentes pesos y capacidades de negociación, por lo que puede afirmarse que existe una compleja economía política de raíz etaria en la definición de prioridades de políticas y de asignación de recursos. Las ventajas o desventajas relacionadas con la fase del ciclo de vida se manifiestan como brechas intergeneracionales, es decir, como desigualdad entre grupos de edad, y como brechas intrageneracionales, en términos de desigualdad entre las personas situadas en la misma etapa del ciclo de vida, que tienen consecuencias posteriores.

En el capítulo II de esta publicación se aborda en mayor profundidad el análisis de la dimensión de ciclo de vida como uno de los ejes estructurantes de la desigualdad social, concentrando la mirada sobre las primeras etapas de la vida de las personas (infancia, adolescencia y juventud). Esto se debe a lo críticas que son estas etapas en la construcción de trayectorias futuras y a la importancia de la implementación y coordinación de estas políticas sociales en los mandatos de las instituciones de desarrollo social en América Latina y el Caribe, con el fin de interferir en los procesos de reproducción de la pobreza y la desigualdad en las primeras etapas del ciclo de vida de las personas.

Hay también otros ámbitos que se tornan importantes al momento de caracterizar y visibilizar la desigualdad social. Uno de ellos es la situación que viven las personas con discapacidad y las dificultades que enfrentan para su inclusión social y económica, tomando en cuenta la heterogeneidad de barreras y la discriminación que afrontan. Otro ámbito de la desigualdad que tiende a manifestarse en forma creciente en la región, debido a la intensificación de los movimientos migratorios en la actualidad (que incluyen expresiones laborales y no laborales, regulares y no regulares, intra e interregionales) es el relacionado con la condición migratoria de las personas. La situación de la niñez migrante no acompañada debe merecer especial atención, debido a su alta exposición a abusos y violaciones de derechos. Lo mismo ocurre en relación con la violencia de género que las personas sufren por su orientación sexual e identidad de género. Por ejemplo, una de las tantas aristas del acoso o matonaje escolar se relaciona con el acoso homofóbico, que es, en muchas situaciones, una agresión que se origina en supuestos relacionados con diversas etiquetas que discriminan a hombres y mujeres por orientación sexual o identidad de género real o percibida (Trucco y Ullmann, 2015).

Los progresos registrados en la región en el período reciente en materia de cobertura y acceso a servicios públicos enfrentan el desafío de ir acompañados de la promoción de calidad y el reconocimiento de las diversidades locales y poblacionales. Es necesario implementar acciones y políticas activas para romper con las barreras de acceso que enfrentan las poblaciones que sufren de estas discriminaciones y desigualdades de múltiples dimensiones. Tal como se planteó en el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, las políticas de desarrollo social deben, por lo tanto, orientarse hacia un universalismo sensible a las diferencias.

C. El vínculo entre el desarrollo social inclusivo, el cambio estructural progresivo y la sostenibilidad ambiental

La CEPAL (2010, 2012, 2014b y 2016c) ha planteado de manera sostenida el carácter estructural de la reproducción de las desigualdades. La heterogeneidad estructural de nuestros sistemas productivos constituye una verdadera fábrica en que las brechas de productividad, de incorporación de progreso técnico y de acceso a los mercados se vinculan a las desigualdades en educación y conocimiento, en ingresos y trayectorias laborales, en inserción en la sociedad del conocimiento y en acceso a los sistemas de protección social. A su vez, hay que reconocer que en América Latina y el Caribe existe una fuerte relación entre heterogeneidad estructural y cultura del privilegio. Hay imbricación entre una estructura productiva que opera como fábrica de la desigualdad y una cultura de negación del otro como desigual en derechos y capacidades. Las brechas de productividad, la articulación asimétrica con mercados internacionales, la apropiación concentrada de la riqueza en la explotación de recursos naturales y la baja disposición a reformas estructurales son facilitadas por una herencia cultural marcada por relaciones de privilegio.

Las instituciones juegan un papel clave en relación con la estructura, en tanto pueden reforzar la heterogeneidad estructural como fábrica de la desigualdad o revertir dicha heterogeneidad mediante un conjunto de políticas productivas, fiscales, laborales y sociales. Por ejemplo, las instituciones suelen aumentar las condiciones de desigualdad cuando operan al servicio de los grupos que detentan privilegios en campos tan diversos como la justicia penal y financiera, las regulaciones tributarias y el control impositivo, el régimen de propiedad de la tierra y las regulaciones en el trato entre géneros o entre grupos étnico-raciales. Como contracara, la creación o el fortalecimiento de instituciones de carácter democrático e inclusivo puede tensionar estructuras consideradas anacrónicas, injustas y disfuncionales respecto del desarrollo.

De lo expuesto se desprende que, si bien lo social no solo se juega en lo social, ya que el manejo macroeconómico y las políticas económicas de un país son parte crucial de la solución de los problemas sociales, tampoco la productividad y el cambio estructural se juegan solo en el campo económico (CEPAL, 2016d). Los recursos bien invertidos por los países en materia social —además de responder a la necesidad de contribuir al logro de los ODS y realizar los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población— contribuyen a fortalecer las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida y acarrear importantes ganancias en términos de productividad. La inversión social aumenta el bienestar presente y futuro. Educar significa tener ciudadanos informados y en mejores condiciones para trabajar en empleos productivos y de calidad, y participar en diversos ámbitos de la vida política y social. Un sistema de salud universal y efectivo permite una vida más larga y de mejor calidad, al tiempo que las prestaciones por desempleo y un salario mínimo adecuado reducen la pobreza y confieren un horizonte de menor incertidumbre para las personas y sus familias.

Por otra parte, la falta de inversión social acarrea costos y pérdidas de ingresos para las personas y para la sociedad en su conjunto, como se ha evidenciado, entre otros, en algunos estudios acerca del costo del analfabetismo, la malnutrición y el hambre (Martínez y Fernández, 2007 y 2009; Fernández y otros, 2017; Martínez, Trucco y Palma, 2014; CEPAL, 2016d).

Más aún, el desarrollo social es una inversión con réditos positivos para el crecimiento económico y el cuidado del medio ambiente. Invertir en desarrollo e inclusión social —en sectores como la educación, la formación y el desarrollo de capacidades para el trabajo, la salud y la nutrición, la protección social y la infraestructura básica de agua y saneamiento— contribuye a aumentar la productividad de los trabajadores y posibilita un mayor cuidado del medio ambiente y la resiliencia de la población ante los desastres (véase el recuadro I.1). A la inversa, no realizar estas inversiones limita las posibilidades de inversión productiva y aumenta los costos en los procesos de producción y para el conjunto de la sociedad, entre ellos, los costos ambientales.

Sobre la base de un enfoque de derechos, y guiados por el lema de la Agenda 2030 de “asegurar que nadie se quede atrás” y por la mirada profunda sobre los ejes de la desigualdad social que propone la CEPAL (2016b), se plantea la imposibilidad de alcanzar un desarrollo sostenible sin que se aseguren los derechos de todas las personas y sin que todas ellas tengan acceso a niveles aceptables de bienestar. Es por ello que hoy como nunca, para progresar hacia el logro de los ODS, necesitamos fomentar el desarrollo social inclusivo y las políticas de superación de la pobreza y reducción de las desigualdades sociales en la región.

Para avanzar en el desarrollo social inclusivo, las políticas públicas deben situar a las personas —en su entorno familiar y comunitario— como sujetos y foco central de la acción, reconociendo que sus necesidades cambian a lo largo de la vida. Como se analiza en el capítulo II, la infancia, adolescencia y juventud son etapas críticas del ciclo de vida, ya que en ellas se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo, afectivo, social y laboral de las personas, y las desigualdades sociales se pueden ensanchar o reducir. En particular, las competencias adquiridas en estas fases de la vida tienen un profundo impacto en las oportunidades para la inclusión social y laboral. La inclusión social remite a la garantía de un nivel básico de bienestar para toda la población, por lo que es necesario proveer acceso universal a la educación, la salud y la protección social, así como a infraestructura básica, independientemente del nivel de ingresos de los hogares. La inclusión laboral, por su parte, se refiere a la participación de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas. Tanto la inclusión social como la inclusión laboral constituyen ámbitos críticos del desarrollo sostenible, como se detalla en el capítulo III.

Recuadro I.1

Desastres e intersección de políticas públicas

La ocurrencia y el impacto social de los desastres y de la degradación del medio ambiente, en especial los relacionados a la contaminación y los eventos climáticos extremos, es un eslabón clave donde se interrelacionan distintos ámbitos de políticas. En la actualidad, se considera que los desastres son una combinación de fenómenos naturales y de las condiciones de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos. Por lo tanto, son considerados fenómenos sociales, más que físicos, y es posible prevenir y mitigar sus daños (CEPAL, 2014a). Su impacto y la posibilidad de recuperación tras su ocurrencia tienden a ser desiguales, con un fuerte componente de género, edad y situación de discapacidad, así como del territorio. Además, los desastres tienen consecuencias socioeconómicas que van más allá de los efectos inmediatos: activos y ahorros que han sido acumulados a través de los años —tales como la vivienda— pueden ser destruidos en pocos minutos por una inundación o un terremoto (Hallegatte y otros, 2017). También los desastres pueden destruir activos productivos generadores de ingresos, como existencias o reservas de productos comerciales, activos agropecuarios (como el ganado), materiales de trabajo, talleres o medios de transporte, entre otros. El desempleo y la pérdida de ingresos producto de un desastre pueden tener efectos significativos sobre el bienestar de las personas o de una familia en el corto plazo (incluso en términos de subsistencia), en la capacidad de recuperación y en las perspectivas de vida. Las comunidades o personas que viven en contextos de pobreza son particularmente vulnerables a los desastres y sufren en forma desproporcionada y creciente sus efectos.

La mayor frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe hace que sea cada vez más indispensable desarrollar estrategias para reducir la exposición de la población a estos eventos, que incluyan un plan de mitigación, así como medidas económicas y sociales que permitan a las personas, las familias y las comunidades recuperarse de la pérdida de activos físicos y productivos y recuperar niveles de bienestar. Al respecto, cabe destacar que dentro de las esferas de la asistencia humanitaria y del desarrollo cada vez se reconocen más los potenciales vínculos entre la protección social, la gestión ante desastres y la adaptación al cambio climático (Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016).

Al garantizar niveles básicos de ingreso y el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y de promoción, la protección social fortalece la capacidad de respuesta (Cecchini y Martínez, 2011) y reduce la vulnerabilidad. Por lo tanto, constituye un factor clave para hacer frente a los desastres, antes, durante y después de su ocurrencia. En la misma línea, se ha planteado que la protección social puede contribuir a la capacidad de las personas de sobrellevar los efectos negativos de choques relacionados con el clima y de pérdidas de medios de vida, a través de la regularidad y predictibilidad en la provisión de transferencias monetarias (Ulrichs y Slater, 2016).

Para contribuir a este proceso de construcción de la resiliencia, las políticas públicas deben fortalecer todos los procesos y mecanismos que desarrollen o potencien lo siguiente: la capacidad institucional, garantizando que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad en los distintos ámbitos del gobierno (local, subnacional y nacional); el conocimiento de los riesgos, a través de la identificación, la evaluación y el monitoreo de los riesgos de desastre y la mejora de los sistemas de alerta temprana; la comprensión y la sensibilización pública, haciendo uso del conocimiento e impulsando una cultura de gestión del riesgo; la prevención y mitigación del riesgo, a través de medidas de planificación territorial, ambiental, social y económica, y la preparación ante eventos generadores de daño para asegurar una respuesta eficaz en todos los niveles (UNICEF/RET International, 2013).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago, 2014; S. Hallegatte y otros, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2017; R. Beazley, A. Solórzano y K. Sossouvi, "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: marco teórico y revisión de la literatura", Oxford, Oxford Policy Management (OPM), 2016; S. Cecchini y R. 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; M. Ulrichs y R. Slater, "How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda", *BRACED Working Paper*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), 2016; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/RET International (UNICEF/RET International), *Acciones para la resiliencia de la niñez y la juventud. Guía para gobiernos*, Panamá, 2013.

Sin embargo, las brechas estructurales en materia laboral y las amplias desigualdades que existen en relación con las posibilidades de acceso a un trabajo decente en la región son algunos de los impedimentos más relevantes para dar un salto en términos de desarrollo y de bienestar. Se corre, además, el riesgo de que estas brechas se ensanchen por los cambios en curso en el mundo del trabajo, que están asociados a diversos factores. Entre otras cosas, se asocian a procesos de destrucción y creación de empleos y ocupaciones y a la rearticulación de los sectores productivos derivados de la incorporación de nuevas tecnologías —como la robotización y la automatización de procesos que conllevan una disminución de las labores en tareas repetitivas— y nuevas formas de organización del trabajo, así como al impacto de las cadenas globales de valor sobre la fragmentación de los procesos productivos y a las tendencias demográficas relacionadas con el envejecimiento y los movimientos migratorios.

Cabe destacar, no obstante, que las nuevas tecnologías también representan grandes oportunidades para el desarrollo y el bienestar social. El cambio tecnológico introduce de manera acelerada y masiva tecnologías que modifican actividades y procesos que van más allá del ámbito productivo y laboral, y afectan todos los ámbitos de la vida: la forma en que nos relacionamos, la manera de adquirir conocimiento e información, el modo en que se hace política, la forma de acceder a la salud y a la educación, y demás. La biotecnología, la nanotecnología, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y los macrodatos brindan potenciales oportunidades en campos tan distintos como la alimentación, el acceso y la calidad de la salud, la disponibilidad de información y la capacidad de reaccionar de manera oportuna a emergencias y desastres. Es importante, por lo tanto, abordar el proceso de acelerada innovación tecnológica desde la perspectiva de las personas, pues involucra diversas dimensiones del bienestar. La tecnología es ambivalente, trae oportunidades pero también conlleva riesgos. Así pues, la política pública debe brindar medidas de protección para que se aprovechen las oportunidades y disminuyan los riesgos. El proceso de incorporación de las TIC en la región se ha dado en un contexto de desigualdades, que muchas veces se mantienen o incluso pueden exacerbarse a raíz de estas transformaciones. Por lo mismo, es muy importante que las políticas tecnológicas reconozcan aquellos ejes que estructuran la desigualdad social y que se pongan en marcha medidas y acciones dirigidas a no ensanchar las brechas estructurales existentes, pero sí a reducirlas. Aprovechar los beneficios de la era digital, con el fin de alcanzar los ODS, requiere una convergencia de políticas sociales, productivas y tecnológicas que pongan en el centro a las personas, en especial a quienes ya han quedado atrás con los avances tecnológicos.

Asimismo, para prepararse para los cambios productivos y su impacto en la demanda de trabajo y calificaciones, es necesario generar capacidades desde una educación y capacitación de calidad y asegurar los derechos y la protección social de todos, y en particular de los grupos más afectados por las adaptaciones y reconversiones que supone el futuro.

Ello implica, por una parte, abordar las nuevas demandas de formación y construcción de capacidades (véanse los capítulos II y IV). Dada la introducción acelerada de nuevas tecnologías en numerosos sectores, la política social en general y la educativa en particular están llamadas a desempeñar un papel central. Avanzar en la garantía de una educación secundaria universal de calidad es un piso mínimo para las capacidades requeridas en las nuevas generaciones. Se impone, sin embargo, una mirada sobre la calidad y la pertinencia de la formación que se imparte: el foco debe ponerse en las competencias generales y blandas, que permitan a las personas adaptarse a procesos de aprendizaje y reconversión a lo largo de la vida, e incorporarse a un mundo cambiante y tecnologizado. En particular, la capacitación y educación técnica profesional son un ámbito privilegiado de acción por constituir un espacio de vinculación más directa con el mundo del trabajo.

Otro ámbito fundamental de acción es el fortalecimiento y la adaptación de los sistemas de protección social. Esto significa avanzar en la articulación entre la protección social contributiva, basada fundamentalmente en el empleo formal, y la protección social no contributiva, considerando asimismo los sistemas de cuidado como un pilar central de los sistemas de protección social. Desarrollar nuevas formas y mecanismos de protección capaces de responder a las nuevas formas de organización del trabajo y de la producción y de proteger a las trabajadoras y los trabajadores afectados por los procesos de destrucción y reconfiguración de los puestos de trabajo y de los sectores productivos es fundamental, tanto para evitar que el cambio tecnológico profundice las desigualdades estructurales de América Latina, como para facilitar la transición hacia una economía baja en carbono y nuevas actividades más innovadoras, productivas y sostenibles.

Facilitar la transición hacia ocupaciones, actividades productivas y sectores requeridos por el cambio estructural progresivo y ambientalmente sostenible significa contar con los mecanismos y la institucionalidad adecuados, incluida la provisión de niveles básicos y universales de bienestar y acceso a servicios, la protección frente al desempleo y a la pérdida de ingresos, las políticas de salario mínimo, los derechos efectivos a la organización sindical y a la negociación colectiva, y los espacios de negociación y diálogo social entre el sector público y los actores del mundo del trabajo (empleadores y organizaciones sindicales)

Resulta entonces fundamental apostar por políticas públicas que efectivamente garanticen el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía, y, en especial, que vinculen el desarrollo social inclusivo, el cambio estructural progresivo y la sostenibilidad ambiental. Llamamos en particular la atención sobre la “huella social” del desarrollo, que refiere a las carencias, las brechas estructurales y las violaciones de derechos que se derivan del actual modelo de desarrollo y que contrarían la noción misma de desarrollo sostenible, incluidas sus dimensiones económica y ambiental⁴.

El desarrollo sostenible no es alcanzable si se mantiene o se incrementa la huella social del modelo de desarrollo vigente. Las brechas que separan el cumplimiento de cada una de las metas sociales establecidas en la Agenda 2030 son una manifestación de esta huella, y su cierre requerirá de esfuerzos concretos por parte de los países a través de un conjunto de políticas públicas. En tal sentido, para avanzar y guiar la implementación de políticas más integrales es necesario apoyar procesos estructurales que vinculen las distintas esferas del desarrollo. Así, ante los procesos ligados al cambio tecnológico, el cambio climático y sus efectos sociales se requiere un análisis complejo que contemple los efectos directos e indirectos sobre el bienestar, así como el papel magnificador o protector de la acción pública y de las políticas existentes. Cada uno de los ámbitos analizados requiere diferentes intervenciones por parte de las políticas sociales sectoriales, así como también de otros sectores de política, lo que supone la necesidad de acrecentar las capacidades de coordinación y articulación.

Es fundamental apostar por políticas públicas que efectivamente garanticen el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía, y, en especial, que vinculen el desarrollo social inclusivo, el cambio estructural progresivo y la sostenibilidad ambiental.

⁴ El concepto de “huella social” se inspira en el concepto de “huella de carbono”, que se instala en la reflexión sobre el desarrollo sostenible en los últimos años, como una forma de avanzar en el conocimiento sobre cuán ambientalmente sostenible es el desarrollo y el estilo de vida de las personas. La huella social no se refiere solo a las personas directamente involucradas en los procesos productivos, sino que también abarca a sus dependientes y al conjunto de la sociedad. A través de la noción de huella de carbono se busca generar trazabilidad en todas las actividades humanas, principalmente en los procesos productivos. Esto significa identificar, en cada una de sus etapas, el nivel de consumo de carbono y la forma de disminuirlo para proteger el medio ambiente. Así, no solo importa cuánto contaminan los residuos, sino también cuánta contaminación generan los procesos, con lo que se reconoce la imposibilidad de alcanzar un desarrollo sostenible si no se controlan estos flujos de contaminación del aire, el agua y el suelo. La noción de huella social también se ha aplicado a las empresas con el fin de identificar en qué medida estas generan efectos positivos o negativos a nivel de las comunidades, tanto directamente en materia social (salud, educación y demás) como en el ámbito económico y medioambiental (Borrella, 2013).

Bibliografía

- Annan, K. (1999), "An increasing vulnerability to natural disasters", *International Herald Tribune*, Nueva York, 10 de septiembre [en línea] <http://www.nytimes.com/1999/09/10/opinion/an-increasing-vulnerability-to-natural-disasters.html?mcubz=1>.
- Banco Mundial (2017a), *World Development Report 2017. Governance and the Law*, Washington, D.C., enero.
- (2017b), "Geographic hotspots for World Bank action on climate change and health", *Investing in Climate Change and Health Series*, Washington, D.C.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI, mayo.
- Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: marco teórico y revisión de la literatura", Oxford, Oxford Policy Management (OPM), diciembre [en línea] http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292089.pdf.
- Borrella, I. (2013), "La huella social de las empresas. Operaciones empresariales y desarrollo humano en comunidades vulnerables", *Huella Social y Desarrollo Humano*, N° 1, Madrid, ONGAWA Ingeniería para el Desarrollo Humano.
- Bonomo, U., I. Brain y D. Simioni (2015), "Políticas de acceso a la vivienda", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Cecchini, S. (2016), "Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI", *Revista Ópera*, N° 18, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, enero-junio.
- 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), marzo.
- Cecchini, S. 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).
- Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), "Protección social de la infancia frente a los desastres", *Boletín Desafíos*, N° 20, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017b), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- (2017c), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago, abril.
- (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- (2016d), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago, enero.
- (2015), *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626/Rev.1), Santiago, junio.
- (2014a), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago, febrero.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- (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, noviembre.
- (2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, enero.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.

- (2004), "Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género," *Panorama Social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago, marzo.
- CIVICUS World Alliance for Citizen Participation (2017), "Informe sobre el Estado de la Sociedad Civil de CIVICUS 2017. Resumen temático: la sociedad civil y el sector privado," Washington, D.C., julio [en línea] <http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2017/year-in-review/resumen-tem%C3%A1tico.pdf>.
- Fernández, A. y otros (2017), "Impacto social y económico de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Flores, C. (2008), "Residential segregation and the geography of opportunities: a spatial analysis of heterogeneity and spillovers in education," tesis de doctorado en filosofía, Austin, Universidad de Texas en Austin, mayo [en línea] <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/3843/floresc32578.pdf>.
- Guha-Sapir D, P. Hoyois y R. Below (2016), *Annual Disaster Statistical Review 2015: The Numbers and Trends*, Bruselas, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED).
- Hallegatte, S. y otros (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martínez, R. y A. Fernández (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).
- (2007), "El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana," *Documentos de Proyectos* (LC/W.144/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., D. Trucco y A. 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), mayo.
- Meadows, D., J. Randers y D. Meadows (1992), *Beyond the Limits: Confronting Global Collapse, Envisioning a Sustainable Future*, Toronto, McClelland & Stewart.
- Naciones Unidas (2017), "Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General" (E/2017/66), Nueva York, mayo [en línea] <https://undocs.org/es/E/2017/66>.
- (2015), "Social development and Agenda 2030: overview & outcomes," Nueva York, octubre [en línea] <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2015/egmreportoctober.pdf>.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (LC/G.2689), París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Hacia el desarrollo sostenible: oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*, Ginebra, mayo.
- Prado, A. (2014), "América Latina entre la cultura de la igualdad y del privilegio," *Notas de la CEPAL*, N° 82, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Rangel, M. (2017), "Afrodescendientes latinoamericanos: institucionalidad y políticas públicas," *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2016), "Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú," *serie Políticas Sociales*, N° 220 (LC/L.4275), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossetti, M. (2014), "La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad," *serie Políticas Sociales*, N° 199 (LC/L.3845), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina," *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, marzo.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (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), septiembre.

- Ulrichs, M. y R. Slater (2016), "How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda"; *BRACED Working Paper*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), diciembre.
- UNICEF/RET International (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/RET International) (2013), *Acciones para la resiliencia de la niñez y la juventud. Guía para gobiernos*, Panamá, mayo.
- Vargas, L. (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).

Fortalecer las políticas sociales a lo largo del ciclo de vida: un enfoque en la infancia, la adolescencia y la juventud

Introducción

- A. La coyuntura actual: un escenario complejo y menos auspicioso para las políticas sociales orientadas a la población infantil y juvenil
- B. El enfoque de derechos y la sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales, elementos críticos para la concreción de los derechos en la infancia y el logro de los ODS
- C. Las políticas sociales y su papel fundamental para garantizar el pleno goce de los derechos y revertir las trayectorias de exclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes
- D. El imperativo de resguardar los avances en la expansión de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Bibliografía

Introducción

Como ha planteado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los documentos presentados en sus períodos de sesiones recientes —*La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo y Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2010, 2012 y 2014a)—, el gran desafío para la región en el siglo XXI es la construcción de sociedades inclusivas en las que exista pleno respeto de un marco de derechos. La pobreza y la desigualdad constituyen grandes barreras para avanzar en esa senda.

En esos documentos, la CEPAL ha avanzado en el análisis de la desigualdad, como un concepto que trasciende el acceso a los ingresos y su distribución e incluye también las oportunidades con que cuentan las personas y los resultados que logran. Se ha planteado que la igualdad es el horizonte del desarrollo, el cambio estructural es el camino y la política el instrumento para alcanzarlo. Progresar en esa línea exige políticas que apunten tanto a la autonomía de los sujetos como a la atención de sus vulnerabilidades. Se debe impulsar el reconocimiento de la igualdad en ese sentido amplio y relacional desde una perspectiva de derechos, pero también teniendo en cuenta la necesidad de mayor solidaridad colectiva, valoración de la diversidad de grupos e identidades y combate a la discriminación, requisitos esenciales para una sociedad más cohesionada y un desarrollo sostenible. En este marco, la CEPAL (2016a y 2017a) ha subrayado la importancia de identificar y analizar las diversas dimensiones de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, como el estrato socioeconómico, el género, la condición étnico-racial, el territorio y el ciclo de vida, la discapacidad y el estatus migratorio, entre otras. El enfoque de ciclo de vida sitúa a la persona, desde la primera infancia hasta la edad avanzada, como sujeto y foco de la acción pública, reconociéndose que sus necesidades y vulnerabilidades cambian a lo largo de la vida y que la persona en su entorno familiar y comunitario es el punto de partida y de llegada de la política social.

Desde el punto de vista del desarrollo de las capacidades humanas, la infancia, y en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia: es en este período cuando se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo, afectivo y social de las personas (CEPAL, 2017a). Por una parte, es una etapa en la que convergen factores de riesgo en áreas tan sensibles para el desarrollo (biológico, psicológico y social) como la salud y la nutrición, la estimulación temprana, el aprendizaje y la socialización, así como la posibilidad de crecer y desenvolverse en un entorno familiar y comunitario seguro. Por otra parte, la vulneración de los derechos en esta etapa puede tener efectos profundos e irreversibles para el bienestar actual y para las posibilidades futuras de desarrollo.

La juventud es otro período crítico, en que las desigualdades sociales se pueden profundizar o reducir, en especial en lo referente a asegurar una adecuada transición a la vida laboral, que pueda constituirse, desde el inicio, en una vía hacia un mayor bienestar y una menor desigualdad (CEPAL, 2017a). Es en esta etapa cuando se definen aspectos que marcarán la vida adulta: se espera que los jóvenes finalicen sus estudios, adquieran conocimientos para su desarrollo personal y competencias para el trabajo, inicien una trayectoria laboral y, en muchos casos, establezcan o consoliden un núcleo familiar propio, pasos que no necesariamente ocurren de manera secuencial y que están marcados por una gran heterogeneidad de situaciones y trayectorias, en particular en la realidad actual de la región (Abramo, 2013; Corrochano y Abramo, 2016; Abramo, Abramo y Corrochano, 2017).

Las políticas sociales dirigidas a la niñez, adolescencia y juventud pueden contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de toda la población, especialmente protegiendo sus derechos a un adecuado estándar de vida y su acceso a los servicios esenciales (UNICEF, 2012)¹. Los niños y niñas son sujetos de derechos y el Estado es el garante último (Rossel, Rico y Filgueira, 2015). En ese marco, el Estado tiene la responsabilidad fundamental de proteger los derechos de las personas, en general, y de la niñez, en particular. Para ello, debe implementar las medidas legales, de política pública, administrativas y presupuestarias necesarias.

A nivel de las políticas sociales, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible instala compromisos sólidos en relación con la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que es considerada de forma transversal y cuyo bienestar se vincula directamente con la erradicación de la pobreza y la desnutrición, la disminución de la desigualdad y la construcción de sistemas de protección social universales, la igualdad de género, la salud, la educación, el acceso al trabajo decente y la erradicación del trabajo infantil. A la luz de lo anterior, se plantea la necesidad de avanzar hacia políticas universales que sean sensibles y que respondan a las desigualdades estructurales que marcan las condiciones de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y sus familias, así como a la diversidad de sus experiencias.

El objetivo de este capítulo es presentar los avances y los retos recientes de las políticas sociales dirigidas a la infancia, adolescencia y juventud, desde un enfoque integral de derechos, para alcanzar la igualdad en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el primer apartado se revisan las principales tendencias económicas, sociales y demográficas presentes en la región, que inciden no solo en las condiciones de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sino también en el diseño y las condiciones de implementación de las políticas sociales capaces de promover su bienestar. En el segundo apartado se reflexiona sobre dos elementos que son claves para el diseño y la implementación de políticas sociales: i) el enfoque de derechos y ii) la necesidad de contar con una inversión adecuada y sostenida, en particular desde la óptica de las políticas sociales dirigidas a la infancia y juventud. En el tercer apartado se presentan los avances y los retos de política social que atañen a la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la región. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de todo el abanico de políticas sociales dirigidas directa o indirectamente a esta población, sino centrar la discusión en una selección de políticas sociales que se vinculan de forma más directa con el desarrollo de las personas y sus posibilidades de inclusión social y económica a lo largo del ciclo de vida, así como a temas transversales, como la discapacidad, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y los desastres². Posteriormente se reflexiona sobre los desafíos de la arquitectura institucional dedicada a la población infantil y juvenil, ya que este contexto establece en gran medida el tipo de políticas que pueden ser implementadas para promover el bienestar de esta población, su alcance y su efectividad.

¹ Dentro de la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, es pertinente destacar diferentes etapas, en especial los primeros 1.000 días de vida, la primera infancia, la infancia, la pubertad y la adolescencia, así como subdivisiones dentro de la población de jóvenes. Cada una de estas etapas tiene necesidades de políticas específicas. También se debe notar que a lo largo de la historia los conceptos y visiones sobre estas fases de la vida han mutado y han sido moldeados por contextos socioculturales y económicos de períodos históricos específicos (Del Castillo, 2006).

² De la misma manera, el esfuerzo no se centra en destacar programas específicos que se están llevando a cabo en los países, sino más bien en identificar los tipos de intervenciones y sus desafíos compartidos.

A. La coyuntura actual: un escenario complejo y menos auspicioso para las políticas sociales orientadas a la población infantil y juvenil

1. Contexto socioeconómico

A medida que los países de América Latina y el Caribe comienzan a implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a establecer marcos institucionales nacionales para su seguimiento y a integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus planes de desarrollo y políticas sociales, una pregunta crítica es la referente a las características del contexto en el que dichos países van a formular e implementar efectivamente estas políticas, incluidas las que abarcan la infancia, adolescencia y juventud.

Tras aproximadamente un decenio y medio de crecimiento económico favorable (asociado al incremento de los precios de los productos básicos), aumento del espacio fiscal y mejora de las condiciones del mercado de trabajo (disminución de las tasas de desempleo y aumento de la formalización y de los ingresos laborales), esas tendencias se revirtieron en la región: bajaron los precios de las materias primas, disminuyó el espacio fiscal y, a partir de 2015, las condiciones favorables del mercado de trabajo empezaron a deteriorarse (aumentó el desempleo, creció la informalidad y se redujeron los ingresos laborales reales). Estas tendencias muestran que no solo importa la magnitud, sino también el estilo del crecimiento, que tiene implicancias para la sostenibilidad y progresividad de los avances en la situación social de la región.

En cuanto al PIB a nivel regional, después de dos años de contracción (2015-2016) se proyecta para 2017 un cambio positivo, aunque leve, de la dinámica de crecimiento, con una tasa promedio del 1,1%³. Sin embargo, esta modesta mejora de la dinámica de crecimiento se produce en un contexto complejo: por una parte, de moderado pero sostenido crecimiento de la economía mundial y mejora de los precios de las materias primas que exporta la región, pero, por la otra, de alta incertidumbre derivada de los riesgos políticos globales y aumento de las tendencias proteccionistas que tensionan el comercio internacional (CEPAL, 2017b). En el caso de los países del Caribe, la complejidad de su situación está también relacionada con la carga del servicio de la deuda pública y su impacto negativo en el desarrollo de las políticas públicas. La acumulación de la deuda tiene un efecto importante para estos países, puesto que cambia el papel de las instituciones públicas y la dirección de la política económica, al tener que priorizar la gestión de la deuda y su sostenibilidad mediante ajustes fiscales.

El débil repunte del crecimiento económico registrado durante el primer trimestre de 2017 no ha tenido expresión en el ámbito del mercado laboral, en el que las condiciones de empleo siguen deteriorándose. Para la región en su conjunto, se espera que la tasa de desempleo urbano aumente de un 8,9% en 2016 a un 9,4% en 2017. La caída de la tasa de ocupación, como causa principal del desempleo creciente, se debe, sobre todo, a la debilidad de la generación de empleo asalariado. La correlación entre crecimiento económico y empleo asalariado es alta, por lo que el lento crecimiento de los últimos años se ha traducido en una baja creación de este tipo de empleo. Durante el primer trimestre de 2017, el empleo asalariado registró un incremento de solo un 0,1%, lo que incentivó una expansión del trabajo por cuenta propia que compensó parcialmente la debilidad de la generación de empleo asalariado, si bien con un deterioro de la calidad del trabajo, que afecta en mayor medida a las mujeres, las personas jóvenes, las personas con bajos niveles de educación y los inmigrantes (CEPAL, 2017b; CEPAL/OIT, 2017). La

³ Se espera que esta dinámica sea heterogénea entre los países y las subregiones, y que el crecimiento promedio sea del 0,6% en América del Sur, del 2,5% en Centroamérica y México y del 1,2% en el Caribe (CEPAL, 2017b).

tasa de desempleo es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral y en ella se evidencia el entrecruzamiento de los ejes que estructuran la desigualdad social en la región.

El desempeño positivo del mercado de trabajo fue uno de los principales factores que contribuyó a los notables descensos de los niveles de pobreza y desigualdad que tuvieron lugar en la región entre 2002 y 2014. Por eso, el escenario actual del mercado laboral es especialmente preocupante por sus posibles efectos sobre la pobreza y la desigualdad.

El desempeño positivo del mercado de trabajo fue uno de los principales factores que contribuyó a los notables descensos de los niveles de pobreza y desigualdad que tuvieron lugar en la región entre 2002 y 2014 (CEPAL, 2015b y 2017a). Por eso, el escenario actual del mercado laboral es especialmente preocupante por sus posibles efectos sobre la pobreza y la desigualdad. Además, en diversos análisis se ha advertido una disminución del ritmo de reducción de estos indicadores en los años más recientes, lo que puede reflejar la dificultad de incidir sobre el núcleo duro de la pobreza y la exclusión (CEPAL, 2016b). Los elevados niveles de desigualdad, en sus múltiples manifestaciones, a su vez, son un obstáculo clave para seguir avanzando en la senda de la reducción de la pobreza en la región y constituyen un desafío crucial para el logro del desarrollo sostenible (CEPAL, 2017a).

Sin duda, este escenario plantea un desafío para los Estados. Pero también representa una amenaza latente para el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en las sociedades de la región, en particular de aquellos que ya viven en situación de pobreza o en situación de vulnerabilidad a ella. La pobreza en la infancia es especialmente crítica y se expresa en la privación de condiciones materiales y servicios básicos para el desarrollo integral, la exclusión del ejercicio pleno de los derechos, la negación de la dignidad y la vulnerabilidad frente a los procesos de cambio y crisis económicas (CEPAL, 2017a). Si se hace una comparación con personas en otras etapas del ciclo de vida, se observa que los niños y niñas están sobrerrepresentados en los primeros quintiles de ingresos, es decir, en los hogares de menores recursos, lo que está asociado a la mayor prevalencia de carencias de diversos tipos, que pueden generar daños graves y persistentes a su desarrollo, con implicaciones en todo el ciclo de vida, incluso en la forma en que las personas alcanzarán su vejez.

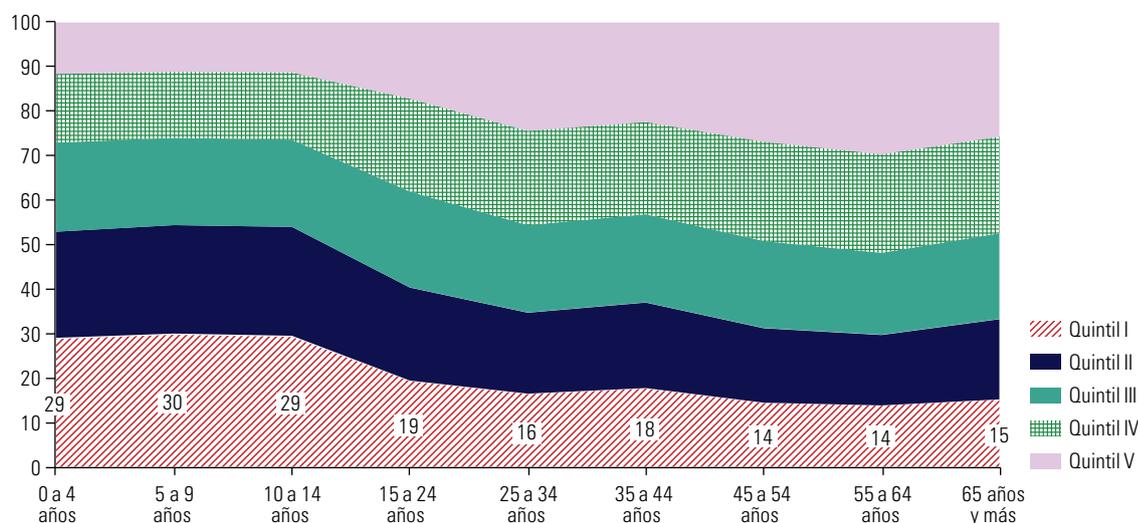
En promedio, alrededor de uno de cada tres niños o niñas de entre 0 y 14 años se ubica en el primer quintil de ingresos, en comparación con aproximadamente una de cada seis personas mayores (véase el gráfico II.1). Este desequilibrio etario, que posiciona a los niños y niñas en una situación de clara desventaja, se debe a diversos factores, entre ellos la disminución estratificada de la fecundidad y las transformaciones de las estructuras familiares. En particular, se destaca el aumento de los hogares monoparentales, que con frecuencia cuentan con el aporte económico de una sola persona adulta, por lo que la provisión simultánea de ingresos y de cuidados, es decir, la conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico no remunerado, tiende a ser más dificultosa.

Es importante además advertir los potenciales efectos de los períodos de desaceleración económica sobre las condiciones de vida de las personas y, en particular, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Las lecciones que dejó la crisis financiera mundial de 2008 son ilustrativas. En Europa y los Estados Unidos, la crisis financiera y económica que se inició ese año redundó en el deterioro de los indicadores del mercado de trabajo y la aplicación de políticas de austeridad fiscal en algunos países. Esto afectó a la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de forma diferenciada, con impactos más profundos entre aquellos económicamente desfavorecidos, en particular en los ámbitos de la salud y la nutrición. Los hogares pobres tuvieron una capacidad reducida de responder a problemas de salud que experimentaron sus integrantes al contar con un limitado acceso a servicios de salud, ya sea porque los servicios públicos se interrumpieron, porque se perdió el aseguramiento asociado a un empleo formal, o porque los hogares no pudieron costear los servicios (Karanikolos y otros, 2013; Gottret y otros, 2009). Se ha documentado, asimismo, que en períodos de crisis económica los hogares pobres pueden verse forzados a optar por alimentos

más baratos y menos nutritivos (Banco Mundial, 2008). Al respecto, es relevante notar que, si bien los períodos de desaceleración económica por lo general duran solo unos años, los impactos de una alimentación subóptima, particularmente en el caso de mujeres gestantes y niños pequeños, pueden ser perdurables (Fernández y otros, 2017; Ravallion, 2008). En cuanto a los efectos sobre la población juvenil, puede afirmarse que durante períodos de contracción económica, son los jóvenes quienes se ven más afectados por el desempleo y el subempleo. Si esto se traduce en períodos extendidos de desempleo, sin protección social, resulta afectada negativamente tanto la calidad de vida de los jóvenes como su trayectoria laboral futura.

Gráfico II.1

América Latina (16 países^a): la distribución de la población por quintil de ingreso y edad, alrededor de 2014
(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 las cifras de los siguientes 16 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El impacto de la crisis tampoco fue homogéneo entre los países. En este sentido, un aprendizaje significativo de la experiencia de la crisis de 2008 en Europa y los Estados Unidos es que, si bien una recesión constituye una amenaza para la salud y el bienestar en general, es la interacción entre la crisis, las políticas de austeridad fiscal y los sistemas de protección social débiles la que conduce a los impactos negativos para la población. Por lo tanto, sistemas de protección social robustos pueden mitigar los efectos negativos de las recesiones sobre el bienestar de la población, en general, y de la infancia, en particular (Karanikolos y otros, 2013).

La experiencia de los países de América Latina y el Caribe frente a la crisis de 2008 también es instructiva. En su conjunto, los países de la región reaccionaron ante la crisis con políticas anticíclicas, a través de un aumento del gasto público y del gasto social, y medidas para expandir la protección social. Como resultado, la pobreza, la extrema pobreza y la vulnerabilidad a ambas situaciones siguieron una tendencia a la baja por varios años más (CEPAL, 2015b). En el momento actual, en que se registra un cambio positivo (aunque leve) del crecimiento del PIB regional, pero la calidad del mercado de trabajo sigue deteriorándose, es preocupante observar una tendencia a la reducción de los presupuestos destinados a la política social (CEPAL, 2017a). Es fundamental cautelar la inversión social y fortalecer la institucionalidad y los sistemas de protección social con perspectiva de ciclo de vida y un enfoque de derechos para que los avances logrados

en la primera década y media del siglo no se reviertan y no aumenten la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Además, en la compleja coyuntura económica actual, es imperativo desarrollar medidas tendientes a la generación y la protección del empleo y a la mejora de su calidad, así como expandir el acceso a seguros de desempleo y a otros mecanismos de protección social.

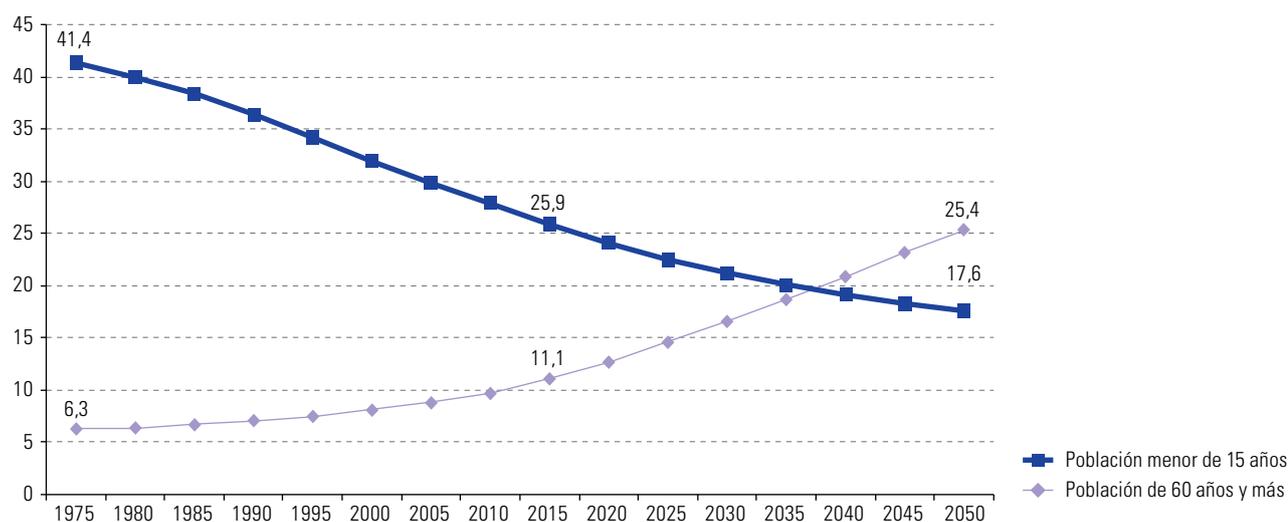
2. Contexto demográfico

En forma paralela e interdependiente con este escenario socioeconómico, los cambios demográficos que experimenta la región también pueden incidir significativamente en las políticas públicas que promueven el bienestar infantil.

Como ha señalado la CEPAL, el aumento de la población de personas mayores es un fenómeno que tendrá profundos impactos sobre la economía, la planificación del desarrollo, las políticas sociales, las familias y las comunidades, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales (CEPAL, 2017c). Si bien estos cambios se han vislumbrado ya por varias décadas y hoy afectan a los países de la región con diferentes grados de intensidad, está muy próximo un cambio sin precedentes a nivel regional. En 2037, en América Latina la proporción de personas mayores sobrepasará a la proporción de personas menores de 15 años (CEPAL, 2017c) y a mediados de siglo el porcentaje de personas mayores superará en un 44% al de la población menor de 15 años (véase el gráfico II.2). En el Caribe también se espera que la población experimente este tipo de cambios en las próximas décadas (Naciones Unidas, 2013).

Gráfico II.2

América Latina (20 países)^a: población menor de 15 años de edad y de 60 años y más, 1975-2050
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio Demográfico, 2015* (LC/G.2675-P), Santiago, 2015.

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

La edad es un eje central de la organización social (CEPAL, 2016a) y, por lo tanto, un cambio en la composición etaria tiene implicaciones para esa organización en su conjunto. Algunas de las consecuencias del envejecimiento sobre la estructura etaria son la eventual disminución de la proporción de personas en edad activa y un incremento potencial de las demandas fiscales para los sistemas de pensiones y salud (Rofman, Amarante y Apella, 2016; Cotlear, 2011). Los costos asociados a apoyar a una población

cada vez más numerosa de personas mayores podrían desafiar los esfuerzos por mantener el nivel de recursos públicos que se invierten en infancia y juventud⁴. Los sistemas de salud han tenido históricamente un énfasis en la salud materno-infantil; si se reorientan para satisfacer las demandas de una población más envejecida y con un perfil epidemiológico caracterizado por enfermedades crónicas no transmisibles, es importante que en esta transición no se marginen las necesidades de salud de la población infantil, adolescente y juvenil (Huenchuan, 2009).

En este sentido, es preciso advertir en contra de la noción de un “conflicto intergeneracional” y, en lugar de ello, apostar por estrategias de solidaridad multigeneracional y un acceso universal y de calidad a la protección social y a niveles adecuados de vida para todas las personas a lo largo del ciclo de vida. De hecho, los potenciales efectos negativos sobre la inversión en infancia y juventud podrían estar contrarrestados por el efecto positivo de las transferencias de personas mayores a niños dentro del entorno familiar (por ejemplo, de abuelos a nietos)⁵. Asimismo, los potenciales efectos del envejecimiento sobre las políticas orientadas a la población infantil no serán experimentados de forma homogénea. La posible reducción del gasto público per cápita destinado a programas dirigidos a la infancia tendría un mayor impacto sobre los niños y niñas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que dependen más de estos programas.

En síntesis, el complejo y cambiante escenario económico, social y demográfico de la región exige redoblar los esfuerzos para asegurar que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a las condiciones necesarias para una vida digna, en particular aquellos niños, niñas y adolescentes más marginados y excluidos. Es justamente en estos tiempos cuando debe profundizarse el compromiso de superar la pobreza y todas las formas de exclusión y desigualdad que afligen a la población infantil y joven en los países de la región⁶.

B. El enfoque de derechos y la sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales, elementos críticos para la concreción de los derechos en la infancia y el logro de los ODS

1. Enfoque de derechos

La consolidación de la democracia y los avances normativos a nivel internacional, regional y nacional se han traducido en una creciente inclusión de un enfoque de derechos en diversos instrumentos de política pública (Sepúlveda, 2014). Este enfoque nace del concepto de ciudadanía social (en el sentido propuesto por Marshall) y de la igualdad (Cecchini y otros, 2015)⁷. Un valioso aporte de la adopción de esta mirada en las estrategias de desarrollo y en las políticas sociales reside en la vinculación de los derechos con el empoderamiento de los sectores tradicionalmente excluidos

⁴ La evidencia de países desarrollados sugiere que a medida que la población envejece, hay un riesgo de que el presupuesto per cápita destinado a programas orientados a los niños disminuya (Uhlenberg, 2009).

⁵ Además del apoyo financiero, las personas mayores contribuyen al bienestar de sus nietos mediante diversos mecanismos. Por ejemplo, en la región, la provisión de cuidados es un apoyo relevante que los abuelos y abuelas brindan a los hogares con niños pequeños.

⁶ Otro desafío de gran alcance que deben enfrentar los países de la región, y en particular los del Caribe, y que tiene claras implicaciones para el bienestar de la población en general, así como de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, es el cambio climático. Ya existe evidencia con respecto a la mayor frecuencia de desastres y al aumento del nivel del mar, pero las proyecciones a largo plazo de los impactos potenciales también sugieren la existencia de consecuencias para la economía y la sociedad. En la sección C, se exponen algunos de los desafíos de la política social en los contextos de desastres.

⁷ Algunos de los elementos esenciales de este enfoque son: i) la igualdad y la no discriminación, ii) la integralidad, iii) la institucionalidad, iv) la participación, v) la transparencia y el acceso a la información y vi) la rendición de cuentas (Sepúlveda, 2014).

y marginados. En particular, al introducir el enfoque basado en derechos, la lógica de las políticas sociales cambia de manera profunda: el punto de partida de estas políticas ya no son personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos (Abramovich, 2006). La incorporación de este enfoque constituye, por lo tanto, una referencia ineludible para el diseño de políticas de Estado orientadas a superar la pobreza y la desigualdad y ampliar las oportunidades para todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

El enfoque de derechos en las políticas sociales —que se caracteriza por la progresividad y no regresividad, así como por la máxima movilización de recursos— contribuye a definir estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, adecuación y calidad, así como al fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia amplia y representativa, y es una herramienta para la reducción de las desigualdades mediante la expansión de oportunidades y de acceso, ya que las normas internacionales en ese ámbito ponen un énfasis en el acceso universal (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y otros, 2015)⁸. En vista del carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos, adoptar este enfoque contribuye, además, a promover la articulación y coordinación entre los sectores públicos que gestionan los programas sociales, apuntando así a un abordaje más integral y eficiente. No obstante, la integración de esta perspectiva en las actividades del Estado constituye un desafío para las instituciones públicas, ya que deben emprender diversas actividades y atender múltiples frentes para lograr dicho objetivo (véase el capítulo IV).

La amplia ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) por parte de los países de la región ha cambiado el paradigma de la relación entre el Estado y esta población, por cuanto se reconoce a los niños y niñas como sujetos de derecho⁹. A pesar de que no existe un instrumento análogo para la población juvenil, que codifique específicamente los derechos de los jóvenes, estos son sujetos de las normas internacionales de derechos humanos universales, así como de una serie de instrumentos aprobados a nivel regional y nacional¹⁰. En consonancia con la suscripción de estos acuerdos, en las últimas décadas los Gobiernos de la región han ido incorporando el discurso sobre los derechos en políticas y programas vinculados a la población infantil y juvenil. Todo esto es, sin duda, un logro. Pero estas normativas no pueden quedarse en el papel. Las profundas desigualdades sociales que afectan a la población infantil y juvenil de forma entrecruzada y acumulada ponen en evidencia la clara vulneración de sus derechos en diversas áreas. ¿Cómo transitar de la retórica a la práctica? ¿Cómo fortalecer el puente entre las políticas sociales orientadas hacia los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y sus derechos?

En lo fundamental, el enfoque de derechos reclama un ataque directo a la exclusión social y las desigualdades estructurales que afectan a la población infantil y juvenil de la región. Desde la óptica de los derechos, el principio de la equidad requiere que se preste especial atención a los grupos sociales más desventajados y excluidos, de modo de tener en cuenta sus necesidades particulares y asegurar su inclusión.

El enfoque de derechos reclama un ataque directo a la exclusión social y las desigualdades estructurales que afectan a la población infantil y juvenil de la región. Desde la óptica de los derechos, el principio de la equidad requiere que se preste especial atención a los grupos sociales más desventajados y excluidos, de modo de tener en cuenta sus necesidades particulares y asegurar su inclusión.

⁸ La universalización es el fin de las políticas públicas con un enfoque de derechos, y la focalización es una herramienta complementaria que hace más eficaz esa universalización.

⁹ La Convención sobre los Derechos del Niño es uno de los instrumentos de derechos humanos que ha sido ratificado por el mayor número de países en la región.

¹⁰ En América Latina existen dos instrumentos regionales relevantes para la juventud: la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, de 2005, y el Pacto Iberoamericano de Juventud, aprobado más recientemente, en el marco de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en octubre de 2016 en Cartagena (Colombia). El Caribe cuenta con una agenda de desarrollo juvenil en el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que operacionaliza la Declaración de Paramaribo, de 2010, sobre el futuro de la juventud en esta Comunidad (Trucco, 2017). También existen marcos normativos a nivel nacional referentes a la población juvenil (CEPAL, 2017a).

dirigidas a su inclusión¹¹. Otros aspectos relevantes para transitar de la retórica a la práctica que han sido mencionados son:

- la necesidad de políticas integrales orientadas a garantizar los derechos a través de medidas universales y de calidad y, de forma complementaria, medidas específicas para eliminar las barreras de acceso de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que experimentan múltiples manifestaciones de desigualdad y exclusión;
- el establecimiento de mecanismos que faciliten la activa participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en estos procesos;
- el establecimiento de un sistema de indicadores específicos para el monitoreo del cumplimiento de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que tengan un vínculo directo con la elaboración y seguimiento de las políticas sociales, y
- la institucionalización y fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y mecanismos que robustezcan los canales de exigibilidad de los derechos a través de diversas vías.

Por sobre todo, la implementación de políticas con enfoque de derechos dirigidas a la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes requiere de voluntad política y respaldo de actores claves, como las autoridades gubernamentales (no solamente del área social, sino también de las áreas política y económica, como los Ministerios de Hacienda y Economía, Planificación y Desarrollo, para asegurar una adecuada asignación de recursos), los miembros del Poder Legislativo y otras instancias del Estado, como el Poder Judicial. También es fundamental el respaldo y la participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones juveniles. La profundización del enfoque de derechos en las políticas sociales dirigidas a la población infantil y juvenil daría impulso a la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad en pro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹².

2. El financiamiento de las políticas sociales

Como se ha señalado en el primer capítulo, uno de los aspectos novedosos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es su foco en los medios de implementación (CEPAL, 2017a) y, en especial, en la necesidad de garantizar una adecuada movilización nacional e internacional de recursos. En ese contexto, uno de los factores más relevantes para la consecución de los ODS es la inversión social, pues esta se encuentra íntimamente ligada al logro de avances sustanciales en el acceso a servicios básicos como el saneamiento, a la vivienda, a la educación y a la salud, así como a los sistemas de protección social y al trabajo decente, ámbitos en que la Agenda 2030 plantea avanzar hacia un acceso garantizado y universal (CEPAL, 2017a). En este sentido, el presupuesto público constituye un instrumento primordial para operacionalizar la Agenda 2030 y alcanzar sus Objetivos.

La CEPAL (2015b) ha resaltado cómo la inversión social aumenta el bienestar presente y futuro, no solo de las personas a las que va dirigida, sino del conjunto de la sociedad y la economía. La inversión en la infancia en particular, además de moralmente ineludible, es rentable desde un punto de vista económico, en la medida en que se traduce en mayor productividad, prevención de pérdidas y mayor aprovechamiento de

¹¹ Como ha señalado la CEPAL en reiteradas ocasiones (CEPAL, 2017a, 2016a y 2015b), el desafío de identificar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes más excluidos y caracterizar sus condiciones de vida y su evolución es de gran magnitud. Revertir la invisibilidad estadística de ciertas poblaciones es el mismo tiempo una tarea de gran premura.

¹² El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha llevado a cabo un ejercicio para explorar las sinergias e interconexiones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase [en línea] https://www.unicef.org/lac/UNICEF_Mapping_the_Global_SDG_and_the_CRC.pdf.

capacidades, así como en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, al facilitar la movilidad social¹³. Es por esto que la inversión en la niñez y juventud debe ser una prioridad estratégica, en consonancia con el desarrollo igualitario y sostenible.

Además, la inversión en la infancia y juventud constituye una herramienta crucial para medir los esfuerzos de los países para la concreción de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. El nivel de prioridad que otorgan los Estados al cumplimiento de esos derechos puede verse reflejado en la asignación de recursos dirigidos a estos grupos poblacionales. Por ende, la medición de la inversión dirigida a la población infantil y juvenil es un tema que ha sido objeto de creciente atención e interés en los países de la región y se han realizado varios análisis en esta línea (UNICEF, 2016a; CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014; Curcio, Goldschmit y Robba, 2012). Según las estimaciones de una investigación reciente (Alcázar y Sánchez, 2016), el gasto social en la niñez (0-12 años) en América Latina y el Caribe fue del 2,0% del PIB en promedio en 2012, y fluctuó entre el 1,2% y el 2,8% del PIB en los diferentes países. Este tipo de gasto se compone principalmente de gasto en educación primaria, programas de transferencias condicionadas y programas de alimentación escolar¹⁴. También se han emprendido esfuerzos para medir la inversión dirigida a la primera infancia¹⁵.

Como contrapartida, se pueden considerar también los costos que acarrea en el corto y el largo plazo la falta de inversión en estas poblaciones. Por ejemplo, existe evidencia sobre los costos económicos y sociales de la malnutrición (incluidos tanto la desnutrición como el sobrepeso y la obesidad), que se producen principalmente en el sistema de salud, el sistema educativo y el sistema económico en su conjunto, como resultado de las pérdidas de productividad potenciales (Fernández y otros, 2017; Martínez y Fernández, 2007 y 2009). También existe evidencia respecto de los costos del analfabetismo funcional (Martínez, Trucco y Palma, 2014)¹⁶. Asimismo, la ausencia o la reducción de la inversión social en la prevención y erradicación del trabajo infantil puede tener costos asociados al menor nivel educativo y al peor estado de salud de los niños y adolescentes que están en esa situación, que representa una violación de sus derechos básicos y, además, se traduce en una menor productividad y una mayor carga para los sistemas de salud o para sus familias (OIT, 2015). De forma relacionada, la falta de inversión en la infancia puede limitar las oportunidades en las etapas posteriores del ciclo de vida, en especial durante la adolescencia y la juventud.

La inversión en las primeras etapas del ciclo de vida adquiere especial urgencia al considerar el bono demográfico. Durante este período, por el que actualmente transitan la gran mayoría de los países de la región y que concluirá en 2027 (CEPAL, 2015a), la razón de dependencia todavía es baja, ya que hay un bajo porcentaje de niños (debido al descenso de la fecundidad) y de personas mayores (debido a que la población aún no envejece de forma acentuada) en relación con la población en edad de trabajar. En este período, se crea un contexto especialmente favorable al desarrollo, por cuanto aumentan la viabilidad del ahorro y la productividad. Este bono puede traducirse en mayor crecimiento económico si existen políticas, mercados e instituciones para apoyar y fomentar dicho crecimiento.

¹³ Véase un análisis reciente de la rentabilidad de las inversiones en la adolescencia en Sheehan y otros (2017).

¹⁴ Alcázar y Sánchez (2016) consideraron el gasto de los Gobiernos en bienes, servicios y transferencias para la educación preescolar y primaria, programas de primera infancia (centros integrales de atención y programas de suplementos alimenticios), jardines infantiles, programas de alimentación escolar y preescolar, programas de transferencias monetarias condicionadas, programas enfocados en niños en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, niños en situación de calle o afectados por violencia sexual) y otros programas con enfoque en la protección social de este grupo etario.

¹⁵ Véase UNICEF (2015b).

¹⁶ En lo que se refiere a los costos de la desnutrición crónica, se estimó que ha producido, en promedio, un diferencial de escolaridad de 2,3 años en el Ecuador y 2,4 años en México, y un costo total, para 2014, que equivale al 2,6% del PIB en el Ecuador y el 1,7% del PIB en México. Se observa que el mayor costo corresponde a pérdida de productividad potencial, primero como consecuencia del menor logro educativo y luego como impacto de la muerte prematura (Fernández y otros, 2017). Los costos del analfabetismo, por otra parte, ascienden a 1.602 dólares, al comparar los ingresos anuales de personas con analfabetismo absoluto con los de quienes completaron los 8 a 9 años de estudios que supone la educación secundaria baja, y a 2.569 dólares si se compara con los ingresos de quienes lograron graduarse de secundaria (Martínez, Trucco y Palma, 2014).

El bono, sin embargo, es una oportunidad, no un hecho. Su materialización depende de la acción del Estado (Rossel y Filgueira, 2015) y de la evolución del mercado laboral. El momento para invertir en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes es ahora. Una medida concreta para aprovechar el bono demográfico es aumentar las inversiones en salud y educación dirigidas a las primeras etapas del ciclo de vida, para mejorar las oportunidades y capacidades de las nuevas generaciones (Rofman, Amarante y Apella, 2016). Aunque sus frutos tal vez no sean evidentes en el corto plazo, estas inversiones son imprescindibles a fin de sentar las bases para el cambio estructural requerido para avanzar en la senda de desarrollo sostenible.

En resumen, la inversión en estas etapas del ciclo de vida no solo permite avanzar en la concreción de los derechos humanos; los retornos de la inversión en la infancia, adolescencia y juventud, en términos de las capacidades humanas acumuladas, son esenciales para el desarrollo de los países. De esta manera, el enfoque de derechos y la consecución de esos derechos, cuyo logro depende, entre otros factores, de la inversión social, tiene sinergias directas con el desarrollo económico.

C. Las políticas sociales y su papel fundamental para garantizar el pleno goce de los derechos y revertir las trayectorias de exclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Garantizar el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes es una pieza clave para construir el futuro inclusivo, justo y sostenible al que todos los países de la región aspiran. La infancia, la adolescencia y la juventud son fases de la vida que encierran diversos momentos críticos para el desarrollo de las personas, así como riesgos y vulnerabilidades específicos que pueden encadenarse para generar riesgos y vulnerabilidades futuros.

El Estado, a través de las políticas públicas, contribuye mediante diversos mecanismos a reducir esos riesgos y atender a las vulnerabilidades. Sin embargo, las políticas sociales dirigidas a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes tienden a ser desarticuladas, lo que conduce a la fragmentación y descoordinación de acciones, a la duplicación de esfuerzos y, como consecuencia de ello, al uso poco eficiente de los recursos. Además de atender a las necesidades específicas de cada etapa de manera integral, las políticas sociales enfocadas en las etapas iniciales del ciclo de vida deben velar por su continuidad y articulación a lo largo del tiempo.

Una discusión sobre el bienestar infantil en las sociedades de la región no sería completa si no se mencionara el impacto decisivo que tienen las familias, junto a las comunidades y los mercados. Si bien al Estado le cabe un rol clave, la familia y la sociedad son corresponsables (Cecchini y Martínez, 2011). Las familias son el espacio natural para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, y los adultos tienen la responsabilidad compartida de respetar, proteger y cuidar a sus hijos, así como de promover, respetar y exigir sus derechos (León, 2017). En vista de la centralidad de la familia, es importante que en las políticas sociales se consideren las transformaciones que se han producido en las conformaciones familiares y las diferentes características de las familias a la hora de diseñar e implementar intervenciones (Ullmann, Maldonado y Rico, 2014)¹⁷.

En este acápite se presentan los avances y los retos recientes de la política social que atañen a la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. No se pretende

Garantizar el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes es una pieza clave para construir el futuro inclusivo, justo y sostenible al que todos los países de la región aspiran. La infancia, la adolescencia y la juventud son fases de la vida que encierran diversos momentos críticos para el desarrollo de las personas, así como riesgos y vulnerabilidades específicos que pueden encadenarse para generar riesgos y vulnerabilidades futuros.

¹⁷ Tampoco se puede omitir el rol del entorno comunitario y de actores no estatales, por ejemplo, de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil que tienen un papel destacado en la implementación de acciones orientadas a esta población, particularmente en algunos países de la región en las áreas de salud y educación.

hacer un análisis exhaustivo de todo el abanico de políticas sociales dirigidas directa o indirectamente a esta población, sino centrar la discusión en una selección de políticas sociales que se vinculan de forma más directa al desarrollo de las personas y sus posibilidades de inclusión social y económica en etapas posteriores del ciclo de vida. En particular, se pondrá énfasis en las políticas relacionadas con los siguientes aspectos: i) salud y nutrición, ii) educación preescolar, iii) protección integral a la primera infancia, iv) prevención y eliminación del trabajo infantil, v) erradicación de la pobreza y vi) aumento de las capacidades y promoción de la inclusión laboral de los jóvenes. Además de plantear cómo avanzar, se advierte sobre la necesidad de no retroceder y asegurar la sostenibilidad de los logros alcanzados en el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en estas dimensiones. Se abordan también temas transversales, que cruzan todos los momentos de la vida de la población infantil y juvenil, y se concluye con los desafíos institucionales para implementar políticas integrales.

1. La mejora de la salud y el estado nutricional de la población infantil y juvenil, un factor imprescindible para acabar con la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible

América Latina y el Caribe logró notables avances en materia de salud infantil en las últimas décadas, que se expresan en significativas disminuciones de las tasas de mortalidad en la niñez y mortalidad infantil, aumentos de la cobertura de inmunizaciones y reducciones de las tasas de desnutrición infantil. Pero persisten desafíos. En una situación que resulta inaceptable, un porcentaje alto de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en América Latina carece de acceso a la atención básica de salud. Las desigualdades en los resultados de salud están presentes desde el inicio de la vida y están moldeadas por la intersección de características como el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial y el lugar de residencia. A modo de ejemplo, en el gráfico II.3 se comparan las tasas de mortalidad infantil de la población indígena y la no indígena. La vida es, sin duda, un derecho fundamental, sin el cual no puede haber un ejercicio de los otros derechos y este indicador claramente ilustra las desventajas en materia de salud que experimentan los niños y niñas indígenas desde los primeros días de su vida. Como ha afirmado la CEPAL (2016a), estas desigualdades en el ámbito de la salud se acumulan a lo largo de la vida e impiden el pleno disfrute de los derechos y la plena participación en todas las esferas de la sociedad.

Otro indicador clave del déficit de bienestar en la infancia es la desnutrición, que repercute en las posibilidades de desarrollo futuro. Es sabido que la desnutrición crónica perjudica el desarrollo cognitivo de los niños y afecta sus logros educativos futuros (Adair y otros, 2013; Martínez y Fernández, 2009), lo que, a su vez, puede limitar sus posibilidades de inclusión social y económica en etapas posteriores del ciclo de vida. La desnutrición muestra una alta segmentación social: por ejemplo, según información de siete países de la región correspondiente a alrededor de 2010, la desnutrición crónica de los niños y niñas indígenas menores de 5 años es algo más del doble que la de la población infantil no indígena, y presenta un rango que va del 22,3% en Colombia al 58% en Guatemala (CEPAL, 2017a).

La estratificación social de la desnutrición también se hace patente al comparar su prevalencia según nivel educativo de la madre (véase el gráfico II.4)¹⁸. En casi todos los

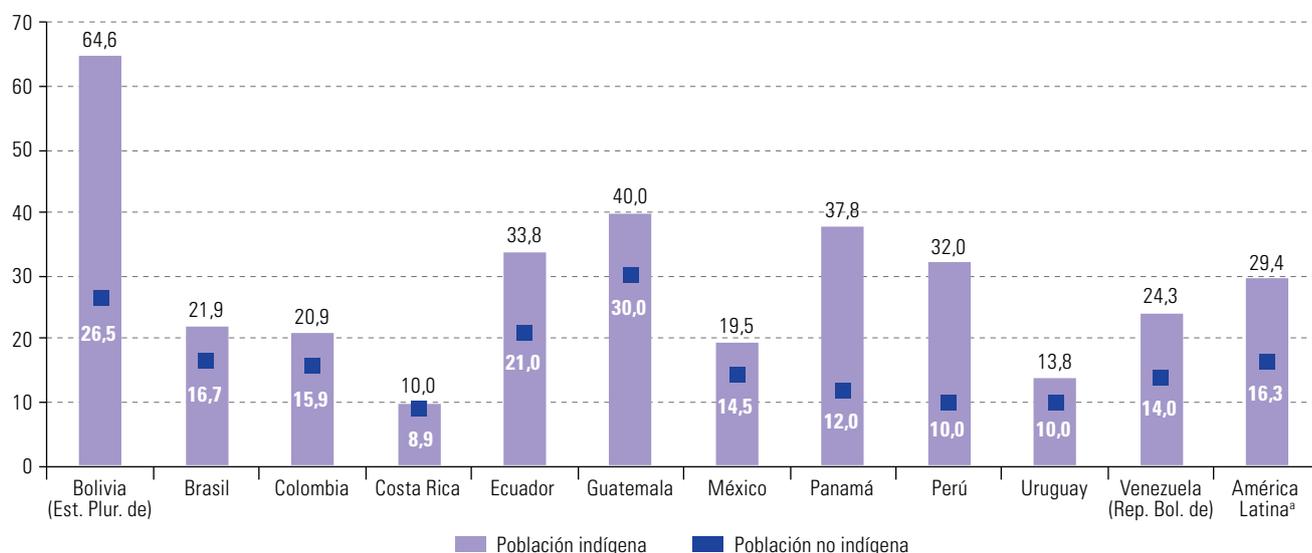
Las desigualdades en los resultados de salud están presentes desde el inicio de la vida y están moldeadas por la intersección de características como el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial y el lugar de residencia.

¹⁸ Es importante notar que la desnutrición crónica no es el único indicador de la deficiencia nutricional que afecta a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la región. El déficit de micronutrientes también es un problema grave que tiene consecuencias para el desarrollo. Por lo general, está asociado con condiciones de pobreza y con el consumo de alimentos de bajo valor nutritivo, específicamente en vitaminas y minerales, como hierro, vitamina A, yodo y zinc (Martínez y Palma, 2015). Es necesario considerar en las políticas públicas el amplio espectro del déficit nutricional, pese a que hay poca información sobre otras manifestaciones de deficiencia nutricional.

países considerados, la prevalencia de la desnutrición entre los niños con madres de bajos niveles educativos duplica la de aquellos cuyas madres lograron mayores niveles de educación, y en el Perú la triplica. Además de ilustrar de forma muy elocuente la segmentación socioeconómica de la desnutrición entre los niños de la región, la información del gráfico II.4 tiene otro mensaje indiscutible: la importancia de invertir en la educación de las adolescentes, por derecho propio y porque ello tendrá efectos directos sobre el bienestar de sus hijos, en diversas dimensiones. De esta manera, se confirma que la prevención de la desnutrición crónica comienza mucho antes de que nazca el niño o la niña.

Gráfico II.3

América Latina (11 países): mortalidad infantil (en menores de 1 año de edad) de la población indígena y no indígena, alrededor de 2010
(En números de defunciones por cada 1.000 nacidos vivos)

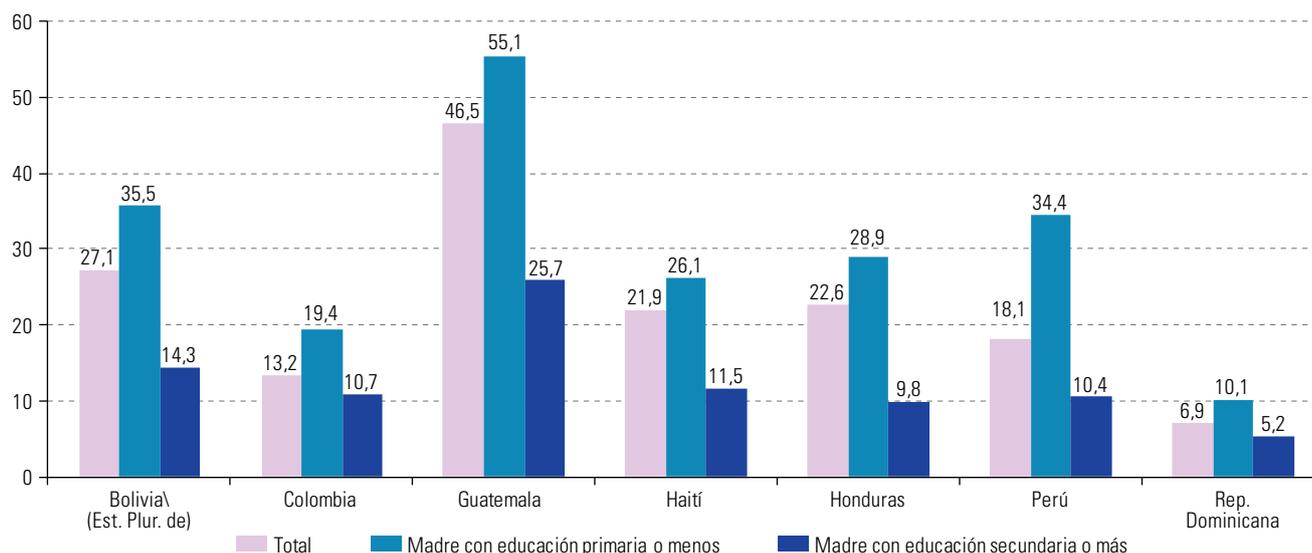


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017.

^a Promedio simple de las cifras de los países.

Gráfico II.4

América Latina (7 países): desnutrición crónica en niños menores de 5 años de edad, según nivel educativo de la madre, alrededor de 2012
(En porcentajes)



Fuente: Encuestas de Demografía y Salud (EDS) de los respectivos países: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008), Colombia (2010), Guatemala (2014-2015), Haití (2012), Honduras (2011-2012), Perú (2012) y República Dominicana (2013).

También es importante advertir que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la región se ven crecientemente afectados por la malnutrición, que incluye la desnutrición así como el sobrepeso y la obesidad, condiciones que están cada vez más presentes en las comunidades vulnerables (Fernández y otros, 2017).

Son muchas y muy diversas las políticas que los países de América Latina y el Caribe han impulsado en las últimas décadas para garantizar el derecho a la salud y la nutrición de los niños, niñas y adolescentes, que son gestionadas en la mayoría de los casos por los Ministerios de Salud y los Ministerios de Desarrollo Social. Por lo general, estas intervenciones comienzan en el embarazo y dan seguimiento con especial cercanía a los primeros años de vida, que son críticos. De esta manera, pueden contribuir a la prevención de problemas de salud que podrían manifestarse en etapas posteriores. Algunas de estas políticas incluyen la detección temprana del embarazo, el fomento del parto institucional, programas de inmunizaciones, la expansión del acceso a servicios de salud, políticas de seguridad alimentaria y nutricional, y la incorporación de componentes de salud y nutrición en los programas de transferencias condicionadas (Rossel, Rico y Filgueira, 2015; Martínez y Palma, 2014)¹⁹.

Los países de la región han adoptado estrategias diversas para expandir el acceso a servicios de salud. No existe un modelo único: las estrategias pueden incluir la definición de paquetes de garantías básicas, la flexibilización de las condiciones de acceso a los servicios o reformas en el sistema de prestaciones de la salud pública y de aseguramiento (Rossel, Rico y Filgueira, 2015). La existencia de programas específicos en niñez o adolescencia es una condición importante para alcanzar a los grupos más vulnerables de esta población, pero también se requieren instrumentos que permitan garantizar que los derechos definidos en estas políticas se traduzcan en prestaciones de calidad y que haya un acceso verdadero, en particular para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que han sido tradicionalmente excluidos y discriminados en el sistema de salud.

En el ámbito de la nutrición existen diversas estrategias, principalmente dirigidas a mujeres embarazadas, niños y niñas lactantes y preescolares, estudiantes de nivel primario y secundario, y madres y familias vulnerables, por razones de pobreza, ruralidad u otras condiciones. Entre estas estrategias se identifican los programas de alimentación complementaria, alimentación escolar, fomento de la lactancia materna, distribución de alimentos, y suplementación y fortificación con micronutrientes (Martínez y Palma, 2014). Se cuenta, sin embargo, con pocas evaluaciones de los impactos de estas intervenciones (Galván y Amigo, 2007; Rubio, 2017). En las experiencias que han sido evaluadas, se constata un impacto más bien limitado sobre los niveles de desnutrición, lo que no es del todo sorprendente, ya que la desnutrición es el resultado de una compleja interacción de factores que operan en múltiples niveles. En consecuencia, las respuestas de política para disminuir la desnutrición también deben actuar sobre múltiples frentes que operen de forma coordinada y a lo largo del ciclo de vida, con intervenciones enfocadas en adolescentes (que eventualmente podrían convertirse en madres), mujeres en edad reproductiva y embarazadas, recién nacidos y lactantes, e infantes, niños y niñas.

¹⁹ En especial, existe un creciente interés en promover la salud de los adolescentes desde una óptica integral. Al mismo tiempo que la problemática asociada a la maternidad en la adolescencia permanece como prioridad en la agenda pública, paulatinamente se han abierto espacios a otros temas, como la dependencia de sustancias, la salud mental, los trastornos alimentarios, la sexualidad y la violencia. Como reflejo de la centralidad que la salud en la adolescencia tiene en los procesos de desarrollo, por primera vez los adolescentes son, junto con las mujeres y los niños, el núcleo de atención de la Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer, el Niño y el Adolescente (2016-2030) de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En esta Estrategia, lanzada en 2016, se enfatiza la salud de la población adolescente, estableciendo un claro vínculo entre el ejercicio de los derechos a la salud en esta etapa y el bienestar futuro de las sociedades. Véase [en línea] http://www.who.int/maternal_child_adolescent/documents/estrategia-mundial-mujer-nino-adolescente-2016-2030.pdf?ua=1.

En los ODS 2 (referente a poner fin al hambre y mejorar la nutrición) y 3 (referente a garantizar una vida sana y promover el bienestar) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se abordan de manera directa algunos de los problemas de salud y nutrición más acuciantes para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la región. Cumplir con los compromisos asumidos en materia de salud y nutrición de la población infantil será un desafío, considerando las notorias brechas en el acceso a servicios de calidad y en los resultados de salud de los niños en la región, así como el hecho de que existe una prevalencia de inseguridad alimentaria severa en uno de cada diez hogares con niños menores de 15 años de edad en América del Sur y uno de cada cinco de estos hogares en Centroamérica (Pereira, Handa y Holmqvist, 2017)²⁰. Entre las líneas de acción prioritarias para fortalecer las políticas de salud y nutrición orientadas hacia los niños, niñas, adolescentes y jóvenes se incluyen las siguientes cinco:

- i) Asegurar el acceso efectivo y real a servicios de salud como un derecho, en particular a nivel territorial y en el caso de poblaciones tradicionalmente discriminadas, como las poblaciones afrodescendientes, indígenas, migrantes y desplazadas, las personas con discapacidad y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), con una perspectiva de género.
- ii) Velar por la protección financiera a los hogares. El costo de los servicios de salud no puede constituir una carga financiera para los hogares ni debe desincentivar el uso de servicios entre aquellos que los necesitan. Aun cuando en los reglamentos se establece que los servicios serán gratuitos, en algunos casos existen copagos o abonos que tornan dichos servicios inasequibles (Maceira, 2015). El financiamiento equitativo de la salud debe ser una de las metas principales de los sistemas de salud, para proteger a los hogares que experimentan múltiples desventajas de la posibilidad de incurrir en gastos catastróficos y del subsiguiente empobrecimiento debido a gastos en salud.
- iii) Incluir evaluaciones robustas de las iniciativas de salud y nutrición, que permitan identificar elementos para fortalecer las intervenciones y mejorar la base empírica para el diseño e implementación de nuevas acciones.
- iv) Posicionar la desnutrición dentro de las estrategias de desarrollo de los países, para hacer frente a este flagelo (Rubio, 2017). La desnutrición es un problema multifactorial y, por lo tanto, la respuesta a ella también debe abordar el fenómeno en todas sus dimensiones, por medio de un enfoque que considere sus diversas causas a lo largo del ciclo de vida, con la prioridad de intervenir tempranamente en los primeros 1.000 días. Algunos de los aspectos que podrían incluir las intervenciones para la prevención y erradicación de la desnutrición son: la promoción de la lactancia materna, la alimentación complementaria para niños y niñas mayores de seis meses, la mejora de las prácticas higiénicas, capacitaciones a madres, padres y cuidadores, la provisión de micronutrientes a niñas y niños pequeños, mujeres embarazadas y lactantes, la suplementación de vitaminas y minerales, el suministro de micronutrientes en polvo, la provisión de alimentos fortificados, el acceso oportuno y adecuado a los servicios de salud para la prevención y tratamiento de enfermedades diarreicas agudas (EDA) e infecciones respiratorias agudas (IRA), el aumento de la capacidad de compra de alimentos del hogar, la vigilancia del crecimiento y las mejoras en el acceso a agua potable y saneamiento en zonas rurales y periurbanas (Martínez y Palma, 2015). Además, hay que considerar programas de alimentación saludable y aspectos más amplios para la promoción de estilos de vida saludables, por ejemplo, la actividad física y el no consumo de tabaco.

En los ODS 2 (referente a poner fin al hambre y mejorar la nutrición) y 3 (referente a garantizar una vida sana y promover el bienestar) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se abordan de manera directa algunos de los problemas de salud y nutrición más acuciantes para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la región. Cumplir con los compromisos será un desafío, considerando las notorias brechas en el acceso a servicios de calidad y en los resultados de salud de los niños en la región.

²⁰ Si se consideran niveles de inseguridad alimentaria moderada y severa, los porcentajes alcanzan el 29% de esos hogares en América del Sur y el 49% en Centroamérica (Pereira, Handa y Holmqvist, 2017). Asimismo, es preocupante que, tras un decenio de avances en la reducción del hambre, se observe actualmente a nivel regional un aumento tanto de la prevalencia como del número total de personas subalimentadas (si bien las tendencias son heterogéneas entre los países, con aumentos en algunos y reducciones o estabilidad en otros) (FAO/OPS, 2017).

- v) El mejor aprovechamiento de las herramientas tecnológicas para fortalecer los sistemas de salud y alcanzar las metas de los ODS 2 y 3. Los acelerados cambios tecnológicos seguirán revolucionando el campo de la salud, desde su gestión e infraestructura hasta el desarrollo de nuevos productos y mecanismos para mejorar la prestación de servicios. Es difícil dimensionar la totalidad de estos cambios y su eventual aplicación al ámbito de la salud (Fernández, 2010; Fernández y Oviedo, 2010). No obstante, las tecnologías en el ámbito de la salud pueden cumplir un papel destacado para expandir el acceso a dichos servicios, así como mejorar su equidad, calidad y eficiencia (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1

El rol de las tecnologías de la información y las comunicaciones frente a algunos de los desafíos de los sistemas de salud en la región

La integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) a los sistemas de salud, y en particular a las acciones asistenciales de la atención primaria, es una oportunidad para mejorar su calidad, pero también una necesidad para contribuir a su sostenibilidad mediante el aumento de su eficiencia. Son cuatro los desafíos que enfrentan los sistemas de salud de la región en cuya superación las TIC juegan un papel relevante.

Desafío 1: reducir las desigualdades sociales en salud. Los grupos sociales más vulnerables presentan sistemáticamente una mayor carga de enfermedad, un menor número de años de vida libres de discapacidad y una menor expectativa de vida. Una clara expresión de esa desigualdad puede observarse, por ejemplo, en las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna, que presentan una relación cercana a 3:1 entre el primer y el quinto quintil de ingresos. Esta relación, en plena transición demográfica y nutricional, también se observa ya en lo referente a obesidad, enfermedades no transmisibles y mortalidad prematura asociada a estas.

Uno de los factores que contribuyen a las desigualdades en materia de estados de salud es la falta de acceso a una atención de salud oportuna y de calidad, por motivos económicos y geográficos, entre otros. En la región, los costos de atención, así como la concentración de la oferta en unos pocos centros urbanos, constituyen una importante barrera, en un contexto tanto de alta segmentación como de baja cobertura universal de los sistemas sanitarios. Esta situación, además, está acompañada de una baja dotación de médicos generales con experiencia, así como de médicos especialistas para atender a la población más vulnerable.

La telemedicina puede contribuir a reducir estos déficits, ya sea mediante teleconsulta (atención de salud a distancia con presencia del paciente) o teleconsultoría (comunicación bidireccional entre profesionales de la salud con fines asistenciales y de apoyo educativo), tanto sincrónica como asincrónica. Cabe destacar que para la mayoría de tales acciones no se requiere de equipamiento sofisticado ni de un ancho de banda superior a 720 kilobits por segundo; en consecuencia, las inversiones en infraestructura no son elevadas. Sin embargo, el rediseño organizacional y su implementación pueden ser costosos, no tanto por los evidentes requerimientos de capacitación, como por la necesidad de gestionar el cambio cultural para hacer frente a resistencias esperables en este tipo de transformaciones sociotécnicas.

Desafío 2: ampliar la capacidad resolutive de la atención primaria. La atención primaria de salud constituye el primer nivel de contacto del paciente con el sistema sanitario y es, por lo tanto, un instrumento clave para promover y garantizar equidad en el acceso a la atención. Sin embargo, una parte considerable de los pacientes que concurren a los centros básicos de salud son derivados a los niveles superiores, o bien ellos mismos buscan directamente en estos una atención de mejor calidad. La consecuencia es una demanda excesiva por atención en los niveles superiores, incluidos los centros de urgencia, lo que genera largas listas de espera.

La telemedicina o, más ampliamente, la telesalud, incluida la educación sanitaria continua a distancia, ha venido a revertir esta situación mediante una amplia variedad de instrumentos. Diversas mediciones realizadas en los ámbitos de la pediatría y de la cardiología, por ejemplo, muestran que el uso de la telemedicina en centros básicos de salud disminuye hasta en un 80% la referencia y contrarreferencia de pacientes. Estos logros no solo tienen impactos positivos directos sobre la salud de la población, sino que además disminuyen los costos de traslado y, en muchos casos, evitan largos períodos de separación de las familias. Sin embargo, aunque los avances en telemedicina contribuyan a disminuir (o incluso eliminar) las barreras de acceso a los servicios de salud, para reducir la brecha de calidad se requiere, además, mejorar la

Recuadro II.1 (conclusión)

accesibilidad de la información clínica de los pacientes durante el proceso de atención, para lo cual la historia clínica digital cumple un papel clave.

Desafío 3: mejorar la continuidad de la atención. Cerrar la brecha de calidad pasa por reducir la fragmentación de los sistemas sanitarios mediante un sistema eficaz de intercambio de información entre distintos centros y niveles asistenciales, así como con el propio paciente: peticiones y resultados de pruebas diagnósticas, informes clínicos y de enfermería, y plan de tratamiento, entre otros. Con ese propósito, la historia clínica digital debe ser compartida y, para esto, a su vez, es esencial la interoperabilidad de los sistemas de información, requisito que conlleva la adopción de estándares tanto tecnológicos como semánticos para la integración de aplicaciones.

El intercambio de datos puede ser necesario no solo dentro de un mismo servicio de salud, sino también entre diferentes servicios, lo que supone la incorporación de la interoperabilidad de sistemas a escala nacional. Debido al incremento de la movilidad geográfica de los ciudadanos, esto será cada vez más necesario.

Desafío 4: mejorar la investigación y la vigilancia epidemiológica. Los estudios epidemiológicos son imprescindibles para tomar decisiones de protección, prevención y asistencia clínica, para la gestión de los servicios y para una adecuada planificación en salud. Contribuyen a identificar los problemas de salud de la población, establecer prioridades y evaluar las intervenciones. En la región, sin embargo, la gestión de los sistemas sanitarios se realiza con escaso conocimiento epidemiológico, debido a la discontinuidad de estos estudios.

En la atención primaria se produce un cuantioso volumen de información asistencial y epidemiológica sobre gran parte de la población. Sin embargo, es habitual que esta se registre en papel, muchas veces de manera ilegible y mal estructurada, lo que genera dudas acerca de su confiabilidad. Aun si se registra en algún formato digital, dado el volumen de datos y los recursos necesarios para su análisis, es frecuente que las conclusiones resultantes sean obsoletas y, por lo tanto, inoportunas para tomar medidas correctivas eficaces.

Las TIC aplicadas a los sistemas de información de salud, especialmente a partir de la historia clínica digital, permiten superar esas dificultades, facilitando el cálculo confiable y oportuno de indicadores para alimentar la toma de decisiones.

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

2. La ampliación de la cobertura de la enseñanza preescolar de calidad, una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad

Como ha afirmado la CEPAL (2017a), desde una perspectiva intergeneracional, la inversión en el desarrollo de capacidades en los primeros años es clave para reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida. En este sentido, la ampliación de la cobertura de enseñanza preescolar de calidad debe ser una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad. Las políticas de educación preescolar son de suma importancia, porque impulsan el cumplimiento de funciones educativas y formativas que conjugan y articulan elementos de salud, nutrición, cuidado y educación, además de apoyar a las mujeres para que puedan hacer frente a la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, y facilitar su inserción laboral (UNICEF, 2001). De esta manera, el acceso universal a la educación preescolar de calidad es una estrategia que puede tener impactos positivos a largo plazo, desde el punto de vista del desarrollo de capacidades de los niños y sus rendimientos futuros, y a corto plazo, particularmente al facilitar la conclusión de la educación formal, la capacitación laboral o la inserción laboral de las madres, en un contexto todavía caracterizado por la ausencia de una cultura de corresponsabilidad en el cuidado entre hombres y mujeres²¹.

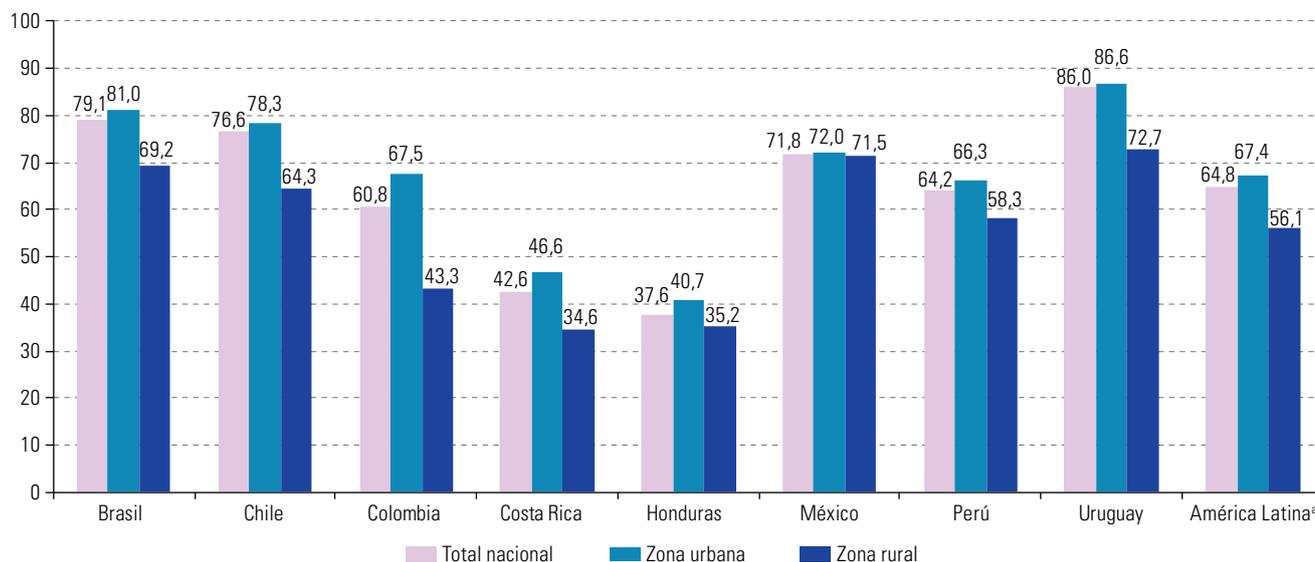
²¹ Estos servicios también pueden liberar tiempo previamente dedicado al trabajo en el hogar de otras mujeres, en particular niñas y adolescentes, tema que se expone en el punto 8 de esta sección.

La educación temprana universal y de calidad puede ayudar a revertir las marcadas desigualdades sociales que surgen al inicio de la vida y que no siempre son reversibles más adelante, como en el caso del desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas (Alarcón y otros, 2015). Una extensa literatura avala la existencia de profundas brechas en el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas según el nivel socioeconómico de los hogares, lo que es una desventaja al momento de comenzar la escuela (Schady, 2011; Paxson y Schady, 2007). Este inicio precario puede afectar negativamente la trayectoria educativa de los niños más pobres y llevarlos a la desmotivación, el atraso y la repitencia escolar, así como a una eventual deserción. En contrapartida, la asistencia a una institución de educación preescolar se ha asociado con un mejor desempeño escolar posterior, y los efectos positivos parecen ser más marcados entre niños provenientes de hogares más desfavorecidos (UNESCO, 2016; Bos, Ganimian y Vegas, 2014). Una intervención precoz en términos de cobertura y calidad, que comienza con la educación preescolar, es fundamental para evitar que estas brechas se reproduzcan y amplíen, y para que todos los niños y niñas inicien una senda escolar propicia en condiciones menos dispares.

Existe una gran heterogeneidad en la región en cuanto al acceso a educación preescolar: la tasa de asistencia a ese nivel escolar de los niños y niñas de entre 3 y 5 años varía de un mínimo del 38% en Honduras a un máximo del 86% en el Uruguay, y en cada país dicha tasa suele ser más alta en las zonas urbanas que en las rurales (véase el gráfico II.5). Como indica la CEPAL (2017a), también existen brechas en la asistencia por edad, con tasas de asistencia más bajas entre los niños más pequeños. En este sentido se destaca el efecto positivo de la obligatoriedad de la educación preescolar sobre las tasas de asistencia²².

Gráfico II.5

América Latina (8 países): asistencia a educación preescolar de los niños de entre 3 y 5 años, por zona de residencia, alrededor de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017.

^a Promedio simple de las cifras de los países.

²² La obligatoriedad de la asistencia a una institución educativa de nivel preescolar existe en casi todos los países de la región. La edad a la que se aplica dicha obligatoriedad varía de un país a otro, pero en la mayoría de los casos se inicia a los 5 años de edad (IIPE/OEI, 2009).

En la región las iniciativas públicas en este ámbito son gestionadas por Ministerios de Desarrollo Social o de la Familia, o institutos relacionados con esas áreas, y en algunos casos por los Ministerios de Educación. La provisión de estos servicios se logra a través de modalidades diversas, institucionales y comunitarias, ya sea por medio de la provisión directa o el fomento por parte del Estado al desarrollo de servicios de cuidado infantil mediante subsidios a instituciones no estatales, incluidas las privadas con fines de lucro, los proveedores sin fines de lucro y las entidades religiosas, las organizaciones comunitarias e individuos en las comunidades.

Pese a la diversidad de arreglos, se pueden identificar los siguientes cuatro desafíos comunes:

- i) Cobertura. La evidencia indica que la región aún tiene mucho por avanzar para concretar el derecho a la educación preescolar y aprovechar los efectos positivos de esta inversión a largo plazo, especialmente para los niños de hogares desfavorecidos (CEPAL, 2017a). Se han realizado esfuerzos exitosos para ampliar la cobertura a los sectores económicamente más vulnerables, pero un desafío pendiente es reducir las desigualdades de acceso a nivel territorial y en el caso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Otro desafío es la existencia de criterios de elegibilidad para estos programas que pueden excluir a familias vulnerables que se encuentran justo por encima de los umbrales de participación establecidos.
- ii) Calidad. En vista de que los programas de educación inicial pueden replicar la segmentación socioeconómica, territorial, de género o por condición étnico-racial que se observa a nivel de la sociedad en su conjunto, es importante asegurar que los niños y niñas de todos los grupos sociales tengan acceso a educación inicial de alta calidad. La potenciación de desigualdades sociales desde edades tempranas en América Latina está relacionada no solo con la oferta insuficiente (y muchas veces poco asequible) de educación preescolar, sino también con las notorias diferencias de calidad de la enseñanza a la que acceden los distintos grupos de la población (CEPAL, 2017a). Esto es fundamental para cumplir con el ODS 4, referente a “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, siguiendo el principio de “que nadie se quede atrás”. Por otra parte, de esta calidad dependen los futuros impactos positivos de estos servicios. Para ello, un eje clave que se debe fortalecer es la formación y la profesionalización de docentes de primera infancia²³.
- iii) Sostenibilidad. Instalar los temas del cuidado y la educación temprana como una política de Estado, que no dependa de la voluntad del gobierno de turno, puede contribuir a la ampliación de la educación preescolar y a su permanencia.
- iv) Participación de las familias. Se detectan pocos espacios de participación de las familias en el desarrollo de los planes y estrategias de educación temprana, lo que atenta contra la apropiación de dichos planes por parte de las familias y su involucramiento como factor clave de su éxito.

Ante este escenario, como primer punto, es imperioso avanzar hacia la universalización de estos servicios con homologación de la calidad, particularmente en algunos países en que existen muy bajos niveles de asistencia. En este marco de universalización, se debe adoptar una mirada que sea sensible a las diferencias, no solo a aquellas relacionadas con el ingreso del hogar, sino también a las vinculadas con otras desigualdades estructurales. Es relevante, por ejemplo, considerar el contexto

En vista de que los programas de educación inicial pueden replicar la segmentación socioeconómica, territorial, de género o por condición étnico-racial que se observa a nivel de la sociedad en su conjunto, es importante asegurar que los niños y niñas de todos los grupos sociales tengan acceso a educación inicial de alta calidad.

²³ Véase una discusión sobre los desafíos de la formación de docentes de primera infancia en la Estrategia Regional sobre Docentes preparada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245157s.pdf>.

cultural como un factor que posiblemente influya en la no asistencia, aun cuando existan servicios en la comunidad. Las percepciones y los valores de los padres en torno a los roles de género y de cuidado pueden ser especialmente significativos en algunos contextos culturales (Martínez y Soto, 2012). En este sentido, es imperioso sensibilizar a las familias sobre la importancia de estas intervenciones, así como abrir espacios de participación al momento de planificar las políticas y estrategias de cuidado y de educación temprana.

De forma paralela es necesario regular el cuidado infantil institucionalizado y la educación inicial, y avanzar hacia estándares para mejorar su calidad (por ejemplo, relacionados con la infraestructura, la formación del equipo de trabajo y las técnicas de estimulación, entre otros aspectos) (Marco, 2014; López Boo, Araujo y Tomé, 2016), así como fortalecer la institucionalidad social a cargo de su supervisión y regulación.

Finalmente, en vista de la creciente inmigración intrarregional, la necesidad de expandir el acceso de los niños y niñas migrantes, indígenas y afrodescendientes (CEPAL 2017a), y la deseabilidad de una mayor incorporación en estos espacios de los niños y niñas con discapacidad, es importante dotar a estos servicios de una perspectiva intercultural y de inclusión, para que den acogida y respuesta, de manera adecuada, a la diversidad cultural, lingüística y funcional de todos los niños y niñas y sus familias. Además, este enfoque puede fomentar una valoración de la diversidad humana desde edades tempranas.

3. La urgencia de priorizar la atención integral a la primera infancia

Se busca acompañar a los niños en su proceso de desarrollo a través de las diferentes etapas que componen la primera infancia; desde su mirada multidimensional, las políticas pueden incidir sobre la desigualdad a largo plazo.

En tiempos recientes, las políticas de atención integral y los sistemas de protección integral a la primera infancia han ido ganado terreno en la región²⁴. El concepto de protección integral hace referencia al conjunto de acciones, políticas, planes y programas que puede ejecutar el Estado o las organizaciones del Estado y otros actores, en particular la sociedad civil, para garantizar que todos los niños y niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de sus derechos humanos, al mismo tiempo que se atiendan en forma focalizada las situaciones especiales (Morlachetti, 2013).

La integralidad de estas políticas no radica únicamente en que los programas asociados atiendan a diferentes aspectos del desarrollo de los niños, conjugando así intervenciones en salud, nutrición, educación temprana y cuidados, sino también en el hecho de que las intervenciones del Estado con que se busca promover y proteger los derechos en la infancia estén articuladas a través de la provisión de servicios, bienes, transferencias y regulaciones (por ejemplo, las licencias parentales). Sin este enfoque integral, programas aislados pueden generar competencia entre sectores, en vez de instalar una visión compartida del desarrollo en estas etapas.

Con estas políticas se busca acompañar a los niños en su proceso de desarrollo a través de las diferentes etapas que componen la primera infancia; desde su mirada multidimensional, las políticas pueden incidir sobre la desigualdad a largo plazo. Ya que estas estrategias están orientadas a proteger y promover los derechos de todos los niños y niñas, permiten además recuperar una visión de la política social dirigida a la infancia como algo que compete al conjunto de la sociedad y no algo que remite solo a los niños y niñas en situación de pobreza y pobreza extrema. Especialmente en tiempos en que el escenario económico es turbulento, crear sinergias entre las

²⁴ Algunos ejemplos de estas políticas son *Brasil Carinhoso*, Chile Crece Contigo, Uruguay Crece Contigo, De Cero a Siempre (Colombia) y Educa a tu Hijo (Cuba). Otros países que han avanzado sustantivamente en estrategias para la primera infancia son el Ecuador, Panamá, el Perú y la República Dominicana.

acciones públicas dirigidas a la población infantil puede ayudar a lograr un uso más eficiente de los recursos disponibles.

La articulación y coordinación entre estas acciones se tiene que dar en diversos niveles: entre instituciones, entre diferentes niveles de administración y a través de las etapas de desarrollo de la infancia. En este sentido, se ha propuesto identificar, orientar y articular la serie de prestaciones, bienes, servicios y transferencias que los Estados destinan a la infancia para garantizar los derechos de esta población (IIPI/OEI, 2017) en cada uno de los entornos donde se desenvuelve —el hogar, espacios de educación y salud, y la comunidad—, reconociendo que las características de esta cadena dependen en gran medida del contexto del país, y en particular del andamiaje institucional, las capacidades acumuladas de estas instituciones, los recursos disponibles y las políticas, y teniendo en cuenta también la diversidad de sus poblaciones en términos sociales, culturales, territoriales, económicos y políticos. Si bien en su formulación original la propuesta de la serie de prestaciones fue desarrollada para la primera infancia, este tipo de conceptualización puede ser útil para lograr una mayor coherencia y orientar las acciones estatales dirigidas a la infancia, adolescencia y juventud, creando así un encadenamiento virtuoso de oportunidades y favoreciendo el desarrollo de capacidades a lo largo del ciclo de vida.

4. El trabajo infantil, una grave violación de derechos en la infancia y un obstáculo patente para la realización de otros derechos

El trabajo infantil es una grave vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y genera impactos negativos profundos y perdurables a lo largo de la vida. Su ocurrencia se vincula directamente con la violación de otros derechos fundamentales de la infancia, como el derecho a la educación y a la salud, a un nivel adecuado de vida, al juego y al esparcimiento e, incluso, a la supervivencia. Además, afecta en mayor medida a los niños y niñas que experimentan otras formas de exclusión y vulneración de derechos, como aquellos que viven en situación de pobreza y en las zonas rurales, y los niños y niñas indígenas y afrodescendientes, coartando aún más sus trayectorias.

El trabajo infantil está fuertemente relacionado con los problemas estructurales que caracterizan a las sociedades latinoamericanas y caribeñas, entre ellos las persistentes desigualdades que se describieron en el capítulo I, así como los altos niveles de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad a esas situaciones y la falta de oportunidades adecuadas de trabajo decente para la población en edad de trabajar. También está relacionado con un complejo proceso de toma de decisiones dentro del hogar, que interactúa con esos factores estructurales y contextuales. La complejidad del fenómeno significa que su prevención y erradicación no tiene una respuesta única: reclama una política integral, capaz de abordar de forma coherente y completa la amplia gama de factores que influyen en que ocurra, teniendo en especial consideración el factor territorial, pues es un fenómeno que exhibe rasgos diferentes en los ámbitos rural y urbano. Además de representar una grave vulneración de los derechos del niño, el trabajo infantil deja huellas que se perpetúan a través de las generaciones, contribuyendo a explicar fenómenos como la reproducción intergeneracional de la pobreza y, en especial, la persistencia de la desigualdad. Es por eso que este fenómeno afecta el núcleo mismo de las posibilidades de desarrollo inclusivo de la región (Espejo y Robles, 2017).

El trabajo infantil es una realidad para 10,7 millones de niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe, cifra que corresponde al 5,3% de la población de 5 a 17 años de la región (OIT, 2017). Hubo una notoria reducción de la incidencia del trabajo infantil en la región desde los años noventa, momento en que los países de la región

empezaron a realizar esfuerzos significativos para medir, analizar y hacer frente a este problema. Estas cifras deben ser un impulso a la acción para erradicar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe en todas sus formas²⁵.

En la región es posible identificar diversas estrategias que de forma conjunta han reducido la incidencia del trabajo infantil. Por una parte, la disminución del trabajo infantil en décadas recientes se puede atribuir a los avances legislativos, particularmente a la ratificación del Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (Núm. 138) y el Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (Núm. 182) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la adecuación de normativas nacionales para reflejar los compromisos adquiridos en virtud de estos dos Convenios. A septiembre de 2017, 19 países de América Latina y 7 países del Caribe han ratificado el Convenio Núm. 138 y todos han ratificado el Convenio Núm. 182. En paralelo, se constatan avances en la fiscalización laboral para asegurar el cumplimiento de las normativas y muchos países han desarrollado planes nacionales o subnacionales para enfrentar el problema. La movilización de la sociedad civil ha sido muy relevante para aumentar la visibilidad y el posicionamiento del tema en la agenda pública y se han constituido organizaciones de carácter tripartito (compuestas por los Gobiernos, las organizaciones sindicales y las organizaciones de empleadores) que han contribuido significativamente a ese esfuerzo. El fortalecimiento de la evidencia empírica sobre esta problemática, tanto en lo referente a la medición (por ejemplo, a través de encuestas especializadas) como al diagnóstico en los países, ha dado mayor visibilidad al fenómeno en toda su complejidad y ha contribuido así a la acción y el seguimiento.

En el ámbito de las políticas, se pueden señalar los efectos positivos sobre la reducción del trabajo infantil de las políticas educativas y de protección social —en particular, de los programas de transferencias condicionadas—, y de las políticas, estrategias y planes específicos para combatir el trabajo infantil²⁶. En el ámbito educativo, el marcado avance de la universalización de la educación primaria que se produjo en las décadas de 1990 y 2000 tuvo el efecto de incorporar en mayor medida a los niños y niñas a la escuela; también se pueden señalar políticas dirigidas a aumentar las horas lectivas y mejorar la calidad de la educación. Por su parte, los programas de transferencias condicionadas también son un dispositivo importante para reducir el trabajo infantil en la región (De Hoop y Rosati, 2014; Edmonds y Schady, 2012). En la literatura se sugiere que es la combinación de la transferencia monetaria con intervenciones que inciden sobre el uso de los servicios de educación y salud lo que reduce la incidencia del trabajo infantil entre los niños de los hogares participantes, aunque en algunos estudios esta tendencia solo se constató en algunos grupos de niños, como aquellos que viven en zonas rurales y en hogares de ingresos más bajos (Dammert y otros, 2017). Se ha notado, asimismo, que para desincentivar el trabajo infantil el monto de la transferencia debe ser lo suficientemente alto.

También se han dado grandes pasos en la lucha contra el trabajo infantil en el ámbito regional. La Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil es una alianza entre 27 países que surgió con la finalidad de lograr la total eliminación del trabajo infantil en 2020, respondiendo así al llamado realizado en la Hoja de Ruta para Lograr la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil para 2016 y en las metas

²⁵ Es importante mencionar el gran vacío de información que existe sobre las peores formas de trabajo infantil, de acuerdo con la definición del Convenio Núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

²⁶ Las mejoras en los servicios básicos también son un factor para reducir el trabajo infantil, ya que liberan el tiempo de los niños (y, especialmente, de las niñas) de tareas como buscar agua (OIT, 2011). Asimismo, los programas que protegen ante riesgos del hogar en su conjunto, como el aseguramiento en materia de salud, pueden reducir la dependencia del trabajo infantil (OIT, 2013).

de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente²⁷, que fueron ratificadas en la Tercera Conferencia Global sobre el Trabajo Infantil (2013), a través de la Declaración de Brasilia sobre el Trabajo Infantil. Con la Iniciativa Regional se busca retirar del trabajo peligroso y del trabajo, en general, a los niños, niñas y adolescentes que participan en estas actividades e interrumpir la trayectoria de trabajo infantil mediante la prevención y la protección. Entre sus líneas de acción están la promoción de políticas de prevención y eliminación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente permitido; el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el marco normativo; el fortalecimiento de los modelos de atención directa; la sensibilización sobre los efectos perniciosos del trabajo infantil entre organizaciones de empleadores, trabajadores y la familia, entre otros, para reducir la tolerancia social al mismo, y el trabajo intersectorial encaminado a erradicar el trabajo infantil (OIT, 2014).

La eliminación del trabajo infantil se transformó en una meta global, al ser incorporada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En reconocimiento de las profundas consecuencias negativas que el trabajo puede tener en la vida de niños y adolescentes, en la meta 8.7 de los ODS se visibiliza este problema y se acuerda poner fin al trabajo infantil en todas sus formas de aquí a 2025. La persistencia de este problema se debe en parte a factores culturales, pues hasta hace muy poco tiempo el trabajo infantil se consideraba natural y no se reconocían sus efectos negativos ni su carácter de violación de derechos. La complejidad del fenómeno, combinada con el escenario económico complejo que se describió en la primera sección y las preocupantes reducciones de cobertura e inversión de los programas de transferencias condicionadas en algunos países (que se detallan en el capítulo III), llama no solo a redoblar esfuerzos para evitar un retroceso, sino también a emprender acciones para acelerar el ritmo de disminución del trabajo infantil, a fin de lograr su erradicación para el año 2025, como se establece en la meta 8.7 de los ODS.

5. Programas para la superación de la pobreza

América Latina y el Caribe tiene el gran desafío de cumplir con el Objetivo 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”. En la región, información reciente confirma la sobrerrepresentación de la población de niños, niñas y adolescentes en los quintiles de menores ingresos, situación que afecta en especial a afrodescendientes e indígenas y a aquellos que residen en zonas rurales (CEPAL, 2017a).

La pobreza infantil no solo es un problema dramático en sí mismo, por lo que representa en términos de la vulneración de derechos, sino que es también un eslabón central en la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2015b). La pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida es acumulativa y multidimensional. Para los niños afectados por este flagelo, la carencia de una nutrición adecuada, la falta de acceso a servicios de salud y de estimulación temprana y educación, entre otras privaciones, se traducen en una reducción de oportunidades (Espíndola y otros, 2017).

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) actúan a través de canales simultáneos para reducir la pobreza mediante el aumento de recursos monetarios de las familias y el fomento al desarrollo de capacidades de sus miembros. En la actualidad son un componente importante de los sistemas de protección social en muchos países de la región y, en la medida en que están dirigidos a familias con niños y adolescentes

La pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida es acumulativa y multidimensional. Para los niños afectados por este flagelo, la carencia de una nutrición adecuada, la falta de acceso a servicios de salud y de estimulación temprana y educación, entre otras privaciones, se traducen en una reducción de oportunidades.

²⁷ La Hoja de Ruta fue adoptada por los países en la Segunda Conferencia Global sobre el Trabajo Infantil, realizada en 2010 en La Haya (Países Bajos). La Agenda Hemisférica de Trabajo Decente fue presentada por el Director General de la OIT a la XVI Reunión Regional Americana de la Organización, realizada en Brasilia en mayo de 2006, con la participación de representantes de Gobiernos y organizaciones sindicales y de empleadores de los países de América Latina y el Caribe, así como de los Estados Unidos y el Canadá. Véanse mayores detalles en Abramo (2015).

(y, en menor grado, también con jóvenes) en situación de pobreza o pobreza extrema (aunque no exclusivamente), han reorientado estos sistemas a favor del bienestar en estas etapas del ciclo de vida (Rossel, Rico y Filgueira, 2015). Mediante la vinculación con sus prestaciones y actividades, estos programas pueden servir como puerta de acceso de las personas pobres y vulnerables a sistemas integrales de protección social²⁸.

Hoy la región cuenta con 30 PTC en 20 países, lo que refleja la centralidad que estos programas han adquirido en las políticas públicas de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Pese a su presencia extensa, estos programas son muy heterogéneos en cuanto a sus características de componentes, cobertura, montos transferidos, papel que cumplen y aplicación de las condicionalidades, entre otras²⁹.

A diferencia de muchas otras políticas en el ámbito social, los PTC han sido objeto de numerosas evaluaciones. Como ha señalado la CEPAL (2015b), existe evidencia sobre la expansión del acceso a las escuelas y a los servicios de salud por parte de los niños, niñas y adolescentes de las familias participantes en estos programas, así como resultados positivos en el aprendizaje, el estado de salud y la situación nutricional. Estos hallazgos han sido confirmados por metaanálisis recientes (Baird y otros, 2014; Owusu y Cross, 2014), si bien los efectos positivos de la participación en PTC sobre los indicadores de bienestar infantil se diferencian según zona de residencia, sexo, edad y duración de la participación en el programa (Cecchini y Veras Soares, 2014; Fernald e Hidrobo, 2011; De Brauw y otros, 2014; Perova y Vakis, 2010). Finalmente, es difícil, sobre la base de estas evaluaciones, identificar el canal a través del cual se logran los resultados mencionados, así como la relación de causalidad que existe entre ellos. En particular, no se sabe si los efectos positivos se deben solamente al incremento del ingreso disponible de las familias pobres (efecto ingreso) o a su combinación con los compromisos que deben cumplir para obtener las transferencias (efecto condicionalidades) (Cecchini, 2013). Un efecto positivo de estos programas a nivel macro ha sido un aumento de la demanda de los servicios, lo que ha reducido las barreras de acceso y ha ampliado la oferta de los servicios, acercando así a las poblaciones en situación de exclusión al Estado y al abanico de políticas sectoriales y programas de promoción social.

Pese a las diferencias que exhiben estos programas, se pueden identificar algunos desafíos comunes. Un desafío relevante, desde el punto de vista del cumplimiento de los derechos de la infancia, son las barreras que aún persisten en el acceso a servicios de calidad y los déficits de infraestructura para ciertas poblaciones participantes en los PTC, por ejemplo, a nivel territorial. Si bien la falta de acceso y el déficit de infraestructura no son causados por los PTC, pueden limitar la posibilidad de cumplir con las condicionalidades (León, 2017; Rossel, Rico y Filgueira, 2015). La efectividad de estos instrumentos de política en cuanto a sus impactos sobre el bienestar infantil depende en gran medida de la realización de mejoras significativas en la provisión y en el acceso a servicios básicos, así como de la mejora en el acceso y la calidad de los servicios universales de salud y educación. Los programas de transferencias monetarias para la superación de la pobreza y los avances en la cobertura y la calidad de los servicios sociales deben ir de la mano para lograr mejoras a largo plazo en el bienestar de la población, en general, y de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes,

²⁸ Sin embargo, los PTC han sido objeto de críticas (véase, por ejemplo, CEPAL, 2013 y Sepúlveda, 2014). Un importante debate se refiere a la existencia de las condicionalidades, que imponen requisitos a las familias pobres (cuyo cumplimiento recae, sobre todo, en las mujeres participantes), distinguiendo así entre pobres “merecedores” y “no merecedores”, y las implicaciones que esto tiene desde un enfoque de derechos. En la región, la evidencia sobre el impacto de las condicionalidades es muy limitada y los estudios disponibles están basados en metodologías empíricas poco robustas (Benedetti, Ibararán y McEwan, 2016). Se requiere por ello de mayor evidencia y una muy cuidadosa consideración del impacto que puede tener la eventual remoción de las condicionalidades (en el contexto socioeconómico actual) sobre el bienestar de los hogares participantes, su acceso a servicios sociales y el uso que hacen de ellos (CEPAL, 2017a).

²⁹ Véase una descripción de los objetivos y tipos de PTC en la región en Cecchini y Martínez (2011).

en particular, y para combatir las causas de la pobreza y la desigualdad, así como su carácter intergeneracional.

Por otra parte, como ha señalado la CEPAL (2015b), es difícil que el impacto de los PTC sobre los ingresos de los hogares trascienda la duración de las transferencias si estas no se complementan con otros programas o intervenciones orientados a fomentar la inserción laboral y productiva de sus destinatarios. Es por eso que la dimensión laboral ha adquirido mayor importancia en los PTC y muchos de estos programas ahora incluyen elementos para favorecer la inclusión productiva y laboral de los participantes. No obstante, los datos muestran que la participación en estos programas no ha tenido el impacto ocupacional esperado, debido a las limitadas opciones laborales, las muy precarias estructuras de oportunidades locales y, especialmente en el caso de las mujeres, las barreras para acceder a empleos de calidad (debido a diversos factores, entre los que se encuentra la desigual carga de trabajo de cuidado que asumen las mujeres)³⁰. En una región marcada por la informalidad laboral y las desigualdades de oportunidades, la inclusión laboral de personas con bajos niveles de educación y que carecen de aptitudes para el trabajo es dificultosa. Los déficits de formación educacional y de desarrollo de aptitudes, la debilidad de los vínculos con el sector privado generador de empleo, la escasez de oportunidades laborales en el territorio y la discriminación basada en cuestiones de género, etnia y raza conspiran contra la factibilidad de que estos programas logren impulsar procesos dinámicos de incorporación de los más pobres y vulnerables al mercado laboral (CEPAL, 2015b). Se requiere, por lo tanto, una coordinación de las políticas de superación de la pobreza con la política macroeconómica, las políticas de desarrollo productivo y las políticas de mercado de trabajo, y su vinculación con las reformas generales de política social (véase el capítulo III).

Uno de los aspectos innovadores de los PTC, que tiene especial relevancia en el contexto de la integralidad e indivisibilidad de los derechos en la infancia, es su propuesta de articular las acciones en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición, adoptando así una óptica multidimensional del bienestar de los niños y adolescentes participantes. Pero lograr esta articulación es complejo. Se ha notado que algunos programas están desvinculados de las políticas de protección social y de las de educación, que no son parte de una estrategia más amplia de mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación o la salud y que no siempre conectan a los participantes con otros componentes del sistema de protección social (Marco, 2012). Por lo tanto, se requiere construir puentes más sólidos con las políticas sectoriales universales.

En la coyuntura actual, un evidente desafío son las preocupantes disminuciones de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas en algunos países. Existe evidencia de los impactos negativos que ello puede tener sobre el bienestar infantil. En el Ecuador, en 2009, dos años después de que los hogares perdieran la transferencia monetaria del Bono de Desarrollo Humano luego de haberla recibido por siete años, los niños tenían un peso menor, eran de talla más baja y tenían una mayor probabilidad de sufrir desnutrición crónica respecto a los niños que seguían recibiendo la transferencia. Este efecto se explica por la reducción del consumo de alimentos en los hogares que perdieron las transferencias (Buser y otros, 2014). Esto es un fuerte llamado a que los hogares que salen de los programas no se desprendan de su derecho a la protección social, para evitar impactos negativos en el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que ya se encuentran en una situación de vulnerabilidad, lo que, a la vez, es contraproducente en relación con los esfuerzos en favor del desarrollo inclusivo a largo plazo.

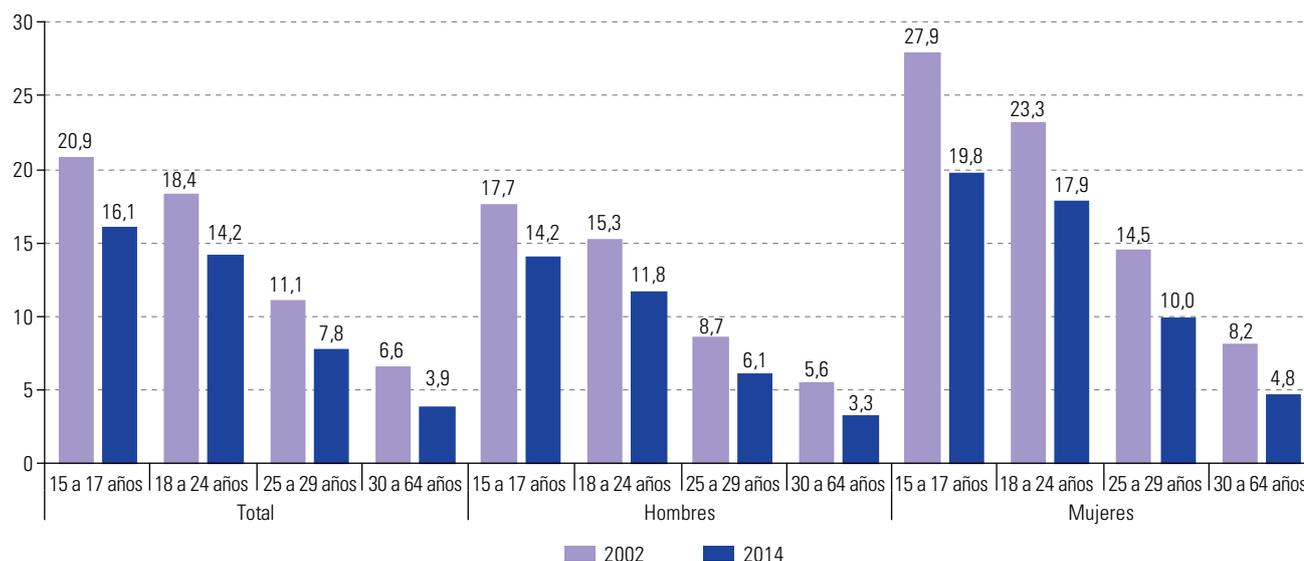
³⁰ Cabe señalar que la generación de oportunidades productivas no es responsabilidad de un programa de transferencias monetarias, sino de una política económica que promueva el crecimiento sostenido y la generación de trabajo decente.

6. Consolidación de las bases para el desarrollo sostenible: aumentar las capacidades de los jóvenes y facilitar la construcción de trayectorias de trabajo decente

Los más de 162 millones de jóvenes de entre 15 y 29 años que viven en América Latina y el Caribe son agentes centrales para lograr el cambio productivo y el desarrollo sostenible. Sin embargo, en América Latina y el Caribe las brechas intergeneracionales —entre jóvenes y adultos—, así como las de género y condición étnico-racial también se manifiestan con mucha claridad en los indicadores del mercado laboral, por ejemplo en las tasas de desempleo (véase el gráfico II.6)³¹.

Gráfico II.6

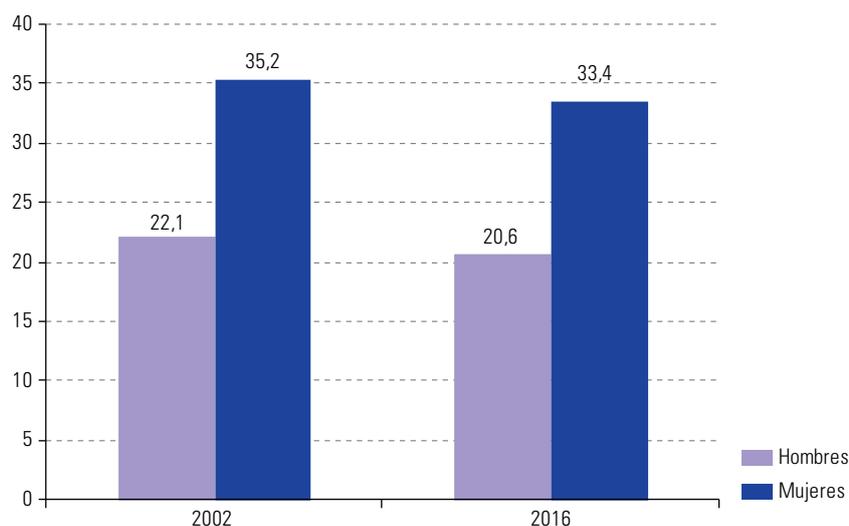
América Latina (18 países): tasas de desempleo por sexo y tramo de edad, alrededor de 2002 y 2014^a
(En porcentajes)



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 Promedio simple de las cifras de los países. Se incluyen datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Asimismo, cabe destacar que el Caribe tiene una de las tasas de desempleo juvenil más altas del mundo (véase el gráfico II.7), fenómeno que puede estar relacionado con diversos factores, como la baja calidad de la educación y la formación, que no son adecuadas para las necesidades del mercado de trabajo. La adquisición de aptitudes laborales puede ser aún más difícil para los jóvenes caribeños que viven en zonas rurales, debido a la estructura del mercado de trabajo y la falta de transporte, así como la lejanía de los destinos turísticos (donde se presentan las mayores oportunidades de empleo), lo que dificulta su empleabilidad (CARIBANK, 2015). Como resultado de la incapacidad de las economías locales para absorber el trabajo de los jóvenes graduados, los países del Caribe experimentan altos niveles de emigración de sus jóvenes.

³¹ Las brechas de género y etarias se evidencian independientemente de la zona de residencia: son las mujeres jóvenes, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales, las que presentan mayores tasas de desempleo. A su vez, de acuerdo con la información censal de la ronda de 2010, la tasa de desempleo de las personas afrodescendientes es superior a la de las no afrodescendientes en 8 de los 11 países de los que se dispone de datos (las excepciones son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de)) (CEPAL, 2017a).

**Gráfico II.7**

El Caribe (10 países): tasa de desempleo por sexo entre los 15 y 24 años de edad, 2002 y 2016^a
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

^a Promedio simple de los siguientes países: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

En varias de las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconoce la centralidad de la capacitación para la población joven y su plena incorporación en el mercado de trabajo, como una condición necesaria para transitar hacia sociedades más igualitarias en una senda de desarrollo sostenible. Es necesario invertir ahora para poder hacer frente a los desafíos que generará el mercado laboral futuro y para asegurar que los jóvenes sean capaces de sostener las economías y las sociedades futuras de la región. Avanzar en esta dirección debe ser un componente fundamental de la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Los jóvenes de hoy tienen mayores niveles de educación que las generaciones de más edad y una mayor cercanía a las tecnologías digitales. Pero ¿cómo se adecuarán esa educación y esas habilidades a las nuevas realidades y demandas generadas en el nuevo escenario laboral?

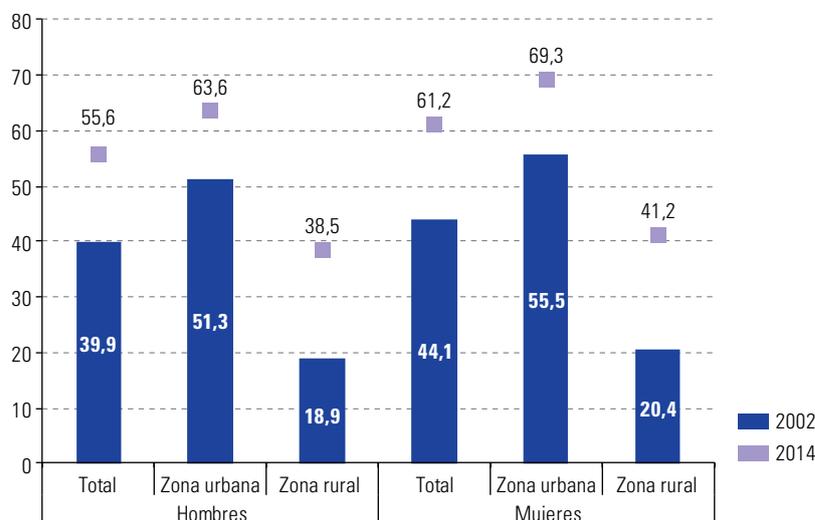
En el contexto de un mercado laboral cambiante (véase el capítulo III), pueden mencionarse tres líneas en las que es imprescindible actuar: i) desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones como un pilar fundamental para lograr un cambio en la estructura productiva; ii) estrategias que permitan la construcción de trayectorias de trabajo decente (Abramo, 2013; CEPAL, 2016c) para lograr una buena inserción en el mercado laboral, en empleos productivos y de calidad, con mejores ingresos y acceso a derechos y a la protección social, y iii) políticas que faciliten la conciliación entre la educación o capacitación, el trabajo y la vida familiar. Por otra parte, como ha planteado la CEPAL (2016a), las desigualdades que enfrentan los jóvenes se entrecruzan con las desigualdades socioeconómicas, de género, étnico-raciales y territoriales, potenciándose y encadenándose a lo largo del ciclo de vida. Estas desigualdades han generado una marcada segmentación en los niveles educativos, las capacidades y, por ende, las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes y su acceso a mecanismos de protección social. En una economía que requerirá nuevas capacidades, particularmente aquellas basadas en las ciencias, las matemáticas y las tecnologías, cerrar las brechas en materia de las capacidades y las posibilidades de construcción de trayectorias de trabajo decente para todos será clave a fin de que —como se plantea en la Agenda 2030— nadie se quede atrás. Los datos sobre conclusión de la enseñanza secundaria son elocuentes y la vez preocupantes, considerando que este es el nivel requerido para tener una probabilidad

Es necesario invertir ahora para poder hacer frente a los desafíos que generará el mercado laboral futuro y para asegurar que los jóvenes sean capaces de sostener las economías y las sociedades futuras de la región. Avanzar en esta dirección debe ser un componente fundamental de la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

de vivir en condiciones de pobreza menor que el promedio de la población (Trucco y Ullmann, 2015): el 61,5% de los jóvenes y el 58,8% de las jóvenes en zonas rurales no concluyen este ciclo de la educación (véase el gráfico II.8).

Gráfico II.8

América Latina (14 países): conclusión de la educación secundaria de los jóvenes de entre 20 y 24 años, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014^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 Promedios simples de las cifras de los siguientes 14 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y República Dominicana.

a) La educación y formación técnico-profesional, eje clave en la construcción de capacidades

A fin de asegurar que las nuevas generaciones adquieran las habilidades y competencias que va a requerir el mercado laboral del futuro (véase el capítulo III), se deben implementar una serie de medidas para mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, y actuar de manera concertada para igualar las oportunidades y los resultados en el campo educativo. Entre otros elementos, las nuevas tendencias mundiales de transformación del mundo del trabajo se traducen en un aumento de la importancia de la educación técnico-profesional. Se trata de una formación de plazo más corto, que facilita la inserción laboral del estudiante en nichos específicos, promoviendo transiciones más efectivas. Otra ventaja de este tipo de formación es que puede abrir un espacio para la actualización de capacidades tecnológicas a fin de enfrentar las transformaciones que están ocurriendo en la actualidad y hacer realidad el concepto de educación a lo largo de la vida (permitiendo entradas y salidas al sistema de manera certificada) (Mercadante, 2017; Trucco y Ullmann, 2015).

A nivel mundial existe un interés renovado y generalizado por la educación y formación técnico-profesional, reconociéndose su potencial para responder a los desafíos de equidad, productividad y sustentabilidad. Por otra parte, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se le asigna un rol fundamental, al incluir una meta específica, la 4.3, referente a "asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria". Se insta así explícitamente a los Estados a propiciar el acceso igualitario y con calidad a esta educación y a aumentar el número de jóvenes y adultos que cuenten con competencias técnicas y profesionales para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. En los países de América Latina y el Caribe, la educación y formación técnico-profesional es parte fundamental de la oferta formativa de nivel secundario y superior. Por su carácter práctico y aplicado, pero en especial por

su promesa de facilitar transiciones tempranas al mercado de trabajo, la educación y formación técnico-profesional es una opción atractiva, principalmente para estudiantes de menores niveles de ingreso. Es por eso que, en comparación con los programas secundarios de tipo más académico o general, es común que exista una mayor presencia de estudiantes de estratos bajos en esta modalidad de educación.

En un estudio regional realizado recientemente por la CEPAL (Sevilla, 2017), se constató que en la mayoría de los países existen iniciativas de educación técnico-profesional en curso, algunas más integrales o estructurales que otras. No obstante, los énfasis puestos en los distintos niveles de este tipo de enseñanza varían entre los países. En aquellos donde aún persisten altos niveles de deserción en la educación secundaria y, consecuentemente, tasas de conclusión bajas o moderadas, la atención está centrada en potenciar los programas técnicos escolares, incluso en la educación secundaria baja (correspondiente al nivel 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE)³²) (IEU/OCDE/Eurostat, 2016). En cambio, en países donde existe una mayor demanda por educación superior, dado que las tasas de conclusión de la enseñanza secundaria son relativamente altas, el foco está puesto en la educación técnica de nivel terciario, desplegándose solo esfuerzos marginales en la de nivel secundario.

En relación con su estructura, se advierte que en América Latina, con pocas excepciones, el esquema de provisión de la educación y formación técnico-profesional que domina en los sistemas escolares es el segmentado, en que esta educación se imparte en forma paralela a la oferta académica. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los países europeos, donde usualmente para cada modalidad educativa existe una escuela diferente, en la región es común que los centros educacionales tengan una oferta mixta, en que se imparte tanto educación técnica como educación general. Otra particularidad de la región es la edad relativamente mayor en que se realiza la diferenciación entre ambos tipos de educación, ya que en la mayoría de los países la educación y formación técnico-profesional se ubica exclusivamente en la educación secundaria alta (correspondiente al nivel 3 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE)). En general, la tendencia en la región ha sido la de postergar el inicio de esta educación y en algunos casos extenderla un año más en relación con los planes de estudios académicos. Independientemente de ello, los establecimientos que imparten educación y formación técnico-profesional suelen integrar los ciclos de educación secundaria baja y alta, por lo que la elección de especialidades de los estudiantes al iniciar este segundo ciclo se limita a la oferta formativa existente en su establecimiento.

En el nivel de educación superior, la educación y formación técnico-profesional es ofrecida comúnmente en un entorno institucional propio paralelo al universitario, donde coexisten un variado conjunto de instituciones que, en función de su naturaleza jurídica, pueden ofrecer distintas alternativas de titulación. Sin embargo, con pocas excepciones, se trata de programas de estudio recientes que todavía no están posicionados entre los estudiantes y tampoco entre los empleadores y cuya efectividad aún se desconoce. En este espacio de provisión, la disyuntiva de las políticas públicas en materia de educación y formación técnico-profesional está entre su tratamiento individual o su consideración como parte integral de la educación superior. La clave, en este sentido, es incluirla en las medidas que se implementen en este nivel, pero reconociendo su especificidad, no solo en el discurso, sino también mediante mecanismos y dispositivos concretos, en particular en materia de financiamiento y aseguramiento de la calidad.

³² Véase *Manual Operativo CINE 2011. Directrices para clasificar programas nacionales de educación y certificaciones relacionadas* [en línea] <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9615024e.pdf?expires=1504556783&id=id&accname=guest&checksum=7EB8E1E075BF8B4E29A9F504014FAC59>.

Es importante que la educación y formación técnico-profesional, particularmente en la enseñanza secundaria, esté articulada con la formación general y propedéutica. Este tiene que ser un campo que complementa la formación general, no que se aparta de ella. No debe sustituir una formación de competencias generales, que son además esenciales para la plena ciudadanía en las sociedades de hoy.

En cuanto a la articulación de la educación y formación técnico-profesional con los sectores productivos, en general los proveedores de esta educación en la región no logran estrechar sus vínculos con las empresas, lo que no favorece la formación en los lugares de trabajo de los estudiantes ni tampoco la participación sistemática de empleadores en el desarrollo curricular de los programas formativos de esta educación. Las razones son diversas; entre ellas, se incluye la ausencia de espacios formales de encuentro entre los sectores educativo y empresarial, lo que resulta más crítico en países donde la gobernanza de esta educación está fragmentada institucionalmente. Esta falencia permanente en la región requiere de un abordaje que traspase las fronteras de los Ministerios de Educación de los países y que, en busca de una mayor efectividad, sea asumido desde instancias superiores, con miras a involucrar también a otras carteras del Gobierno.

Un desafío mayor de estos programas es construir una cultura de innovación en la escuela y en el mundo productivo, especialmente en las nuevas generaciones, mediante una formación que desarrolle una actitud orientada a lograr una producción de calidad a menores costos, buscando la incorporación de innovaciones tecnológicas. La educación y formación técnico-profesional requiere estar cada vez más articulada con las políticas públicas de apoyo a la innovación, la inclusión productiva y el estímulo al emprendimiento y el cooperativismo (Mercadante, 2017).

Se espera que esta modalidad de educación contribuya a la igualdad de oportunidades en distintos ámbitos, brindando alternativas atractivas y pertinentes de aprendizaje. Para ello, se requiere dotarla de estándares de calidad y dejar fuera sesgos de género que limiten el acceso y la participación de las mujeres en esferas ocupacionales específicas (Sepúlveda, 2017). También se requiere promover políticas específicas para grupos desfavorecidos, incluidos quienes desertan del sistema escolar (Sevilla, 2017) y medidas de acción afirmativa (y acompañamiento) para jóvenes que han sido discriminados y excluidos de estas esferas, como jóvenes de escasos recursos, jóvenes indígenas y afrodescendientes y jóvenes con discapacidad. La brecha salarial entre las personas ocupadas que tienen este tipo de formación y las que tienen formación general (o universitaria) ayuda a explicar por qué, históricamente, los cursos en este ámbito han sido objeto de poca valoración social. Este problema se ha agravado con la creación de sistemas dualistas y excluyentes, que limitan el acceso de la población que ha seguido una formación técnica a la continuación de estudios superiores. Por eso es importante que la educación y formación técnico-profesional, particularmente en la enseñanza secundaria, esté articulada con la formación general y propedéutica. Este tiene que ser un campo que complementa la formación general, no que se aparta de ella. No debe sustituir una formación de competencias generales, que son además esenciales para la plena ciudadanía en las sociedades de hoy (Mercadante, 2017).

b) Políticas de inclusión laboral de jóvenes: fortalecimiento del eslabón entre los pilares social y económico del desarrollo sostenible

Los cambios en el sistema educativo y los aumentos en las capacidades de los jóvenes tienen que ir acompañados de una ampliación de las oportunidades de trabajo decente, ya que, pese a sus mayores niveles de educación y habilidades, son los jóvenes los que hoy resultan más afectados por el desempleo, la inestabilidad laboral, la informalidad y los bajos salarios. La CEPAL (2017a) ha señalado que esta contradicción —entre contar con mayores niveles de educación y a la vez tener una inserción laboral más débil— es especialmente aguda en el caso de las mujeres jóvenes, y aún más en el caso de las jóvenes mujeres indígenas y afrodescendientes, y que este inicio precario de la trayectoria laboral puede resultar determinante en sus posibilidades futuras (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Más allá del imperativo ético y de la perspectiva de derechos, desde un punto de vista de la eficiencia económica es necesario aprovechar las capacidades de todos los jóvenes,

en particular de aquellos que han sido tradicionalmente discriminados y excluidos del mercado laboral, como las mujeres, los jóvenes indígenas y los afrodescendientes, los jóvenes con discapacidad y los que viven en las zonas rurales.

Existe una gran variedad de políticas, programas e iniciativas que favorecen la integración laboral de los jóvenes, que operan en los niveles escolar, macroeconómico y del mercado laboral (Gontero y Weller, 2015; Trucco y Ullmann, 2015). A través de estas iniciativas se busca incidir sobre la demanda (mediante programas de creación directa de empleos, subsidios a las empresas destinados a la creación de empleo para jóvenes y medidas de acción afirmativa para la contratación de jóvenes, en especial aquellos que experimentan múltiples formas de exclusión y discriminación), realizar intermediación laboral y, en especial, incidir sobre la oferta. Estos programas se centran en iniciativas de capacitación y formación, incluidos el desarrollo de habilidades blandas, talleres de orientación para el mundo del trabajo y cursos de introducción al trabajo, promoción de la iniciativa empresarial y del empleo independiente, servicios o programas públicos de empleo y asistencia en la búsqueda de trabajo, y políticas de primer empleo y promoción del trabajo (véase el capítulo III).

Respecto de estos programas, es preciso mencionar que tienden a tener un alcance limitado y, por lo general, una débil relación con la política productiva y económica. Esta debilidad limita los esperados logros positivos que pueden alcanzar: sirve de poco capacitar y formar si el mercado laboral no tiene la capacidad de absorber esta oferta y generar oportunidades de trabajo decente para los y las jóvenes, especialmente aquellos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad o que viven en zonas remotas.

Para facilitar la construcción de trayectorias de trabajo decente, las políticas de inclusión laboral juvenil deben ir más allá de la capacitación y fortalecer el vínculo entre los pilares social y económico del desarrollo sostenible. Se requieren, por lo tanto, políticas integradas e intersectoriales que actúen en conjunto en diversos ámbitos (CEPAL, 2015b):

- promoción de estrategias que faciliten la transición entre la escuela y el trabajo;
- ampliación de la formalización del trabajo y el acceso a la protección social (incluidos los cuidados);
- consideración de las necesidades específicas de los jóvenes, incluidas las de las mujeres jóvenes, los jóvenes indígenas y afrodescendientes, los jóvenes con discapacidad, los jóvenes migrantes y los jóvenes que residen en zonas rurales o territorios rezagados, ya que la efectividad de estas políticas puede diferir en situaciones particulares;
- fomento de la participación activa de jóvenes y otros actores relevantes en el diseño e implementación y monitoreo de los programas;
- promoción de los emprendimientos juveniles;
- implementación de medidas antidiscriminatorias y de acción afirmativa para cerrar las brechas de género, condición de discapacidad y condición étnico-racial en los ámbitos de la educación y el mercado laboral, e
- inclusión de los jóvenes y las temáticas relevantes para los trabajadores jóvenes en los procesos de negociación colectiva y diálogo social.

Finalmente, para muchos jóvenes de la región la migración internacional, tanto a países que tradicionalmente reciben un alto volumen de migrantes latinoamericanos y caribeños como a nuevos países de destino, seguirá siendo una importante opción para encontrar trabajo. En un contexto geopolítico sensible, es especialmente crítico proteger los derechos de los jóvenes migrantes, con independencia de su estatus legal, en particular por su derecho a la educación y a la capacitación profesional, a un trabajo decente y a mecanismos de protección social.

Para facilitar la construcción de trayectorias de trabajo decente, las políticas de inclusión laboral juvenil deben ir más allá de la capacitación y fortalecer el vínculo entre los pilares social y económico del desarrollo sostenible. Se requieren, por lo tanto, políticas integradas e intersectoriales que actúen en conjunto en diversos ámbitos.

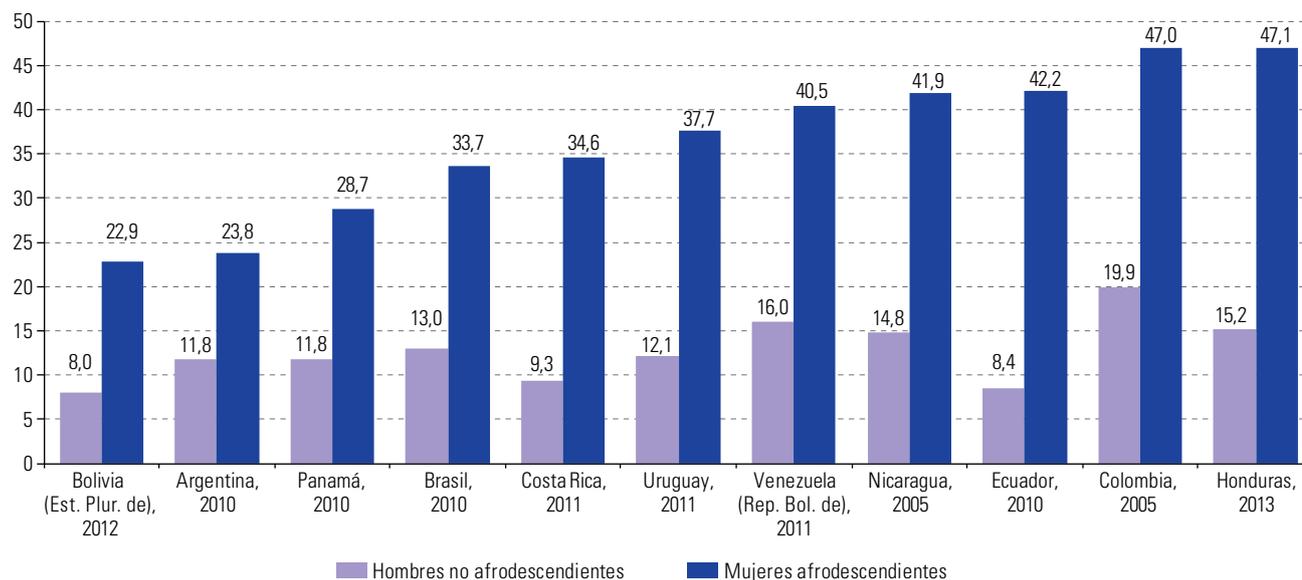
c) Políticas para la conciliación entre los estudios, el trabajo y la vida personal y familiar

Durante la juventud se definen aspectos que marcarán la vida adulta, como la finalización de los estudios, la adquisición de competencias, el inicio de la trayectoria laboral y, en muchos casos, la configuración de una unión o familia propia, hitos que frecuentemente no siguen una trayectoria lineal.

En este marco, un desafío central es responder a la necesidad de conciliación entre la educación, el trabajo y la vida personal y familiar de los jóvenes³³. De los 30 millones de jóvenes latinoamericanos que no están estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo, más del 70% son mujeres, que en muchos casos dejaron el trabajo o la escuela debido a la maternidad y que encuentran dificultades para volver a sus actividades, por carecer de apoyo para el cuidado de sus hijos, es decir, debido a la alta carga de trabajo doméstico no remunerado que asumen (Trucco y Ullmann, 2015). Al considerar la dimensión racial en esa discusión, se evidencia el entrecruzamiento de las desigualdades de género y raza. En 11 países de los que se dispone de información censal (ronda de los censos de 2010), la comparación entre el porcentaje de jóvenes mujeres afrodescendientes que no estudian ni están ocupadas en el mercado de trabajo y el porcentaje de jóvenes hombres no afrodescendientes en la misma situación revela brechas profundas: el primero por lo menos duplica al segundo, como ocurre en el caso de la Argentina, y llega a quintuplicarlo con creces en el Ecuador. En la mayoría de los países considerados la relación entre ambos porcentajes se sitúa entre 2,5 y 4,0 veces (véase el gráfico II.9).

Gráfico II.9

América Latina (11 países): proporción de mujeres afrodescendientes y de hombres no afrodescendientes de entre 15 y 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, censos de la ronda de 2010 (En porcentajes)



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

³³ Véase una discusión al respecto en Abramo (2013); Corrochano y Abramo (2016); Abramo, Abramo y Corrochano (2017).

Esa situación, por un lado, representa un obstáculo de gran magnitud para la construcción de las trayectorias de trabajo decente y la autonomía económica de los jóvenes, hombres y mujeres, que se encuentran en ella, y para la ampliación de sus posibilidades de superar situaciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión. Por otro lado, constituye un enorme desperdicio de recursos productivos, en una región en la que es clave aumentar la productividad y la capacidad de innovación. Reducir significativamente el número de jóvenes que se encuentran en esa situación exige políticas integradas en los ámbitos educacional, del mercado de trabajo y de la protección social, en especial en lo que se refiere a la construcción de sistemas de cuidado. También hay que señalar la situación y las necesidades de conciliación específicas de los aproximadamente 15 millones de jóvenes que estudian y trabajan, que con frecuencia viven en los hogares más vulnerables desde el punto de vista económico (Trucco y Ullmann, 2015)³⁴.

Los lineamientos para lograr una mejor conciliación entre estas esferas incluyen:

- crear mecanismos que permitan el acceso, la continuidad y la reinserción escolar de las jóvenes madres y de los jóvenes padres;
- construir o expandir sistemas de cuidados, orientados no solo a la infancia, sino también a personas mayores y personas con discapacidad, como parte de los sistemas de protección social;
- implementar políticas que promuevan la corresponsabilidad en los quehaceres domésticos y los cuidados en el ámbito familiar;
- expandir y respetar las licencias de maternidad, paternidad y parentales, así como las licencias y horarios especiales de estudio para trabajadores y trabajadoras estudiantes, según las disposiciones del Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Núm. 183) y el Convenio sobre la Licencia Pagada de Estudios, 1974 (Núm. 140) de la OIT;
- flexibilizar las jornadas laborales para los y las jóvenes trabajadores estudiantes, para prevenir el aumento de vínculos informales y precarios;
- mejorar los mecanismos para la movilidad intraurbana, a fin de facilitar los desplazamientos entre los lugares de estudio y de trabajo y el hogar, así como reducir su duración, y
- aprovechar las tecnologías digitales para fomentar el trabajo y la educación desde el hogar.

7. El ejercicio de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad en América Latina y el Caribe

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948, se explicita que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Sin embargo, en la región millones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad experimentan una aguda vulneración de derechos y discriminación, incluida la negación de acceso a la educación, el empleo, la salud, el esparcimiento y la participación, lo que impide que se desarrollen de manera integral y que alcancen su máximo potencial.

³⁴ La Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud y el Plan Nacional de Trabajo Decente para la Juventud del Brasil constituyen ejemplos interesantes de un marco estratégico integral y orientador de políticas públicas y estrategias sindicales y empresariales que avancen en esa dirección. La Agenda, lanzada en 2011, fue totalmente consensuada en un proceso de discusión tripartito entre el Gobierno federal brasileño y las organizaciones sindicales y de empleadores. Véanse más detalles en Abramo (2013), Corrochano y Abramo (2016) y Abramo, Abramo y Corrochano (2017).

Asimismo, pueden ser víctimas de violencia, incluida la violencia sexual, por parte de familiares o terceros.

Lograr la plena inclusión de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad en todas las esferas de la sociedad es un compromiso impostergable. Uno de los desafíos principales que enfrenta la sociedad en su conjunto para que sea posible el pleno ejercicio de los derechos de esta población es superar el anclaje en el concepto tradicional de discapacidad. Desde esta mirada invalidante, que niega su posibilidad de empoderamiento, el niño o la niña con discapacidad son vistos como individuos vulnerables, sin que se reconozca que las situaciones de su entorno, como la pobreza, la discriminación y la falta de accesibilidad son las que hacen que vivan en una situación de vulnerabilidad. Para este cambio de perspectiva se requiere una transformación cultural profunda que se base en la valoración de la diversidad humana (Ullmann, 2017). Como sociedad hemos iniciado este proceso de transformación, y este se ve reflejado, por ejemplo, en el tránsito hacia los enfoques biopsicosocial y social de la discapacidad, pero se requieren acciones dirigidas a combatir la discriminación y cambiar la manera en que abordamos la diferencia.

La exclusión del ámbito educativo en todos los niveles no solo es una vulneración grave de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sino que además limita sus posibilidades de participación en otras esferas de la sociedad en igualdad de condiciones. Esta exclusión se debe a barreras de accesibilidad física (por ejemplo, a las escuelas o el transporte), barreras en el contexto escolar (por ejemplo, falta de materiales de aprendizaje, de capacitación de los profesores o de currículos adaptados), barreras financieras y barreras actitudinales por parte de algunos profesores, alumnos y padres y madres. A medida que avanza el ciclo educativo, se reduce aún más la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad. El acceso a la educación es aún más restringido para aquellos que viven en zonas rurales y aquellos de hogares pobres. Asimismo, las posibilidades de inclusión en el ámbito educativo dependen en gran medida del tipo y la severidad de la discapacidad que se experimenta. Expandir el acceso a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad en todos los niveles debe ser una prioridad. Los beneficios de la inclusión de niños y niñas con discapacidad en las escuelas en conjunto con los demás niños y niñas son innegables, no solo en cuanto a su aprendizaje, alfabetización y aumento en autonomía y autoestima y el impacto que ello puede tener para su inclusión a futuro, sino también por los efectos positivos que se producen para los estudiantes sin discapacidad en lo que se refiere a la valoración de la diversidad humana.

Los principios expresados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) establecen un marco claro para los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad. Estos instrumentos cuentan con una amplia ratificación por parte de los países de la región. A nivel nacional, se constatan en estos países progresos en la arquitectura institucional dedicada a la población con discapacidad (Ullmann, 2017). Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece un avance significativo en materia de promoción de la inclusión y los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad, en particular a través de su llamado a “que nadie se quede atrás”. Los ODS más relevantes para esta población son el 4 (garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos), el 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), el 10 (reducir la desigualdad en los países y entre ellos), el 11 (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y el 17 (fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible).

8. El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, una barrera para el desarrollo de trayectorias de inclusión para las niñas y adolescentes de la región

El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es considerado actualmente como uno de los nudos críticos que limitan el ejercicio de los derechos de las niñas y las adolescentes y que merman la igualdad de género en América Latina y el Caribe. Si bien los datos son escasos, estimaciones recientes permiten observar de qué magnitud es la desproporción entre la cantidad de horas que dedican al trabajo doméstico no remunerado los niños y las niñas (Céspedes y Robles, 2016). Por ejemplo, en el Brasil, mientras que las niñas de entre 15 y 17 años dedican en promedio 15 horas semanales al trabajo doméstico no remunerado, la cifra correspondiente a los niños es de 6 horas semanales.

Se trata de un fenómeno que tiende a concentrarse en niñas y adolescentes de estratos económicos bajos, pertenecientes a pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, y residentes en zonas rurales. Sus efectos negativos se presentan en múltiples dimensiones. Por ejemplo, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado frustra el derecho al esparcimiento, que está reconocido en el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ello no se agota en un agravio legal, sino que implica interrumpir tanto el crecimiento personal como la creación, la recreación y la participación en la sociedad. Por otro lado, si bien en términos generales el acceso de las niñas a la educación es ligeramente mayor que el de los niños, en algunos contextos la inercia cultural atenta también contra su derecho a la educación. Ello es particularmente visible entre algunas poblaciones indígenas y en zonas rurales de ciertos países, donde la menor asistencia a establecimientos educativos de las niñas está asociada a una mayor carga de trabajo doméstico no remunerado (Céspedes y Robles, 2016). Las consecuencias perniciosas de este tipo de trabajo se acentúan cuando las niñas lo realizan en una casa diferente a la suya. En este caso, se trata de trabajo infantil doméstico, que en algunos países es considerado una de las peores formas de trabajo infantil, conforme a lo definido por el Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (Núm. 182) de la OIT; las niñas llegan a padecer jornadas de trabajo agotadoras, además de estar expuestas a sufrir violencia física y sexual.

Estas circunstancias son aún más graves cuando se considera su efecto perverso sobre el desarrollo de las trayectorias futuras de las niñas y las adolescentes. El trabajo doméstico no remunerado es uno de los primeros eslabones de la larga cadena de desigualdad que separa a hombres y mujeres y uno de los factores importantes en la reproducción de las desigualdades en la sociedad (CEPAL, 2017a). Su distribución dispar incide sobre las futuras trayectorias laborales de las niñas y adolescentes, pues les impide en muchos casos concluir sus estudios y, por consiguiente, afecta su inserción laboral. Por otra parte, instala desde edades muy tempranas roles tradicionales de género que pueden sellar el futuro laboral de las niñas y reproducir las relaciones de género que asignan a las mujeres el papel de cuidadoras, aunque ellas quieran insertarse en el mercado de trabajo.

Para las mujeres jóvenes, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado se asocia a la maternidad temprana, un fenómeno que muestra una fuerte estratificación social en la región (CEPAL, 2017a)³⁵. En ausencia de servicios de cuidados asequibles y de calidad, o mecanismos para facilitar su inserción o reinserción a la escuela o al mercado laboral, muchas de estas adolescentes y mujeres jóvenes ven truncadas sus

El trabajo doméstico no remunerado es uno de los primeros eslabones de la larga cadena de desigualdad que separa a hombres y mujeres y uno de los factores importantes en la reproducción de las desigualdades en la sociedad.

³⁵ En este sentido, es especialmente preocupante el hecho de que América Latina y el Caribe sea la única región donde los partos de niñas menores de 15 años han aumentado (UNFPA, 2013).

trayectorias de desarrollo personal y se suman a la población de jóvenes desvinculados de la escuela y el mercado de trabajo.

Los progresos en esta área son hasta ahora modestos. No obstante, se espera que la región logre avances con la incorporación de esta temática desde varias ópticas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: la meta 5.4 de los ODS hace referencia explícita a los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados, y su reconocimiento y valoración, así como a la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia; la meta 8.6 se refiere a reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación, y la meta 8.7 incluye, entre otros aspectos, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

El cumplimiento de estos objetivos plantea diferentes retos. En materia de investigación, es necesario contar con información estadística integral sobre el trabajo doméstico no remunerado³⁶. Solo de esta forma será posible entender y proteger de manera efectiva los derechos de las niñas y adolescentes. En materia cultural, dado que el trabajo no remunerado de las niñas está enraizado en la persistencia de roles y estereotipos de género, es necesario impulsar cambios congruentes con las metas planteadas. Los métodos de enseñanza y los contenidos curriculares explícitos deben contribuir a poner fin a la transmisión intergeneracional de usos y costumbres patriarcales. Asimismo, es importante desarrollar intervenciones comunicacionales amplias cuyo objetivo sea deconstruir los estereotipos de género. Las y los jóvenes de la región cuentan con una mayor cercanía a las tecnologías digitales que las generaciones precedentes y el uso de los medios sociales de comunicación es un mecanismo para fomentar estos cambios, además de constituir espacios de construcción de la propia identidad y participación ciudadana (CEPAL/UNFPA, 2012). En materia de políticas públicas, la inversión en políticas de cuidado es un buen punto de partida, pues servicios de cuidados accesibles y de calidad contribuyen a distribuir estas actividades en la sociedad. Ello equivale, principalmente, a relevar a los hogares de escasos recursos de estos quehaceres, reduciendo el tiempo que las niñas se ven obligadas a destinar al trabajo doméstico.

9. Los desastres y las políticas sociales que involucran a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Si bien las limitaciones de la información estadística disponible dificultan estimar con precisión la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes afectada por el creciente número de desastres que ocurren en América Latina y el Caribe, se sabe que en los países de la región esta población, en particular la que vive en contextos de pobreza, es altamente vulnerable a estos fenómenos.

Si bien las limitaciones de la información estadística disponible dificultan estimar con precisión la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes afectada por el creciente número de desastres que ocurren en América Latina y el Caribe, se sabe que en los países de la región esta población, en particular la que vive en contextos de pobreza, es altamente vulnerable a estos fenómenos. Los desastres provocan pérdidas de vidas humanas, lesiones, enfermedades, migración forzada y daños a la infraestructura, así como traumas como consecuencia del pánico y el estrés de vivir una experiencia catastrófica, interrupción de la normalidad de la vida cotidiana por el cambio de vivienda y escuela, y disminución de la dieta alimenticia (CEPAL, 2014b). Asimismo, los desastres obligan a las familias, y en particular a aquellas que viven en situación de pobreza, a tomar decisiones que pueden tener efectos perjudiciales de largo plazo sobre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, como abandonar la educación o reducir los gastos en salud, las que a su vez contribuyen a reforzar la reproducción intergeneracional de la pobreza (Hallegatte y otros, 2017).

³⁶ América Latina y el Caribe ha avanzado significativamente en esa dirección a través de las encuestas de uso del tiempo. En la actualidad 19 países de la región poseen instrumentos de ese tipo, lo que sin duda es una contribución muy importante para alcanzar la meta 5.4 del Objetivo 5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2017a). Sin embargo, algunos países del Caribe de habla inglesa aún no han conducido estas encuestas y deberían redoblar sus esfuerzos para su realización.

En América Latina y el Caribe, los Ministerios de Desarrollo Social, así como otras instancias gubernamentales de este ámbito, han comenzado a vincular los programas y las políticas de protección social con la agenda de gestión de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático y, de esta manera, a atender las interdependencias entre choques de esta naturaleza y la situación de pobreza y vulnerabilidad, con una visión de largo plazo. Si bien no necesariamente se trata de medidas específicas orientadas a los niños y niñas, las instituciones de desarrollo social están construyendo mecanismos de prevención y respuesta a los desastres y realizando esfuerzos para coordinar sus acciones con otros sectores que incluyen a la población infantil (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017).

Los programas de protección social apoyan los medios de vida de las familias y, por tanto, reducen la vulnerabilidad de sus miembros —incluidos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes— a los desastres. Algunos de los instrumentos de protección social que se han utilizado específicamente como respuesta pública ante situaciones de emergencias y desastres son los programas que activan mecanismos extraordinarios de transferencias monetarias o en especie y los programas de empleos públicos que entran en ejecución cuando se emite la declaración oficial de emergencia, así como los apoyos para la reconstrucción de la vivienda (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017).

A pesar de estos avances, perduran aún ciertos desafíos en la articulación de las políticas de protección social con otros sectores para hacer frente a los desastres. En particular, hay desafíos en la articulación y coordinación de las políticas de protección social con los esfuerzos de la gestión de riesgos de desastres, ya que en ciertas instancias las vinculaciones se producen de forma incidental o después de que ocurra un desastre. Asimismo, en estos acercamientos de los sectores muchas veces no se especifica de qué forma se hacen explícitos los derechos y prioridades de los niños, niñas y adolescentes (UNICEF, 2014), lo que dificulta el impacto de las medidas de política pública sobre esta población.

En el Principio 8 de la Declaración de los Derechos del Niño, de 1959, se afirma que “el niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro”. Asimismo, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, los niños y las niñas tienen derechos inalienables en toda circunstancia —incluso en situaciones de desastre, ciertamente, cuando corren mayor riesgo—, así como el derecho a participar en las decisiones que afectan sus vidas (UNICEF, 2016b).

Más recientemente, en 2011, se elaboró la Carta de la Niñez para la Reducción del Riesgo de Desastres, sobre la base de consultas realizadas a más de 600 niños y niñas en 21 países de África, Asia, Oriente Medio y América Latina. En la Carta los propios niños y niñas identifican cinco prioridades para hacer frente a los desastres: i) las escuelas deben ser seguras y la educación no debe ser interrumpida; ii) la protección de la niñez debe ser una prioridad antes, durante y después del desastre; iii) los niños y niñas tienen el derecho a participar y a tener acceso a la información que necesitan; iv) la infraestructura comunitaria debe ser segura, y la ayuda y la reconstrucción deben contribuir a reducir el riesgo en el futuro, y v) la reducción del riesgo de desastres debe llegar a los más vulnerables.

En síntesis, la protección social fortalece la capacidad de respuesta y reduce la vulnerabilidad, y constituye por lo tanto una política pública clave para hacer frente a los desastres, antes, durante y después de que ocurran. En particular, la protección social puede contribuir tanto a la prevención y mitigación de los desastres como a la recuperación posterior, y tiene un impacto directo en el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, ya que permite que las familias se encuentren en mejores condiciones para amortiguar choques y situaciones de crisis (UNICEF, 2012). Sin embargo, para realizar este potencial, es necesario promover la inclusión, en la

elaboración de políticas y programas, de las experiencias únicas que los niños y niñas tienen de los desastres, mediante su participación activa como sujetos de derechos (UNICEF, 2016b). También es imperativo velar por los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en situación de especial riesgo durante los desastres, como aquellos que viven con alguna discapacidad.

10. La importancia de hacer frente a los desafíos institucionales de la implementación de políticas integrales

La discusión que se presenta en este capítulo de algunas de las políticas sociales dirigidas a la población infantil y juvenil revela que los países de la región están implementando activamente políticas para atender a los riesgos y vulnerabilidades que afectan a esa población en pro del ejercicio de sus derechos. Pero esto no basta: las políticas deben actuar de manera articulada y complementaria entre sí y con la política económica, para asegurar el desarrollo de las capacidades y potencialidades de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, cuyas necesidades requieren de una atención integral sostenida y sistemática que permita romper con las condiciones estructurales que subyacen a la pobreza y la desigualdad (Rubio, 2017).

A lo largo de este capítulo se ha hecho patente la necesidad de políticas que respondan de forma integral y articulada a la multidimensionalidad del desarrollo en las primeras etapas del ciclo de vida y, al mismo tiempo, a la naturaleza multifacética de la pobreza y la desigualdad. Para esto se requiere de la coordinación de las acciones del Estado, tanto entre sectores como entre niveles administrativos y a través de las etapas de desarrollo por las cuales transitan, lo que es una tarea extremadamente compleja.

Si bien se reconoce que las instituciones no existen en un vacío político o económico, y que cada una de ellas tiene una trayectoria y una acumulación de capacidades y prácticas, así como una cultura propia, un marco institucional propicio es esencial como punto de partida. El marco institucional determina en gran medida el tipo de políticas que pueden ser implementadas para promover el desarrollo integral de los niños y la inclusión social de los jóvenes, su alcance y su efectividad (Trucco y Ullmann, 2015). Al respecto, los países de la región han avanzado en tres relevantes dimensiones de la institucionalidad: i) el marco normativo, ii) la existencia de políticas o planes nacionales y iii) los organismos coordinadores de la temática (CEPAL, 2017a; Trucco, 2017).

Por ejemplo, la gran mayoría de los países de la región cuentan con instituciones públicas dedicadas a la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Es una institucionalidad en proceso de construcción que requiere consolidación. Se reconoce ampliamente que el principal desafío de esta institucionalidad incipiente es el de la coordinación intersectorial, que estriba en la capacidad que poseen estas instancias para articular y movilizar los recursos y programas de otras dependencias que, desde el punto de vista sectorial, no están bajo su jurisdicción. Con el objeto de lograr intersectorialidad, en varios países la máxima instancia en materia de infancia son los consejos de infancia, conformados por diversos ministerios sociales y a veces también por otras instancias privadas y de la sociedad civil (CEPAL, 2017a). En estos casos, un gran desafío es lograr el liderazgo suficiente para articular al amplio conjunto de entidades que conforman dichos consejos, en especial para poner en marcha sistemas integrales de protección de los derechos de niñas y niños. A fin de potenciar su rol, se debe evitar el aislamiento de estas instancias, para que no queden únicamente dedicadas a la población infantil vulnerable y al margen de los procesos de diseño, fiscalización y evaluación de las políticas de protección social, educación y salud, entre otras, que atañen de manera significativa a la población infantil (Morlachetti, 2013).

En el caso de la juventud, existen diversas modalidades de instituciones gubernamentales rectoras de los temas relativos a esta población. Estas instituciones tienden a ser débiles, en términos de recursos humanos y financieros, y de capacidad de coordinación y cabildeo político, en comparación con la solidez de las carteras sectoriales relacionadas, como los Ministerios de Educación, Trabajo y Salud. Las políticas nacionales de juventud son gestionadas por las entidades coordinadoras respectivas y, en paralelo, los ministerios sectoriales tienden a actuar de forma independiente en temas que afectan a los jóvenes. Esta fragmentación representa una barrera significativa para la ejecución, el seguimiento y, en última instancia, la eficacia de la política (CEPAL, 2017a).

Algunos de los elementos que deben considerarse para fortalecer las estrategias de coordinación intersectorial son los siguientes³⁷:

- Sistematizar e institucionalizar las prácticas de coordinación intersectorial para darles estabilidad en el tiempo. Las relaciones entre instituciones a nivel operativo ocurren entre personas; por lo tanto, el éxito de las iniciativas de coordinación y articulación frecuentemente depende de individuos. Esto representa un desafío en vista de la frecuente rotación de personal que tiene lugar en las instituciones que trabajan en materia de niñez y juventud. Por eso es necesario sistematizar e institucionalizar estas prácticas para dotarlas de estabilidad y permanencia. A fin de que esto ocurra es importante contar con respaldo político y liderazgo para incorporar las prácticas del trabajo intersectorial en las instituciones.
- Lograr una visión compartida, teniendo presente que la armonización de las miradas sobre la temática y sus posibles respuestas ayudan a orientar las acciones y a definir roles.
- Sistematizar las experiencias de políticas con que se ha buscado articular la acción del Estado hacia la población infantil, particularmente las estrategias de atención integral a la primera infancia, desde el punto de vista de su gestión, para compartir lecciones y difundir desarrollos metodológicos y técnicos sobre los mecanismos de coordinación intersectorial que han sido exitosos a nivel tanto nacional como territorial³⁸.
- Contar con mecanismos que favorezcan una comunicación fluida y herramientas y protocolos que faciliten la toma de decisiones.
- Planificar de manera conjunta en función de los objetivos estratégicos compartidos, más que sumar los elementos programáticos de cada institución.

La revisión de políticas presentada en este capítulo pone de manifiesto un fraccionamiento no solo entre instituciones que implementan acciones dirigidas a la población infantil y juvenil, sino también entre aquellas que tienen a su cargo las acciones orientadas a las otras etapas del ciclo de vida. Por lo tanto, las instituciones deben adoptar modelos que contemplen procesos asociados con las necesidades de las personas durante las distintas fases de la infancia, así como en la transición de la niñez y adolescencia a la vida adulta y velar por lograr una continuidad con las acciones a lo largo del ciclo de vida. En contrapartida, se ha documentado una tensión institucional entre un enfoque que busca promover los derechos de todos los grupos de población desde una perspectiva intergeneracional y de ciclo de vida, y un enfoque que pone énfasis en la especificidad de la problemática y los derechos de la niñez y adolescencia (León, 2017).

Las instituciones deben adoptar modelos que contemplen procesos asociados con las necesidades de las personas durante las distintas fases de la infancia, así como en la transición de la niñez y adolescencia a la vida adulta y velar por lograr una continuidad con las acciones a lo largo del ciclo de vida.

³⁷ La articulación se debe dar entre distintos sectores, incluidos los mecanismos para el adelanto de la mujer y promoción de la igualdad de género y aquellos dirigidos a la promoción de los derechos y la igualdad de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, entre otros.

³⁸ Véase un resumen de los aprendizajes obtenidos del programa Chile Crece Contigo en Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015).

La articulación a nivel subnacional también es una debilidad de estas instituciones. Las capacidades estatales y los recursos están repartidos entre los territorios de forma desigual, y existe una diversidad en la cobertura y la calidad de los servicios. Claramente, este es un reto que trasciende la política social orientada a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pero que debe ser atendido para el desarrollo igualitario al interior de los países. Se yuxtaponen, entonces, preocupantes brechas en el bienestar infantil y juvenil en los territorios y existe, a la vez, una menor presencia del Estado en estos lugares, justamente aquellos que necesitan de las intervenciones (Rubio, 2017). La implementación y el seguimiento de las políticas a nivel territorial evidencia serios desafíos, incluidos aquellos relacionados con la participación de las comunidades (León, 2017).

La participación es un componente medular para el fortalecimiento institucional que favorece la apropiación de los programas por parte de la comunidad, así como un requisito del enfoque de derechos en las políticas sociales. Además, la participación es un medio que permite enriquecer el diseño de las políticas, al incorporar las perspectivas y experiencias de las comunidades, y a su vez es un fin en sí mismo, al fortalecer el vínculo entre la sociedad y el Estado. Por lo tanto, es imperativo tratar de llegar a todos los grupos sociales involucrados, dándoles visibilidad y una voz en el diseño de estos programas, y velar por la participación, no solo de los padres y madres, sino también de los niños y los jóvenes en los espacios de toma de decisiones.

D. El imperativo de resguardar los avances en la expansión de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes

La senda del desarrollo sostenible para transitar hacia el horizonte de igualdad es larga y compleja. Pero los primeros pasos que se dan en ese camino son determinantes para el posible progreso futuro. Es de esperar que a lo largo del período de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible los países de la región refuercen su compromiso con la población infantil y juvenil para construir sociedades más inclusivas basadas en oportunidades e igualdad para todos.

Como se mencionó en el capítulo I, la indivisibilidad de las dimensiones económica, ambiental y social de la Agenda 2030 supone implementar medidas para reducir las carencias, brechas estructurales y violaciones de derechos que contrarían la noción misma de desarrollo sostenible. La huella social del modelo de desarrollo vigente (pobreza, desigualdad, vulnerabilidad y violación de derechos de las personas) se manifiesta desde edades muy tempranas: como ha señalado la CEPAL (2017a), las múltiples desigualdades que marcarán las oportunidades y logros potenciales de los niños ya están presentes desde el inicio de la vida y se acumulan y refuerzan a lo largo de ella y a través de las generaciones. Por lo tanto, es imperioso intervenir mediante políticas sociales en la infancia, adolescencia y juventud para frenar la profundización de esta huella y la vez garantizar el pleno ejercicio de los derechos, sentando las bases para la plena inclusión social y laboral de la población que atraviesa estas etapas (véase el capítulo III).

En un contexto en que los destacados avances en el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la región parecen enfrentar límites o incluso estar expuestos a retrocesos, es importante no perder lo que se ha logrado y seguir construyendo sobre lo mucho que se ha progresado. Si bien los avances que experimentó la región en múltiples indicadores sociales durante las últimas décadas se produjeron en un contexto económico favorable, también fueron el resultado de políticas emprendidas

por los Gobiernos en los ámbitos económico, productivo, social y del mercado de trabajo, en un contexto en que se priorizaron los esfuerzos para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad, y la promoción de un desarrollo social inclusivo en la agenda pública y en las estrategias generales de desarrollo (CEPAL, 2015b).

Tal como las mejoras de los indicadores sociales en las últimas décadas no fueron solo el resultado de las condiciones económicas favorables, la actual incertidumbre económica no tiene que conducir necesariamente a la implementación de políticas de austeridad fiscal y a la reducción de la inversión social, con el consecuente deterioro de estos indicadores. La presencia activa y fuerte del Estado y de la ciudadanía es necesaria para resguardar los avances sociales y económicos, y la expansión del ejercicio efectivo de derechos (CEPAL/OIT, 2017). De esta manera, la clave para proteger los logros actuales y los avances futuros en el bienestar infantil y juvenil está en la acción dirigida por los Estados para evitar retrocesos de la inversión y las políticas referentes a estas etapas del ciclo de vida.

Se recalca en particular la necesidad de construir las bases para un desarrollo sostenible a través de la inversión pública social, cuyos beneficios para la sociedad exceden por amplios márgenes los costos iniciales. Estas inversiones no solo aumentarán las oportunidades y las vidas de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sino que producirán retornos económicos y sociales necesarios para lograr el desarrollo sostenible. Por el contrario, la falta de inversión merma los derechos de esta población y acarrea a largo plazo pérdidas de productividad por concepto de menor aprovechamiento escolar, peor inserción laboral y menor participación económica, así como dificultades asociadas a la salud de quienes viven en esa situación. Esto se traduce en mayores erogaciones futuras del gasto público en materia de salud, entre otras consecuencias (CEPAL, 2015b).

La acción dirigida por el Estado para contrabalancear y corregir las desigualdades estructurales en las trayectorias de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes puede evitar que las diferencias de oportunidades y de resultados sean determinantes y sentencien a quienes las experimentan a una vida de exclusión. Se necesita en particular de políticas específicas que garanticen los derechos de las poblaciones que experimentan desigualdades entrecruzadas, en conjunto con estrategias dirigidas a lograr la universalidad. Enfrentar las desigualdades entrecruzadas —socioeconómicas, territoriales, de género, de condición étnico-racial y de discapacidad— es uno de los principales desafíos de las políticas sociales que requieren de una perspectiva diferenciada y culturalmente pertinente. Atender a las causas subyacentes de la exclusión múltiple e imbricada es un imperativo de las políticas sociales en la región.

Bibliografía

- Abramo, L. (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2013), “Trabalho decente e juventude no Brasil: a construção de uma agenda”, *Mercado de Trabalho*, N° 55, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), agosto.
- Abramo, H., L. Abramo y M. C. Corrochano (2017), “O trabalho juvenil na agenda pública brasileira: avanços, tensões e limites”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)*, por aparecer.
- Abramovich, V. (2006), “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, *Anuario de Derechos Humanos 2006*, N° 2 [en línea] <http://www.fundacionhenrydunant.org/index.php/biblioteca7/113-derechos-economicos-sociales-y-culturales-y-politicas-publicas>.
- Adair, L. S. y otros (2013), “Associations of linear growth and relative weight gain during early life with adult health and human capital in countries of low and middle income: findings from five birth cohort studies”, *The Lancet*, vol. 382, N° 9891.
- Alarcón, J. y otros (2015), “Desafíos de la educación preescolar en Chile: ampliar la cobertura, mejorar la calidad y evitar el acoplamiento”, *Estudios Pedagógicos*, vol. 41, N° 2.
- Alcázar, L. y A. Sánchez (2016), *El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe: ¿Cuánto y cuán efectivo?*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.
- Baird, S. y otros (2014), “Conditional, unconditional and everything in between: a systematic review of the effects of cash transfer programs on schooling outcomes”, *Journal of Development Effectiveness*, vol. 6, N° 1.
- Banco Mundial (2008), “Global financial crisis: responding today, securing tomorrow”, documento presentado en la Cumbre sobre Mercados Financieros y la Economía Mundial, Washington, D.C., 15 de noviembre [en línea] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:21972885~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.
- Benedetti F., P. Ibararán y P. McEwan (2016), “Do education and health conditions matter in a large cash transfer? Evidence from a Honduran experiment”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 64, N° 4.
- Bos, M. S., A. J. Ganimian y E. Vegas (2014), “América Latina en PISA 2012: ¿cómo se desempeñan los estudiantes que asistieron a pre-escolar?”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/6467>.
- Buser, T. y otros (2014), “The impact of positive and negative income changes on the height and weight of young children”, *IZA Discussion Paper*, N° 8130.
- CARIBANK (Banco de Desarrollo del Caribe) (2015), *Youth are the Future: The Imperative of Youth Employment for Sustainable Development in the Caribbean* [en línea] <http://www.caribank.org/wp-content/uploads/2015/05/Youth-Study-Imperative-of-Employment-CDB-2015.pdf>.
- Cecchini, S. (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 B. Atuesta (2017), “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión”, *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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., G. Sunkel y A. Barrantes (2017) “Protección social de la infancia frente a los desastres”, *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia*, N° 20, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), mayo.
- Cecchini S. y F. Veras Soares (2014), “Conditional cash transfers and health in Latin America”, *The Lancet*, vol. 385, N° 9975 [en línea] [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61279-4/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61279-4/abstract).
- Cecchini, S. 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).

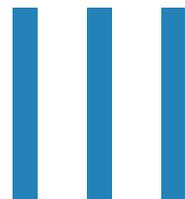
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Documento informativo*, Santiago.
- (2017c), *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (LC/CRE.4/3), Santiago.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2698-P), Santiago.
- (2016c), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2015a), *Observatorio Demográfico, 2015* (LC/G.2675-P), Santiago.
- (2015b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago.
- (2013), *Informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), 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*, Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2017), “La inmigración laboral en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 16 (LC/TS.2017/30), Santiago, mayo.
- 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. Céspedes, C. y C. Robles (2016), “Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 133 (LC/L.4173), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), mayo.
- Corrochano, M. C. y L. Abramo (2016), “Juventude, educação e trabalho decente: a construção de uma agenda”, *Linhas Críticas*, vol. 22, N° 47, enero-abril.
- Cotlear, D. (ed.) (2011), *Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social”, *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), julio.
- Curcio J., A. Goldschmit y M. Robba (2012), “Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: principales experiencias de medición y análisis distributivo”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.482), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Dammert, A. y otros (2017), “The effects of public policy on child labor: current knowledge, gaps, and implications for program design”, *Working Paper series*, Banco Mundial.
- De Brauw, A. y otros (2014), “The impact of *Bolsa Familia* on schooling: girls’ advantage increases and older children gain”, *IFPRI Discussion Paper*, N° 01319, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- De Hoop, J. y F. Rosati (2014), “Cash transfers and child labor”, *Policy Research Working Paper*, N° 6826, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Del Castillo, A. (2006), *Conceptos, imágenes y representaciones de la niñez en la Ciudad de México: 1880-1920*, El Colegio de México/Instituto Mora.
- Edmonds, E. y N. Schady (2012), “Poverty alleviation and child labor”, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, N° 4, noviembre.

- Espejo, A. y C. Robles (2017), "El trabajo infantil en América Latina y el Caribe: una trampa para la igualdad", inédito.
- Espíndola, E. y otros, (2017), "Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/31), Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), abril.
- FAO/OPS (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, 2017*, Santiago.
- Fernald, L. y M. Hidrobo (2011), "Effect of Ecuador's cash transfer program (Bono de Desarrollo Humano) on child development in infants and toddlers: a randomized effectiveness trial", *Social Science and Medicine*, vol. 72, N° 9, mayo.
- Fernández, A. (2010), "TIC y salud: promesas y desafíos para la inclusión social", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/socinfo/noticias/paginas/9/40689/P40689.xml&xsl=/socinfo/tpl/p18f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl>.
- Fernández, A. y E. Oviedo (eds.) (2010), *Salud electrónica en América Latina y el Caribe: avances y desafíos* (LC/L.3252), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Fernández, A. y otros, (2017), "Impacto social y económico de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Galván, M. y H. Amigo (2007), "Programas destinados a disminuir la desnutrición crónica: una revisión en América Latina", *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, vol. 57, N° 4 [en línea] <http://www.alanrevista.org/ediciones/2007/4/art-3/>.
- Gontero, S. y J. Weller (2015), "¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 169 (LC/L.4103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gottret, P. y otros (2009), *Protecting pro-poor health services during financial crises: lessons from experience*, Banco Mundial [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/ProtectingProPoorFC.pdf>.
- Hallegatte, S. y otros (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Huenchuan, S. (ed.) (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Libros de la CEPAL, N° 100 (LC/G.2389-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2538/8/S0800533_es.pdf.
- IEU/OCDE/Eurostat (Instituto de Estadística de la UNESCO/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Oficina Estadística de la Unión Europea) (2016), *Manual Operativo CINE 2011. Directrices para clasificar programas nacionales de educación y certificaciones relacionadas*, enero.
- IPI/OEI (Instituto Iberoamericano de Primera Infancia/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2017), "La cadena prestacional para la primera infancia", inédito.
- IIPE/OEI (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2009), *Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas del Estado* [en línea] <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/228/informe-2009>.
- Karanikolos, M. y otros (2013), "Financial crisis, austerity and health in Europe", *The Lancet*, vol. 381, N° 9874, abril.
- León, M. (2017), "Protección social de la niñez en el Ecuador", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/20) Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), abril [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41233-proteccion-social-la-ninez-ecuador>.
- López Boo, F., M. C. Araujo y R. Tomé (2016), *¿Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil? Guía de herramientas*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7432/C%C3%B3mo-se-mide-la-calidad-de-los-servicios-de-cuidado-infantil.pdf?sequence=1>.

- Maceira, D. (2015), "Estructura de los programas de salud en niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe: espacios institucionales para alcanzar la cobertura universal en salud"; *Documentos de Trabajo CEDES*, N° 123/2015 [en línea] https://www.unicef.org/lac/CEDES_Documento_de_Trabajo_123-2015-final.pdf.
- Marco, F. (2014), "Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana"; *serie Políticas Sociales*, N° 204 (LC/L.3859), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36822/1/S1420230_es.pdf.
- (2012), "El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia: programas de transferencias monetarias e infancia"; *Documentos de Proyectos* (LC/W.492), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36822/1/S1420230_es.pdf.
- Martínez, A. y H. Soto (2012), *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): de su configuración actual a su implementación óptima* (LC/MEX/L.1092), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y A. Fernández (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).
- (2007), "El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana" *Documentos de Proyectos* (LC/W.144/ Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y A. Palma (2015), "Cerrando la brecha: modelo para estimar el costo de erradicar la desnutrición crónica y las deficiencias de micronutrientes"; *serie Manuales*, N° 84 (LC/L.4019), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2014), "Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos: una propuesta de seguimiento y análisis"; *serie Políticas Sociales*, N° 187 (LC/L.3750), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez R., D. Trucco y A. 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).
- Mercadante, A. (2017), "Educación y capacitación técnico-profesional en Brasil"; en prensa.
- Morlachetti, A. (2013), "Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe"; *Documentos de Proyectos* (LC/W.515), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2013), "World Population Prospects: The 2012 Revision" [en línea] <http://esa.un.org/wpp>.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Global Estimates of Child Labour: Results and trends, 2012-2016* [en línea] http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575499/lang-en/index.htm.
- (2015), *Ellos crecen, tú también: costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe*, Lima, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil [en línea] http://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ellos_crecen_tu_tambien.pdf.
- (2014), "Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil" [en línea] http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_25236/lang-es/index.htm.
- (2013), *Informe mundial sobre el trabajo infantil: vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-ipecc/documents/publication/wcms_178449.pdf.
- (2011), "Understanding the Brazilian success in reducing child labour: empirical evidence and policy lessons"; *Working Paper Series*, Roma [en línea] http://www.ucw-project.org/attachment/brazil_20june1120110622_103357.pdf.
- (1999), "El Programa Internacional de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)" [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/comp/child/download/pdf/ipecc.pdf>.

- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2015), "La Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer, el Niño y el Adolescente (2016-2030): sobrevivir, prosperar, transformar" [en línea] http://www.who.int/maternal_child_adolescent/documents/estrategia-mundial-mujer-nino-adolescente-2016-2030.pdf?ua=1.
- Owusu-Addo, E. y R. Cross (2014), "The impact of conditional cash transfers on child health in low- and middle-income countries: a systematic review", *International Journal of Public Health*, vol. 59, N° 4.
- Paxson, C. y N. Schady (2007), "Cognitive development among young children in Ecuador: the roles of wealth, health, and parenting", *The Journal of Human Resources*, vol. 42, N° 1.
- Pereira, A., S. Handa y G. Holmqvist (2017), "Prevalence and correlates of food insecurity among children across the globe", *Innocenti Working Papers*, N° 2017-09, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Perova, E. y R. Vakis (2010), *El impacto y potencial del programa Juntos en Perú: evidencia de una evaluación no-experimental*, Lima, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos.
- Ravallion, M. (2008), "Bailing out the world's poorest", *Policy Research Working Paper*, N° 4763. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rofman, R., V. Amarante e I. Apella (eds.) (2016), *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI* (LC/L.4121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial.
- Rossel, C. y F. Filgueira (2015), "Adolescencia y juventud", *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).
- Rossel, C., M. N. Rico y F. Filgueira (2015), "Primera infancia e infancia", *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).
- Rubio, M. (2017), "Sistema de protección social e infancia: oportunidades y retos en el Perú", Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), inédito.
- Schady, N. (2011), "Parental education, vocabulary, and cognitive development in early childhood: longitudinal evidence from Ecuador", *American Journal of Public Health*, vol. 101, N° 12.
- Sepúlveda, L. (2017), "La educación técnico-profesional en América Latina: retos y oportunidades para la igualdad de género", *serie Asuntos de Género*, N° 144 (LC/TS.2017/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Sevilla, M. P. (2017), "Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 222 (LC/L.4287), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Sheehan, P. y otros (2017), "Building the foundations for sustainable development: a case for global investment in the capabilities of adolescents", *The Lancet* [en línea] [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)30872-3/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)30872-3/abstract).
- Trucco, D. (2017), "Ciclo de vida y políticas sociales: las instituciones de juventud en la región", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (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).
- Uhlenberg, P. (2009), "Children in an aging society", *The Journals of Gerontology*, serie B, vol. 64B, N° 4, The Gerontological Society of America, julio.
- Ullmann, H. (2017), "Discapacidad y políticas públicas: avances y desafíos institucionales en América Latina", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Ullmann, H., C. Maldonado y M. N. Rico (2014), "La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado", *serie Políticas Sociales*, N° 193 (LC/L.3819), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2016), *Informe de resultados TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Factores asociados*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf>.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2013), *Maternidad en la niñez: estado de la población mundial, 2013* [en línea] <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ES-SWOP2013.pdf>
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016a), *Hacia una mejor inversión en la infancia, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: reflexiones del Seminario Internacional de México (Ciudad de México, 24 y 25 de octubre de 2016)* [en línea] https://www.unicef.org/lac/20161030_UNICEF_LACRO_Hacia_una_mejor_inversion_ODS.pdf.
- (2016b), *Reducción del riesgo de desastres centrada en la niñez: contribuir al desarrollo resiliente*, mayo [en línea] [https://www.unicef.org/lac/20160607_UNICEF_LACRO_EME_RRD_Spa\(2\).pdf](https://www.unicef.org/lac/20160607_UNICEF_LACRO_EME_RRD_Spa(2).pdf).
- (2015a), *Un mundo apropiado para los niños después de 2015. Examen del informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de los derechos del niño* [en línea] https://www.unicef.org/agenda2030/files/Post-2015_OWG_review_CR_FINAL_SP.pdf.
- (2015b), *La inversión en la primera infancia en América Latina: propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región* [en línea] https://www.unicef.org/lac/UNICEF_ISPI_resumen_ejecutivo_201512.pdf.
- (2014), *Protecting Children from Poverty, Disaster and Climate Risks. Linking Social Protection with Disaster Risk and Climate Change Adaptation in East Asia and the Pacific: Reflections from a Symposium*, Bangkok.
- (2012), "Integrated Social Protection Systems: enhancing equity for children", Nueva York [en línea] www.unicef.org/socialprotection/framework.
- (2001), "Impacto educativo de la enseñanza preescolar: resultados, causas y desafíos", *Desafíos de la Política Educativa*, N° 7 [en línea] http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/impacto_educativo.pdf.



El doble desafío de la inclusión social y laboral

Introducción

- A. Situación y tendencias de la doble inclusión social y laboral
- B. Protección social no contributiva y su aporte a la doble inclusión
- C. El papel de la política y los programas de inclusión laboral y productiva
- D. Cambios en el mundo del trabajo y nuevos desafíos de inclusión
- E. Promover la inclusión social y laboral

Bibliografía

Anexo III.A1

Introducción

A pesar de los avances logrados desde inicios de la década de 2000, América Latina y el Caribe sigue caracterizándose por elevados niveles de pobreza, desigualdad e informalidad en el mercado laboral. En 2014, el 28,2% de la población vivía en la pobreza de ingresos y el 46,4% de los trabajadores urbanos estaban ocupados en sectores de baja productividad. Asimismo, el promedio regional del coeficiente de Gini de concentración del ingreso —medido sobre la base de los datos que proporcionan las encuestas de hogares— se mantenía entre los más elevados del mundo y llegaba a 0,469 en 2015 (CEPAL, 2016a y 2017).

Para acometer los desafíos que América Latina y el Caribe enfrenta en materia de desarrollo es necesario transitar, en forma simultánea, los caminos que conducen a reducir significativamente las diversas dimensiones de la desigualdad estructural que caracteriza la región y que está asentada en una estructura productiva muy heterogénea, poco diversificada y con alta desigualdad en la propiedad de los activos. Entre esas dimensiones se destacan las desigualdades socioeconómicas, de género y de raza y etnia, además de las territoriales, que se entrecruzan y encadenan a lo largo del ciclo de vida de las personas y se expresan en los diversos ámbitos del desarrollo social y del ejercicio de los derechos: lo laboral y productivo, la salud, la seguridad alimentaria y nutricional, la educación y la cultura, la protección social, el acceso a los servicios básicos (como vivienda, electricidad, agua potable y saneamiento), la protección social y los cuidados, y la participación política y ciudadana. En este capítulo se aborda, en particular, el doble desafío de la inclusión social y laboral que enfrentan los hogares de América Latina y el Caribe. Con ello, se hace referencia a la necesidad de avanzar en crecientes niveles de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y en el ejercicio de los derechos, comenzando por lograr, al menos, por un lado, un nivel básico de bienestar mediante el acceso universal a servicios sociales de calidad y, por otro, el acceso a oportunidades de trabajo decente, con cobertura de la seguridad social. Los Estados de la región tienen a su disposición un conjunto de políticas públicas para abordar este doble desafío, que debe ser encarado a la luz de las brechas entrecruzadas identificadas en la matriz de la desigualdad social —en lo referente al estrato socioeconómico, el género, la condición étnico-racial, la edad y el territorio (CEPAL, 2016d)—, así como de los persistentes déficits en materia de trabajo decente y los profundos cambios en curso en el mundo del trabajo.

Encarar este doble desafío —que obliga a tener una mirada integral, de desarrollo sostenible, que tome en cuenta tanto las políticas sociales, como las económicas, las productivas y las de cuidado del medio ambiente— es clave, en particular para las políticas de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad. En años recientes, de hecho, varios países de la región han desarrollado estrategias integrales de superación de la pobreza con las que se busca articular las transferencias monetarias a familias en las que hay niños o personas de edad con el acceso a servicios sociales de carácter universal y la inclusión laboral y productiva de los jóvenes y adultos en edad de trabajar. Este doble desafío constituye también un llamado a la colaboración y coordinación entre las instituciones del ámbito económico-productivo y las del ámbito social para fomentar el crecimiento inclusivo y, muy particularmente, un llamado a la acción integral de los Ministerios del Trabajo y de Desarrollo Social, así como a la articulación con otras entidades públicas, incluidos sobre todo los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer y, cuando corresponda, los Ministerios de Agricultura o Medio Ambiente. Abordar este doble desafío con un marco de institucionalidad social y de políticas públicas adecuado es decisivo para avanzar de forma sostenible en la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social en la región.

A. Situación y tendencias de la doble inclusión social y laboral

Los conceptos relacionados con la inclusión son amplios y complejos. El concepto de inclusión social es eminentemente multidimensional y se refiere a la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales como ingresos y vivienda. Remite a un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad, que tiene tanto dimensiones objetivas como de percepciones (CEPAL, 2008 y 2009; Naciones Unidas, 2016; Levitas y otros, 2007). De este modo, se puede hablar de un continuo que va desde niveles muy acentuados de exclusión, que reflejan la situación de quienes tienen la mayor parte de sus derechos conculcados, hasta la inclusión plena, en que se cuenta con altos niveles de bienestar socioeconómico y capacidad de ejercicio de derechos. No obstante, es innegable que si no se cuenta con niveles básicos de educación o si se vive en un hogar sin acceso a servicios básicos, no están dadas las condiciones para niveles mínimos de inclusión social.

El concepto de inclusión laboral, a su vez, está directamente relacionado con la inclusión social, ya que el trabajo decente es uno de los principales mecanismos para lograrla. Según ha destacado la CEPAL (2010, 2012a, 2014 y 2016a), el trabajo es la llave maestra para la igualdad, el desarrollo personal y el crecimiento económico. Es el eje central de la integración y un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, dignidad personal y ampliación de ciudadanía. Sin embargo, para que eso ocurra, no puede tratarse de cualquier tipo de trabajo; es necesario que se trate de un trabajo decente, como lo ha definido la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999) y como ha quedado incorporado en el Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos). El concepto de trabajo decente se refiere a la promoción de oportunidades para que hombres y mujeres puedan desarrollar un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Es un concepto multidimensional que integra las dimensiones cuantitativa y cualitativa del trabajo. Propone medidas dirigidas no solamente a la creación de puestos de trabajo y al enfrentamiento del desempleo, sino también a la superación de formas de trabajo que generan ingresos insuficientes para que las personas y sus familias superen la pobreza, o que se basan en actividades insalubres, peligrosas, inseguras o degradantes y que, por ese motivo, contribuyen a la reproducción de la pobreza, la desigualdad y 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, incluidos los derechos de representación, asociación, organización sindical y negociación colectiva (OIT, 1999; Rodgers, 2002; Abramo, 2015; CEPAL, 2015).

Con el concepto de doble inclusión, social y laboral, se pretende así dar cuenta, por un lado, de la necesidad de garantizar un nivel básico de bienestar a toda la población, a través del acceso universal a la educación, la salud y la protección social —incluidos las políticas y los servicios de cuidado—, así como a infraestructura básica (energía, agua potable y saneamiento), independientemente del nivel de ingresos y otras características de los hogares. Por otro lado, se busca también dar cuenta de la necesidad de garantizar la participación de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas, con empleos de calidad que les otorguen ingresos estables y acceso a la protección social.

En esta sección se operacionaliza una aproximación al concepto de doble inclusión —social y laboral— que está inspirada en los trabajos de Martínez y Sánchez Ancochea (2013) y Angulo y Gómez (2014), y se presenta un análisis de la situación regional, basado en datos de las encuestas de hogares que permiten examinar tendencias a lo largo del

período comprendido entre 2002 y 2015 en 17 países de América Latina¹. Este análisis es complementario a aquellos que tradicionalmente ha llevado a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en materia de pobreza y desigualdad del ingreso y permite tomar en cuenta los efectos de las acciones de política pública en los países, por ejemplo, en relación con la ampliación del acceso a servicios básicos, educación y protección social contributiva. En dicho análisis se considera que los hogares y sus miembros alcanzan un piso mínimo de bienestar que fomenta la inclusión social si tienen cubiertas una serie de necesidades básicas relacionadas con la educación y los servicios básicos; si un hogar y sus miembros no logran satisfacer alguna de las necesidades básicas consideradas, se entiende que no alcanzan un piso mínimo de inclusión social². A su vez, se entiende que los hogares están en una situación mínima de inclusión laboral si en ellos vive por lo menos un adulto de 18 años o más de edad que está ocupado y tiene acceso a la seguridad social (afiliación a pensiones y/o salud) o una persona de edad que percibe una jubilación (pensión contributiva)³. Un hogar está en una situación de niveles mínimos de doble inclusión si al mismo tiempo satisface los mínimos de inclusión social y laboral⁴.

Debido a la complejidad de los conceptos de inclusión social y laboral señalada al inicio de esta sección, se reconocen las limitaciones de medirlos a través de una cantidad acotada de variables, como las asociadas a la satisfacción de algunas necesidades básicas (en los ámbitos de la educación y del acceso a la infraestructura básica) en el caso de la inclusión social.

La inclusión laboral remite al concepto de trabajo decente, aunque este se refiera a una serie de derechos y condiciones de trabajo mucho más amplios que aquellos que los indicadores utilizados en este documento permiten medir⁵. Sin embargo, con las limitaciones ya señaladas, los indicadores utilizados retienen dos elementos fundamentales de esa noción, que son el acceso al empleo (estar ocupado) y a la seguridad social, que a su vez se relaciona con otros derechos, como el contar con un contrato formal de trabajo y el derecho a vacaciones remuneradas, jornadas de trabajo delimitadas, permisos de salud y protección a la maternidad y a la paternidad, entre otros (CEPAL, 2016a).

¹ Martínez y Sánchez Ancochea (2013), bajo un enfoque normativo, desarrollaron el concepto de “doble incorporación”, en relación con el proceso simultáneo de creación de empleo (incorporación de mercado) y expansión de servicios sociales (incorporación social) que conduce a un mayor bienestar. Una operacionalización de dicho concepto para el caso de Colombia fue llevada a cabo por Angulo y Gómez (2014).

² La satisfacción de necesidades básicas en los hogares se mide de la siguiente manera, conforme a la disponibilidad de información en los programas continuos de encuestas de hogares de los países de la región: i) niños y niñas en edad de cursar la educación primaria y secundaria que asisten a la escuela; ii) niños y niñas en edad de cursar la educación primaria y secundaria sin rezago escolar de tres o más años de acuerdo a su edad; iii) adultos de 18 a 64 años de edad que cuentan con el primer ciclo de la educación secundaria completo; iv) adultos de 65 años de edad que cuentan con educación primaria completa; v) acceso a fuentes de agua mejorada; vi) acceso a saneamiento mejorado, y vii) acceso a energía eléctrica. El acceso a agua y saneamiento se mide de manera diferente, dependiendo de si el hogar se sitúa en zonas urbanas o rurales. En este ejercicio no se consideran indicadores relacionados con la nutrición y la salud debido a las limitaciones existentes en las encuestas de hogares a este respecto. Véase mayor información sobre indicadores referentes a necesidades básicas, así como sobre la medición multidimensional de la pobreza, en diversas ediciones del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2004, 2006, 2009 y 2013).

³ Esta operacionalización puede llevar a sobrestimar el grado real de inclusión laboral y más bien da cuenta de un piso mínimo de inclusión laboral. En el análisis no se toma en cuenta el tamaño del hogar. Por lo tanto, puede haber hogares considerados en situación de inclusión laboral que presenten una alta tasa de dependencia y/o que incluyan entre los dependientes, además de niños y personas mayores, a adultos que están insertos en el mercado laboral en forma precaria, sin acceso a la seguridad social (Uthoff, Vera y Ruedi, 2006). Asimismo, la afiliación de un trabajador a la seguridad social no siempre garantiza el acceso a las prestaciones por parte de sus familiares. De hecho, en países como Guatemala la afiliación a la seguridad social permite la atención médica solamente de la cónyuge mujer y de los hijos hasta los 7 años de edad. Finalmente, si bien en este análisis no se dimensiona el monto de la jubilación recibida, se llevó a cabo un ejercicio en que el requerimiento era que la jubilación permitiera al receptor superar la línea de pobreza monetaria, cuyos resultados no arrojaron mayores diferencias.

⁴ Cabe destacar que el hecho de que un hogar se encuentre en situación de doble inclusión no significa necesariamente que tenga ingresos que le permitan superar la línea de pobreza monetaria.

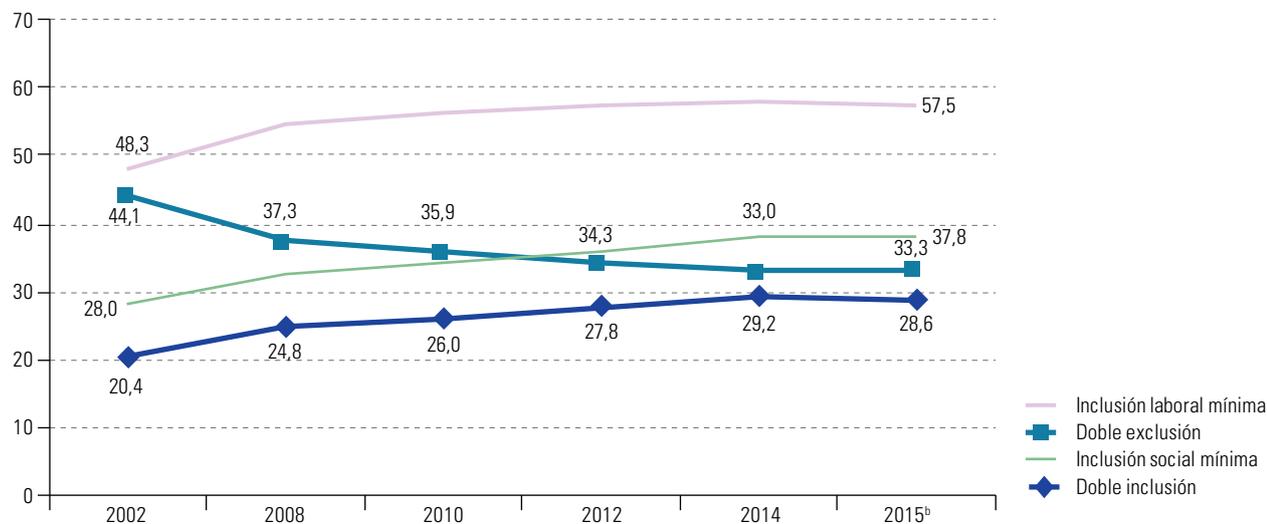
⁵ En la Reunión Tripartita de Expertos sobre la Medición del Trabajo Decente, un encuentro de expertos gubernamentales, organizaciones sindicales y de empleadores, y miembros de la academia, organizado por la OIT en Ginebra (Suiza) en septiembre de 2008, se definió una propuesta de diez dimensiones para 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 que debe ser abolido (trabajo infantil y trabajo forzoso), ambiente de trabajo seguro, y diálogo social y representación de empleadores y trabajadores. La metodología definida en esa ocasión también contempla diversos indicadores relativos al contexto socioeconómico que condiciona las posibilidades de generación de trabajo decente (Guimarães, 2012; Abramo, 2015; CEPAL, 2015).

Menos de tres de cada diez hogares de América Latina se encuentran en una situación de niveles mínimos de doble inclusión, es decir, satisfacen los mínimos de inclusión social y laboral simultáneamente.

Según el análisis realizado a partir de las encuestas de hogares, menos de tres de cada diez hogares de América Latina se encuentran en una situación de niveles mínimos de doble inclusión, es decir, satisfacen los mínimos de inclusión social y laboral simultáneamente. Como promedio simple de los países de la región, el porcentaje de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) ha aumentado del 20,4% en 2002 al 28,6% en 2015, en tanto que el porcentaje de hogares en doble exclusión ha bajado del 44,1% al 33,3% en el mismo período; como resultado, la diferencia entre el porcentaje de hogares en doble exclusión y el de hogares en doble inclusión disminuyó de 23,7 puntos porcentuales en 2002 a solo 4,6 puntos porcentuales en 2015. En términos absolutos, 56,5 millones de hogares (en los que vivían 172,5 millones de personas) habían alcanzado esos niveles mínimos de doble inclusión en 2015, mientras que 39,2 millones de hogares (145,6 millones de personas) estaban en condición de doble exclusión en el mismo año⁶. Las tendencias de la doble inclusión son explicadas por un aumento constante tanto de la inclusión social como de la laboral entre 2002 y 2014, mientras que datos preliminares de 2015 muestran un leve descenso de la inclusión laboral, debido sobre todo al desempeño de los mercados laborales (véase el gráfico III.1)⁷. Los países en que, según los datos disponibles, el aumento del porcentaje de hogares en doble inclusión se revierte después de 2012 son la Argentina, Costa Rica, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el cuadro III.A.1.1 en el anexo).

Gráfico III.1

América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, 2002-2015^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 Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Estimaciones.

El análisis regional esconde grandes diferencias entre países, que reflejan en buena medida el desarrollo de sus estados de bienestar. En 2014, en tres países (Argentina, Chile y Uruguay) más de la mitad de los hogares se encontraban simultáneamente en inclusión social y laboral, mientras que, en el otro extremo, en dos países (Guatemala y Honduras) el porcentaje de hogares en situación de doble inclusión era inferior al 10%.

⁶ El hecho de que en términos absolutos el número de hogares en doble inclusión supere al número de hogares en doble exclusión se debe principalmente a los avances producidos en el Brasil, donde en 2015 había 25,3 millones de hogares doblemente incluidos, en comparación con 11,5 millones de hogares doblemente excluidos. En 2002, la situación en el Brasil era la inversa: había más hogares doblemente excluidos (13,0 millones) que hogares en situación de doble inclusión (11,6 millones).

⁷ El universo de análisis está constituido por la doble inclusión (situación en la que en 2015 se encontraba el 28,6% de los hogares latinoamericanos), la doble exclusión (33,3%), la inclusión solo social (9,2%) y la inclusión solo laboral (28,9%).

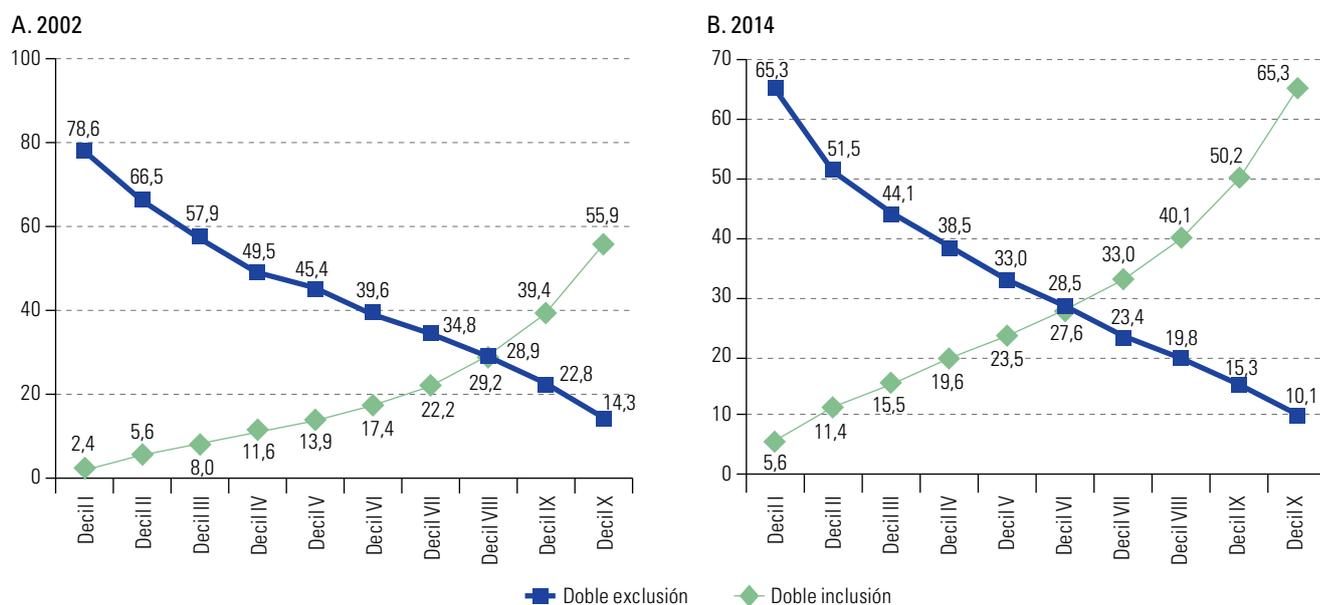
Los primeros tres son países caracterizados por brechas de bienestar moderadas —con niveles de cobertura de sus sistemas educativos, de salud y seguridad social relativamente elevados—, mientras que los del segundo grupo presentan brechas profundas y tienen mercados de trabajo caracterizados por escasos niveles de empleos formales y sistemas educativos y de salud débiles (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; CEPAL, 2016a). No obstante, cabe destacar el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, que entre 2002 y 2014, siendo un país con brechas marcadas de bienestar, logró el mayor aumento de la proporción de hogares en situación de doble inclusión, tanto en términos de porcentaje (203,8%) como de puntos porcentuales (16,1)⁸.

En el enfoque de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016d), así como en la mirada de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su compromiso de asegurar “que nadie se quede atrás”, se destaca el hecho de que las personas enfrentan diferentes barreras para su inclusión social o laboral según características como el estrato socioeconómico, el sexo, la condición étnico-racial, el territorio de residencia y la edad. A continuación, se desagrega el indicador de doble inclusión según algunas de esas dimensiones.

En primer lugar, se desagregan los datos sobre doble inclusión y doble exclusión según deciles de ingreso de los hogares. Al respecto, como puede esperarse, se constata una relación positiva entre los niveles de inclusión y el nivel de ingresos del hogar. Asimismo, se observa que entre 2002 y 2014, la reducción más pronunciada de la doble exclusión en términos de puntos porcentuales se produjo en el primer decil (en que el porcentaje pasó del 78,6% en 2002 al 65,3% en 2014) y en el segundo decil (en que pasó del 66,5% al 51,5% en el mismo período). Cabe destacar también que, mientras que en 2002 recién a partir del octavo decil la doble inclusión superaba a la doble exclusión, en 2014 eso ya se producía en el sexto decil (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2

América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, por deciles de ingreso, 2002 y 2014^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.

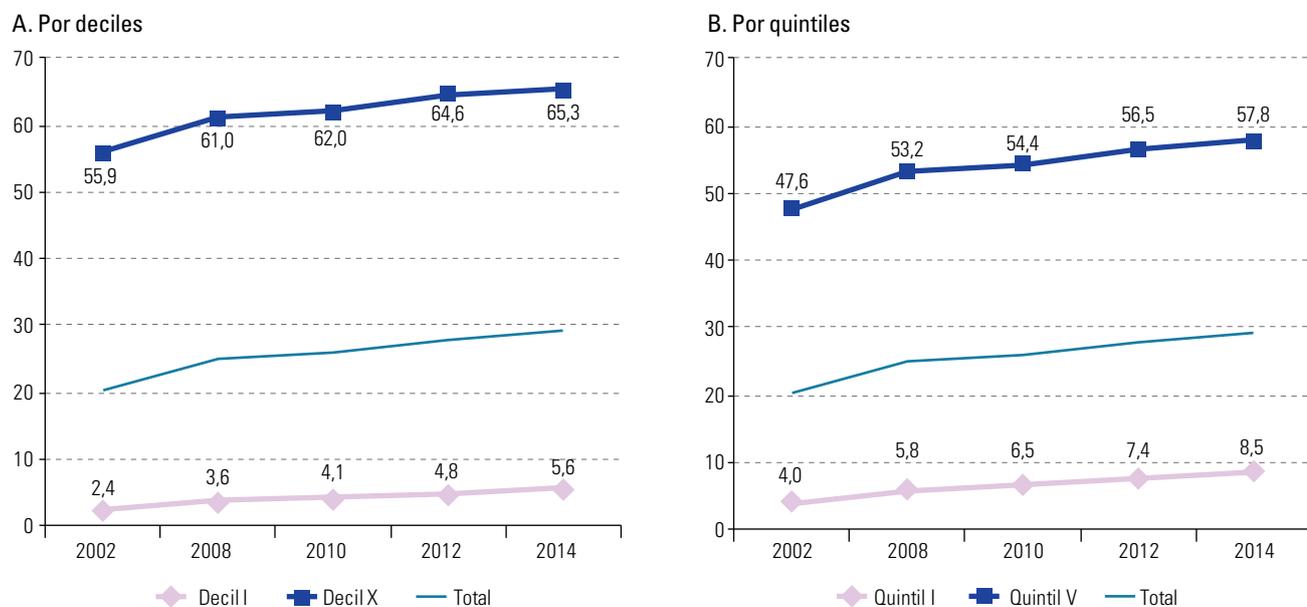
^a Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁸ Entre los factores explicativos de este avance en el Estado Plurinacional de Bolivia, destacan el sustancial mejoramiento de la asistencia escolar y la disminución del rezago escolar, así como el mejor acceso a agua y saneamiento (especialmente en áreas rurales).

Cuando se examinan las tendencias de la doble inclusión en los extremos de la distribución a través del tiempo, se aprecia una mejora del índice de doble inclusión tanto en el decil de menores ingresos como en el decil de mayores ingresos. El análisis por quintiles permite observar una tendencia similar (véase el gráfico III.3). Sin embargo, las brechas entre los estratos de menores ingresos y aquellos de mayores ingresos siguen siendo extremadamente elevadas. Es muy preocupante que, entre los hogares situados en el 20% inferior de la escala de ingresos, menos del 10% logre alcanzar, según cifras de 2014, esos niveles mínimos de doble inclusión.

Gráfico III.3

América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) social y laboral, por deciles y quintiles de ingreso, 2002-2014^a
(En porcentajes)

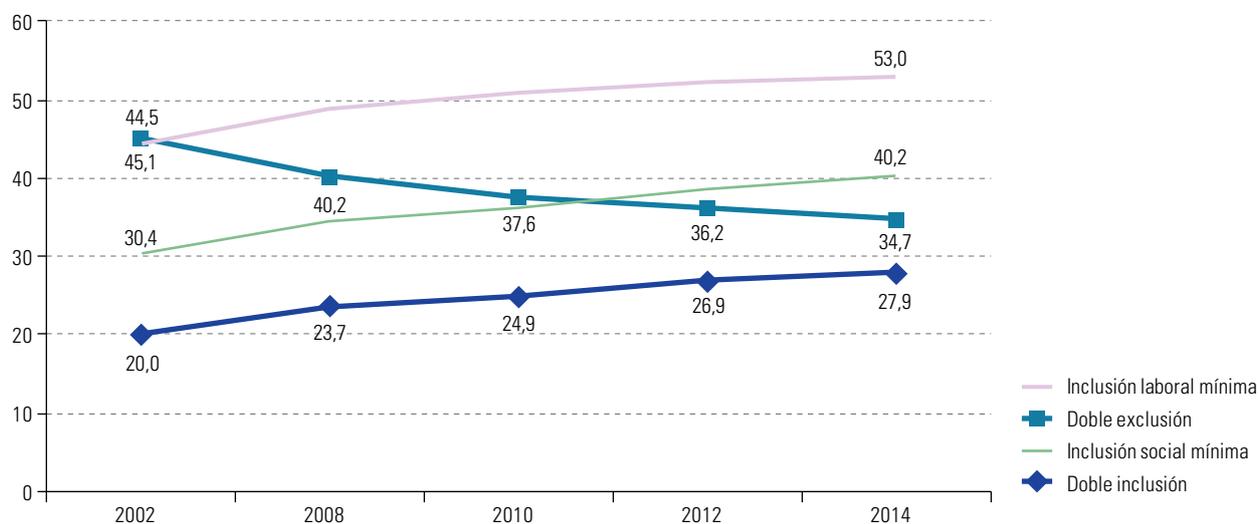


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En segundo lugar, se analizan las tendencias de la doble inclusión de los hogares monoparentales con jefa mujer, un tipo de familia cuyo peso ha aumentado en América Latina en las décadas recientes, especialmente en los estratos más pobres de la población (Ullmann, Maldonado y Rico, 2014). Los niveles de doble inclusión de los hogares monoparentales con jefatura femenina son inferiores al promedio nacional a lo largo de todo el período analizado (en 2014, la diferencia es de 1,3 puntos porcentuales en desmedro de estos hogares) (véase el gráfico III.4). Esta diferencia es resultado principalmente de las barreras de entrada al mercado laboral y a los puestos formales de trabajo que persisten para una proporción significativa de la población femenina, en gran medida explicadas por una desigual distribución del uso del tiempo entre hombres y mujeres, que es más acentuada en los quintiles de menores ingresos y que limita fuertemente las posibilidades que tienen las mujeres de dedicarse al trabajo remunerado (CEPAL, 2016a), así como por procesos de segmentación ocupacional de género y discriminación directa. Como resultado, en los hogares monoparentales con jefatura femenina el porcentaje de inclusión laboral es 5,1 puntos porcentuales inferior al promedio nacional, tendencia que es contrarrestada en parte por mejores niveles de inclusión social, principalmente debido a mejores indicadores educacionales.

Gráfico III.4

América Latina (17 países): proporción de hogares monoparentales con jefa mujer en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, 2002-2014^a
(En porcentajes)



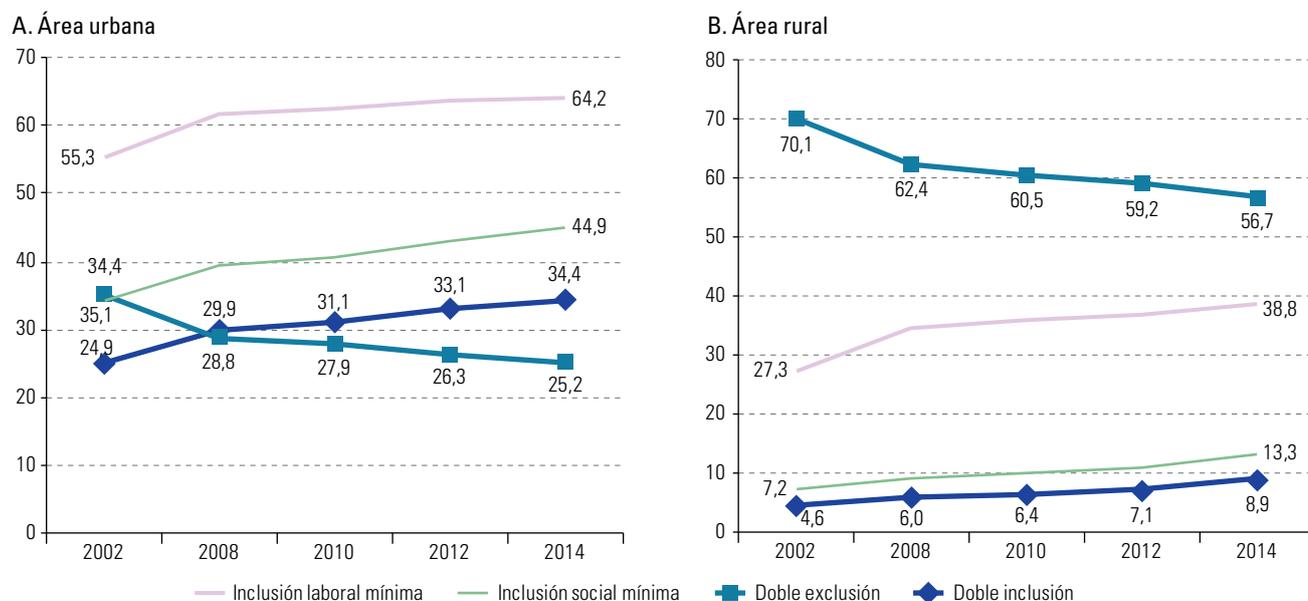
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En tercer lugar, al analizar la situación según el área de residencia de los hogares, se observa cómo la doble inclusión es una realidad aún lejana para la gran mayoría de la población rural (véase el gráfico III.5). Esto se debe tanto a la falta de acceso a infraestructura básica y a los bajos niveles educativos, como a la desprotección en el trabajo. En la región, la afiliación a la seguridad social de los trabajadores rurales es significativamente menor que la registrada en el caso de sus pares urbanos. En parte, esto es consecuencia de las diferencias entre las formas de organización de la producción y de las características del mercado de trabajo (por ejemplo, en las áreas rurales las tasas de asalarización son menores y, además, una serie de actividades productivas, realizadas principalmente por las mujeres, no son consideradas como trabajo en las estadísticas oficiales de los países); pero también influye el hecho de que los sistemas de protección social existentes fueron estructurados sobre la base de modelos excluyentes de los sectores rurales o fuertemente segmentados según el tipo de inserción ocupacional (Rossel, 2012). Para hacer frente a esta situación, países como el Brasil han realizado avances significativos por medio de importantes programas de provisión de infraestructura básica (por ejemplo, los programas Cisternas, dirigido a garantizar la disponibilidad de agua tanto para el consumo como para la producción, y Luz para Todos, de extensión de la electrificación), así como de cobertura de pensiones (Previdência Rural) en las áreas rurales. Es en gran parte gracias a la implementación de este tipo de políticas públicas que, a pesar del rezago descrito, se observa que en las áreas rurales se ha producido en el período analizado una disminución significativa del porcentaje de hogares en situación de doble exclusión (que llega a 13,4 puntos porcentuales entre 2002 y 2014).

Gráfico III.5

América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, según área urbana o rural, 2002-2014^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 Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Más allá de las brechas urbano-rurales, existen grandes brechas a otros niveles territoriales, que se pueden apreciar al comparar los promedios nacionales de ocupados que están afiliados y que cotizan en los sistemas de pensiones con las cifras correspondientes a distritos administrativos como los estados, departamentos o regiones (véase el gráfico III.6)⁹. Como se evidenció en CEPAL (2016d), la desigualdad territorial dentro de cada país es profunda: la dispersión del porcentaje de ocupados afiliados al sistema de pensiones (medida a través del rango entre el valor mínimo y el máximo) es en promedio de 25 puntos porcentuales, destacándose los casos del Brasil y México, que presentan rangos superiores a 40 puntos porcentuales.

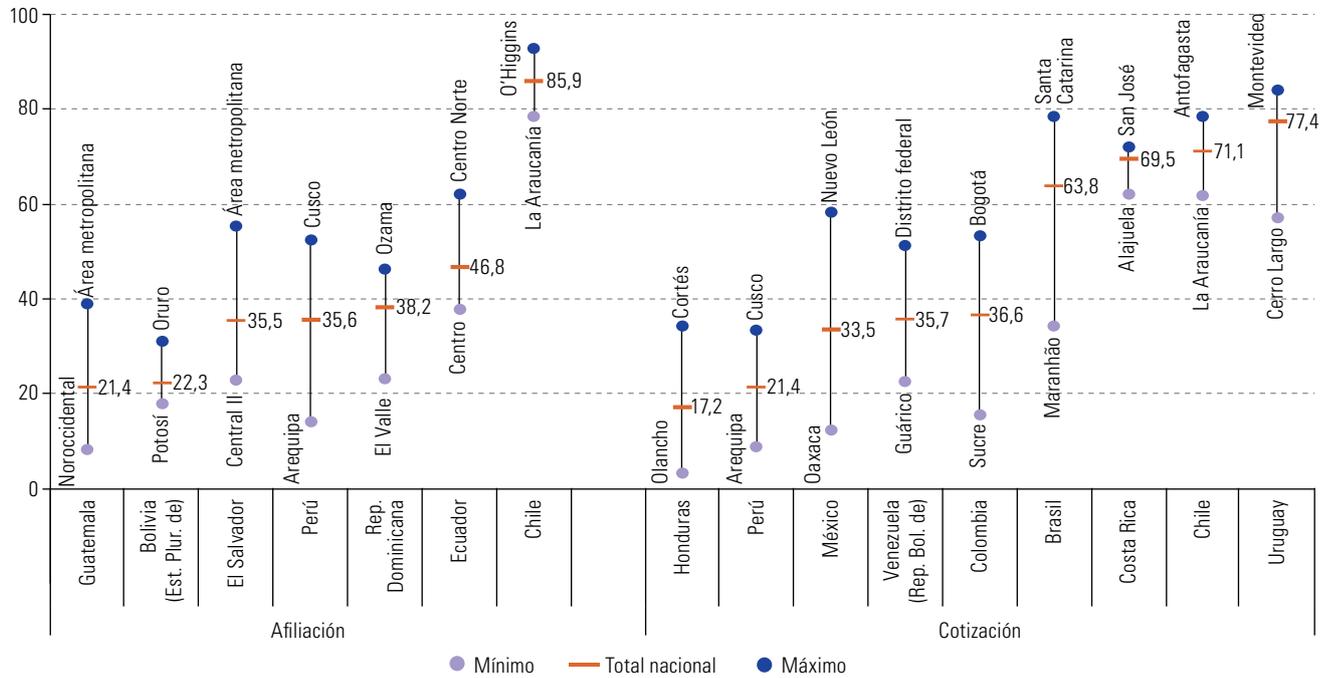
El caso de México permite apreciar cómo las diferencias entre los niveles de cotización a un sistema de pensiones de los distintos territorios están fuertemente ligadas a sus características productivas y demográficas. Al relacionar, por entidad federativa, el porcentaje de la población ocupada que cotiza con el porcentaje de la población ocupada que se desempeña en el sector primario¹⁰, se observa que las entidades federativas del sur del país que se caracterizan por tener una proporción mayor de actividades agrícolas, una baja densidad de población —principalmente indígena— y una pequeña población urbana (Oaxaca, Guerrero y Chiapas), son las que presentan los menores porcentajes de población que cotiza en un sistema de pensiones (véase el gráfico III.7).

⁹ Solo para dos países (Chile y Perú) se puede construir tanto el indicador de afiliación como el de cotización a un sistema de pensiones, mientras que para los demás países se puede construir solo uno de los dos indicadores. Esto se debe a diferencias relativas a las preguntas que se incluyen en las encuestas de hogares y a las personas a quienes se les realizan.

¹⁰ En México, el sector primario incluye los sectores de agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.

Gráfico III.6

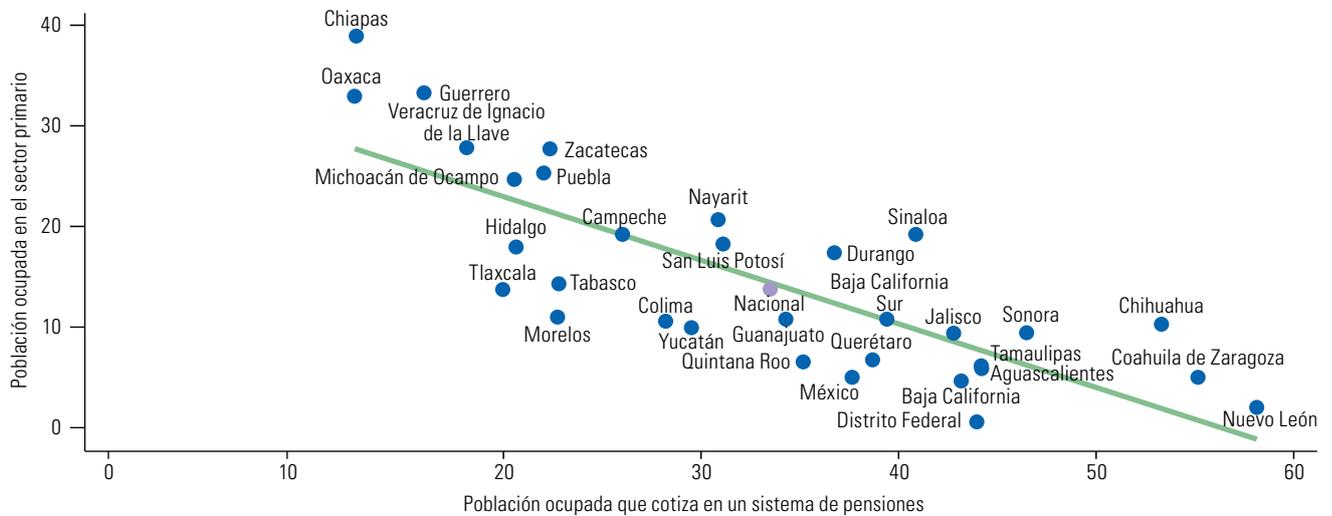
América Latina (14 países): ocupados de entre 15 y 64 años de edad afiliados al sistema de pensiones, total nacional y por territorios (mínimo y máximo), alrededor de 2014
(En porcentajes)



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.

Gráfico III.7

México: población ocupada en el sector primario y población que cotiza en un sistema de pensiones, por entidad federativa, 2014
(En porcentajes)

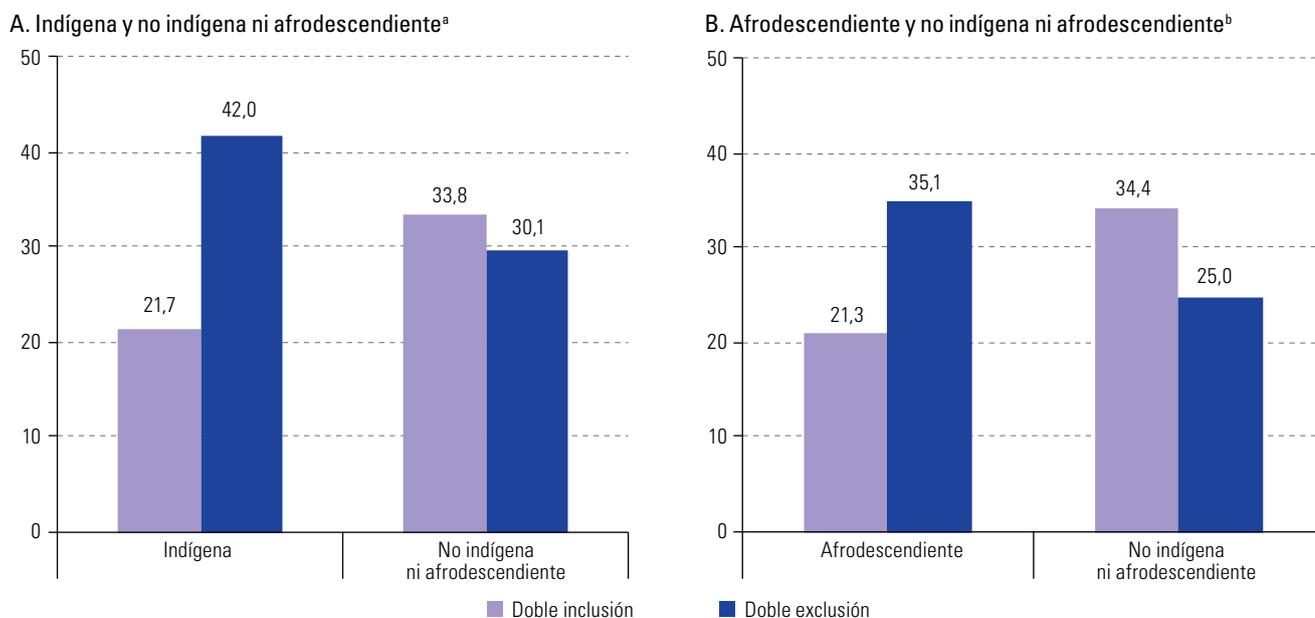


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.

Finalmente, se analiza la información más reciente disponible, correspondiente a ocho países, sobre doble inclusión según condición étnico-racial de la jefa o el jefe de hogar. Los datos revelan porcentajes de doble inclusión, en los niveles mínimos que se consideran en este análisis, mucho más bajos en la población indígena y la población afrodescendiente que en el resto de la población (véase el gráfico III.8), lo que refleja las brechas estructurales de bienestar y ejercicio de los derechos de estas poblaciones en relación con las no indígenas ni afrodescendientes (CEPAL, 2016a y 2016d).

Gráfico III.8

América Latina (8 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) y doble exclusión, social y laboral, según condición étnico-racial de la jefa o el jefe de hogar, alrededor de 2015
(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, sobre la base de información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala, México, el Perú y el Uruguay.

^b Promedio simple, sobre la base de información de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

A lo largo del último decenio y medio los países de la región han avanzado en la doble inclusión de la población mediante la implementación de políticas que han facilitado el acceso a los servicios sociales y la infraestructura básica, así como el acceso al empleo y la seguridad social. Sin embargo, quedan aún muchos retos por delante.

Como se ha visto en esta sección, a lo largo del último decenio y medio los países de la región han avanzado en la doble inclusión de la población mediante la implementación de políticas que han facilitado el acceso a los servicios sociales y la infraestructura básica, así como el acceso al empleo y la seguridad social. Sin embargo, quedan aún muchos retos por delante, en particular relacionados con las múltiples desigualdades que caracterizan a las sociedades de América Latina y el Caribe.

En la siguiente sección, se analizarán las tendencias de cobertura e inversión de la protección social no contributiva, y se abordará el debate sobre sus supuestos desincentivos a la inclusión laboral y la formalización.

B. Protección social no contributiva y su aporte a la doble inclusión

El análisis de la doble inclusión social y laboral recoge los esfuerzos de los países por expandir políticas universales de educación e infraestructura básica, así como los avances en el acceso al empleo y a la seguridad social, pero no mide el componente de protección social no contributiva. Sin embargo, la extensión de este pilar de la protección social en los países de la región —principalmente mediante transferencias monetarias a familias con niños (programas de transferencias condicionadas) y a personas de edad (pensiones sociales)— ha sido un elemento importante de mejoramiento de las condiciones de vida de los estratos más pobres de la población. Asimismo, desde la óptica de las brechas y ejes en el vínculo entre lo social y lo productivo, es necesario abordar algunos de los debates que se han producido sobre la relación entre la protección social no contributiva y el mercado laboral, y en particular sobre los supuestos desincentivos de la primera a la oferta laboral y la formalización.

1. Tendencias de cobertura e inversión de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales

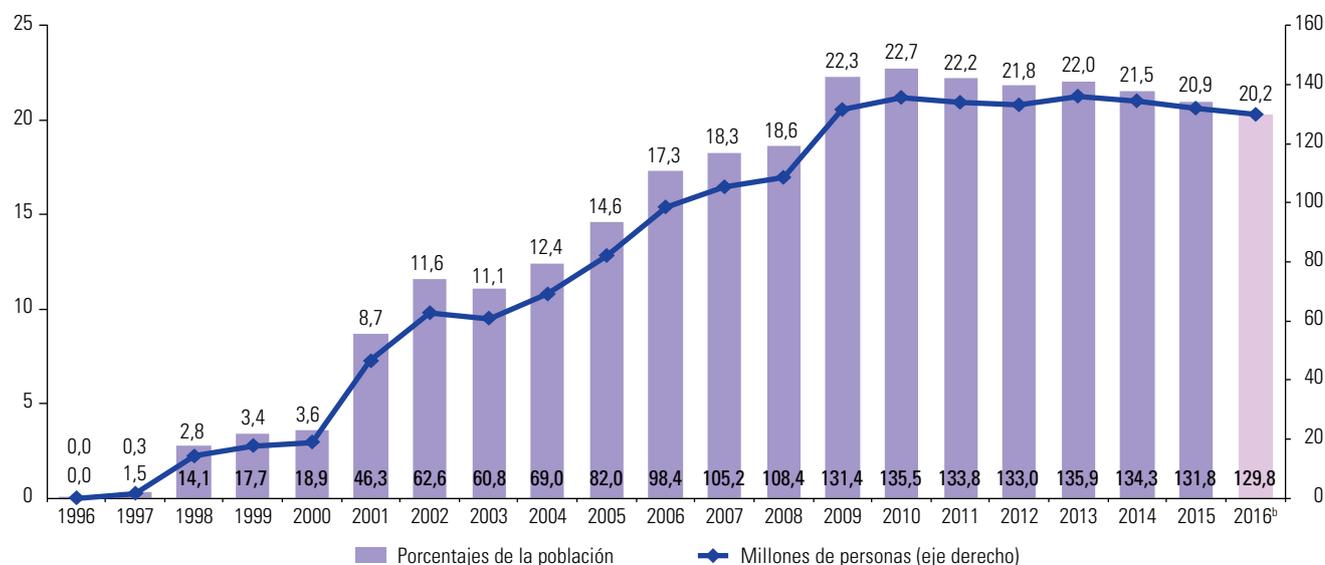
Como se mencionó en el capítulo II, por más de una década, a partir de finales de los años noventa, los países de América Latina y el Caribe han aumentado la cobertura poblacional de los programas de transferencias condicionadas (PTC) y las pensiones sociales, así como los recursos invertidos en ellos (véanse los gráficos III.9 a III.12). Mediante los programas de transferencias condicionadas se otorgan transferencias monetarias y servicios a hogares que se encuentran en situación de pobreza, bajo ciertas condiciones con las que se busca mejorar las capacidades humanas (principalmente, en materia de educación, nutrición y salud) de sus miembros, en especial de niños, niñas y adolescentes. En la actualidad, 29 millones de hogares en América Latina y el Caribe, correspondientes a 130 millones de personas (una de cada cinco personas de la región), reciben transferencias monetarias del Estado mediante los PTC. Para ello se destina una inversión equivalente al 0,33% del PIB regional, es decir, 153 dólares per cápita (Cecchini y Atuesta, 2017). Asimismo, se estima que alrededor de 24 millones de personas, que representan un tercio de la población de 60 años y más de la región, reciben alguna pensión social.

Sin embargo, mientras que los países de la región lograron seguir expandiendo la protección social no contributiva después de la crisis económica y financiera mundial de 2008 y 2009, actuando de manera contracíclica, en los últimos años han disminuido tanto la cobertura como la inversión agregada regional en estos programas. Según estimaciones recientes, la cobertura y la inversión en los PTC se estabilizaron después de 2010 y presentaron disminuciones en 2014 y 2015, que obedecieron principalmente a bajas de cobertura en el Ecuador y Guatemala, así como en el Brasil. Datos preliminares correspondientes a 2016 muestran una ulterior disminución de la cobertura de estos programas (Cecchini y Atuesta, 2017)¹¹. Esta evolución preocupa, en la medida en que persisten en la región los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión, frente a los cuales se requiere de una ampliación de los montos y la cobertura de las prestaciones (CEPAL, 2015).

¹¹ Si bien en el período 2013-2015 las mayores disminuciones absolutas de la cantidad de hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas ocurrieron en el Ecuador y Guatemala, en 2016, según datos preliminares, el programa en que se registró la mayor baja de la cantidad de hogares destinatarios fue Bolsa Familia, del Brasil (Cecchini y Atuesta, 2017).

Gráfico III.9

América Latina y el Caribe (20 países): población en hogares que participan en programas de transferencias condicionadas, 1996-2016^a
(En porcentajes de la población total y millones de personas)



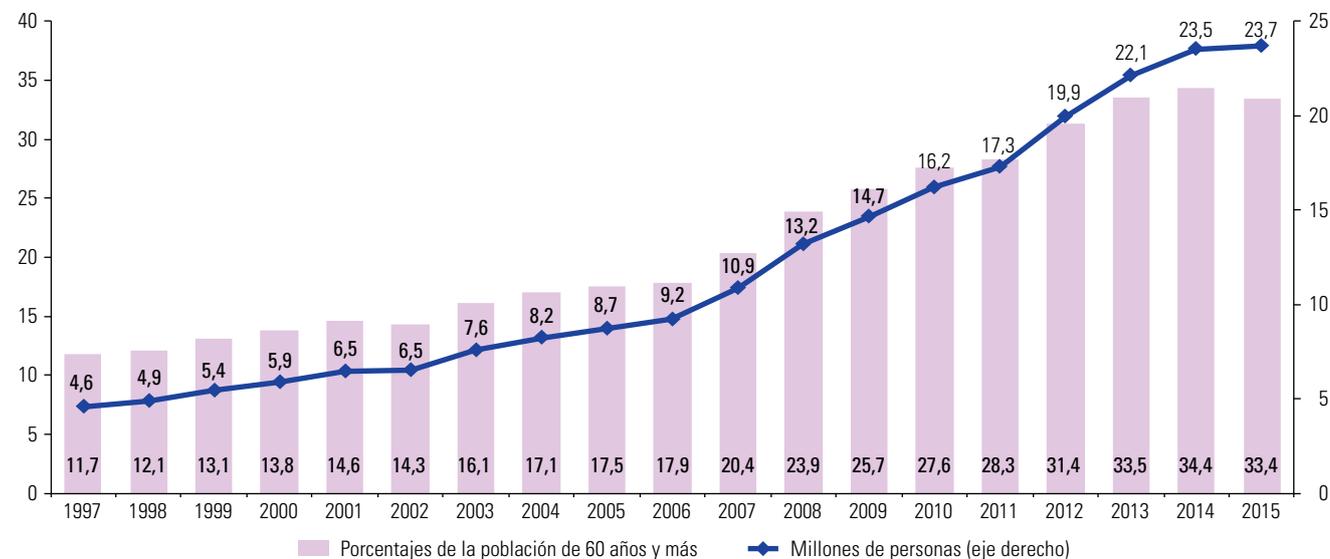
Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

^a Los países incluidos son: 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.

^b Datos preliminares.

Gráfico III.10

América Latina y el Caribe (15 países): cobertura de las pensiones sociales, 1997-2015^a
(En porcentajes de la población de 60 años y más y millones de personas)

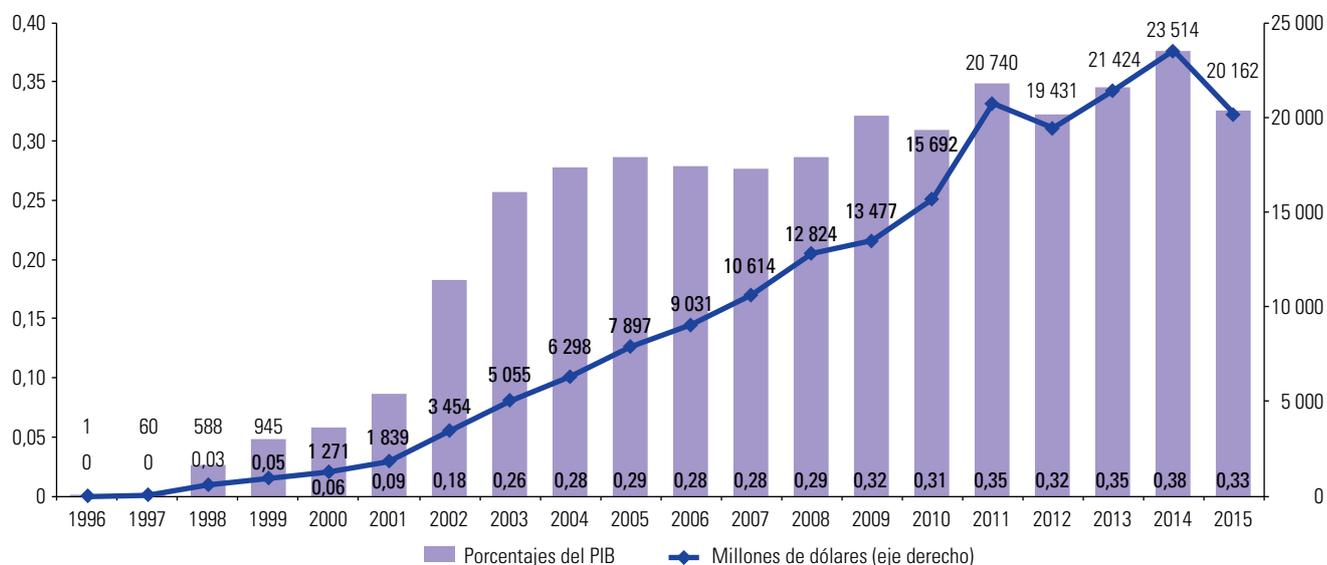


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico III.11

América Latina y el Caribe (20 países): gasto público en programas de transferencias condicionadas, 1996-2015^a
(En porcentajes del PIB y millones de dólares corrientes)

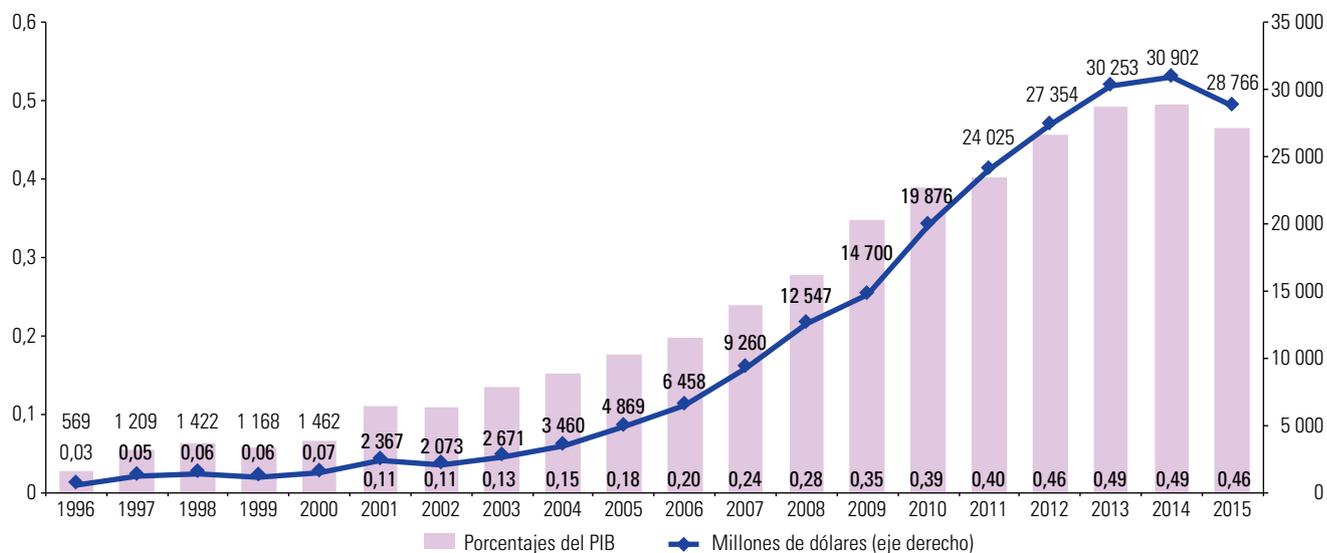


Fuente: S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

^a Los países incluidos son: 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.

Gráfico III.12

América Latina y el Caribe (15 países): gasto público en pensiones sociales, 1990-2015^a
(En porcentajes del PIB y millones de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

2. Transferencias no contributivas y oferta laboral

Los efectos de las políticas públicas de protección social no contributiva y su vínculo con el trabajo son objeto de fuertes discusiones. Existen sectores académicos y políticos que plantean que las transferencias monetarias de la protección social no contributiva, como aquellas de los PTC y de las pensiones sociales, estarían creando dependencia en vez de fomentar el esfuerzo individual e incentivando a los trabajadores a buscar empleos informales, para no arriesgarse a perder las prestaciones recibidas. De acuerdo con estos argumentos, la protección social no contributiva constituiría un desincentivo a la oferta de trabajo de los adultos en edad de trabajar de las familias destinatarias y, por lo tanto, un freno para la inclusión laboral de las personas que viven en condición de pobreza y extrema pobreza. Se argumenta que las transferencias que reciben los hogares que se encuentran en situación de pobreza redundarían en que estas familias redujeran la premura con que buscan empleo, como resultado de tener garantizado un determinado nivel de ingresos.

Más allá de la consideración de teoría económica según la cual las transferencias de ingreso disminuyen marginalmente la oferta laboral (OIT, 2010), con frecuencia estos argumentos están asociados a una visión de acuerdo con la cual las personas que viven en situación de pobreza en la región se encuentran en esta condición por falta de esfuerzo, más que debido a los problemas y desigualdades estructurales que caracterizan a las sociedades y, en particular, sus mercados de trabajo. Pero, con independencia de la visión que se tenga sobre las causas de la pobreza, hay que destacar que difícilmente las familias que viven en condiciones de pobreza y que reciben esas transferencias monetarias pueden quedarse “con los brazos cruzados”, pues los montos de las transferencias no son muy altos en relación con las líneas de pobreza extrema y de pobreza y, por lo general, las familias poseen una capacidad limitada de cubrir su déficit de ingresos (CEPAL, 2015)¹². Por lo tanto, aun recibiendo transferencias públicas, las familias seguirán dependiendo de su propio esfuerzo para salir de la condición de pobreza y mantenerse fuera de ella.

Además, hay que considerar que, en América Latina, un gran porcentaje de las personas que viven en situación de pobreza y extrema pobreza trabajan en forma remunerada; lo que ocurre es que los ingresos que reciben por ese trabajo no son suficientes para superar las líneas de pobreza o extrema pobreza¹³. En otras palabras, la razón por la que un gran porcentaje de personas se encuentran en situación de pobreza no es que no trabajen en forma remunerada, sino que sus empleos se caracterizan por profundos déficits de trabajo decente. En efecto, los ingresos laborales correspondían en 2013 al 74% de los ingresos totales de los hogares en situación de pobreza y al 64% de los ingresos totales de los hogares en situación de pobreza extrema (CEPAL, 2015).

Si bien los argumentos sobre los supuestos desincentivos a la oferta de trabajo siguen siendo comunes, han sido contrarrestados por los resultados de evaluaciones de impacto realizadas tanto a nivel mundial como regional. La evidencia proveniente de ensayos controlados aleatorizados (*randomized controlled trials*) en tres países de América Latina (Honduras, México y Nicaragua), dos de Asia (Filipinas e Indonesia) y uno de África (Marruecos) muestra claramente que los programas de transferencias

¹² En 2013, las transferencias mensuales de los PTC representaban en la región entre un mínimo del 1,2% de la línea de pobreza y el 2,0% de la línea de pobreza extrema (en el Estado Plurinacional de Bolivia) y un máximo del 46% de la línea de pobreza y el 83,8% de la línea de pobreza extrema (en el Uruguay) (CEPAL, 2015). Asimismo, los montos máximos de las transferencias de los PTC representaban alrededor de 2008 el 39,9% del déficit mensual de recursos de la población pobre en áreas urbanas y el 53,4% de dicho déficit en áreas rurales (Cecchini y Madariaga, 2011).

¹³ En América Latina, en 2013, el 17,1% de las personas ocupadas en el mercado de trabajo, es decir, una de cada cinco, eran trabajadores pobres (un 4,9% extremadamente pobres), lo que significa que sus ingresos eran insuficientes para superar la línea de pobreza (o de pobreza extrema) (CEPAL, 2016a).

monetarias no desincentivan la participación laboral (Banerjee y otros, 2016). Del mismo modo, en América Latina, en evaluaciones de impacto llevadas a cabo en países tan diversos como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua y el Paraguay no se encontró evidencia empírica sobre la existencia de los supuestos desincentivos de los PTC a la inclusión laboral de sus destinatarios (Abramo, Cecchini y Morales, 2017; CEPAL/OIT, 2014).

Algunos autores han mostrado, asimismo, que existen sinergias positivas entre estas transferencias y la empleabilidad de las familias que las reciben (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009). En el caso de Bolsa Família, del Brasil, se constató que la proporción de personas que buscan trabajo es significativamente mayor en los hogares usuarios del programa (Camilo de Oliveira y otros, 2007) y que las tasas de participación laboral en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso son más elevadas entre los destinatarios del programa que entre los no destinatarios (Medeiros, Britto y Veras Soares, 2008). En el caso de Colombia, una evaluación del programa Familias en Acción mostró que este PTC tiene un impacto positivo y significativo sobre la tasa de ocupación en los hogares urbanos y que redundaba en disminuciones de las tasas de inactividad y de desempleo de 3,2 puntos porcentuales y 0,7 puntos porcentuales, respectivamente. Además, el programa se traduce en un aumento del ingreso per cápita de los hogares de un 25% en promedio (Núñez Méndez, 2011).

La evidencia en relación con la inclusión laboral de las mujeres es mixta (Holmes y otros, 2010). En el caso de Familias en Acción, Attanasio y Gómez (2004) no encontraron efectos estadísticamente significativos sobre la oferta de trabajo femenino o la cantidad de horas trabajadas. En el Brasil, Camilo de Oliveira y otros (2007) constataron que las mujeres que participan en Bolsa Família tienen mayores tasas de ocupación y búsqueda de empleo que las mujeres no destinatarias. Sin embargo, en algunas situaciones se ha observado que la participación laboral o la cantidad de horas de trabajo remunerado de las mujeres podrían estar disminuyendo. En la Argentina, se ha observado un retiro del mercado laboral de las mujeres cónyuges que tienen ocupaciones de muy bajos ingresos (unos 50 dólares mensuales) a partir de la recepción de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) (Bustos, Trujillo y Villafañe, 2011)¹⁴. En el caso de Bolsa Família, Teixeira (2010) y Tavares (2010) encontraron que se producían disminuciones de las horas de trabajo remunerado de las mujeres que participaban en el programa, del orden del 4% y el 10%, respectivamente. A su vez, De Brauw y otros (2013) muestran que en zonas rurales los hombres participantes en el mismo programa tienden a aumentar sus horas semanales trabajadas, mientras que la proporción de mujeres que trabajan disminuye 13 puntos porcentuales.

Los impactos diferenciados que los programas de transferencias condicionadas tienen para hombres y mujeres se deben a varias razones, que pueden actuar en cada caso con un peso diferente, dependiendo de factores como el diseño de las condicionalidades, las características de los mercados de trabajo locales y la disponibilidad de servicios y prestaciones relacionadas con el cuidado (centros de cuidado infantiles, para personas mayores, personas con discapacidad o enfermos crónicos, así como transferencias monetarias para el cuidado y licencias para cuidar). Una de ellas es el tiempo requerido para dar cumplimiento a las condicionalidades de los programas y la carga de responsabilidad que ello representa, asignada primordialmente a las mujeres (CEPAL, 2013b, 2016c y 2017; Martínez Franzoni y Voorend, 2008)¹⁵. Según un estudio de la CEPAL (2013b) realizado con datos de las encuestas sobre el uso del tiempo del Ecuador y México, las mujeres que viven en condición de pobreza y que reciben transferencias en el marco de un PTC dedican una mayor cantidad de horas semanales

Existen sinergias positivas entre estas transferencias y la empleabilidad de las familias que las reciben. En el caso de Bolsa Família, del Brasil, se constató que la proporción de personas que buscan trabajo es significativamente mayor en los hogares usuarios del programa.

¹⁴ Se comprobó, asimismo, que casi el 40% de las mujeres que se retiraban del mercado laboral al tener acceso a la AUH estaban ocupadas en el servicio doméstico.

¹⁵ Salvo excepciones, los programas no consideran el vínculo de las familias participantes con los servicios de cuidado.

al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que aquellas mujeres en situación de pobreza que no participan en los PTC. Ese efecto podría ser corregido considerando en el diseño de los programas la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado (Rico y Robles, 2016), fomentando una cultura de corresponsabilidad dentro del hogar en el cumplimiento de las condicionalidades y fortaleciendo los sistemas y servicios de cuidado y otros mecanismos que pueden contribuir a reducir la carga de trabajo doméstico no remunerado, como los restaurantes populares, sobre todo en sectores pobres, donde las familias no están en condiciones de acceder a soluciones de mercado para resolver problemas de cuidado de niños, ancianos y enfermos. Una segunda razón es que recibir regularmente la transferencia, aunque su monto sea reducido, permite —en especial a las mujeres, que en la región están insertas en el mercado de trabajo en peores condiciones que los hombres (CEPAL, 2016a)— no someterse a condiciones de trabajo demasiado desfavorables, ya sea por los bajos ingresos, o por las extensas jornadas de trabajo, el largo tiempo de desplazamiento entre la casa y el trabajo, y la exposición a abusos (como ocurre con frecuencia en el caso de las trabajadoras domésticas)¹⁶. Una tercera razón del impacto diferenciado sobre el trabajo remunerado según sexo, en el caso de los hogares biparentales, podría ser el hecho de que en el mercado de trabajo existen marcadas brechas de ingresos entre hombres y mujeres, por lo que los hogares prefieren aumentar las horas de trabajo remunerado mejor pagadas (aquellas de los hombres) y disminuir las peor pagadas (aquellas de las mujeres). En este sentido, junto con lograr cambios culturales y el fortalecimiento de los sistemas de cuidado, es necesario avanzar en la eliminación de la discriminación de género en el mercado laboral.

Finalmente, como se destacó en el capítulo II, uno de los efectos importantes de los PTC ha sido su contribución a la prevención y la erradicación del trabajo infantil. Si bien los resultados varían según los países, una extensa revisión de evaluaciones de impacto realizada por De Hoop y Rosati (2014) —que incluyó 23 estudios sobre programas en América Latina y el Caribe— mostró que los PTC disminuyen tanto la incidencia del trabajo infantil como el número de horas trabajadas por niños, niñas y adolescentes, en actividades remuneradas o no remuneradas.

3. Transferencias no contributivas y formalización

A las inquietudes ante el riesgo de que surjan desincentivos a la inclusión laboral como consecuencia de las transferencias monetarias, se han venido sumando aquellas respecto del círculo vicioso que podrían crear los programas de protección social no contributiva al entregar “subsidios” al sector informal, incentivando a los trabajadores a buscar empleos de baja productividad (para evitar los ahorros obligatorios de la seguridad social) y, por lo tanto, disminuyendo la productividad del trabajo y del capital (Levy, 2009 y 2010).

Frente a ello cabe destacar, en primer lugar, que el riesgo de dar beneficios sociales a los trabajadores informales parece haber sido sobredimensionado. La mayoría de los programas de protección social no contributiva no están destinados directamente a adultos en edad de trabajar, sino a niños o personas de edad, ni se focalizan por

¹⁶ Un estudio sobre el impacto del programa Bolsa Familia en la autonomía de las mujeres y las relaciones de género parece reforzar esa hipótesis (Bartholo, Passos y Fontoura, 2017). A partir de una amplia revisión de la literatura y de los estudios cuantitativos y cualitativos sobre el tema, las autoras observaron, entre las participantes del programa, un leve aumento de la cantidad de horas dedicadas al trabajo no remunerado y una leve disminución del número de horas dedicadas al trabajo remunerado. Señalaron, asimismo, que en todos los estudios cualitativos analizados en esa revisión se considera que esa tendencia no está relacionada con el tiempo exigido por el cumplimiento de las condicionalidades asociadas al programa, sino con la posibilidad que el hecho de contar con un ingreso regular, aunque de bajo monto, ofrece a esas mujeres de disminuir jornadas de trabajo muy largas o incluso liberarse de trabajos considerados humillantes o degradantes.

condición laboral¹⁷. Si los ingresos generados en el mercado de trabajo no tienen ningún impacto sobre las transferencias que pueden recibir las familias a través de los programas, no debieran existir incentivos a la informalización¹⁸.

En segundo lugar, estas preocupaciones con frecuencia se sustentan en supuestos infundados: por un lado, que el gasto en protección social es eminentemente improductivo y desvía recursos del verdadero desarrollo y, por otro, que el autoempleo es voluntario, de modo que muchos trabajadores por cuenta propia —si no todos— se encuentran en situación de informalidad por su elección. Según la CEPAL (2006), la protección social, además de ser un derecho y contribuir a mayores niveles de bienestar, representa una inversión en capacidades humanas, lo que da lugar a importantes ganancias en términos de productividad y cohesión social. A su vez, la informalidad, por lo general, no es resultado de una preferencia por el autoempleo derivada de la racionalidad económica de los trabajadores, sino que en muchos casos es la única posibilidad de inserción laboral (CEPAL, 2008; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). La heterogeneidad de la estructura productiva genera y mantiene al sector informal, debido a la escasa capacidad de los sectores de mayor productividad de absorber fuerza de trabajo y a la tendencia de expulsarla hacia los sectores de menor productividad (Infante, 2011). Asimismo, la informalidad está correlacionada con la debilidad de las instituciones que tienen a su cargo la supervisión del cumplimiento de la regulación laboral.

No hay evidencia clara sobre los supuestos incentivos a la informalidad que conllevaría la protección social no contributiva¹⁹. Los resultados de distintas evaluaciones del impacto de los programas de protección social no contributiva sobre la informalidad de sus destinatarios son heterogéneos y no permiten llegar a conclusiones definitivas. Por ejemplo, en el caso del Brasil, no hay evidencia de efectos del programa Bolsa Familia sobre la informalización de los destinatarios (Barbosa y Corseuil, 2013), ni evidencia de que el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), una pensión social para personas de edad en situación de pobreza y personas con discapacidad, haya redundado en menores cotizaciones a la seguridad social (Medeiros, Britto y Veras Soares, 2008). Sin embargo, en el caso del Uruguay, Vigorito (2014) muestra un impacto potencialmente negativo del programa de asignaciones familiares del Plan de Equidad sobre la formalización de sus destinatarios, especialmente de las mujeres²⁰.

Para evitar los potenciales desincentivos a la formalización laboral, hay que cuidar el diseño y la forma de operar de los programas, que debieran proveer los incentivos correctos. Al respecto, es fundamental que no se adopten reglas que excluyan de los PTC a las familias en que alguno de los miembros consiga un trabajo formal, ya que la inserción laboral formal puede ser una condición inestable y de corta duración y estar asociada a bajos ingresos, en especial en el caso de los trabajadores con las características de las poblaciones beneficiarias de los PTC, y, por lo tanto, no siempre conduce a superar la pobreza²¹.

¹⁷ Sin embargo, hay que precisar que existen algunos PTC que se focalizan según condición laboral, como la AUH en la Argentina, destinada a desocupados, trabajadores que se desempeñan en la economía informal, trabajadores domésticos que tengan un ingreso menor al salario mínimo y monotributistas sociales (Bertranou y Maurizio, 2012).

¹⁸ Los PTC seleccionan a las familias sobre la base de pruebas indirectas de los medios de vida, ya sea a través de índices multidimensionales de calidad de vida o de fórmulas que predicen los ingresos a través de variables que se supone están muy relacionadas con dichos ingresos. Bolsa Familia, del Brasil, constituye una notoria excepción, ya que se focaliza según el nivel de ingresos de las familias, si bien dichos ingresos son declarados por los propios destinatarios (Cecchini y Madariaga, 2011).

¹⁹ En América Latina, la tasa de informalidad ha bajado del 53,9% de los ocupados en 1990 —antes de que se comenzaran a implementar los PTC— al 49,3% en 2013 (CEPAL, 2016a).

²⁰ La evaluación apunta a que esto se debe al diseño del programa, en que se realiza una reevaluación frecuente (cada dos meses) de los ingresos formales de los beneficiarios para definir si siguen siendo elegibles en el pilar no contributivo. Los hogares que superan el umbral establecido son suspendidos durante seis meses del programa, lo que es un fuerte incentivo a no declarar un aumento del ingreso y permanecer en la informalidad o la informalidad parcial.

²¹ En este sentido, destaca la experiencia del subsistema Seguridades y Oportunidades, de Chile, en que con el Bono al Trabajo de la Mujer se premia la consecución de un trabajo formal por parte de trabajadoras que tienen entre 25 y 60 años de edad, en vez de castigarlas mediante la expulsión del programa.

4. Hacia un círculo virtuoso de inclusión y productividad

Cuando las transferencias monetarias provenientes de rentas generales están garantizadas y son constantes en el tiempo, proveen un piso de protección a las personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad. Al tener asegurados niveles mínimos de subsistencia, es posible evitar el desaprovechamiento de capacidades humanas que se produce como consecuencia de estrategias de sobrevivencia (como es el caso del trabajo infantil, asociado a la deserción escolar) y contar con posibilidades más amplias de inserción en el mercado laboral, disponiendo de recursos para la búsqueda de empleo, para la realización de algún tipo de entrenamiento o capacitación y para cubrir los costos del traslado hacia y desde el trabajo, así como aquellos asociados a la contratación de servicios de cuidado, de especial importancia para las mujeres, dada la desigual distribución sexual del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Asimismo, gracias a las transferencias monetarias, que brindan un mayor poder de negociación frente a salarios muy bajos y condiciones de trabajo muy precarias, se pueden tomar mejores decisiones laborales con miras a la búsqueda de condiciones más dignas y equitativas de trabajo, al mismo tiempo que se amplían las oportunidades de invertir en actividades productivas, como los microemprendimientos, en el ámbito rural o urbano (CEPAL/OIT, 2014; OEA/CEPAL/OIT, 2011; OIT, 2010)²². La protección social puede así aportar a crear un círculo virtuoso de generación de ingresos autónomos, con un importante efecto multiplicador en las comunidades y en la economía en general (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009)²³.

Sin embargo, para que el círculo virtuoso se haga realidad, es necesario que las estrategias de reducción de la pobreza y extensión de la protección social, en las que se enmarcan los programas de transferencias monetarias, se articulen con estrategias de desarrollo productivo, en especial en el ámbito local, y de promoción del trabajo decente, con enfoque de género y de promoción de la igualdad étnica y racial (CEPAL, 2015). Ello es fundamental para evitar que las únicas alternativas de inserción laboral a disposición de los destinatarios de esos programas sean informales, precarias, inestables y desprotegidas y para que se amplíen sus oportunidades de acceso a trabajos formales y de buena calidad.

En particular, hay que avanzar en la formalización del trabajo y la protección contributiva de todos los trabajadores, incluso los independientes y por cuenta propia, en un contexto de grandes cambios en el mundo del trabajo (véase la sección D). Entre las experiencias recientes en los países de la región, se encuentra una amplia batería de instrumentos de formalización y de flexibilización de los criterios de elegibilidad para la cobertura contributiva, como los siguientes: esquemas impositivos simplificados que conjugan los componentes previsional e impositivo; procedimientos que facilitan la inscripción de trabajadores y empleadores y su

²² Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006) encontraron que los destinatarios del programa Oportunidades de México invirtieron 12 centavos de cada peso recibido a través del programa en microemprendimientos o actividades agrícolas, con una tasa de retorno estimada del 17,6% en un período de alrededor de cinco años.

²³ En el caso de las pensiones rurales en el Brasil, Schwarzer (2000) describe el efecto dinamizador sobre las economías en los municipios del estado de Paraná que tiene el aumento del poder de compra de quienes reciben las transferencias monetarias. El día de pago de las pensiones es cuando se mueve la "rueda de la economía" en las pequeñas localidades rurales y muchas empresas —entre las que se cuentan los bancos comerciales— logran producir ganancias gracias a esas transferencias. Resultados similares se han observado en el caso de Bolsa Família: Luiz Pereira y otros (2008) observaron que en los municipios de menor índice de desarrollo humano del Brasil, las transferencias monetarias del programa redundan en aumentos importantes de las ganancias de las tiendas que venden alimentos. A nivel macroeconómico, Neri, Vaz y Ferreira de Souza (2013) concluyen que Bolsa Família contribuye al crecimiento económico del Brasil, ya que cada real que se invierte en el programa agrega 1,78 reales al PIB del país.

fiscalización; reducciones de diferentes gradientes de las contribuciones patronales para empresas de menores dimensiones; regímenes especiales simplificados para ciertas categorías de trabajadores (como los que laboran en el servicio doméstico) y deducciones tributarias que incentivan el pago de sus cotizaciones; deducciones tributarias a las empresas que se formalizan; ampliación de coberturas familiares a cargo del cotizante, y leyes de inversión con incentivos a la formalización. A su vez, la formalización de los trabajadores por cuenta propia y de microempresas y pequeñas empresas se ha propiciado a través de medidas de simplificación tributaria que incentivan el registro de ese tipo de empresas o amplían el acceso a la seguridad social de microemprendedores y trabajadores por cuenta propia (como el monotributo en la Argentina y el Uruguay, y el Simples, el Supersimples y la ley del microemprendedor individual (MEI) en el Brasil), y medidas de fortalecimiento de la administración del trabajo y de la inspección laboral, entre otras (CEPAL, 2015). Gontero y Weller (2017) reconocen que la participación de los trabajadores por cuenta propia en los regímenes contributivos resulta económicamente muy difícil y que el diseño de los regímenes previsionales para estos trabajadores constituye un importante desafío de política. Los sistemas de pensiones deberían, por lo tanto, diseñarse de modo de crear incentivos para aumentar la participación de aquellos que cuentan con capacidad contributiva y al mismo tiempo ofrecer alternativas de protección social para aquellos que no la tienen. Entre otras, algunas soluciones posibles son los sistemas flexibles sensibles a las necesidades económicas y familiares, la articulación de los sistemas generales y los diferenciados (cuando estos existen), la clara definición de los beneficios de cotizar, el mejoramiento de la información al respecto y la simplificación administrativa del acceso, que deben ser acompañadas por una mayor credibilidad institucional y la capacidad de fiscalización del pago de las contribuciones.

Asimismo, para hacer frente a las profundas desigualdades de género que se evidencian en las barreras a la inclusión laboral femenina en la región y que se entrecruzan con las desigualdades étnicas, raciales y territoriales, es fundamental adoptar un enfoque de género en el diseño de las estrategias que apunten a la confluencia entre la inclusión laboral y la social, con miras a garantizar la autonomía económica de las mujeres. Para ello, el fortalecimiento de los sistemas de cuidado es clave, dado que la ausencia de una cultura de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las tareas del cuidado, así como la falta de apoyos públicos a las familias para el cuidado de niños, personas de edad, personas con discapacidad y enfermos crónicos inciden negativamente en la participación laboral de las mujeres, en especial de aquellas que viven en condición de pobreza (CEPAL/OIT, 2014). Como lo muestran algunas iniciativas llevadas a cabo en los países de la región, es posible avanzar en el diseño de estrategias de inclusión laboral que consideren de manera específica las demandas de cuidado a las que deben hacer frente las mujeres y los hombres participantes (por ejemplo, en el caso de programas de capacitación), proveyendo un acceso prioritario a los servicios públicos de cuidado existentes, instaurando servicios ad hoc o entregando transferencias monetarias para cubrir el cuidado de familiares dependientes (CEPAL, 2016a; Rico y Robles, 2016).

Además, por medio de la política pública es necesario proveer servicios universales de calidad en materia de salud, educación y cuidado, así como ofrecer programas para mejorar la inclusión laboral y productiva de los jóvenes y adultos en edad de trabajar. En otras palabras, es necesario que las estrategias de superación de la pobreza sean integrales y cuenten por lo menos con tres pilares articulados entre sí: uno de garantía de ingresos, otro de acceso a servicios de calidad en salud, educación y cuidado, y otro de inclusión económica (laboral y productiva).

Este tercer pilar es necesario porque, si bien se sabe que los problemas de inclusión económica son estructurales —debido a la escasa capacidad de los sectores de mayor productividad de absorber fuerza de trabajo—, también hay debilidades por el lado de la oferta de trabajo y en los servicios de intermediación laboral. Por ende, se requiere actuar tanto sobre la demanda como sobre la oferta de trabajo, fomentando la creación directa e indirecta de empleo, implementando programas de capacitación, de nivelación de estudios y de apoyo al trabajo independiente y fortaleciendo los servicios de intermediación laboral. Se necesita, asimismo, avanzar en la puesta en marcha de medidas capaces de promover la formalización y el acceso a la protección social contributiva de los microempresarios y de los trabajadores independientes y expandir el acceso a la inclusión financiera de los hogares y de las pequeñas y medianas empresas (pymes), temas que se analizarán en la siguiente sección.

Las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo tienen una relevante función complementaria de inclusión y cierre de brechas existentes en el mercado laboral.

C. El papel de la política y los programas de inclusión laboral y productiva

La naturaleza de la estructura productiva y la calidad del crecimiento económico, en la medida en que logren crear suficientes oportunidades de trabajo decente, son claves para la inclusión laboral de la población de América Latina y el Caribe. Sin embargo, las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva dirigidos a mejorar tanto la oferta como la demanda de trabajo tienen una relevante función complementaria de inclusión y cierre de brechas existentes en el mercado laboral. Esto se debe a que las dificultades que enfrentan los adultos en edad de trabajar, así como, en particular, los jóvenes (véase el capítulo II), para insertarse de manera sostenible en empleos productivos y de calidad, con acceso a derechos y a la protección social, están fuertemente marcadas por los determinantes socioeconómicos, de género, raza y etnia, así como por ciertos momentos del ciclo de vida y por la condición de discapacidad, y son más pronunciadas en las áreas rurales (CEPAL, 2016a y 2016d). Es por eso que las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva, junto con la inclusión financiera y las estrategias de formalización —tanto del trabajo asalariado como del trabajo independiente—, tienen la importante función de reducir desigualdades en distintos ámbitos, desde la educación y la capacitación técnica y profesional hasta el acceso al crédito, a las oportunidades de emprendimiento y a la protección social contributiva para los grupos que enfrentan las mayores barreras, respondiendo al llamado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de asegurar “que nadie se quede atrás”.

1. Institucionalidad y tipos de programas de inclusión laboral y productiva

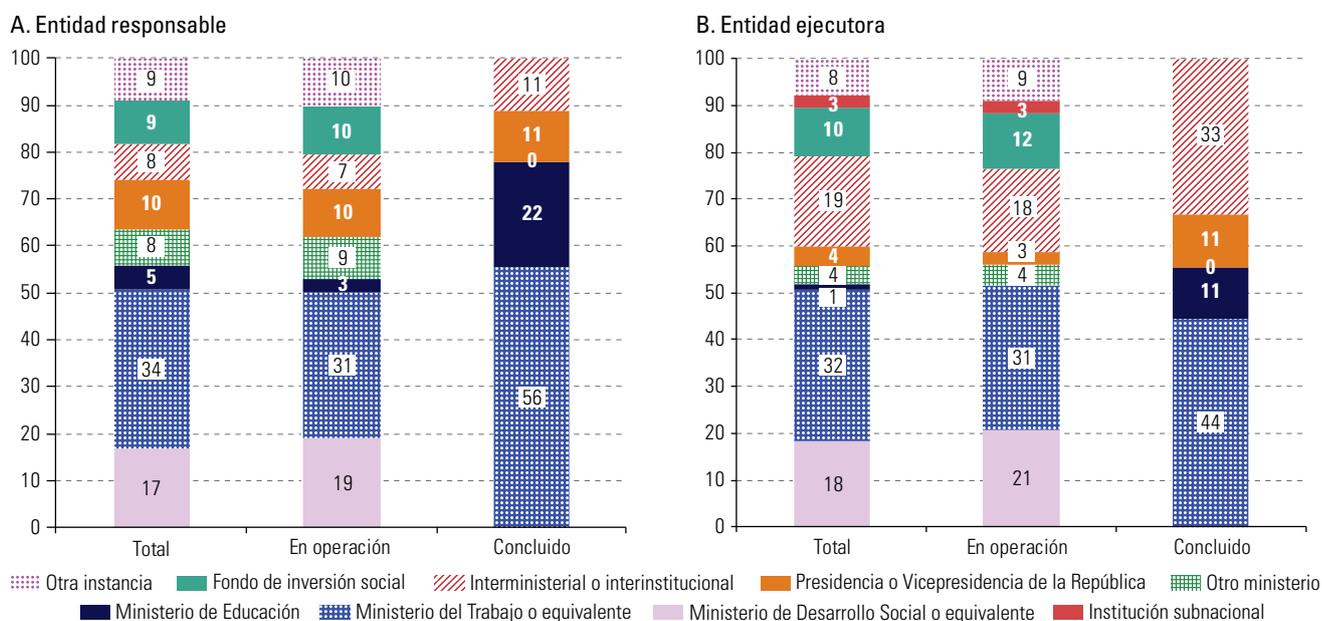
En el marco del Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), que invita a considerar el trabajo decente como una puerta privilegiada de salida de la pobreza, las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva responden de manera explícita al llamado de la meta 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). En esta línea, las políticas y los programas tienen como principal finalidad proporcionar acceso a mecanismos que posibiliten la inserción en el mercado laboral, así como asegurar la sostenibilidad de este acceso, mediante acciones que conduzcan a la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de los ingresos laborales. El reto es de gran magnitud, considerando que la población destinataria se caracteriza por bajos niveles educativos, bajas tasas de participación laboral, altas tasas de desempleo y condiciones precarias de inserción laboral (CEPAL, 2015).

Según la información proveniente de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, en la actualidad se están implementando por lo menos 68 programas de inclusión laboral y productiva en 21 países de la región²⁴. Los programas son llevados a cabo principalmente por Ministerios del Trabajo, pero también por Ministerios de Desarrollo Social, o de manera intersectorial (por ejemplo, en articulación con los institutos o servicios nacionales de capacitación) (véase el gráfico III.13).

Gráfico III.13

América Latina y el Caribe (21 países): programas de inclusión laboral y productiva, según entidad responsable y ejecutora, 2015^a
(En porcentajes)



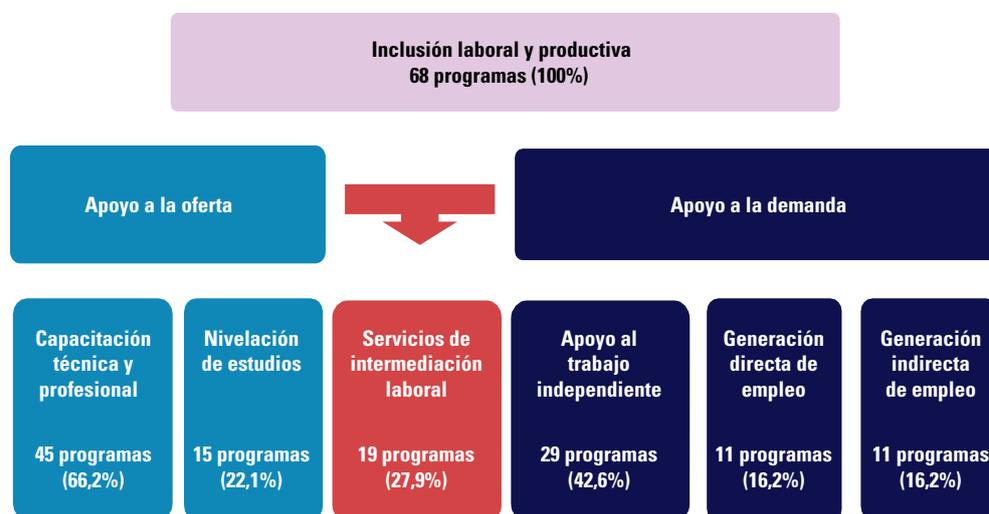
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

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

²⁴ La base de datos, en la que se detallan las características de cada programa, responde al mandato contenido en la resolución 1(l), aprobada en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Lima, noviembre de 2015). Si bien se busca que la base de datos sea lo más exhaustiva posible, puede haber más programas que aún no han sido registrados. Véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bdiip/>.

Las acciones de estos programas se pueden clasificar según la tipología que se presenta en el diagrama III.1, que considera, por un lado, el mejoramiento de la oferta de trabajo y, por otro, la ampliación de la demanda laboral. Los programas de apoyo a la oferta fomentan la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y, especialmente, secundaria de personas jóvenes y adultas que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Los programas de apoyo a la demanda consisten en el apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento²⁵, la generación directa de empleo y la generación indirecta de empleo. A su vez, la vinculación entre oferta y demanda corresponde a los servicios de intermediación laboral (OEA/CEPAL/OIT, 2011; CEPAL, 2016a). Todas estas acciones debieran estar orientadas a fomentar el acceso de las personas al mercado formal de trabajo, con protección social, y a la generación de ingresos actuales y futuros (CEPAL, 2015).

Diagrama III.1
América Latina y el Caribe (21 países): programas de inclusión laboral y productiva, 2016^a
(En números y porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.

Nota: Un programa puede tener más de un ámbito de intervención. De los 68 programas analizados, 29 tienen exclusivamente un ámbito de intervención, mientras que los restantes 39 incluyen de dos a cinco tipos de acciones.

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

En la mayoría de los países de la región se realizan esfuerzos para proporcionar una oferta de programas que responda a las necesidades específicas de diversos grupos poblacionales, puesto que tanto sus características como las barreras de acceso a las que se enfrentan son diferentes: este es el caso, entre otros, de las mujeres y las madres jefas de hogar, las poblaciones rurales y urbanas, los jóvenes (véase la sección C del capítulo II), las personas con discapacidad (véase el recuadro III.1), los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes²⁶. No obstante, estas iniciativas con frecuencia tienen una escala reducida, no llegan a conformar una política nacional, están más concentradas en la oferta que en la demanda por trabajo y están poco articuladas con estrategias de desarrollo productivo e innovación (CEPAL, 2016a).

²⁵ En la categoría de apoyo al trabajo independiente se pueden incluir también los programas de compras públicas (por ejemplo, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) del Brasil) y los de agricultura familiar, que son relevantes por su contribución al desarrollo del sector productivo rural y a la generación de ingresos.

²⁶ Ejemplos de ello son el programa Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano de Chile y el Programa Universidad para Todos (ProUni) del Brasil, que ofrece becas de estudio completas y parciales a jóvenes que tengan ingresos familiares brutos mensuales de hasta un salario mínimo (en el caso de las becas completas) o hasta tres salarios mínimos (en el caso de las becas parciales) y que incluye acciones afirmativas para la población indígena y afrodescendiente (CEPAL, 2016a). Asimismo, cabe destacar que en el Brasil, de los 5,8 millones de personas inscritas en los cursos de calificación profesional del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC) entre 2011 y 2014, el 53% eran afrodescendientes (Mercadante, 2017).

Recuadro III.1 Inclusión laboral y productiva de las personas con discapacidad

Las personas con discapacidad se encuentran afectadas por la falta de acceso a diferentes dimensiones del bienestar, como la educación y las oportunidades laborales (CEPAL, 2015). En la región, las personas con discapacidad tienen logros educativos y tasas de participación laboral considerablemente más bajas que la población sin discapacidad, situación que se hace aún más aguda si se consideran las múltiples formas de discriminación y exclusión que enfrentan las mujeres, las personas afrodescendientes y las personas indígenas con discapacidad y aquellas que residen en zonas rurales. También es importante tener en cuenta que las posibilidades de inclusión en los ámbitos educativos y laborales dependen del tipo y del grado de severidad de la discapacidad que se experimenta. Si bien los logros educativos y la formación profesional son aspectos primordiales, la inserción laboral de las personas con discapacidad responde a múltiples barreras, como la desinformación, los prejuicios y la discriminación, la falta de experiencia de las empresas en la inclusión laboral de personas con discapacidad, la ausencia de una cultura y una política inclusivas y la precariedad de la infraestructura, entre otras.

En respuesta a esta situación, los países de la región han puesto en marcha diversos mecanismos para fomentar el empleo de las personas con discapacidad, como leyes, normas y programas. De acuerdo con Zúñiga (2015), las políticas de inclusión laboral para personas con discapacidad, en general, han sido diseñadas e implementadas con posterioridad a la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2006. En el artículo 27 de la Convención, sobre trabajo y empleo, se afirma que los Estados partes promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, adoptando medidas pertinentes, incluidas las de emplear a personas con discapacidad en el sector público y promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado, mediante políticas y medidas que pueden incluir programas de acción afirmativa. Asimismo, se reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en las mismas condiciones que el resto de la población. Entre las medidas que han de adoptar los Estados partes, la Convención señala también las de prohibir cualquier forma de discriminación en materia de empleo, promover el acceso a la formación profesional y las oportunidades para el empleo por cuenta propia y velar por que se realicen adaptaciones razonables en el lugar de trabajo para las personas con discapacidad⁹.

Sin embargo, se enfrentan una serie de retos para la implementación de estas políticas, debido a la alta segmentación que presenta el mercado laboral para esta población y a la dificultad de acceso y, especialmente, de permanencia en un trabajo en el largo plazo. Entre las medidas implementadas, se encuentran las siguientes (OISS, 2014):

- Capacitación y formación ocupacional. La mayoría de los países de la región han incorporado a las personas con discapacidad en sus sistemas de formación profesional. Los tipos de capacitación ofrecidos se refieren principalmente a habilidades para el trabajo (como presentación personal, preparación del currículum y de las entrevistas, puntualidad e interacción con compañeros o clientes) y oficios (conocimientos y competencias básicas). Algunos centros de formación profesional tienen convenios con empresas para la realización de prácticas. Uno de los principales desafíos en materia de implementación es ajustar los programas de formación a las necesidades del mercado y, al mismo tiempo, ofrecer cursos útiles para esta población heterogénea (STATCOM, 2015).
- Empleo independiente y creación de empresas. Diversas instituciones en la región ofrecen programas para la promoción y apoyo al financiamiento de proyectos empresariales de trabajadores con discapacidad, que consideran la entrega de créditos en condiciones favorables y el asesoramiento para la puesta en marcha de los emprendimientos, entre otras acciones.
- Medidas de acción afirmativa y cuotas de reserva de puestos de trabajo en las empresas públicas y privadas. Varios países de la región cuentan con cuotas de empleo, obligatorias o no, para personas con discapacidad, que oscilan entre el 1% y el 5% de la plantilla del personal. Estas existen en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay

Recuadro III.1 (conclusión)

y Venezuela (República Bolivariana de). El principal reto es fomentar el cumplimiento de las cuotas establecidas y asegurar la permanencia de las personas con discapacidad en los puestos de trabajo.

- Cláusulas sociales en la contratación pública. Bajo esta modalidad se prioriza a empresas que contraten a personas con discapacidad en la adquisición de bienes o la contratación de servicios que realiza la administración pública. Las cláusulas sociales pueden establecerse como requisito previo (criterio de admisión), como elemento de valoración (puntuación) o como obligación (exigencia de ejecución). Este mecanismo se ha implementado en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, México, el Perú y la República Dominicana.
- Servicios públicos de empleo y orientación laboral. Estos servicios brindan apoyo en la búsqueda de empleo y orientación profesional, derivan hacia programas de capacitación y realizan otras acciones para mejorar la empleabilidad de la población objetivo, al mismo tiempo que otorgan asesoramiento a los empleadores sobre los beneficios obtenidos por contratar a trabajadores con discapacidad.
- Incentivos a las empresas privadas. En la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay se ofrecen incentivos a las empresas privadas que contraten a personas con discapacidad. Los incentivos comprenden desde alivios fiscales y bonificaciones en las cuotas a la seguridad social hasta subvenciones por cada persona con discapacidad contratada.
- Empleo selectivo y programas de mantenimiento del empleo. Es el derecho del trabajador a quien ha sucedido una discapacidad a ser reincorporado en la empresa en el mismo puesto que ocupaba o en un puesto de trabajo adecuado, según se haya visto afectado o no su rendimiento normal. En el Uruguay, la Ley núm. 18651 de Protección Integral de Personas con Discapacidad otorga este derecho.
- Empleo con apoyo. Esta modalidad se caracteriza por la existencia de una figura mediadora o un tutor, que ofrece el apoyo necesario para la búsqueda de empleo, la adaptación al puesto de trabajo y la permanencia en él. El acompañamiento puede disminuir progresivamente o mantenerse a lo largo de la vida laboral, según sea el caso. Por ejemplo, bajo esta modalidad el programa +Capaz Línea Discapacidad, de Chile, ofrece acompañamiento durante una práctica laboral de 90 horas en una empresa o institución pública, así como seguimiento por un máximo de seis meses en el proceso de colocación laboral (STATCOM, 2015).
- Empleo protegido o talleres laborales protegidos. A través del trabajo protegido se da empleo a las personas con discapacidad que no pueden ser incorporadas al trabajo común u ordinario, debido a que no cubren los requerimientos de productividad. Entre las principales actividades productivas en que se presenta esta modalidad están la subcontratación industrial, la producción de bienes y la prestación de servicios múltiples (como jardinería o limpieza). Países como la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, Honduras, México y la República Dominicana cuentan con regulaciones de los talleres protegidos. A su vez, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Paraguay y el Uruguay se hace referencia al empleo protegido en la legislación, sin que exista una regulación específica. Aunque el empleo protegido se mantiene como una vía de inserción laboral necesaria para muchos trabajadores con discapacidad, es preciso favorecer la transición del empleo protegido al empleo ordinario y superar la segmentación que supone separar a las personas con discapacidad en talleres o empresas protegidas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, 2015; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, 2013; Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*, Madrid, 2014; STATCOM, *Informe de resultados de evaluación de implementación piloto Programa +Capaz 2014-línea discapacidad*, Santiago, 2015; I. Zúñiga, "Capacitación para personas con discapacidad", *Documentos de Proyecto*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

^a Véase [en línea] <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>.

2. Lecciones aprendidas de estudios y evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva

En América Latina y el Caribe, el crecimiento de los programas de inclusión laboral y productiva ha incentivado las evaluaciones de sus diversos impactos (Bucheli, 2005). Sin embargo, no se cuenta con una amplia base de información, en particular si se compara con otros programas sociales, como los programas de transferencias condicionadas. A la relativa escasez de evaluaciones de impacto disponibles, se suma que estos estudios pueden tener una serie de limitaciones metodológicas y que los resultados de las evaluaciones de programas específicos son datos útiles pero insuficientes, ya que deberían estar articulados con evaluaciones de las políticas en las que dichos programas se insertan o a las que están vinculados, con el propósito de analizar de forma más comprensiva sus hallazgos, logros y desafíos (Martínez, 2015)²⁷.

Para tener una mirada de conjunto, la CEPAL llevó a cabo un metaanálisis sobre 36 estudios cuantitativos que evaluaron 21 programas de inclusión laboral y productiva en ocho países de la región en el período 1998-2014, incluidos programas activos y programas cuyas operaciones ya habían cesado. En el metaanálisis se revisaron los resultados de 619 indicadores de mercado laboral, referentes tanto a aspectos de colocación en el mercado de trabajo como de formalización, y se encontró que el 40,4% de los indicadores muestran resultados positivos y estadísticamente significativos. En el 41,7% de los casos, los resultados no son estadísticamente significativos, y en el restante 17,9% de los casos los efectos son mixtos o negativos (véase el diagrama III.2).

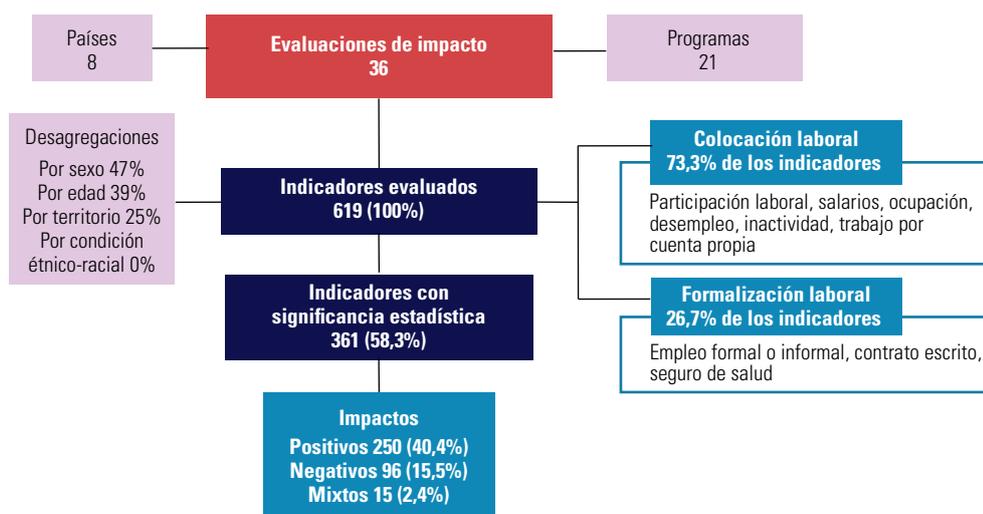


Diagrama III.2
América Latina y el Caribe (8 países): metaanálisis de evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva^a

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

^a Se incluyen evaluaciones de programas activos y programas ya finalizados, en el período 1998-2014. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana.

²⁷ Entre las principales limitaciones metodológicas de los estudios, González-Velosa, Ripani y Rosas-Shady (2012) señalan que en ellos rara vez se identifica en forma aislada el impacto de cada una de las intervenciones ofrecidas por un mismo programa; este hecho restringe las posibilidades de conocer el componente o la combinación de componentes más efectivos, lo que es muy relevante para los responsables de la toma de decisiones. Además, no siempre se señala en qué circunstancias y contextos los programas son más efectivos y en pocas ocasiones se incorpora un análisis de costo-efectividad. A su vez, McKenzie (2017) destaca que las evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva aún adolecen de problemas como baja representatividad de las muestras, escasa medición de los impactos a largo plazo y dificultades en la identificación del momento adecuado para medir los impactos. Las diferencias metodológicas entre las evaluaciones y la disponibilidad y calidad de los datos utilizados en ellas limitan, asimismo, la comparación entre países y entre programas (Urzúa y Puentes, 2010).

De las evaluaciones revisadas, se desprende en particular que los programas de inclusión laboral y productiva, más que reducir el desempleo (Dar y Tzannatos, 1999), pueden tener importantes efectos de mejora de indicadores laborales para quienes están en mayor riesgo de exclusión, ya sean jóvenes, mujeres, personas que viven en condiciones de pobreza extrema o personas que tienen bajos niveles educativos.

De las evaluaciones revisadas, se desprende en particular que los programas de inclusión laboral y productiva, más que reducir el desempleo, pueden tener importantes efectos de mejora de indicadores laborales para quienes están en mayor riesgo de exclusión, ya sean jóvenes, mujeres, personas que viven en condiciones de pobreza extrema o personas que tienen bajos niveles educativos.

Sin embargo, estos efectos dependen de una variedad de factores, entre los cuales están la duración adecuada de los programas y la articulación de diversos componentes. De acuerdo con Kluve (2016), los programas de corta duración tienen una menor probabilidad de generar impactos positivos. Asimismo, la confluencia de diversas políticas públicas y la articulación con el sector privado —por ejemplo, para ofrecer pasantías profesionales a los participantes de los programas— son decisivas para el éxito (ClioDinámica, 2015).

En el caso de la capacitación y formación profesional y de las medidas para promover la conclusión de estudios, se aprecia un consenso acerca de su importancia para fomentar mejores trayectorias laborales y salarios, así como para incrementar la efectividad de otros instrumentos de activación laboral (Weller, 2009). En las evaluaciones se observan grandes variaciones según las características de la capacitación, la institución que la ejecuta, el área geográfica donde se realiza y las características de los destinatarios (CEPAL, 2016a). Se aprecia que las intervenciones que incluyen prácticas profesionales en empresas mejoran los resultados de la capacitación (CEPAL/OIT, 2013) y que es imprescindible que las jornadas de capacitación se adapten a las necesidades de la población objetivo, para favorecer su participación y disminuir los niveles de deserción e inasistencia (ClioDinámica, 2015). Adicionalmente, debido a que la mayoría de los destinatarios no cuentan con los recursos suficientes para asistir a las clases o a los lugares de prácticas de trabajo, los subsidios al transporte y a la alimentación constituyen un incentivo importante a la participación. En varios países se ofrece acceso a servicios de cuidado para los hijos e hijas de los participantes en los cursos (CEPAL, 2016a), lo que es particularmente relevante para favorecer la participación de las mujeres²⁸.

Con relación a los programas de apoyo al empleo independiente, es preciso decir que —pese a que el autoempleo aparece como una forma de inclusión de las personas más pobres en el mundo productivo—, este no garantiza necesariamente la generación de empleo productivo y de ingresos estables. Un gran número de microempresas no consiguen salir adelante y acaban desapareciendo poco después de su creación. El riesgo es aún mayor en el caso de emprendedores cuyo nivel educativo es bajo (Weller, 2009). De hecho, de acuerdo con los análisis disponibles, los programas de fomento al microemprendimiento tienden a ser efectivos solo para una minoría de personas que están interesadas en empezar un negocio propio y, sobre todo, dan mejores resultados cuando los usuarios son personas motivadas y con un nivel educativo relativamente alto (Farné, 2009). Por lo tanto, no todas las familias destinatarias de los programas de apoyo al trabajo independiente tienen la misma capacidad de aprovechar las posibilidades ofrecidas por programas como los de microcrédito y microemprendimiento (Cecchini y Madariaga, 2011). Es por eso que Silva, Almeida y Strokova (2015) sugieren implementar programas de formación y emprendimiento adaptados a las competencias y a las experiencias de los participantes, así como intervenciones para ampliar su acceso a los mercados y promover asociaciones con el sector privado y acceso a los servicios financieros (véase el apartado 3 de esta sección) y la tecnología. Asimismo, se necesitan esfuerzos para identificar aquellos mecanismos que incentiven procesos

²⁸ En la Argentina, los destinatarios del Programa de Respaldo a Estudiantes (PROG.R.ES.AR) pueden solicitar la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social para encontrar una guardería infantil para el cuidado de sus hijos. En Chile, los programas +Capaz y Mujeres Jefas de Hogar ofrecen acceso preferente a guarderías y jardines infantiles públicos para los hijos de las participantes mientras estas se encuentran capacitándose. En el Brasil, los participantes del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (PROJOVEM) tienen acceso a guarderías para sus hijos.

de formalización de los trabajadores por cuenta propia, como los ya mencionados en este capítulo (el monotributo en la Argentina y el Uruguay, y los establecidos en la ley del microempresario individual (MEI) en el Brasil).

En cuanto a los programas de generación directa de empleo, se encontró que los impactos positivos de corto plazo se desvanecen con el paso del tiempo y no se observan mejoras significativas en las trayectorias laborales una vez concluida la participación en los programas. Estos programas pueden ser útiles para enfrentar una situación transitoria de crisis y baja demanda laboral y son efectivos para solventar las carencias de ingresos en el corto plazo, debido a que logran una mayor focalización en las personas en situación de vulnerabilidad, pero por sí solos no son una solución para los problemas de inserción laboral, ya que no producen necesariamente mejores condiciones de empleabilidad (Weller y Gontero, 2016). Otro desafío es establecer mecanismos de salida productiva de los programas de empleo de emergencia. Según Weller y Gontero (2016), un instrumento clave a este respecto es la capacitación²⁹; si los programas de empleo temporal no incluyen componentes dirigidos a mejorar la productividad de sus participantes, difícilmente lograrán garantizarles una mayor empleabilidad o mayores probabilidades de encontrar empleos de calidad (Weller, 2009).

Con respecto a los programas de generación indirecta de empleo, como los subsidios para la contratación de jóvenes, es necesario tener en cuenta que el incremento en la contratación de la población objetivo debido a estos programas no se refleja necesariamente en aumentos del empleo general (Dar y Tzannatos, 1999). Esto significa que los subsidios salariales podrían inducir una sustitución de empleos, más que la creación de nuevos empleos. También podrían conducir a la contratación de empleados, por ejemplo, jóvenes, que sin la presencia del programa también hubieran sido contratados. Sin embargo, entre los efectos positivos de estos programas se encuentra el hecho de que incentivan a los empleadores a pasar del sector informal al formal —a registrar a sus empleados— y, como consecuencia, incrementan el empleo formal (J-PAL, 2013). Asimismo, desde la óptica de la igualdad, se amplían oportunidades para los que tienen mayores dificultades para ingresar en el mercado laboral.

Finalmente, pese al fortalecimiento y la modernización de los servicios públicos de intermediación laboral implementados en algunos países (Filgueira y Rossel, 2015), los resultados de las evaluaciones efectuadas en la región apuntan a la debilidad de estos servicios para cumplir con su fin de colocación laboral en empleos de calidad. Entre los desafíos pendientes de los servicios de intermediación laboral, se encuentran la necesidad de mejorar el diagnóstico sobre los requerimientos del sector privado generador de empleo y la articulación entre los empleos ofrecidos y el perfil e historial laboral de quienes buscan una colocación. A esto se suma el hecho de que una gran proporción de las contrataciones continúan realizándose por medios informales —contactos y recomendaciones personales—, lo que debilita la eficiencia de los servicios de intermediación laboral y contribuye a profundizar las brechas en el mercado de trabajo (CEPAL, 2012b). De todas formas, los servicios de intermediación laboral parecen ser más efectivos en el corto plazo y cuando la economía está en expansión (Dar y Tzannatos, 1999; J-PAL, 2013) y pierden efectividad en períodos de recesión, cuando las empresas no están dispuestas a realizar nuevas contrataciones (Farné, 2009). De este modo, para adecuarlos a las necesidades de la región se requeriría que avanzaran gradualmente de la mera intermediación a la conformación de centros que apoyaran la inserción laboral productiva, incluidos diversos tipos de intervenciones, de manera más integral (Weller, 2009). Al respecto, Farné (2009) propone que estos servicios se transformen en una especie de ventanilla única que permita el acceso de los trabajadores vulnerables a las demás intervenciones (generación de empleo,

²⁹ Un ejemplo de ello es lo que se hizo en la Argentina a partir de 2004, cuando se estableció un sistema de salida del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados mediante el Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo.

formación y capacitación, y microemprendimiento, entre otras), según las necesidades específicas de quienes acuden a solicitar los servicios.

En conclusión, los efectos sostenidos sobre la inclusión laboral y productiva dependen no solo de un programa, sino también del contexto macroeconómico, la dinámica para crear nuevos puestos de trabajo y la coordinación de las diferentes acciones que se realizan en el ámbito público, entre otros factores. Asimismo, el impacto y la relación costo-efectividad de los programas no dependen únicamente de su diseño, sino también del momento en el ciclo económico y laboral en el que son diseñados e implementados (Dar y Tzannatos, 1999).

3. La inclusión financiera como política facilitadora de la inclusión social y laboral³⁰

Un componente importante de la inclusión económica es la expansión de la inclusión financiera. Los análisis muestran que en la región hay un acceso reducido y desigual al sistema financiero formal por parte de los hogares, los trabajadores independientes, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y que existe un número limitado de instrumentos y mecanismos para mejorar la inserción financiera de los agentes productivos que son parte del sistema formal. En efecto, en América Latina y el Caribe poco más del 45% de las empresas pequeñas, en promedio, pueden acceder a créditos de instituciones financieras formales, en comparación con el 67,8% en el caso de las empresas grandes (que tienen un acceso equivalente a 1,5 veces el de las primeras). A su vez, las empresas pequeñas, sumadas a las microempresas, absorben el 48,7% del total de la fuerza de trabajo (CEPAL/OIT, 2015). La débil inclusión financiera de estas empresas, al limitar de manera considerable su desempeño productivo, impacta significativamente en los ingresos y las condiciones laborales de gran parte de la población y, por lo tanto, en sus oportunidades de inclusión económica y social. Cuando el acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento es limitado, la capacidad productiva y la habilidad para crecer también se ven restringidas, ya que deben financiar sus operaciones recurriendo únicamente a sus fondos propios. Además, los datos muestran que las pymes utilizan el sistema financiero principalmente para realizar depósitos y como medio de pago, más que para hacer uso de los productos de crédito, lo que puede restringir su capacidad de expansión y crecimiento futuros.

Es importante, asimismo, poner de relieve la mirada sobre los ejes de la desigualdad social y la posibilidad de lograr una inclusión financiera que facilite la autonomía económica para todas las personas. Al respecto, se debe destacar el potencial que han demostrado los programas de transferencias monetarias, como los PTC, para establecer mecanismos de inclusión financiera para los sectores más pobres y vulnerables de la población, ya que en muchos casos las transferencias se hacen a través de cuentas de ahorro en el sistema financiero formal.

Según la CEPAL (2016c), tener ingresos propios es una condición básica para que cualquier persona adulta pueda ejercer su autonomía económica y satisfacer sus necesidades y las de su familia. Sin embargo, en el caso de las mujeres en América Latina, muchas veces los ingresos son tan bajos que no necesariamente les permiten superar el umbral de la pobreza y ejercer una plena autonomía desde el punto de vista económico. Contar con políticas de inclusión financiera es, por lo tanto, una de las herramientas para potenciar la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, complementaria a las políticas de protección social y de empleo. Al respecto, se han identificado distintos

³⁰ Los planteamientos de esta sección están basados principalmente en las propuestas que ha desarrollado la CEPAL mediante el proyecto "Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo" y en ONE/CEPAL (2017). Véase mayor información en [en línea] <http://www.cepal.org/es/proyectos/inclusion-financiera-pymes>.

tipos de barreras a la inclusión financiera de las mujeres (Rico, 2017). Algunas son de tipo institucional, relacionadas con marcos legislativos que limitan su acceso al sistema financiero, por ejemplo, según su situación conyugal, restringen el tipo de productos a los que pueden acceder por sus menores ingresos, o coartan sus opciones de acceso al crédito por el hecho de que no son propietarias de bienes inmuebles que permitan cumplir con las garantías requeridas. Otras barreras en el ámbito de los créditos comerciales o productivos son culturales, como la exposición a estereotipos de género que identifican lo masculino con la vinculación al mundo de las finanzas y con experticia en términos del manejo del dinero y las inversiones, o la desconfianza sobre las habilidades de las mujeres para impulsar y gerenciar negocios exitosos³¹.

La inclusividad es un requisito para que los sistemas financieros sean funcionales a un desarrollo económico y social sostenible. En los sistemas no inclusivos, las microempresas, las pequeñas empresas y las personas de menores ingresos no logran acceder a los servicios financieros —o lo hacen en condiciones muy desfavorables—, lo que contribuye a reforzar las desigualdades, ya que estos agentes deben apoyarse únicamente en los recursos propios, que en estos sectores son por definición limitados. La CEPAL propone, entonces, comprender al sistema financiero como un bien público y parte constitutiva de una política de inserción productiva. Los países debiesen usarlo como un instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo de las personas y, a la vez, mejorar el aprovechamiento de los talentos empresariales y las oportunidades de inversión. En ese sentido, la inclusión financiera significa no solo brindar acceso a los servicios financieros formales a quienes carecen de ellos, sino también perfeccionar el uso del sistema financiero para aquellos que son parte del circuito financiero formal. De esta manera, se permite que el sistema financiero responda a las diversas y heterogéneas necesidades de financiamiento de los hogares en las distintas fases del ciclo de vida y de las empresas en las distintas etapas del proceso productivo y tecnológico.

Dentro de este marco, la innovación financiera puede definirse como las acciones emprendidas para canalizar el financiamiento a diferentes agentes, inversiones y necesidades productivas, incluida la innovación en materia de productos, procesos e instituciones. Todos estos tipos de innovación deben promover la inclusión de las empresas y los hogares, generar instrumentos adecuados para la gestión de diferentes riesgos a través de agentes y sectores heterogéneos de la economía y proporcionar financiamiento para nuevos objetivos y prioridades de desarrollo. Sin embargo, en el contexto de América Latina y el Caribe, la adopción de estas estrategias plantea retos importantes, ya que requiere desarrollar una gama de instrumentos diseñados para hacer frente a la heterogeneidad productiva y las desigualdades de acceso que afectan de manera especial a quienes son más vulnerables a la exclusión. Las finanzas populares en el Ecuador representan un caso interesante de acceso al financiamiento mediante un proyecto coordinado por una fundación privada, implementado por las propias comunidades y sustentado por políticas públicas en favor de la igualdad (véase el recuadro III.2).

El éxito de una política de inclusión financiera depende, en parte, de que se le otorgue la importancia y prioridad necesaria como objetivo de desarrollo. Además, la inclusión financiera debe considerarse más que un tema de imperfecciones de mercado. Las trabas a la inclusión financiera surgen tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda y para alcanzar una política exitosa es preciso ocuparse de ambos aspectos.

³¹ Los datos indican que existe cierta resistencia a otorgar préstamos por grandes montos a las mujeres, a pesar de que ellas muestran mejores comportamientos en cuanto al cumplimiento de los pagos una vez que acceden a préstamos o utilizan servicios financieros (CEPAL, 2016c).

Recuadro III.2

Finanzas populares en el Ecuador

El modelo de finanzas populares en el Ecuador busca dar acceso a servicios financieros (ahorro y crédito) a sectores sociales desaventajados y tradicionalmente excluidos del sistema financiero. Hasta la puesta en funcionamiento de las finanzas populares en 2004 en las provincias andinas de Azuay y Cañar, la falta de acceso a créditos a precios de mercado era una barrera que impedía el fortalecimiento de las actividades productivas y la creación de nuevas microempresas, especialmente por parte de los indígenas, los campesinos y los pequeños y medianos productores. El único canal de crédito disponible eran los agiotistas, que cobraban altísimas tasas de interés.

Ese año, bajo la coordinación del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), fundación privada con fines sociales y sin fines de lucro, cuyo objetivo desde 1970 es apoyar a las comunidades marginadas rurales para que alcancen la seguridad alimentaria, mejorar la producción agrícola y preservar los recursos naturales, se inicia la implementación de las estructuras financieras locales, cajas de ahorro y crédito cooperativo administradas directamente por las comunidades. Inicialmente, la principal fuente de financiamiento de dichas estructuras financieras eran las remesas que llegaban como resultado de las altas tasas de emigración, así como los recursos generados en las mismas localidades. Las estructuras financieras proveen acceso al crédito con tasas de interés del mercado o incluso más bajas, pero suficientes para mantener e incrementar el capital y cubrir los costos de funcionamiento de las cooperativas. Han permitido crear nuevos negocios y fortalecer los ya existentes, pagar las deudas con los agiotistas, que financiaban los viajes de los emigrantes, cubrir necesidades básicas (como la educación de los hijos e hijas, los arreglos de la vivienda, la atención médica, entre otros) y, en menor medida, incrementar la compra de bienes de consumo.

El FEPP no ofrece intermediación financiera, sino que moviliza a las comunidades para organizar las estructuras financieras locales, hace el seguimiento y brinda apoyo a cada estructura financiera creada, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para su éxito, y además brinda educación financiera tanto a los administradores de las estructuras financieras como a los miembros del sistema. Son los miembros de las estructuras financieras quienes definen las reglas y las regulaciones, y el Fondo ha mostrado su capacidad para administrar estas estructuras financieras gracias al trabajo participativo. Por su parte, la comunidad ha observado que sus propios ahorros la ayudan a enfrentar problemas, realizar actividades productivas y mejorar sus ingresos y condiciones de vida y, por lo tanto, se hace cargo de su propio desarrollo.

Las políticas públicas adoptadas por el Gobierno ecuatoriano han facilitado la expansión de este modelo. En 2008, la nueva Constitución ecuatoriana reconoció a la economía popular y solidaria como una de los pilares del desarrollo y estableció los lineamientos para su fomento, promoción y fortalecimiento. Además, se aprobó la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, que llevó a la creación de varias instituciones públicas relacionadas, como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) y la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria. Estas acciones promovidas por el Estado generaron un entorno propicio para consolidar y expandir el modelo, permitiendo la formalización de las estructuras financieras locales y su estabilidad a largo plazo.

Si bien esta experiencia incluye una diversidad de actores (como los fondos nacionales públicos y privados, instituciones públicas, fundaciones privadas sin fines de lucro o la Iglesia), las propias comunidades destacan como un actor esencial, pues son ellas quienes crean, administran y dan continuidad a las estructuras financieras locales. La promoción de la participación directa de las comunidades, especialmente de las mujeres, ha sido clave para construir y fortalecer el modelo, lo que a su vez ha llevado al empoderamiento de la población y a su capacidad para generar ingresos.

En la actualidad, esta iniciativa ha consolidado un sistema de finanzas populares que opera efectivamente mediante un grupo de redes que han potenciado su capacidad de financiamiento e incluso han hecho posible recibir las remesas directamente, eliminando los intermediarios. Estas redes agrupan varias estructuras financieras locales y, por lo tanto, permiten ampliar los servicios que prestan y hacen convenios que ayudan a los socios, además de aumentar la capacidad de incidencia política y el poder de negociación. El modelo de finanzas populares se encuentra hoy presente en prácticamente todo el territorio ecuatoriano y cuenta con un capital de 12 millones de dólares y 30.000 miembros (55% de ellos mujeres), y existen 21 estructuras financieras locales distribuidas en la sierra (con alta concentración de población indígena), la costa (con población afrodescendiente) y la Amazonía.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de SI-DRIVE, *D10.3: Social Innovation in Poverty Reduction and Sustainable Development: Case Study Results*, enero de 2017 [en línea] https://www.si-drive.eu/wp-content/uploads/2017/03/SI-DRIVE-Deliverable-D10_3-Poverty-1.pdf.

D. Cambios en el mundo del trabajo y nuevos desafíos de inclusión

1. La revolución tecnológica y el futuro del trabajo

Profundos cambios, ligados a la nueva etapa de la revolución tecnológica (aumento exponencial de la digitalización, robotización y aplicación a la industria de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y de la inteligencia artificial), pero también a la mayor complejidad de las cadenas de valor a nivel global, a los nuevos desafíos y oportunidades derivados de la necesidad de transitar hacia una economía con bajas emisiones de carbono (ambientalmente sostenible) y a las tendencias demográficas, están afectando el mundo del trabajo y tienen implicaciones para muchos de los temas discutidos a lo largo de este y los demás capítulos de este documento, como la inclusión laboral, los sistemas educativos, la formación técnico-profesional, los programas de inclusión laboral y productiva y los sistemas de protección social.

El tema de los impactos de las nuevas tecnologías y los nuevos procesos de organización de la producción en el empleo, los actores del mundo del trabajo y las instituciones laborales no es nuevo en América Latina. Desde fines de la década de 1980, la crisis del taylorismo y el fordismo y la irrupción de las nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica han dado lugar a numerosos estudios, investigaciones y discusiones sobre las consecuencias de esos procesos para el mundo del trabajo. Una visión optimista identificaba el posfordismo y la especialización flexible como una oportunidad para el surgimiento de nuevos empleos, más calificados, y la superación de formas de trabajo basadas en tareas repetitivas y poco calificadas (Piore y Sabel, 1984; Coriat, 1993). A su vez, otros estudios llamaban la atención sobre el hecho de que esas oportunidades eran limitadas y sobre el surgimiento o profundización de nuevas formas de segmentación, precarización e intensificación del trabajo que tendían a producirse entre los trabajadores, tanto en las empresas que se modernizaban como a lo largo de las cadenas productivas (Castillo, 1994; Novick y Gallart, 1997; De la Garza, 2000); también señalaban que esos procesos estaban muy marcados por la dimensión de género y por otras formas de desigualdad características de los mercados de trabajo de los países latinoamericanos (Abreu y Sorj, 1994; Abramo, 1997).

Ese fue también el momento en que el avance del proceso de globalización aumentó la presión sobre las economías y empresas de los países latinoamericanos para que se ajustaran a los nuevos patrones de competitividad a escala internacional. En muchos casos, eso ha significado un esfuerzo dirigido mucho más a la reducción de los costos de producción, incluidos los costos laborales, a través de procesos de reducción del personal empleado o de flexibilización de los derechos y los contratos de trabajo (un ajuste a la baja), que a un aumento de la diversificación, la productividad y la innovación (un ajuste al alza) (Tokman y Martínez, 1997). En la discusión sobre el futuro del trabajo se fortalecieron así las visiones que consideraban inevitable la disminución o la desaparición progresiva del empleo formal, protegido y regulado, y un debilitamiento de la acción sindical, debido tanto al proceso de avance de las nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica, que producían un desempleo estructural, como al proceso de globalización (Abramo, 2015). La evolución del mercado de trabajo en América Latina a partir del comienzo del nuevo siglo indica que esas tendencias no eran inevitables y que dependían, en gran medida, de las estrategias de desarrollo definidas en los países. Entre 2002 y 2014 la región experimentó un significativo proceso de mejoría de diversos indicadores del mercado de trabajo, en especial de reducción del desempleo, aumento de la formalización y de los ingresos laborales (CEPAL, 2015).

En años recientes, en países desarrollados el debate acerca del futuro del trabajo ha estado dominado por la irrupción de una nueva ola de cambios tecnológicos, la cuarta revolución industrial y tecnológica (CEPAL, 2016b), caracterizada, entre otros aspectos, por un aumento exponencial de la velocidad de los cambios, la diversificación de los campos a los cuales se aplica, y a la acelerada reducción de los costos de la automatización. Dichos procesos, se argumenta, provocarían la desaparición de un porcentaje importante de puestos de trabajo, sobre todo los más rutinarios y menos calificados, debido a que serían más fácilmente realizados por computadores o robots (Acemoglu y Autor, 2011; Rodríguez, 2017). Las estimaciones acerca del impacto de los cambios tecnológicos sobre el empleo difieren sustancialmente entre sí. Un estudio del McKinsey Global Institute afirma que el 44% de las empresas que redujeron su plantilla desde la crisis de 2008 lo hicieron automatizando sus tareas (MGI, 2011). Mirando al futuro, el Foro Económico Mundial (2016) estima que un 65% de los niños que están iniciando sus estudios hoy en día trabajarán en empleos y funciones que aún no existen. En la misma línea, Frey y Osborne (2013) señalan que alrededor del 47% de los empleos en los Estados Unidos están en riesgo de ser sustituidos durante las próximas dos décadas. Se estima que los cambios afectarían sobre todo a los empleos de más baja calificación y calificación intermedia —que frecuentemente ocupan mujeres— en los que se realizan labores administrativas, ventas y operaciones financieras (ManpowerGroup, 2017). Sin embargo, cuando las estimaciones se realizan a partir de las tareas que sufrirían cambios, pero que no implican necesariamente la eliminación del puesto de trabajo, los resultados son menos drásticos. En esta línea, Arntz, Gregory y Zierahn (2016) calculan que la proporción de puestos de trabajo con alto riesgo de sustitución en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sería del 9%, mientras que para Manyika y otros (2017) a nivel global menos del 5% de los empleos podrían sustituirse completamente. Para América Latina, en un estudio de la OCDE, la CEPAL y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), sobre la base de datos del Foro Económico Mundial y la OIT, se estima una pérdida neta de 3,38 millones de puestos de trabajo hacia 2030 (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Esto representaría entre el 1% y el 2% del empleo total. Las pérdidas estarían concentradas en la industria manufacturera (funciones manufactureras y de soporte) y en la construcción. La creación de nuevos empleos en los sectores del comercio y, en menor grado, del transporte no compensaría las pérdidas de las otras ramas de actividad. Manyika y otros (2017), siguiendo el enfoque de las tareas, estiman que en ocho países latinoamericanos entre el 45% y el 51% de las actividades son automatizables. Siguiendo a Manyika y otros (2017), Weller (2017) estima que en América Latina la pérdida de puestos de trabajo sería de aproximadamente ocho millones, si solo se consideran los ocupados en los sectores de productividad media o alta.

Sin embargo, el impacto del cambio tecnológico en el mundo del trabajo en América Latina en la fase actual, como en las que la antecedieron, no está determinado *a priori*. En términos de creación y destrucción de empleos, es esperable que los resultados sean heterogéneos. Tanto Novick (2017) como Weller (2017) y Salazar (2017) hacen una evaluación matizada, que se aleja tanto de las visiones informadas por un determinismo tecnológico, que augura la eliminación masiva de empleos, como de aquellas inspiradas en el mercado perfecto, donde la oferta y la demanda compensan la creación y destrucción de empleo. El escenario es incierto y el resultado neto dependerá de las dinámicas macroeconómicas y las formas de organización del trabajo, así como de una serie de factores políticos e institucionales que incluyen la acción del Estado y de las instituciones públicas, la regulación laboral existente, la organización sindical y la capacidad de crear espacios de negociación colectiva y diálogo social entre los actores del mundo del trabajo (los Gobiernos, el sector privado y las organizaciones sindicales). Desde esta perspectiva, el Estado debe tener un rol activo que promueva y canalice los cambios por lo menos de tres maneras, además de a través de la política

industrial y tecnológica: en primer lugar, promoviendo una regulación laboral adecuada, espacios de diálogo y de construcción de pactos en torno a los procesos de cambio en el mundo del trabajo, fortaleciendo instrumentos como las negociaciones colectivas y el salario mínimo, y protegiendo la libertad de organización sindical; en segundo lugar, promoviendo una distribución más igualitaria de los beneficios de la modernización tecnológica y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en campos como la educación y la salud (véase el recuadro II.1, sobre el rol de estas tecnologías en la salud); en tercer lugar, fortaleciendo sistemas de protección social universales y de calidad que protejan a los trabajadores, las trabajadoras y sus familias, y a la población en general en los momentos y procesos de transición. En ese contexto, como se plantea en los capítulos II y IV, la educación y la formación técnico-profesional adquieren una importancia creciente para hacer frente a las nuevas características de los puestos de trabajo y las nuevas necesidades de calificación asociadas a los procesos de cambio tecnológico.

En los países industrializados, una de las mayores preocupaciones en el momento actual se refiere a la expansión del empleo atípico (no estándar), concepto que incluye diversas modalidades que tienen en común el diferenciarse del empleo que durante décadas ha sido el típico de esas economías: asalariado, de tiempo completo, permanente, en relación de dependencia con un empleador claramente identificado (OIT, 2016a; Novick, 2017) y socialmente más protegido. Estas nuevas formas de trabajo, que con frecuencia están asociadas a procesos de precarización, se traducirían en nuevas relaciones laborales y nuevos desafíos para las institucionalidades vigentes. En este contexto, ha surgido con cada vez más fuerza el debate sobre la introducción de un ingreso básico universal como medida que puede complementar y fortalecer sistemas de protección social considerados insuficientes para hacer frente a las nuevas dinámicas del mundo laboral (véase el recuadro III.3).

Recuadro III.3

Definiciones y debates en torno al ingreso básico

Los países siguen enfrentando grandes desafíos para fortalecer la protección social, a lo que se suma el impacto incierto de los procesos de cambio tecnológico en el futuro del trabajo, por lo que el debate sobre el ingreso básico, entendido como un pago universal regular en efectivo e incondicional del Estado a sus ciudadanos y ciudadanas, ha ido adquiriendo cada vez más relevancia.

En los países desarrollados, los crecientes niveles de desigualdad, el estancamiento de la economía y el impacto de la economía global y de los cambios tecnológicos en los mercados laborales han generado un creciente interés sobre la implementación de un ingreso básico. Esta no es una idea completamente nueva, ya que fue debatida en el Reino Unido a comienzos del siglo XX y en los Estados Unidos en los años sesenta y setenta, y se ha aplicado en algunos países en calidad de experiencia piloto (Van Parijs y Vanderborght, 2017). En América Latina, el debate se ha planteado desde diversos ángulos, como política a implementarse gradualmente en conjunto con los programas de transferencias condicionadas (Matarazzo Suplicy, 2008), como una alternativa a estos últimos (Lo Vuolo, 2012), o como herramienta que contribuye a resolver los problemas causados por la desigualdad y la división sexual del trabajo (CEPAL, 2016c).

El ingreso básico se conceptualiza de diferentes maneras, desde posiciones ideológicas muy diversas en cuanto a los principios que deben regir la sociedad, al rol que les cabe al Estado y al mercado en esta. Dada la brevedad de este recuadro, no es posible realizar un análisis exhaustivo de todos los debates en torno al ingreso básico, pero se esbozan brevemente algunos puntos a considerar para enmarcar esta discusión en la región^a.

El apoyo a un ingreso básico universal se puede analizar desde, al menos, tres miradas diferentes, una gradual, una radical y una individualista. Por un lado, algunas de estas miradas se superponen y, por el otro, existen diferencias dentro cada una de ellas. Aquellos que plantean la gradualidad en relación con el ingreso básico, privilegian su viabilidad política y proponen un ingreso básico parcial o bajo, en paralelo a la existencia de servicios sociales esenciales y universales de calidad (salud, educación y pensiones) y transitar hacia un ingreso básico universal, incondicional y pagado en forma periódica a cada individuo. Este enfoque considera al ingreso básico como una manera de reestructurar un sistema de protección social considerado ineficiente e injusto para los más pobres. En este sentido, se tiende a criticar, sobre todo, las

Recuadro III.3 (conclusión)

asignaciones otorgadas por el Estado, sujetas al monitoreo costoso y restrictivo de las condiciones de elegibilidad. Otra mirada plantea un ingreso básico que cause un impacto de forma radical en la distribución de la riqueza en la sociedad. A partir de este enfoque se encuentran propuestas que no se limitan a ver el ingreso básico como una mera forma de mejorar el sistema de protección social, sino como herramienta para reestructurar las relaciones de poder y de propiedad. Esta perspectiva tiende a entender la generación de la riqueza como un producto colectivo y los recursos naturales como bienes comunes^b. Finalmente, bajo la mirada individualista, el ingreso básico es una herramienta para reducir la intervención del Estado y aumentar la libertad individual: este ingreso compensaría la reducción de prestaciones sociales consideradas burocráticas, costosas y paternalistas^c.

Según Standing (2017), la oposición a la implementación de un ingreso básico proviene de diferentes posturas ideológicas. Por un lado, los sectores progresistas argumentan que un ingreso básico socava las conquistas sociales del estado de bienestar y promueve una ciudadanía pasiva, individualista y consumista. Desde los sectores conservadores, la mayoría de los argumentos apuntan a desincentivos al trabajo e impactos negativos sobre la productividad. Además, en ambos casos se considera que la introducción de un ingreso básico es demasiado costosa.

A diferencia de lo que ocurre en Europa, donde la discusión sobre el ingreso básico se da en un contexto de políticas de austeridad y ajustes a los sistemas de protección social establecidos durante el siglo XX, en América Latina el debate se da a partir de la expansión relativamente reciente de la protección social contributiva y no contributiva, así como del fortalecimiento de la provisión de servicios básicos universales de educación, salud e infraestructura. En la discusión sobre la implementación de un ingreso básico en América Latina se deben considerar sistemas impositivos y de protección social menos desarrollados que los europeos, así como otras características distintivas vinculadas al desarrollo histórico de la región, como la alta desigualdad y el tamaño de la economía informal.

Existen dos elementos que se interrelacionan y son clave para evaluar la introducción de un ingreso básico en el contexto latinoamericano: sus impactos distributivos y el costo fiscal. La implementación de un ingreso básico puede tener implicancias redistributivas marcadas, que dependen de las características del sistema de protección social y de la estructura impositiva existente en el país. Un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2017), muestra que, dependiendo de la realidad impositiva a partir de la cual se prevé financiar el ingreso básico y de las prestaciones sociales que se busca reemplazar, el ingreso básico tiene un impacto redistributivo de difícil pronóstico. En el caso de América Latina, cabe pensar que esta situación se vuelva aún más compleja, dado que la desigualdad tiene características propias profundas y múltiples. Asimismo, en relación con los costos asociados a un ingreso básico universal, sabemos que en la región el gasto público social y la capacidad de recaudación tributaria aún distan de los niveles promedios de los países de la OCDE (CEPAL, 2016a; OCDE y otros, 2017), al mismo tiempo en que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hace un llamado a la eliminación de la pobreza. Por lo tanto, es necesario considerar las posibilidades fiscales de cada país y la magnitud del problema de la pobreza. En una estimación de los costos y beneficios de la universalización de las transferencias monetarias no contributivas del Estado para adultos mayores y familias con hijos menores de edad (Filgueira y Espindola, 2015) se observa que no es posible proponer un modelo único de prestaciones para todos los países de la región, sino que cada país, dado su nivel de desarrollo, puede adoptar estrategias de ampliación de las garantías de ingresos básicos acordes a sus capacidades fiscales, necesidades sociales y posibilidades económicas^d.

Por lo tanto, el ingreso básico asoma como una nueva opción de política, si bien no la única para hacer frente a la debilidad de los sistemas de protección social y a los cambios en el mundo del trabajo. En todo caso, el ingreso básico debe ser considerado un pilar adicional del estado de bienestar, que no reemplaza ninguno de los servicios y prestaciones a los que por derecho acceden las personas en materia de educación, salud y protección social.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Van Parijs y Y. Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2017; E. Matarazzo Suplicy, *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*, Brasília, Cortez Editora, 2008; R. LoVuolo, "Prospects and challenges for the basic income proposal in Latin America", *Basic Income Studies*, vol. 7, N° 1, 2012; CEPAL, *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, 2016; G. Standing, *Basic Income: And How we Can Make it Happen*, Pelican, 2017; OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), *Basic Income as a Policy Option: Technical Background Note. Illustrating Costs and Distributional Implications for Selected Countries*, París, OECD Publishing, 2017; CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, 2016; OCDE y otros, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 2017*, París, OECD Publishing, 2017; y F. Filgueira y E. Espindola, "Toward a system of a basic cash transfers for children and older persons: an estimation of efforts, impacts and possibilities in Latin America", *Social Policy series*, N° 216 (LC/L.3934), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

^a Sobre dichos debates, véase Van Parijs y Vanderborght (2017).

^b Al respecto, existen las propuestas más diversas. Algunas plantean un impuesto progresivo al capital (al estilo de Piketty) o un porcentaje de gravamen obligatorio a todas las ofertas públicas de acciones (a manera de impuesto Tobin), o un impuesto a la tierra u otros bienes comunes inspirado en las propuestas de los economistas Thomas Paine (siglo XVIII) y Henry George (siglo XIX).

^c En esta tradición se encuentran propuestas recientes como las de Murray (2006) y Zwolinski (2014) del Cato Institute.

^d Alrededor de 2011, el costo de universalizar una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza a hogares con niños y a adultos mayores de 65 años variaba de un mínimo del 1,5% del PIB en la Argentina y Chile a un máximo del 13,7% del PIB en Guatemala.

En América Latina, el riesgo de precarización y desprotección asociado a las nuevas formas de trabajo que están acompañando los procesos de cambio tecnológico sería aún más elevado debido a las altas tasas de informalidad y a las desigualdades estructurales que siguen caracterizando sus mercados de trabajo. Al respecto, Weller (2017) enfatiza que para América Latina las posibles pérdidas de empleo de mediana y alta productividad en el sector formal podrían tener como principal consecuencia un aumento de la informalidad, en lugar de necesariamente un aumento del desempleo. Sin embargo, al igual que en los países más avanzados, las nuevas tecnologías aumentarían también la heterogeneidad y variedad de formas de contrato y relaciones laborales, lo que generaría nuevos desafíos institucionales. Es esperable, por ejemplo, que la automatización pueda debilitar la organización sindical, los procesos de negociación colectiva y el derecho a huelga. En consecuencia, los sistemas de protección social en la región serían afectados, por un lado, por negociaciones colectivas debilitadas y, por otro lado, por una creciente fragilidad del empleo formal, que hasta ahora ha constituido el principal acceso a la protección social (Novick, 2017).

En América Latina, el riesgo de precarización y desprotección asociado a las nuevas formas de trabajo que están acompañando los procesos de cambio tecnológico sería aún más elevado debido a las altas tasas de informalidad y a las desigualdades estructurales.

Para entender los posibles cambios en el trabajo hay al menos tres factores adicionales que se deben tomar en cuenta: los cambios demográficos, la creciente fragmentación internacional de los procesos productivos caracterizados por cadenas globales de valor (Scarpetta, 2016)³² y los desafíos y oportunidades abiertos por el proceso de transición hacia economías con bajas emisiones de carbono (ambientalmente sostenibles).

2. Cambios demográficos y cadenas de valor

Los cambios demográficos en América Latina están relacionados con el envejecimiento, las migraciones y el bono demográfico (CEPAL, 2016b). La migración puede tener un efecto de complementariedad, tanto en relación con la creación adicional de empleos (Reboiras, 2015) como de competencia por empleos ya existentes, que podría estar vinculada a una eventual presión a la baja de los salarios y el aumento de la informalidad. El envejecimiento de la población, además de tensionar el sistema de pensiones, aumenta las demandas en materia de salud y de cuidado (Rossel, 2016). El bono demográfico —junto con la creciente participación laboral femenina— da cierto respiro temporal a las relaciones de dependencia, aunque implica una mayor presión sobre el mercado laboral al aumentar el tamaño de la fuerza laboral (Martínez, Miller y Saad, 2013).

Otra fuerza, relativamente nueva, con incidencia en el mundo laboral ha sido la consolidación de las cadenas globales de valor —lideradas por empresas transnacionales—, que se han ido transformando en la forma dominante de organizar el comercio y la inversión internacional al concentrar alrededor del 80% del comercio mundial (UNCTAD, 2013). A raíz de ellas, en las últimas décadas, los procesos de producción a nivel global se han fragmentado en diferentes partes y etapas, que se realizan en diferentes países. Esta organización de la producción a lo largo de las cadenas globales de valor ha aumentado la interconexión entre los agentes económicos de distintos sectores y países, teniendo repercusiones en los mercados de trabajo, ya que numerosos puestos de trabajo se han convertido directa o indirectamente en vínculos de producción entre países (Novick, 2017)³³.

³² Una cadena de valor comprende toda la variedad de actividades que se requieren para que un producto o servicio transite a través de las diferentes etapas de producción, desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso. Las empresas que exportan directa o indirectamente participan además en cadenas regionales o globales de valor.

³³ Véase por ejemplo la discusión sobre la creciente creación de empleos en el sector de los servicios en el propio sector industrial (“servificación” de las manufacturas) (Kizu, Kühn y Viegelahn, 2016).

América Latina se caracteriza por integrar las cadenas desde los eslabones relativamente poco intensivos en valor agregado. En CEPAL/OIT (2016) se destaca que para América Latina existen al menos dos posibles cambios en la estructura laboral que derivan de esa situación. Por un lado, disminuiría el número de puestos de trabajo en los segmentos más modernos, que son de mayor calidad en términos de las condiciones laborales y requisitos de capacitación. Por otro lado, habría más empleos de baja calificación, dada la integración mayoritaria en segmentos intensivos de mano de obra; sin embargo, estos empleos podrían tener mejores condiciones respecto de las actuales por la necesidad de cumplir con estándares internacionales que obligan a mejorar la calidad del empleo en comparación con empleos similares en industrias locales. Esta mejoría, no obstante, no está garantizada, pues, como muestran otros estudios, aun cuando puedan existir incrementos en la productividad, los salarios no aumentan (Kizu, Kühn y Viegelaahn, 2016).

Además, como surge de diversas investigaciones realizadas en América Latina en las últimas décadas, la forma en que se estructuran esas cadenas productivas puede estar introduciendo y reforzando nuevas segmentaciones y vectores de desigualdad en los mercados de trabajo. En efecto, como ya se ha señalado, muchas de ellas evidencian el deterioro de la calidad de los empleos y de los salarios, así como la precarización y la informalización de los contratos y las relaciones laborales, al descender en los diferentes eslabones de las cadenas de suministro (tanto aquellas que se estructuran en un país, como aquellas que abarcan varios países) (Novick, 2017; Novick y Gallart, 1997; Novick y Carrillo, 2006; Leite e Iranzo, 2006). Ese proceso suele estar muy marcado por la dimensión de género (Castillo y Santos, 1993; Abramo 1997) y por otros ejes de la desigualdad social en la región. Persiste, por lo tanto, el desafío de asegurar que se trate de trabajos decentes, formales, más estables y protegidos.

3. El gran impulso ambiental y los empleos verdes

En *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016b), la CEPAL argumenta que el actual modelo de desarrollo es económica, social y ambientalmente insostenible, debido, básicamente, a la pérdida de dinamismo y la inestabilidad del sistema económico, las desigualdades y tensiones causadas por la concentración de la riqueza y de los ingresos entre los países y dentro de ellos, y el riesgo de una crisis ambiental de grandes proporciones. Plantea, asimismo, que lograr los objetivos de una agenda con un horizonte en 2030 y centrada en la igualdad requiere “un cambio en el estilo de desarrollo y la implementación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales que deben alinearse con un cambio estructural progresivo. En ese nuevo paradigma, las instituciones y las políticas públicas se articulan en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complementa la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. Esta es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad, que ampliaría y haría sostenibles más y mejores políticas sociales” (CEPAL, 2016b, pág. 145).

Para la CEPAL, el cambio estructural progresivo requiere el desarrollo de capacidades tecnológicas e innovaciones enfocadas en la sostenibilidad. El gran impulso ambiental es un esfuerzo concentrado de inversiones coordinadas para redefinir los patrones de producción y consumo, basado en el aprendizaje y la innovación, lo que abre una gran oportunidad para una transformación tecnológica y productiva que sea la base de la generación de empleos de calidad (CEPAL, 2016b).

La discusión sobre el futuro del trabajo debe, por tanto, incorporar esa perspectiva. En otras palabras, es necesario considerar los desafíos y oportunidades que plantea la transición hacia economías ambientalmente sostenibles, un compromiso asumido

por la comunidad internacional en diversos foros, fortalecido a partir de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Rio+20). Con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015, y del Acuerdo de París, en diciembre del mismo año, la comunidad internacional se ha comprometido a transitar hacia un desarrollo sostenible, en que las dimensiones económica, social y ambiental avancen de manera integrada. Esto significa romper con la idea de que la sostenibilidad ambiental, el crecimiento económico y la estabilidad laboral se contraponen. En el Acuerdo de París se reconoce la necesidad de abordar los impactos que tendrá sobre el mundo del trabajo la transición hacia un futuro con economías bajas en carbono, teniendo en cuenta que es imperativo para los países tomar medidas para que esa transición sea socialmente justa y desarrollar mecanismos para la protección del empleo y la promoción del trabajo decente durante el proceso.

Según la Organización Internacional del Trabajo (2016b), los empleos verdes son trabajos decentes que contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente, ya sea en los sectores tradicionales (como la manufactura o la construcción) o en sectores nuevos y emergentes (como las energías renovables y la eficiencia energética). Los empleos verdes pueden producir bienes o prestar servicios que benefician el medio ambiente (como por ejemplo edificios verdes o transporte limpio) o contribuir a procesos de producción más respetuosos con el medio ambiente (por ejemplo, reduciendo el consumo de agua o mejorando el sistema de reciclaje). Ya en 2008, en un documento elaborado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI), se acordó una definición de “empleo verde” que incorporaba aspectos relacionados tanto con el contenido de las ocupaciones como con las características de los bienes y servicios que se producían: empleos verdes serían así aquellos trabajos en la agricultura, la manufactura, la investigación y el desarrollo, la administración y los servicios que contribuyan sustancialmente a preservar o restaurar la calidad del medio ambiente (PNUMA/OIT/OIE/CSI, 2008). El informe pone de relieve los efectos negativos del cambio climático en los trabajadores, en especial aquellos en los sectores de la agricultura y el turismo, y por primera vez ofrece evidencias a nivel global de la generación de empleos verdes en determinados sectores y economías. Asimismo, el informe llama la atención sobre el considerable potencial de creación de nuevos empleos en el área de los productos y servicios verdes, así como la importancia de ecologizar los procesos de producción y las empresas existentes, y de apoyar a los trabajadores y sus familias que se vean afectados por los procesos de transición hacia una economía baja en carbono (OIT, 2017).

Según OIT (2017), los efectos previstos en el mercado del trabajo durante el proceso de transición hacia economías bajas en carbono serán diversos y, en muchos casos, de signos opuestos. Por un lado, algunos tipos de trabajo serán eliminados, sea porque irán desapareciendo paulatinamente, sea porque podrán ocurrir reducciones masivas de puestos de trabajo que no serán reemplazados directamente (por ejemplo, en el caso de actividades altamente contaminantes o intensivas en energía fósil). Por otro lado, las políticas que promuevan productos, servicios e infraestructuras verdes van a generar demanda laboral en diversos sectores y actividades, incluidos nuevos tipos de empleos sobre la base de la innovación tecnológica que responda a las necesidades de sostenibilidad (por ejemplo, en el sector de energías renovables). Ese dinamismo del mercado laboral no se concentrará exclusivamente en los países industrializados, también se extenderá a economías emergentes. En tercer lugar, la aceleración del proceso de transición probablemente provocará un efecto de sustitución, o sea, de reemplazo de empleos existentes en sectores con alto consumo de carbono o que ocupan tecnologías muy contaminantes por nuevos empleos en sectores menos

contaminantes. En cuarto lugar, muchos de los empleos hoy existentes se adaptarán a las exigencias de la economía verde.

En síntesis, el cambio estructural progresivo basado en el gran impulso ambiental, que incluye la transición hacia una economía baja en carbono, estará marcado por un proceso de destrucción, creación, sustitución y reconfiguración de empleos y puestos de trabajo, cuyo saldo neto en el mediano y largo plazo es aún incierto. El resultado de ese proceso, tanto para la economía como para el mercado de trabajo y la sociedad, no está determinado *a priori*, tal como se destacó en relación con los cambios tecnológicos. Dependerá de la acción del Estado y del sector privado, de las políticas públicas, la regulación y la capacidad de generar acuerdos y consensos relacionados tanto a la naturaleza como al ritmo y a la velocidad de los cambios, en los cuales la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones sindicales deberán tener voz, representación y participación. Eso, a su vez, implicará la necesidad de adaptación de políticas, generación de nuevas capacidades y adaptación de unidades productivas y lugares de trabajo. Es importante actuar para que este proceso de transición, que tiene indudable potencial para la creación de empleo de calidad en diversos sectores, como la agricultura, la energía, el reciclaje, la construcción, el transporte y los servicios ambientales, se constituya efectivamente en un proceso inclusivo en “que nadie se quede atrás”.

Un área de intervención fundamental de la política pública en este proceso de transición será el fomento de acciones orientadas a mitigar los riesgos de la transición y cerrar brechas de inclusión en el mercado laboral, considerando la dimensión de género y los otros ejes de la desigualdad social y en el mercado de trabajo. Junto con la necesidad de desarrollar nuevas calificaciones y capacidades, o adaptarlas a los nuevos perfiles de empleos y ocupaciones, es necesario prevenir y actuar sobre los inevitables desfases temporales y territoriales que seguramente se presentarán. Los nuevos empleos no aparecerán necesariamente en el lugar o en el momento en que otros empleos desaparecen. Por otro lado, los sectores que se expandan, además de estar localizados en otros territorios, pueden exigir habilidades y competencias que aquellas personas que perdieron su trabajo no tienen la posibilidad de alcanzar (OIT, 2017). Por ello es crucial pensar en modalidades de seguridad económica para las personas en una fase de transición de duración y profundidad inciertas, incluidas la introducción o el fortalecimiento de los seguros de desempleo u otros instrumentos de protección al empleo y la garantía de un piso mínimo de ingresos (véase el recuadro III.3, sobre el ingreso básico)³⁴.

Para eso es necesario profundizar los diagnósticos en cada país, región, territorio, sector y cadena productiva con el objetivo de fortalecer la capacidad de previsión de la naturaleza y los ritmos de los cambios. Es necesario fortalecer los sistemas inclusivos e integrados de protección social y los servicios de empleo, tanto en lo que se refiere a la calidad de la información disponible sobre la organización productiva y de los mercados de trabajo, como a los instrumentos de protección del empleo (como los seguros de desempleo) y a las políticas de formación técnica y profesional y capacitación laboral. Es fundamental, asimismo, garantizar el pleno ejercicio de la libertad de organización sindical y negociación colectiva.

En resumen, las transformaciones tecnológicas, por sí solas, no subordinarán necesariamente a las otras fuerzas de transformación (demográficas y de complejización y nueva configuración de las nuevas cadenas de valor), sino que revelarán, probablemente, su impacto a través de la articulación profunda y compleja de unas con otras. El balance final dependerá de la economía política del cambio tecnológico que termine por prevalecer

³⁴ En 2014, solo 6 de los 19 países de América Latina y el Caribe de los que se tiene esta información contaban con seguros de desempleo: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (Velásquez, 2014).

y sus características terminarán por moldearse en el terreno de la política. Además, esas tres dinámicas se entrelazan con los desafíos estructurales que han caracterizado el desarrollo en América Latina, entre otros, la alta heterogeneidad estructural y la profunda desigualdad que caracteriza sus mercados de trabajo y sus sociedades y la importancia de los recursos naturales para la economía. El gran impulso ambiental y la transición hacia economías bajas en carbono, con su potencial de creación de empleos productivos y verdes, debe ser visto como un gran desafío y una gran oportunidad, y un elemento clave de esta ecuación.

Es así como el debate acerca del impacto de las transformaciones tecnológicas en el trabajo se debería enmarcar en una discusión más amplia que incluya los cambios demográficos, la fragmentación internacional de los procesos productivos y la transición hacia una economía ambientalmente sostenible, así como los desafíos más estructurales e históricos que la región ha enfrentado. Por lo tanto, las respuestas a los desafíos para el mercado de trabajo y la regulación laboral, la educación, la salud, el sistema de protección social y la desigualdad requieren acuerdos integrales, que den cuenta de estas dinámicas y de la interdependencia de los desafíos estructurales y las nuevas fuerzas transformadoras; es decir, un nuevo régimen de bienestar para un nuevo régimen productivo. Alcanzar respuestas oportunas y efectivas que permitan avanzar hacia el horizonte de la igualdad solo será posible con una visión común forjada en sólidos procesos de diálogo social y de búsqueda de nuevos consensos, en el contexto de un estilo de desarrollo sustancialmente distinto del prevaleciente. Para ello, se requieren nuevos pactos sociales y laborales y reformas institucionales que los traduzcan en acciones concretas.

E. Promover la inclusión social y laboral

1. Fomentar empleos productivos y de calidad y promover el trabajo decente

Las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva, así como de inclusión financiera, tienen como objetivo no dejar a nadie atrás en los procesos de desarrollo e inclusión social y económica. Sin embargo, en América Latina y el Caribe estas políticas y programas se enfrentan a mercados de trabajo con elevados niveles de informalidad y con grandes brechas en la calidad de los empleos, los ingresos laborales, el acceso a la protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Según el *Panorama Social de América Latina, 2015* (CEPAL, 2016a), el 49% de los trabajadores de la región están ocupados en sectores de baja productividad y solo el 54% de los ocupados están afiliados a un sistema de pensiones. Asimismo, el 17,1% de las personas ocupadas viven en la pobreza, o sea, a pesar de estar trabajando, no logran generar ingresos suficientes para salir de esa condición junto a sus familias. Los indicadores laborales muestran, además, importantes brechas de género, raza, etnia y área de residencia; los ingresos laborales de las mujeres, por ejemplo, representan, en promedio, solamente el 78% del de los hombres (CEPAL, 2015). Las brechas estructurales en los mercados laborales y las amplias diferencias en el acceso a oportunidades, derechos y prestaciones entre distintos grupos de la población constituyen un obstáculo clave para la superación de la pobreza y la desigualdad en la región. Las personas más pobres y vulnerables tienden a concentrarse en actividades informales, que generan ingresos más bajos y proveen menor acceso a la protección social y menos oportunidades para las generaciones futuras (CEPAL, 2014). Esto ocurre en gran parte porque el mercado laboral, donde se genera el 80% de los ingresos totales de los hogares de la región, constituye el eslabón que vincula una estructura productiva muy heterogénea, con gran peso del sector de baja productividad, a una alta desigualdad social (CEPAL, 2015).

No obstante los desafíos estructurales, así como los grandes cambios tecnológicos que están afectando y afectarán al mundo del trabajo (véase la sección D), hay espacio para que, mediante la política pública, se promuevan sociedades más justas e igualitarias, que lleven a la doble inclusión de los hogares y de las personas, tanto social como laboral. Los avances hechos a comienzos del nuevo milenio, tanto en el ámbito social como laboral, no fueron simplemente el fruto del crecimiento económico, sino también de políticas públicas de formalización, aumento del salario mínimo y del gasto social, y de procesos de fortalecimiento de la negociación colectiva y espacios y mecanismos de diálogo social entre los Gobiernos, las organizaciones sindicales y las organizaciones de empleadores, entre otros. Estos esfuerzos se tradujeron en que, entre 2002 y 2013, el porcentaje de trabajadores de baja productividad disminuyera del 54% al 49%, la afiliación a sistemas de pensiones subiera del 42% al 54%, y la pobreza entre los ocupados bajara del 32% al 17% (CEPAL, 2016a).

Según lo señalado en *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir las desigualdades en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2015), los Estados disponen de una batería de políticas públicas, entre las cuales se incluyen las macroeconómicas, productivas y sectoriales, favorables a la generación de empleos de calidad y a la promoción del trabajo decente. Esto incluye, entre otras medidas:

- promover la formalización del trabajo y de la economía informal;
- fomentar la autonomía económica de las mujeres y desarrollar políticas y regulaciones de conciliación entre trabajo y familia;
- ampliar las oportunidades de construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes;
- avanzar en políticas de valorización del salario mínimo;
- implementar o fortalecer medidas de protección del 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 (CEPAL, 2015, pág. 131).

Para sustentar estas medidas y promover el trabajo decente es particularmente importante, junto con el desarrollo de políticas activas destinadas a corregir las fallas de los mercados de trabajo y fortalecer la inserción laboral y productiva, revalorizar el rol de la regulación laboral y reforzar las instituciones responsables de la generación, aplicación y fiscalización del cumplimiento del conjunto de normas y regulaciones del trabajo, dejando atrás la desregulación de los años ochenta y noventa, que tuvo efectos negativos en la calidad del empleo, la protección social y la pobreza (Velásquez, 2016), y cautelando debidamente los derechos del trabajo.

2. Avanzar hacia el acceso y la cobertura universal de la protección social, la educación y la salud

Para fomentar la inclusión social en conjunto con la laboral, cumplir los compromisos adquiridos respecto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario seguir avanzando hacia la universalización de la cobertura de la protección social —que incluye los sistemas de cuidado—, la educación y la salud, y el acceso a la vivienda y a la infraestructura de agua, saneamiento y

electricidad. Si bien la región enfrenta un contexto económico complejo, que ejerce presión sobre los recursos fiscales a disposición de los países de la región y en que empeoran los indicadores del mercado de trabajo (véanse los capítulos II y IV), hay que considerar que los recursos bien invertidos en la esfera social, además de responder a la necesidad de realizar los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población, pueden cumplir un papel central en el crecimiento económico y acarrear importantes ganancias en términos de productividad. Esta es una mirada cuya relevancia tiende a aumentar en el tiempo, dado que, en la moderna economía del conocimiento, los retornos que se obtengan de las ideas y las capacidades son más altos que los retornos que se obtengan de capital físico (Evans, 2008). Es necesario dejar atrás la idea de que se trata de gastos sociales y apreciar que las inversiones en educación, salud, protección social y cuidado contribuyen a un círculo virtuoso que sostiene el crecimiento inclusivo. Por lo tanto, resulta crítico que el Estado tenga capacidad de redistribuir e invertir en capacidades humanas mediante el fortalecimiento de las políticas sociales, con una lógica de universalismo sensible a las diferencias. Esto significa romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar que enfrentan las personas que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas que residen en territorios rezagados, las personas con discapacidad y los migrantes, así como los niños, los jóvenes y las personas mayores —utilizando políticas de acción positiva—, y de esa forma avanzar de manera efectiva hacia la universalización de los derechos (CEPAL, 2016d).

En particular, contar con sistemas de protección social universal con un rol central del Estado y un alto grado de desmercantilización —o sea, de acceso a los servicios basado en derechos y sin depender del mercado— permite proteger a todos los trabajadores y trabajadoras y a sus familias a lo largo del ciclo de vida, sin que esa protección esté necesariamente atada a su posición en el mercado laboral (debido, por ejemplo, al sector económico o el grado de formalidad). Esto permitiría enfrentar mejor el nuevo escenario en el mundo del trabajo (véase la sección D) y las fluctuaciones inevitables en economías cada vez más integradas globalmente. En economías más igualitarias, dotadas de sólidos sistemas de protección social, los trabajadores son menos vulnerables al cambio tecnológico y se adaptan mejor tanto a los vaivenes inevitables en las economías abiertas como a los desafíos asociados al proceso de transición hacia economías bajas en carbono. En los países donde hay un fuerte estado de bienestar se logra también avanzar en innovaciones en lo productivo y en la generación de empleos de calidad.

Esto es lo que ocurre en los países nórdicos que, si bien tienen actualmente niveles de PIB per cápita muy superiores a los de nuestra región, empezaron a construir el estado de bienestar antes de volverse ricos, y no viceversa (Sønneland, 2014). La protección social universal no es, por lo tanto, un lujo que se alcanza una vez que se logran elevados niveles de desarrollo, sino que es parte consustancial del proceso de desarrollo.

Para avanzar hacia la protección social universal es necesario fortalecer tanto la protección social no contributiva —por ejemplo, manteniendo y ampliando las transferencias monetarias de las pensiones sociales y solidarias y de los programas de superación de la pobreza (véase la sección B)— como la protección social contributiva. Esta es la lógica de la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se propone articular, sin crear desincentivos perversos, tanto el piso como los niveles de protección social. Entre estos últimos se incluirían la extensión de la seguridad social obligatoria y seguros voluntarios bajo regulación pública.

La importancia relativa de la protección social contributiva y no contributiva en cada contexto y momento histórico, y los tipos de esfuerzos requeridos para fortalecerla, dependen de las realidades de los diferentes países. Desafortunadamente, por los altos niveles de informalidad laboral, en particular en algunos países y regiones (véase el gráfico III.6 sobre las diferencias territoriales de cotización y afiliación a sistemas de pensiones), el mercado laboral en América Latina no ha representado la puerta de acceso a la protección social para todos y todas, y muy difícilmente lo hará en el futuro³⁵. De allí que sea necesario, mediante las estrategias de desarrollo sostenible, la política pública y los procesos de negociación y diálogo entre los actores del mundo del trabajo —y sin renunciar a los esfuerzos de formalización del trabajo y de la actividad productiva y de extensión de la protección social contributiva— desarrollar mecanismos para que la población cuente con niveles adecuados de protección que no estén necesariamente ligados a las modalidades de inserción laboral. Asimismo, avanzar hacia una visión del cuidado como un bien público y un derecho universal a lo largo del ciclo de vida, desde la niñez hasta la vejez, a través de políticas que busquen dismantelar la desigual distribución sexual del trabajo productivo y reproductivo, y que constituya un pilar fundamental de la protección social es un desafío abierto en América Latina y el Caribe, si bien en varios países de la región comienzan a consolidarse sistemas nacionales o redes de servicios de cuidado (CEPAL, 2015, 2016a y 2016c; Rico y Robles, 2016).

Otra gran tarea para la región es fortalecer la calidad de la educación pública y, en particular, los sistemas de educación y capacitación técnica y profesional que contribuyen a responder a los desafíos planteados por las transformaciones en el mundo del trabajo mediante su estrecha vinculación con las demandas del sector productivo (véase la sección C). Desde la mirada de la igualdad, es deseable superar modelos segmentados, para permitir a los que ingresan a la educación técnica y profesional cursar, si así lo desean, la educación superior. Además, estos sistemas deberían estar en condiciones de acompañar a los trabajadores a lo largo de toda su vida (Mercadante, 2017; Trucco y Ullmann, 2015) y tener flexibilidad suficiente y capacidad de respuesta a los cambios tecnológicos y a las necesidades asociadas a la transición hacia una economía ambientalmente sostenible. Ante las transformaciones dinámicas de las demandas laborales, la educación técnico-profesional debería complementarse con capacitaciones continuas para el trabajo, a fin de ayudar a adaptarse a nuevas tareas y evitar la obsolescencia del conocimiento (véase el capítulo IV).

Finalmente, se reconoce que la salud es un factor decisivo para el bienestar de las personas —así como para su inclusión económica y productiva—, las familias y las comunidades. 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 las brechas sociales en materia de atención de la salud y las medidas para superarlas deben considerarse un componente esencial de la acción pública (CEPAL, 2015).

³⁵ Por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y en Guatemala solamente un quinto de los ocupados están afiliados a un sistema previsional.

Bibliografía

- Abramo, L. (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (1997), *Um olhar de gênero: visibilizando precarizações ao longo das cadeias produtivas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre [en línea] <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/30922>.
- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2017), "Inclusión social y laboral: el doble desafío para las políticas públicas de reducción de la pobreza y la desigualdad", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Abreu, A. y B. Sorj (1994), "Sub-contratação e trabalho a domicilio: a influência do gênero", *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*, H. de Souza Martins y J. R. Ramalho, São Paulo, HUCITEC Editora/CEDI-NETS.
- Acemoglu, D. y D. Autor (2011), "Skills, tasks and technologies: beyond the canonical model" [en línea] <http://www.oecd.org/els/emp/45261203.pdf>.
- Angulo, R. y N. Gómez (2014), "Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: estudio de caso de Colombia", documento presentado en el Seminario Regional Articulación entre Transferencias Monetarias e Intervenciones para la Inclusión Social y Productiva: Estrategias Diferenciadas en las Áreas Rurales y en las Áreas Urbanas, Antigua, 8 y 9 de junio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina (EUROSociAL).
- Arntz, M., T. Gregory y U. Zierahn (2016), "The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 189, París, OECD Publishing.
- Attanasio, O. y L. C. Gómez (2004), *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción: subsidios condicionados a la red de apoyo social. Informe del primer seguimiento (ajustado)*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 18 de marzo.
- Banerjee, A. y otros (2016), "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs worldwide", Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) [en línea] <https://economics.mit.edu/files/10861>.
- Barbosa, A. L. y C. H. Corseuil (2013), "Bolsa Família, occupational choice and informality in Brazil", *Working Paper*, N° 118, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), noviembre [en línea] <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper118.pdf>.
- Bartholo, L., L. Passos y N. Fontoura (2017), "Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?", *Texto para Discussão*, N° 2331, Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión del Brasil.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2012), "Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: characteristics and coverage of a 'System' with three components", *Research Brief*, N° 30, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agosto.
- Bucheli, M. (2005), "Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo* N° 2 (LC/L.2260-P; LC/MVD/L.32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bustos, J. M., L. Trujillo y S. Villafaña (2011), "Asignación Universal por Hijo: impacto en ingresos y mercado de trabajo", documento presentado en el Tercer Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), Buenos Aires, 29 a 31 de agosto.
- Camilo de Oliveira, A. M. y otros (2007), "Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família", *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados*, J. Vaitsman y R. Paes-Sousa (coords.), vol. 2, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Castillo, J. J. (1994), "¿De qué postfordismo me hablas?: más sobre reorganización productiva y organización del trabajo", *Sociología del Trabajo*, N° 21, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Castillo, J. J. y M. Santos (1998), "La cualificación del trabajo y los distritos industriales: propuestas para una política del trabajo", J. J. Castillo, *A la búsqueda del trabajo perdido*, Madrid, Tecnos.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, 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).
- 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).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- _____(2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- _____(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- _____(2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- _____(2016d), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690/MDS.1/2), Santiago.
- _____(2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- _____(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- _____(2013a), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- _____(2013b), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), 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.
- _____(2012c), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3), 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.
- _____(2006), *Panorama Social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago.
- _____(2004), *Panorama Social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016), "Cadenas mundiales de suministro y empleo decente," *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 15 (LC/L.4242), Santiago, octubre.
- _____(2015), "La evolución del empleo en las empresas de menor tamaño entre 2003 y 2013: mejoras y desafíos," *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 13 (LC/L.4075), Santiago, octubre.
- _____(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.
- _____(2013), "Desafíos e innovaciones de la formación profesional," *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 9 (LC/L.3722), Santiago, octubre.
- ClioDinámica (2015), *Evaluación cuantitativa y cualitativa de la implementación del piloto +Capaz. Informe final de consultoría*, Santiago [en línea] http://www.sence.cl/601/articles-4488_archivo_01.pdf.
- Coriat, (1993), *Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa japonesa*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Dar, A. y Z. Tzannatos (1999), "Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations," *SP Discussion Paper*, N° 9901, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Brauw y otros (2013), "Bolsa Familia and household labour supply," *One Pager*, N° 239 [en línea] <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager239.pdf>.
- De Hoop, J. y F. Rosati (2014), "Cash transfers and child labor," *Policy Research Working Paper*, N° 6826, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De la Garza, E. (2000), "Las teorías sobre la reestructuración productiva y América Latina," *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, E. de la Garza (coord.), Ciudad de México, El Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Universidad Autónoma Metropolitana/Fondo de Cultura Económica.

- Evans, P. (2008), "The search for the 21st century developmental State," *Working Paper*, N° 4, Centre for Global Political Economy, Universidad de Sussex, diciembre.
- Farné, S. (2009), "Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia," *Documentos de Proyectos*, N° 251 (LC/W.251), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, F. y E. Espíndola (2015), "Toward a system of a basic cash transfers for children and older persons: an estimation of efforts, impacts and possibilities in Latin America," *Social Policy series*, N° 216 (LC/L.3934), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, F. y C. Rossel (2015), "Etapa activa y reproductiva," *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago.
- Foro Económico Mundial (2016), *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* [en línea] http://englishbulletin.adapt.it/wp-content/uploads/2016/01/WEF_Future_of_Jobs_embargoed.pdf.
- Frey, C. B. y M. A. Osborne (2013), *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*, Universidad de Oxford.
- Gertler, P., S. Martínez y M. Rubio-Codina (2006), "Investing cash transfers to raise long-term living standards," *Policy Research Working Paper Series*, N° 3994, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas-Shady (2012), "¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?," *Technical Notes*, N° IDB-TN-345, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 189 (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guimarães, J. R. (2012), *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as unidades da Federação*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, Kumarian Press.
- Holmes, R. y otros (2010), "Cash transfers and gendered risks and vulnerabilities: lessons from Latin America," *ODI Background Note*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, octubre.
- Infante, R. (2011), "América Latina en el "umbral del desarrollo": un ejercicio de convergencia productiva," *Documento de Trabajo*, N° 14, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab) (2013), *J-PAL Youth initiative review paper*, Cambridge, Massachusetts.
- Kaplinsky, R. y M. Morris (2002), *A Handbook for Value Chain Research*, Brighton, Instituto de Estudios de Desarrollo.
- Kizu, T., S. Kühn y C. Viegelaahn (2016), "Linking jobs in global supply chains to demand," *ILO Research Paper*, N° 16, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kluve, J. (2016), "A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean," *Working Paper*, N° 9, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Leite, M. y C. Iranzo (2006), "La subcontratación laboral en América Latina," *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, E. de la Garza (coord.), Barcelona, Anthropos.
- Levitas, R. y otros (2007), *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Universidad de Bristol [en línea] <http://www.bris.ac.uk/poverty/downloads/socialexclusion/multidimensional.pdf>.
- Levy, S. (2010), *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*, México, D.F., Océano.
- (2009), "Dos retos de la política social en América Latina," documento presentado en el Seminario Internacional Sistemas de Protección Social, Brasília, 8 de diciembre.
- LoVuolo, R. (2012), "Prospects and challenges for the basic income proposal in Latin America," *Basic Income Studies*, vol. 7, N° 1.
- Luiz Pereira, L. y otros (2008), "Efeitos do programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH" [en línea] <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33M.pdf>.

- ManpowerGroup (2017), *The Skills Revolution: Digitization and Why Skills and Talent Matter* [en línea] http://www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/5943478f-69d4-4512-83d8-36bfa6308f1b/MG_Skills_Revolution_FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5943478f-69d4-4512-83d8-36bfa6308f1b.
- Manyika, J. y otros (2017), *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity*, McKinsey Global Institute.
- Martínez, C., T. Miller y P. Saad (2013), "Participación laboral femenina y bono de género en América Latina"; CEPAL, *Documentos de Proyecto* (LC/W.570), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J. y D. Sánchez Ancochea (2013), *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica achieved the elusive double incorporation*, Londres, Plagrove.
- Martínez, R. (2015), "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. 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 Franzoni, J. y K. Voorend (2008), "Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?", *Revista Ciencias Sociales*, N° 122, Universidad de Costa Rica.
- Matarazzo Suplicy, E. (2008), *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*, Brasilia, Cortez Editora.
- McKenzie, D. (2017), "How effective are active labor market policies in developing countries? A critical review of recent evidence", *Policy Research Working Paper*, N° 8011, Banco Mundial.
- Medeiros, M., T. Britto y F. Veras Soares (2008), "Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família", *Working Paper*, N° 46, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), junio.
- Mercadante, A. (2017), "Educación y capacitación técnico profesional en Brasil", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- MGI (McKinsey Global Institute) (2011), *An Economy that Works: Job Creation and America's Future*.
- Murray, C. (2006), *In our Hands: a Plan to Replace the Welfare State*, Washington, D.C., AEI Press.
- Naciones Unidas (2016), *Report on the World Social Situation, 2016. Leaving no one behind: the imperative of inclusive development* (ST/ESA/362), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Neri, M. C., F. M. Vaz y P. H. 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*, T. Campello y M.C. Neri (eds.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Novick, M. (2017), "Cambios en el mundo del trabajo y desafíos de inclusión", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Novick, M. y J. Carrillo (2006), "Eslabonamientos productivos globales y actores locales: debates y experiencias en América Latina", *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, E. de la Garza (coord.), Iztapalpa, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Novick, M. y Gallart, M. A. (coords.) (1997), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).
- Núñez Méndez, J. (2011), *Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final*, Bogotá, Centro Nacional de Consultoría.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2017), *Basic Income as a Policy Option: Technical Background Note. Illustrating Costs and Distributional Implications for Selected Countries*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*, París, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 2017*, París, OECD Publishing.
- 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.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Trabajo y cambio climático: la iniciativa verde. Memoria del Director General*, 106ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 5 a 16 de junio.
- (2016a), *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, Ginebra.
- (2016b), “¿Qué es un empleo verde?”, 13 de abril [en línea] http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS_325253/lang-es/index.htm.
- (2010), *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options*, Ginebra.
- (1999), *Memoria del Director General: trabajo decente*, 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1 a 17 de junio.
- ONE/CEPAL (Observatorio Nacional del Emprendedor de México/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), “Personalidad del mes: Doctor Esteban Pérez Caldentey, Jefe de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL” [en línea] http://www.one.inadem.gob.mx/images/ENTREVISTA_ESTEBAN_PEREZ.pdf.
- Piore, M. J. y C. F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- PNUMA/OIT/OIE/CSI (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Organización Internacional del Trabajo/Organización Internacional de Empleadores/Confederación Sindical Internacional) (2008), *Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*, Nairobi.
- Reboiras, L. (2015), “Migración internacional y envejecimiento demográfico en un contexto de migración Sur-Sur: el caso de Costa Rica y Nicaragua”, *serie Población y Desarrollo*, N° 110 (LC/L.4092), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M. N. (2017), “Presentación del Informe «Género en el Sistema Financiero» SBIF Chile. CEPAL, 10 de julio de 2017” [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/inclusion_financiera_para_las_mujeres.pdf.
- Rico, M. N. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rodgers, G. (2002), “El trabajo decente como una meta para la economía global”, Boletín CINTERFOR, N° 153, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Rodríguez, J. M. (2017), *Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.relat.org/documentos/FTgeneral.JMRodriguezCEPAL.pdf>.
- Rossel, C. (2016), “Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas”, *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (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.
- Salazar, J. M. (2017), “La metamorfosis del trabajo”, *Robot-lución: el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*, Revista Integración y Comercio, N° 42, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Samson, M. (2009), “Social cash transfers and employment: a note on empirical linkages in developing countries”, *Promoting Pro-Poor-Growth: Employment*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Scarpetta, S. (2016), “What future for work?”, *OECD Observer*, N° 305, París, OECD Publishing.
- Schwarzer, H. (2000), “Impactos socioeconómicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: Evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará”, *Texto para discussão*, N° 729, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Silva, J., R. Almeida y V. Strokova (2015), *Sustaining Employment and Wage Gains in Brazil: A Skills and Jobs Agenda*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sønneland, A. M. (2014), “El sistema de protección social en Noruega”, *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*, S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), *serie Seminarios y Conferencias*, N° 78 (LC/L.3855), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Standing, G. (2017), *Basic Income: And How we Can Make it Happen*, Pelican.
- Tavares, P. A. (2010), "Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães"; *Revista Economia e Sociedade*, vol. 19, N° 3 (40), Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Teixeira, C. (2010), "A heterogeneity analysis of the Bolsa Família programme effect on men and women's work supply"; *Working Paper*, N° 61, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).
- Tokman, V. y D. Martínez (1997), "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina"; *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.), (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).
- Ullmann, H., C. Maldonado y M. N. Rico (2014), "La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado"; *serie Políticas Sociales*, N° 193 (LC/L.3819), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2013), *Global Value Chains and Development: Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf.
- Urzúa, S. y E. Puentes (2010), "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral"; *Notas Técnicas*, N° IDB-TN-268, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Uthoff, A., C. Vera y N. Ruedi (2006), "Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe"; *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van Parijs, P. y Y. Vanderborght (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Velásquez, M. (2016), "Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina"; *serie Políticas Sociales*, N° 218 (LC/L.4244), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2014), "Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina"; *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 154 (LC/L.3877), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vigorito, A. (2014), "Principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad"; *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*, S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales"; *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2009), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables: consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales"; *Documentos de Proyecto* (LC/W.306), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. y S. Gontero (2016), "Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina"; *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, A. Isgut y J. Weller (eds.), Libros de la CEPAL. N° 140 (LC/G.2687-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zwolinski, M. (2014), "The pragmatic libertarian case for a basic income guarantee"; *Cato Unbound* [en línea] <https://www.cato-unbound.org/2014/08/04/matt-zwolinski/pragmatic-libertarian-case-basic-income-guarantee>.

Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1

América Latina (17 países): proporción de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos), social y laboral, alrededor de 2002 a alrededor de 2015
(En porcentajes)

País	Años					
	2002	2008	2010	2012	2014	2015
Argentina	43,1	52,0	52,8	55,0	54,3	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,9	15,6	14,5	18,1	24,0	...
Brasil	23,3	29,2	33,0	34,2	35,5	37,1
Chile	52,0	50,9	52,0	54,3	58,3	61,9
Colombia	17,6	28,6	29,1	30,9	34,1	35,1
Costa Rica	22,4	27,5	27,9	29,5	31,9	30,5
Ecuador ^a	24,7	28,2	35,8	36,6	35,6	38,5
El Salvador	13,5	15,0	15,3	15,7	16,9	18,2
Guatemala	...	9,9	8,0	...	7,9	...
Honduras	...	8,1	9,2	9,9
México	20,5	25,9	26,9	28,3	32,2	...
Nicaragua	5,4	7,4
Paraguay	12,7	13,4	13,9	18,8	21,3	21,8
Perú	10,7	18,2	20,0	23,6	23,8	...
República Dominicana	15,3	21,5	23,1	25,3	28,3	...
Uruguay ^a	42,2	44,1	45,7	50,3	51,4	...
Venezuela (República Bolivariana de)	18,2	25,5	27,5	27,3	24,0	...
América Latina ^b	20,4	24,8	26,0	27,8	29,2	28,6 ^c

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 Áreas urbanas.

^b Promedio simple de las cifras de los países.

^c Estimación preliminar.

Políticas públicas de inclusión social y económica: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Introducción

- A. El desafío de la construcción de capacidades
- B. La institucionalidad social para un desarrollo social inclusivo: los desafíos de la coordinación y la articulación de políticas
- C. El desafío de la medición y la información estadística
- D. El desafío del financiamiento
- E. El desafío de la construcción de consensos a nivel nacional y regional

Bibliografía

Introducción

En América Latina y el Caribe, la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos y la cultura del privilegio, que son parte constitutiva de las sociedades y de su proceso de formación histórica, están fuertemente imbricadas y constituyen factores reproductores de desigualdad en los ámbitos económico y social que obstaculizan el avance hacia el desarrollo sostenible. Los desafíos que caracterizan las brechas y los vínculos entre lo social y lo productivo son principalmente de carácter estructural, aunque se revistan de magnitudes e intensidades distintas en las diversas coyunturas. La forma de producir, distribuir, consumir y vivir en sociedad debe cambiar de manera profunda para que sea posible lograr superar la pobreza, reducir las desigualdades y alcanzar los demás Objetivos y metas propuestos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, es necesario fomentar la diversificación productiva y el cambio estructural progresivo —promoviendo los sectores más intensivos en conocimiento y con mayor potencial de crecimiento de la demanda interna—. Junto con ello, y como requisito para su viabilidad, es fundamental avanzar hacia un desarrollo social inclusivo, que contribuya a universalizar el goce de derechos y a alcanzar la igualdad de capacidades, medios y recursos para ejercerlos.

En este documento, se ha destacado la necesidad de articular las tres dimensiones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la relevancia de considerar los ejes estructurantes de la desigualdad social, así como las marcas de la cultura del privilegio en el diseño de las políticas públicas, con el objetivo de avanzar hacia su superación (capítulo I). Asimismo, se han analizado las políticas sociales que actúan en fases tan críticas de la vida de las personas como son la infancia, la adolescencia y la juventud (capítulo II), y los desafíos que existen para promover la articulación entre la inclusión social y la inclusión laboral (capítulo III). A su vez, en este capítulo se examinan algunos de los retos claves que enfrenta la región para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se plantean recomendaciones de política para superarlos. En dicho marco, se revisan elementos de la situación existente en cuanto a la capacidad de financiamiento y las capacidades institucionales y de las personas para hacer frente a los desafíos que presentan los Objetivos y metas de la dimensión social de la Agenda 2030, incluidas tanto las que corresponden al pilar social en forma específica, como las del pilar social extendido¹. El análisis se estructura a partir del enfoque de derechos, como marco normativo esencial para orientar las políticas y alcanzar la universalidad de su ejercicio. En este aspecto, dar cuenta de las desigualdades entrecruzadas propias de la matriz de la desigualdad social de América Latina (CEPAL, 2016a) es un imperativo ético, pero también un elemento de racionalidad económica insoslayable, que permite hacerse cargo de la huella social del modelo de desarrollo vigente, otorgando efectividad a las oportunidades, acometiendo los desafíos y poniendo de relieve los beneficios económicos y ambientales.

Sin intentar cubrir todos los desafíos que las políticas sociales han de acometer para alcanzar los ODS, en este capítulo se destacan tres ámbitos centrales. El primero dice relación con la necesidad de profundizar la inclusión social y laboral, y la construcción de capacidades (incluida la capacidad para desempeñarse en el mundo digital y en la transición hacia una economía ambientalmente sostenible), como elementos fundamentales para expandir la participación del conjunto de la población en los beneficios del desarrollo. El Objetivo 4, “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, es explícito en su

¹ Según se detalló en el capítulo I, con la expresión “pilar social extendido” se hace referencia, más allá de los ODS que tienen explícitamente un sentido y metas sociales, a las metas de otros ODS en que todo avance o retroceso impacta de manera directa en las posibilidades de progreso en materia social y de derechos, al margen de que su contenido sea principalmente de orden económico, ambiental o institucional.

llamado a promover la construcción de capacidades como base para mejorar la vida de las personas y avanzar hacia el desarrollo sostenible. A su vez, el Objetivo 8 llama a “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, lo que implica que las sociedades deberán crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos productivos y de calidad, con derechos y protección social, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente.

El segundo ámbito se refiere a la importancia de fortalecer la institucionalidad, destacándose en particular la articulación de las políticas públicas de carácter social, económico y ambiental, la relevancia de mejorar la medición y la información estadística en materia social y la centralidad de contar con financiamiento suficiente y estable, aspectos, estos dos últimos, que por su relevancia se abordan en secciones independientes. Avanzar en el desarrollo institucional es un medio decisivo para la implementación de la Agenda 2030 y para alcanzar el conjunto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, la meta 16.6 plantea “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, y a ella se suman la meta 16.7, “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”, y la meta 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”.

Por último, como complemento y requisito para avanzar en el desarrollo de los Objetivos anteriores, el tercer ámbito pone de relieve la importancia de favorecer la factibilidad política y fiscal del desarrollo social inclusivo, a través de la construcción de consensos, participación y pactos. De acuerdo con lo planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en otros documentos, particularmente en *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014a), este punto se destaca por cuanto se percibe como un camino clave para dar efectividad y sostenibilidad a las políticas públicas en la región.

A. El desafío de la construcción de capacidades

1. Transformaciones en el mundo del trabajo

En la visión de la CEPAL, la igualdad es el objetivo y el horizonte estratégico del desarrollo, el cambio estructural progresivo es el camino y la política es el instrumento. El cambio estructural implica la transformación y diversificación de la estructura productiva de las economías de la región, mediante un alto grado de incorporación de innovación tecnológica y la creación o la expansión de los sectores de alta productividad, a través de la intensa agregación de conocimiento y progreso técnico, junto con la promoción de la incorporación de los sectores de baja productividad e informales al proceso de desarrollo de manera articulada y progresivamente formalizada. El desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones es uno de los pilares para sustentar el camino hacia la igualdad, que necesariamente ha de complementarse con el cambio de la estructura productiva (CEPAL, 2014a). La educación y el empleo constituyen los grandes eslabones tanto del desarrollo actual como de las nuevas formas de desarrollo que conducen a sociedades más dinámicas e igualitarias (CEPAL, 2012).

Como se analizó en el capítulo III, los cambios tecnológicos están avanzando a una velocidad exponencial, transformando muchos aspectos de la sociedad y la economía, entre ellos el mundo del trabajo. Se espera que estas transformaciones se aceleren

significativamente en la mayoría de las economías emergentes en los próximos años. Ello responde a los nuevos paradigmas de innovación científica y tecnológica, pero también a los nuevos patrones de competitividad que caracterizan el proceso de globalización y que se han agudizado recientemente, debido a la capacidad que ha tenido la economía de China para reducir los costos industriales (Mercadante, 2017). A ello se suman el cambio demográfico, la complejización de las cadenas de valor a nivel global y la necesidad de transitar a una economía de bajos niveles de carbono, que constituyen tres factores adicionales de transformación de los mercados laborales. El nuevo paradigma —la “cuarta revolución industrial y tecnológica” (CEPAL, 2016g)—, basado en la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y en la innovación, encuentra a las economías de la región débiles en términos de infraestructura informática y de su difusión al mundo productivo y a la sociedad en general (Novick, 2017).

El modelo taylorista-fordista de organización del trabajo y de la producción, históricamente asociado, en los países industrializados, a un proceso de integración vertical de las grandes empresas, asalarización y formalización del trabajo, ha dado paso a modelos más fragmentados y flexibles, asociados a su vez a una expansión del trabajo precario, temporal y subcontratado. La producción en masa de bienes uniformes, típica del taylorismo-fordismo, ha venido siendo progresivamente sustituida, desde las décadas de 1980 y 1990, en especial en algunos sectores, por formas de organización de la producción más flexibles, con alta incorporación de procesos automatizados que tienden a reemplazar diversas operaciones y funciones, y en las cuales la especialización por tareas está frecuentemente asociada a la flexibilización y el debilitamiento de las regulaciones laborales (Mercadante, 2017).

Al mismo tiempo que los cambios tecnológicos en el sector productivo han sido muy relevantes en las últimas décadas, su carácter ha cambiado en los años más recientes, debido a que se ha incrementado la velocidad del cambio, se han diversificado ampliamente los campos a los que se aplica (extendiéndose más allá de los sectores productivos tradicionales, como la manufactura y la agricultura, hacia otros como los servicios y el comercio, y hacia actividades de mediana y alta complejidad) y se han reducido significativamente los costos del uso de los servicios de automatización. Las transformaciones en el paradigma productivo tienden a producir nuevas segmentaciones y polarizaciones en el mundo laboral. Por un lado, hay una minoría de profesionales altamente calificados, que cuentan con habilidades y competencias adecuadas a los requerimientos de conocimiento de la nueva economía y perciben un alto nivel de ingresos; la mayoría de ellos trabajan en grandes corporaciones multinacionales que dominan las fronteras y la capacidad de difusión de las nuevas tecnologías. Por el otro, hay una mayoría creciente de trabajadores cuya labor pierde relevancia en la producción y tiende a ser descartada o subutilizada en relaciones de trabajo que van precarizándose. Estas tendencias son estructurales y globales, y tienen un profundo impacto en las calificaciones y competencias requeridas de los trabajadores y trabajadoras; al mismo tiempo que se exigen niveles más elevados de calificación en muchas funciones y etapas del proceso productivo, en otras las calificaciones existentes se tornan obsoletas. También se presentan frecuentemente situaciones en que los trabajadores tienen un nivel de formación y calificación superior al requerido para el trabajo que realizan y se encuentran sin posibilidades de desarrollar trayectorias o carreras profesionales. En este contexto, el eje de transición de la educación al trabajo es un campo de discusión de política pública de creciente complejidad (Mercadante, 2017). Es importante señalar que esos procesos, tanto a nivel global como regional, están fuertemente marcados por la dimensión de género y por otros determinantes de la desigualdad social, como la condición étnico-racial y el estatus migratorio.

A nivel global existe un interés renovado y generalizado por la educación y formación técnico-profesional, como una de las estrategias para responder a los desafíos de igualdad, productividad y sustentabilidad en el campo educativo.

Este nuevo paradigma cambia las formas de trabajo, descalificando algunos puestos y funciones, introduciendo nuevas calificaciones y reconfigurando otras; esto, a su vez, exige, además de transformaciones sustanciales a la institucionalidad laboral para garantizar los derechos y la capacidad de negociación en las nuevas condiciones, realizar modificaciones y actualizaciones permanentes de los sistemas de educación y formación, considerando las habilidades y competencias que requieren los trabajadores (Mercadante, 2017). Además, existe en la región una demanda de competencias fragmentada por sectores y altamente heterogénea en cuanto a los conocimientos y habilidades requeridos. Los sistemas productivos descentralizados y deslocalizados, así como las cadenas globales de valor agregan mayor complejidad a este surgimiento de nuevos perfiles y ocupaciones (Novick, 2017). Por lo mismo, se pone de relieve la importancia que tiene la inversión en la formación y educación de las personas a lo largo de la vida, particularmente en el ámbito técnico-profesional, según se plantea en las metas 4.3, 4.4 y 4.5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible².

Como se señaló en el capítulo II, a nivel global existe un interés renovado y generalizado por la educación y formación técnico-profesional, como una de las estrategias para responder a los desafíos de igualdad, productividad y sustentabilidad en el campo educativo. Los países de la región están desarrollando programas orientados a este objetivo, con miras a adaptar sus sistemas de formación para el trabajo de modo de hacerlos más pertinentes a las demandas del sector productivo y de la sociedad en general. A su vez, diversos organismos internacionales están desplegando esfuerzos y recursos para asesorar a los países en el fortalecimiento de dichos programas. Una condición clave para contar con mejores sistemas de oferta de educación técnica es lograr una mayor vinculación entre los actores del sistema educativo y aquellos del ámbito empresarial interesados en canalizar la incorporación de nuevos cuadros técnicos a sus actividades productivas. La creación de instancias formales de articulación y el desarrollo de redes institucionales para favorecer la implementación de prácticas y pasantías son algunos de los canales para lograr esa vinculación (Sepúlveda, 2017).

Las nuevas tendencias globales de transformación del mundo del trabajo aumentan la importancia de la educación y formación técnico-profesional, porque se trata de una formación de duración más corta en la que, muchas veces, es más fácil la conciliación entre los estudios y una jornada de trabajo. Además, este tipo de formación facilita la inserción laboral de los estudiantes en nichos específicos, promoviendo transiciones más efectivas. Sin embargo, dadas las nuevas exigencias de los procesos productivos, en esta modalidad se requiere también habilitar a los estudiantes en competencias amplias y brindarles una formación sólida en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como en el ámbito digital (Mercadante, 2017), ya que los cambios del mundo laboral, cada vez más acelerados, exigen principalmente este tipo de capacidades más generales para facilitar la adaptación a esa dinámica.

En la mayoría de los países de América Latina, la oferta educativa en este campo ha tendido a construirse por medio de sistemas segmentados, en que se diferencian tempranamente las trayectorias de estudios técnicos y las de formación general o académica (véase el capítulo II). Distinto es el caso de los países del Caribe de habla inglesa, en que el sistema tiende a asemejarse más bien al modelo integrado o generalizado de provisión de educación y formación técnico-profesional estadounidense o australiano. Este se caracteriza por ofrecer esta educación en la forma de cursos optativos disponibles para todos los estudiantes de la educación secundaria. Este

² Estas tres metas se refieren, respectivamente, a —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 (meta 4.3), 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 (meta 4.4) y 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 (meta 4.5).

camino parece razonable y coherente con los requerimientos actuales, que exigen a los graduados de la educación secundaria tener ciertas competencias, conocimientos y habilidades independientemente de si asistirán a la educación superior o se insertarán en el mercado de trabajo (Sevilla, 2017).

Sin embargo, se debe advertir que la transición hacia este modelo desde un esquema segmentado es compleja, ya que exige un cambio de lógica en distintos ámbitos: curricular, de infraestructura, de formación docente y también cultural, en la medida en que debe superarse el prejuicio que suele existir en los países en torno a este tipo de educación, que por lo general es terminal y no ofrece la oportunidad de continuar trayectorias formativas en el nivel universitario, en el sentido de que se trataría de una educación de menor calidad y prestigio. Además, los cursos optativos que se ponen a disposición de los estudiantes en las escuelas deben tener sentido para ellos, ya sea porque permiten adelantar formalmente programas de nivel superior o porque conducen a certificaciones que son reconocidas en el mercado de trabajo. En caso contrario, pueden no resultar atractivos para los estudiantes y, al perder la educación y formación técnico-profesional peso institucional y demanda, se corre el riesgo de que sea eliminada de la educación secundaria, con consecuencias no deseadas en las tasas de retención y graduación de este nivel (Sevilla, 2017).

Por otra parte, si bien en la región la educación y formación técnico-profesional de nivel secundario tiene transversalmente un carácter propedéutico y habilita para cursar todo tipo de educación superior, en general se reconoce que los estudiantes que optan por esta educación vienen con deficiencias previas de la formación general que no logran ser subsanadas en esta etapa de estudios. Los esfuerzos de construcción de itinerarios formativos entre la educación y formación técnico-profesional secundaria y superior no serán útiles si no se logra revertir esta situación. En ese sentido, se requiere abordar la articulación entre estos niveles de educación no solo desde la perspectiva curricular, sino también pedagógica, mediante estrategias de recuperación que permitan nivelar académicamente a los estudiantes y cerrar brechas antes de su ingreso a la educación superior (Sevilla, 2017).

La oferta técnica no debiera estar compuesta de cursos demasiado específicos, que pueden estar sujetos a una obsolescencia muy rápida, dada la velocidad actual de las innovaciones tecnológicas. Por lo mismo, es relevante contar con itinerarios formativos para cada perfil profesional, que vinculen además la educación técnica formal con cursos o capacitación no formal para el trabajo y con el desarrollo de habilidades para aprender a aprender y aprender a desaprender (Morin, 1992), así como de la capacidad de analizar y resolver problemas. De esta manera, se puede consolidar un espacio para actualizaciones tecnológicas que permitan enfrentar la velocidad e intensidad de las transformaciones actuales y hacer realidad el concepto de educación a lo largo de la vida, permitiendo entradas y salidas al sistema de manera certificada (Mercadante, 2017; Trucco y Ullmann, 2015).

Una consideración adicional, de suma importancia en relación con la igualdad, es que este tipo de oferta educativa ha tendido hasta ahora a acentuar la segmentación de género existente en el mercado laboral, al reforzar la formación de las mujeres en áreas de ocupación feminizadas y de menor retorno económico. La elección de una carrera o especialidad formativa responde a bases socioculturales profundas, incorporadas en procesos de socialización de género que refuerzan los roles asumidos en el hogar, redundando en que resulten normales las percepciones acerca del estudio y el trabajo, y las alternativas que pueden tomar, de manera diferenciada, hombres y mujeres (UNESCO, 2013). En este contexto, el momento de la decisión vocacional es clave para el desarrollo de políticas dirigidas a hacer frente a las desigualdades de género predominantes en la sociedad (Sepúlveda, 2017).

Para lograr una educación y formación técnico-profesional pertinente y de calidad se requiere de una articulación eficiente entre las instituciones educativas, el sector productivo y la empresa, a fin de que los estudiantes desarrollen las habilidades y destrezas que el mercado laboral necesita. Esto, a su vez, implica retos significativos, en un mundo cambiante, donde los mercados, los productos y los procesos productivos se encuentran en permanente evolución. Sin embargo, probablemente el desafío mayor es desarrollar políticas activas que permitan cerrar la brecha entre poblaciones más educadas y capacitadas (en particular, de jóvenes) y la limitada capacidad de absorción de estas poblaciones por parte de los mercados laborales.

2. Desarrollo sostenible y capacidades: la transición hacia empleos verdes en una economía ambientalmente sostenible

El cambio estructural progresivo y el gran impulso ambiental propuestos por la CEPAL demandan el desarrollo de capacidades tecnológicas e innovaciones con foco en la sostenibilidad, lo que abre una gran oportunidad para una transformación tecnológica y productiva que sea la base de la generación de empleos de calidad.

Como se discutió en el capítulo III, lograr los objetivos de una agenda centrada en la igualdad, en un horizonte de tiempo como el que establece la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, exige un cambio del estilo de desarrollo predominante y la implementación de políticas económicas, industriales, sociales y ambientales que deben alinearse con un cambio estructural progresivo (CEPAL, 2016g). Esa es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad. La discusión sobre el futuro del trabajo debe, por lo tanto, incorporar esa perspectiva, considerando que se trata de un proceso complejo, cuyos resultados no están determinados, y que involucra tanto la desaparición de empleos en determinados sectores y con determinadas características, como la creación de nuevos empleos en nuevos sectores (como las energías renovables y los servicios ambientales), nuevos procesos productivos más “limpios” (o ecologizados) y la reconfiguración de funciones, puestos de trabajo, calificaciones, capacidades y habilidades.

Además, el cambio estructural progresivo y el gran impulso ambiental propuestos por la CEPAL (2016g) demandan el desarrollo de capacidades tecnológicas e innovaciones con foco en la sostenibilidad, lo que abre una gran oportunidad para una transformación tecnológica y productiva que sea la base de la generación de empleos de calidad (CEPAL, 2016b).

Para avanzar en ese sentido y lograr una transición justa (OIT, 2017), es necesario también avanzar en diversas direcciones: fortalecer la capacidad de previsión de los países sobre las potencialidades de generación de nuevos empleos, así como sobre los nuevos procesos y nuevos perfiles de trabajo y calificación exigidos por la economía verde y desarrollar políticas industriales, tecnológicas y de fomento productivo acordes con esa perspectiva; fortalecer la institucionalidad laboral y los sistemas de protección social, en especial en lo que se refiere a la garantía de ingresos, la regulación laboral y los servicios de empleo, y fortalecer los procesos de negociación y de construcción de acuerdos relacionados con los riesgos, beneficios y oportunidades de esa transición. De no lograrse esta articulación, se corre el riesgo de continuar acrecentando la huella social del modelo de desarrollo y aumentar los obstáculos para alcanzar el desarrollo sostenible.

Otro gran desafío relacionado con la posibilidad de avanzar hacia una transición justa, con ampliación de las oportunidades de generación de empleos verdes, entendidos como empleos decentes que contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente (OIT, 2017), es preparar adecuadamente al sector productivo y la fuerza de trabajo, fomentando las calificaciones y habilidades verdes (*green skills*). El desarrollo de esas calificaciones y habilidades es crucial para asegurar una transición eficiente hacia economías ambientalmente sostenibles, tanto en el sentido de ajustar la demanda y la oferta de las capacidades y habilidades necesarias, como de facilitar el rápido ajuste de

los trabajadores y trabajadoras a los cambiantes procesos de trabajo. Ese desarrollo no debe ser únicamente de naturaleza reactiva a los cambios que ocurran en los procesos productivos y en la definición de puestos de trabajo, funciones y tareas, sino que puede ser un importante vector del cambio (OIT, 2011).

La intensidad, el alcance y el ritmo de los cambios en las calificaciones y habilidades requeridas serán diferentes en los distintos países, regiones, sectores productivos y tipos de empresas (OIT/Cedefop, 2011). A partir de los análisis disponibles hasta ahora sobre el tema, se pueden identificar las aéreas claves de intervención que se describen a continuación.

En primer lugar, es necesario fortalecer los sistemas públicos de empleo y las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo. Contar con sistemas eficientes de información sobre el mercado de trabajo (como observatorios de empleo, sistemas de proyección de demanda de calificación por sectores y territorios, y estadísticas precisas y accesibles sobre el perfil de la fuerza de trabajo, entre otros) es fundamental para aumentar la capacidad —tanto del sector público como del sector privado— de anticipar los cambios e identificar las nuevas necesidades de calificación y capacidades exigidas por los nuevos procesos productivos y los empleos verdes, así como los déficits existentes en la calificación de la fuerza de trabajo. De la misma forma, es necesario contar con servicios de intermediación laboral capaces de aproximar la demanda y la oferta de trabajo, así como fortalecer los mecanismos de protección del empleo (como los seguros de desempleo, que hoy existen solamente en unos pocos países de América Latina) y los mecanismos de apoyo al trabajo independiente y al emprendimiento (como la inclusión financiera y el microcrédito productivo), para que sea posible aprovechar las nuevas oportunidades que se abran, por ejemplo, en la agricultura familiar, la agroecología y el ecoturismo.

El reentrenamiento y la recalificación de los trabajadores en materia de las nuevas tecnologías y sectores y los servicios y actividades verdes, así como la formación de nuevos profesionales y técnicos, es fundamental y debe ser parte tanto de los sistemas públicos de empleo como del sistema educacional en su conjunto, en todos los niveles (programas de capacitación y recapitación para el trabajo, educación técnica y profesional y educación superior en general). Ese esfuerzo debe incluir diversas dimensiones: i) el desarrollo de las calificaciones tecnológicas requeridas por los nuevos sectores en expansión, como las energías renovables, el reciclaje y el tratamiento de residuos, los servicios ambientales y otros (por ejemplo, las calificaciones requeridas por los ingenieros y técnicos para el diseño, construcción, instalación y mantenimiento de paneles solares y equipos y dispositivos para la generación de energía eólica); ii) el desarrollo de habilidades y capacidades tradicionales en matemática y lenguaje; iii) el desarrollo de habilidades interpersonales e intrapersonales, y iv) el desarrollo de habilidades generales o blandas (como la capacidad de gestión, el liderazgo y la comunicación), así como de aquellas relacionadas con la mejora de la eficiencia del uso de los recursos en el lugar de trabajo y la comprensión de la legislación ambiental), igualmente importantes en el conjunto de competencias requeridas. También es central el desarrollo de la conciencia ambiental en todos los niveles de la educación, desde la enseñanza básica hasta la superior.

Es necesario, asimismo, considerar la heterogeneidad y la diversidad de los territorios y de los sectores productivos. Tanto los sistemas de información laboral como los de intermediación, capacitación laboral y educación técnica y profesional deben ser capaces de recoger esa diversidad y deben contar con mecanismos, programas y formas de intervención adecuados para responder a ella.

También es fundamental integrar una perspectiva de género en todo ese proceso, superando, como se señaló en la sección anterior, los estereotipos de género que aún

persisten en la educación y formación profesional y en la capacitación para el trabajo, y estimulando la presencia de mujeres en las áreas tecnológicas de punta. Asimismo, se deben considerar las necesidades de otros grupos de la fuerza de trabajo que sufren diversas formas de exclusión y discriminación e incorporarlos a ese proceso de ajuste y ampliación de las calificaciones y habilidades exigidas por la economía verde; tal es el caso de los trabajadores rurales y del sector informal, los pertenecientes a los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, las personas con discapacidad y los migrantes.

Todo lo anterior exige un alto grado de coordinación de políticas (económicas, productivas, ambientales, educacionales y de mercado de trabajo), la creación y fortalecimiento de espacios de negociación y diálogo social (entre Gobiernos, organizaciones sindicales y el sector privado) y el fortalecimiento de los sistemas de protección social. Tanto para aprovechar adecuadamente las nuevas posibilidades abiertas por la transición hacia una economía ambientalmente sostenible, como para prevenir y mitigar sus posibles efectos negativos sobre los trabajadores y la población en general, debido al proceso de desaparición o reconfiguración de determinados tipos de empleos, tareas y calificaciones, es fundamental fortalecer los instrumentos de protección al empleo, garantía de ingresos y reconversión profesional, además de los sistemas de cuidado.

3. El desafío de expandir la cobertura educativa de calidad ajustada a los nuevos requerimientos

A la luz de lo indicado, y tomando en consideración los requerimientos de inclusión social y laboral a lo largo del ciclo de vida, que en el caso de la juventud se concentran en el vínculo entre educación y trabajo, el desafío de una educación universal que habilite con capacidades para la vida laboral se complejiza. Se trata de un requerimiento en el que es central tener presente su carácter de urgente y la necesidad de responder de forma adaptativa y sobre la base del enfoque de derechos.

Los déficits que presenta la región en las distintas áreas del conocimiento, medidos a partir de estudios internacionales, son muy preocupantes, al menos por dos razones. Una de ellas es que, a pesar de los avances en la cobertura educativa, la región tiene aún varios desafíos que cubrir, particularmente en términos de asegurar que las nuevas generaciones concluyan al menos el nivel de enseñanza secundaria. Todavía hay alrededor de un 40% de la población de jóvenes de entre 20 y 24 años que no han concluido este nivel de educación, que es el piso para asegurar niveles de bienestar mínimos, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y ampliar las oportunidades de acceso a un trabajo decente. Además, ese déficit aún está muy marcado por los ejes de la matriz de la desigualdad social en la región, como el nivel socioeconómico, el territorio y la condición étnico-racial (CEPAL, 2017d)³.

La segunda razón es que los progresos en el acceso al sistema educativo no se están reflejando en la formación de las competencias necesarias para que la población pueda sumarse y aportar al salto que requiere la estructura productiva de la región para lograr un desarrollo sostenible en el tiempo. No es suficiente que la mayoría de los jóvenes estén dentro del sistema educativo, si no egresan formados en las competencias básicas que requieren para poder participar plenamente como ciudadanos en una sociedad moderna. Al mismo tiempo, se diluye el efecto positivo de contar

³ Por ejemplo, en las zonas rurales, el porcentaje de jóvenes en ese tramo de edad que concluyeron la educación secundaria (un 38,4% en el caso de los hombres y un 42,2% en el caso de las mujeres) es muy inferior al registrado en las zonas urbanas (un 62,9% en el caso de los hombres y un 69,5% en el caso de las mujeres). A su vez, mientras que el 80% de los jóvenes del quinto quintil de ingreso alcanzaron ese nivel de educación, solamente el 34% de los jóvenes del primer quintil lo hicieron (CEPAL, 2017d).

con poblaciones más formadas y educadas si la estructura económica y los mercados laborales siguen sin valorar esas nuevas capacidades, si su grado de modernización y cambio estructural es bajo y si su dinamismo en términos de innovación, intensidad tecnológica y conocimiento es muy limitado. Las desigualdades sociales en términos de resultados y desempeño académico que muestran las mediciones de competencias pueden contribuir al surgimiento de altos niveles de frustración en una población que, al lograr niveles educativos mucho mayores que los de las generaciones que la antecedieron, tiene expectativas de bienestar y participación muy altas. Esa frustración es un elemento que deteriora de manera muy significativa la cohesión social, tan vital para el desarrollo sostenible.

Dada la diversidad sociocultural de América Latina y el Caribe, es importante entender la calidad educativa de modo más amplio que lo que expresan los resultados académicos en materias específicas como lectura y matemática. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2012) distingue tres tipos de habilidades claves. Un primer tipo son las habilidades fundacionales, que incluyen la alfabetización en lectura, escritura y cálculo, y son requisitos básicos para la inclusión social y económica. Un segundo tipo son las habilidades transferibles, que incluyen la capacidad de resolver problemas, comunicar ideas e información efectivamente, ser creativo, mostrar liderazgo y cautela, y demostrar capacidad de emprendimiento; las personas necesitan este tipo de habilidades para adaptarse a distintos ambientes de trabajo y mejorar sus probabilidades de mantener un buen empleo, adaptándose a los cambios que puedan ocurrir. Finalmente, un tercer tipo de habilidades son las técnicas y vocacionales, que son las habilidades específicas requeridas por muchos trabajos, pero que están cambiando de manera acelerada.

Es necesario promover la capacidad de “aprender a aprender” y de “aprender a desaprender”, que permite a las personas ir renovándose y adaptándose a los nuevos requerimientos. Asimismo, hay que avanzar hacia un concepto de educación que esté vinculado a la noción de igualdad y a los derechos, que se sitúe en los contextos específicos y que incorpore la diversidad étnica y sociocultural, junto con los requisitos de formación ciudadana más generales. Educar para la inserción laboral, pero sobre todo brindar la oportunidad de educarse a lo largo de la vida debe ser el objetivo central.

Sin embargo, los desafíos no solo recaen en el sistema educativo y los mercados laborales, sino también en el sistema de protección social y su capacidad para cumplir su función de facilitar el acceso a servicios sociales y la inclusión. Los sistemas de protección social deben ser parte de los procesos de fortalecimiento y promoción de la formación de las personas a lo largo de la vida en las habilidades mencionadas. Por una parte, pueden contribuir a fortalecer los esfuerzos de prevención de la deserción escolar y de reinserción de la población infantil, adolescente y juvenil en el sistema formal de educación (que, a su vez, debe avanzar en una transformación curricular para abordar los nuevos desafíos). Asimismo, pueden conectar a las personas con procesos de formación vinculados a las necesidades de inserción laboral, como los programas de capacitación que ofrecen los Ministerios del Trabajo o los programas de educación para adultos que ofrecen los Ministerios de Educación, entre otros (véase la sección C del capítulo III).

Finalmente, es fundamental vincular la política social a las estrategias de formación de habilidades digitales que se requieren para ser parte de esta nueva era de la información y el conocimiento. Hay una diversidad de habilidades que las personas deben adquirir en este ámbito, desde las más básicas, que les permiten saber cómo operar el computador y navegar a través de los contenidos de Internet, hasta las más avanzadas, como saber buscar información adecuada, discriminar entre información diversa y procesarla, colaborar con otras personas, participar en un blog, crear contenidos

propios o elegir las aplicaciones adecuadas para abordar un desafío profesional. Estas habilidades son vitales para la apropiación de la tecnología, pero su desarrollo no emerge automáticamente del acceso a los recursos tecnológicos y descansa en una medida significativa en los recursos culturales y cognitivos de los individuos, lo que hace que su distribución equitativa en la sociedad sea mucho más difícil de asegurar que la provisión de acceso. Por eso es importante que, junto con cerrar las brechas de acceso, se apoye el desarrollo de las habilidades digitales, especialmente en los sectores populares, que son aquellos en que se espera que este acceso produzca más diferencia en la vida de las personas (Jara, 2017).

B. La institucionalidad social para un desarrollo social inclusivo: los desafíos de la coordinación y la articulación de políticas

El desarrollo institucional tiene una importancia central para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así lo ponen de relieve metas específicas que lo ubican como un medio clave para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y para el logro del conjunto de los ODS.

La CEPAL ha subrayado la relevancia de construir una institucionalidad sólida que dé a las políticas sociales un marco para el cumplimiento progresivo de derechos y que permita desplegar una política social de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente). Una institucionalidad sólida también implica la capacidad de combinar la continuidad con el cambio y de incorporar la innovación de manera estructurada, es decir, sobre la base de procesos definidos y no arbitrariamente, de un ciclo político-electoral al siguiente (CEPAL, 2015 y 2016b; Franco y Székely, 2010).

Como se afirmó en el documento *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, presentado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), y en otros documentos (CEPAL, 2016b; Martínez y Maldonado, 2017), en las últimas décadas, tanto a nivel regional como nacional, los países han dado pasos importantes en materia del desarrollo institucional de las políticas sociales. Sin embargo, dichos avances no son homogéneos y persisten desafíos considerables en las distintas dimensiones de la institucionalidad (jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de financiamiento), tanto en los países como en la región en su conjunto⁴.

Poniendo énfasis en la dimensión organizacional de la institucionalidad, a continuación se analizan algunos de los principales desafíos de coordinación y articulación de políticas.

Como sostienen Cecchini y Martínez (2011), una política de protección social inclusiva requiere de una mirada integral que, en el caso de la oferta de servicios, supone la articulación de la gestión de los actores involucrados. Esta articulación se debe producir tanto a nivel horizontal, entre las distintas entidades sectoriales que participan, como de manera vertical, entre los diferentes niveles de gobierno. A su vez, la articulación debe considerar la participación de la población destinataria de la política.

La coordinación es así un desafío compartido y que se manifiesta en varios ámbitos de la política social, tanto para el conjunto de la región como dentro de cada país.

Una política de protección social inclusiva requiere de una mirada integral que, en el caso de la oferta de servicios, supone la articulación de la gestión de los actores involucrados. Esta articulación se debe producir tanto a nivel horizontal, entre las distintas entidades sectoriales que participan, como de manera vertical, entre los diferentes niveles de gobierno. A su vez, la articulación debe considerar la participación de la población destinataria de la política.

⁴ Véase información detallada sobre la situación regional y de cada país en materia institucional en [en línea] <http://dds.cepal.org/bdips/>.

A nivel nacional, entre los elementos que es fundamental tener presentes en relación con este desafío de coordinación, está la necesidad de que la autoridad social logre combinar las capacidades técnicas con el poder político requerido para llevar adelante procesos que congregan a varias entidades, tanto del sector social como del económico y de administración de gobierno. Para el sector social, este es un camino que se debe aún profundizar, teniendo en cuenta las diferencias de historia, tamaño organizacional y recursos económicos que existen entre los distintos ministerios sociales. Estas se suman a las naturales diferencias entre la misión que tiene cada uno según la función de gobierno que desempeña.

Históricamente, la política social estuvo marcada por una dinámica sectorial en la que desempeñaron un papel protagónico las funciones sociales tradicionales, como educación, salud, seguridad social y trabajo. No obstante, a partir de los años noventa, paralelamente con el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos internacionales y la adhesión a ellos, los marcos normativos nacionales evolucionaron, de modo que sus contenidos se diversificaron y su alcance se amplió. De esta forma se visibilizaron y afinaron nuevas temáticas, como el desarrollo social y la garantía de los derechos y del bienestar de determinados segmentos de la población (Martínez y Maldonado, 2017).

Un segundo desafío organizacional que impacta directamente a la política social es la necesidad de combinar políticas sectoriales que cubren a toda la población, pero en temáticas específicas ligadas a funciones de gobierno específicas, con políticas orientadas a poblaciones priorizadas, que han de abarcar variados temas pero en segmentos de población que tienen características determinadas. Entre estos segmentos de población se encuentran aquellos que se distinguen ya sea en razón de la etapa del ciclo de vida en que se encuentran (en especial, niños y adolescentes, jóvenes y personas mayores), o por constituir colectivos transversales de diversa magnitud poblacional, como las mujeres (población mayoritaria pero históricamente discriminada), los pueblos indígenas, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad, cuya condición de desigualdad y discriminación ha ido visibilizándose y consolidándose como problema y parte de la agenda social en la mayoría de los países. Otros colectivos transversales, como las personas migrantes, han tenido comparativamente menor visibilidad, al menos a nivel normativo, pese a que su condición representa un importante y creciente desafío para las políticas públicas y la garantía efectiva de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales en la región.

Un tercer frente en que la coordinación permanece como desafío se relaciona con la frecuente segmentación de los sistemas de protección social, en los que, en general, los componentes contributivo y no contributivo operan con poca articulación, lo que repercute en los ámbitos de acción de la autoridad a cargo del sistema y en la implementación de políticas coordinadas con enfoque de derechos, que permitan avanzar hacia la construcción de sistemas integrados de protección social con vocación universal.

Un cuarto desafío se vincula con el escaso desarrollo de la coordinación entre las autoridades sociales y económicas, ámbito en que queda un largo camino por recorrer, para pasar del plano de las ideas al diseño e implementación de políticas coordinadas que posibiliten un desarrollo sostenible. Esa falta de coordinación responde muchas veces a las diferentes visiones que tienen los equipos sociales y los económicos en materia de desarrollo, así como de las decisiones en materia de financiamiento.

Otro obstáculo para una mejor coordinación se refiere a las tensiones entre la relevancia política de los temas sociales y económicos, y la necesaria contrapartida de las capacidades técnicas de que disponen las respectivas instancias gubernamentales en uno y otro caso. En la actualidad, la función social ha adquirido relevancia política en comparación con décadas anteriores, pero en muchos casos las áreas sociales

del Gobierno (a diferencia de las áreas económicas) no cuentan con suficientes recursos (técnicos y financieros) para dar cuenta de las responsabilidades y exigencias requeridas.

Una tensión adicional se relaciona con la visión predominante en dichos equipos, aspecto en que se observa un avance mayor del enfoque de derechos en las áreas sociales en comparación con las económicas, en las que, a su vez, priman la eficiencia y la factibilidad presupuestaria como criterios dominantes para la toma de decisiones sobre el financiamiento de las políticas sociales. Lo anterior redundará en miradas encontradas respecto al gasto social, que desde la perspectiva de las áreas económicas no se considera necesariamente una inversión que crea capacidades, mayor productividad, consumo y bienestar para la población. Con frecuencia incluso se tiende a considerar el gasto social como variable de ajuste de la política fiscal, en especial en coyunturas de mayor restricción fiscal.

Además, aun cuando es importante la existencia de instancias intersectoriales en el ámbito social, un desafío es que estas también se articulen con las instancias de los ámbitos económico y productivo, para lo cual no siempre existen canales o prácticas instaladas de colaboración.

Se suma a lo anterior el hecho de que los nuevos desafíos derivados del cambio climático y la revolución tecnológica ponen mayor urgencia a estas necesidades de coordinación, demandando mayor igualdad entre los distintos ámbitos del desarrollo en cuanto a la capacidad de toma de decisiones políticas al más alto nivel. De esta manera, la articulación entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible (la económica, la social y la ambiental) aparece como una necesidad insoslayable para la consecución de los ODS de manera integral e inclusiva.

Finalmente, la coordinación vertical (entre los distintos niveles de gobierno) de las políticas sociales es un desafío central. Aunque la existencia formal de mecanismos de coordinación y diálogo es fundamental, la construcción paulatina de espacios concretos de coordinación es un proceso complejo y sujeto a tensiones políticas.

El conjunto de los retos descritos se traduce en la creciente urgencia de desarrollar una institucionalidad para las políticas sociales y de protección social que contemple la participación de todos los actores del Estado, incluidos el Poder Legislativo y el Judicial, con el fin de elevar su prioridad política, normativa y fiscal. Ello supone, además, crear y fortalecer mecanismos e instancias de consulta y participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil con miras a consolidar la centralidad de lo social para el desarrollo sostenible.

En el ámbito internacional, en relación con los múltiples foros regionales y subregionales dedicados al desarrollo social, permanece el riesgo de una fragmentación de la agenda social regional y una dispersión de los esfuerzos. Para enfrentar ese desafío se requiere una coordinación adecuada entre las prioridades de los Gobiernos en materia social, la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y dichos foros. En tal sentido, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe procura ser un vaso comunicante, con miras a una mayor coordinación de los esfuerzos en curso a favor del desarrollo social, en especial de la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Todo lo anterior supone también que los países compartan consensos y metas que permitan avanzar de manera efectiva y eficiente sobre la base de la oportunidad que representa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por medio de políticas compartidas, cooperación regional y cooperación Sur-Sur con otras regiones en desarrollo.

C. El desafío de la medición y la información estadística

1. Arquitectura global y regional para el seguimiento de los ODS

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se definen un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas que debieran alcanzarse de aquí al año 2030. Estos recogen las aspiraciones de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, con la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia, asegurando que nadie se quede atrás. El seguimiento de los progresos de los países hacia dichas metas requiere la elaboración de un conjunto de indicadores definidos a nivel mundial. El Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, integrado por los representantes de las oficinas nacionales de estadística de 27 Estados Miembros de las Naciones Unidas, ha elaborado una propuesta de un conjunto de 230 indicadores para el seguimiento de los ODS y sus metas en el plano global.

La Agenda 2030 hace un llamado a visibilizar las realidades y desafíos del desarrollo sostenible. En América Latina y el Caribe, la arquitectura para el seguimiento de los ODS a nivel regional se articula a través de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEA-CEPAL), en cuyo seno se aprobó, en junio de 2016, la creación del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, integrado por los diez países que representan a la región en dos instancias internacionales que trabajan en este ámbito⁵. Su objetivo es crear un plan regional que atienda los requerimientos de información derivados de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En cuanto al establecimiento de los indicadores regionales para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe, el Grupo avanza en la elaboración de una propuesta inicial para desarrollarla durante 2017, con la intención de presentarla en la Novena Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, que se celebrará en noviembre de este año, para la consideración de los países miembros. También se incluirían los progresos alcanzados por diferentes actores e instancias de la región que tienen bajo su responsabilidad la generación de indicadores temáticos. En ese sentido, es importante que la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe informe sobre los avances alcanzados en relación con las bases de datos que, en su resolución 1(I), solicitó que la CEPAL organizara, mantuviera y actualizara, por ejemplo, sobre inversión social y sobre programas de protección social no contributiva.

2. Las capacidades estadísticas de los países de la región con especial referencia a la dimensión social

En el marco de la Primera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en Ciudad de México en abril de 2017, la CEPAL (2017a) presentó un diagnóstico de las capacidades estadísticas nacionales para

En América Latina y el Caribe, la arquitectura para el seguimiento de los ODS a nivel regional se articula a través de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEA-CEPAL).

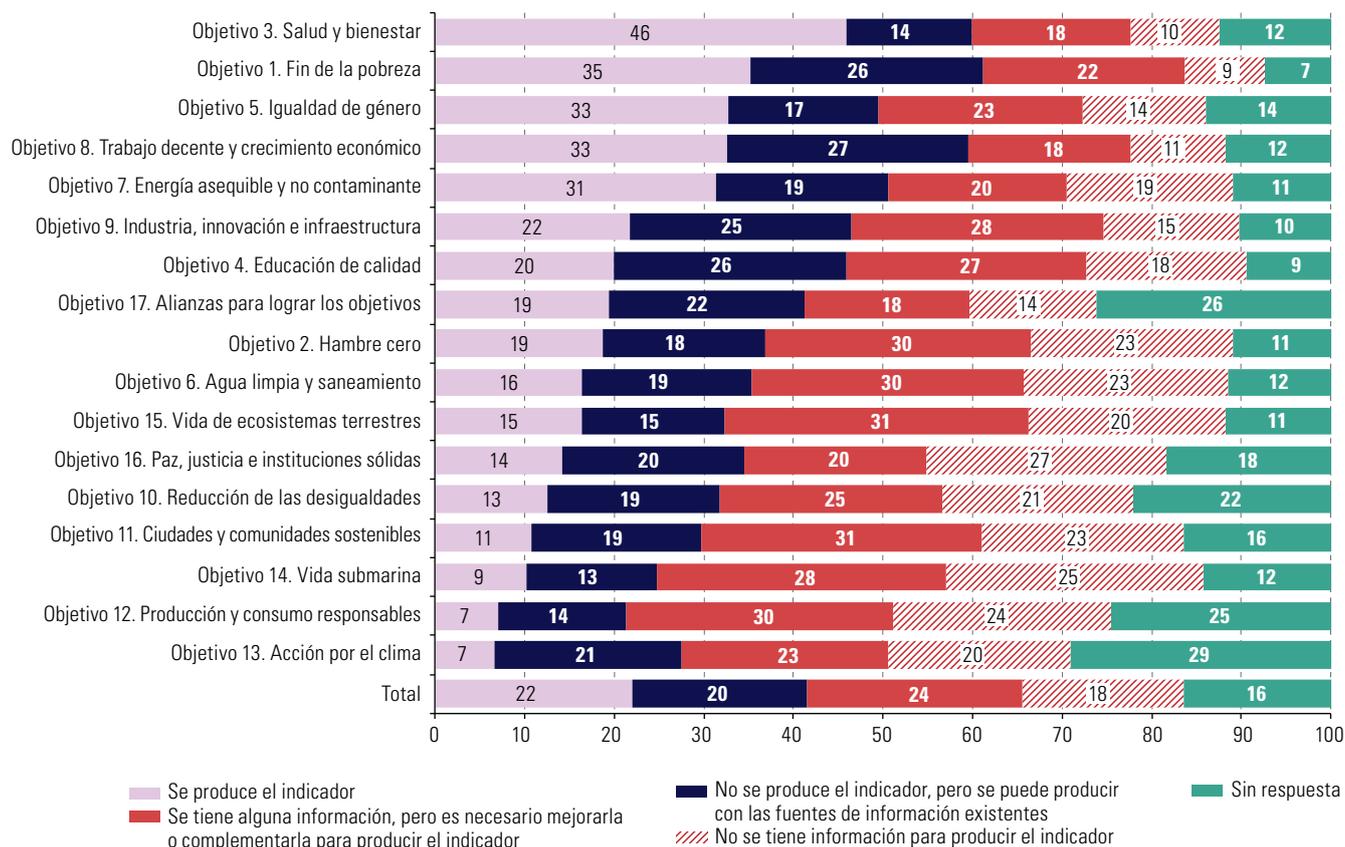
⁵ Existen dos instancias integradas por países que, en representación de las diferentes regiones del mundo, trabajan en la definición y el mejoramiento del marco de indicadores mundiales: el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

la producción de los indicadores de los ODS en la región, sobre la base de información recopilada con las oficinas nacionales de estadística.

Como se muestra en el gráfico IV.1, a nivel regional los países producen actualmente alrededor del 22% de los indicadores que componen el marco de indicadores mundiales para el seguimiento de los ODS, cifra que aumenta al 42% si se consideran además aquellos que no se producen en la actualidad, pero que podrían producirse con datos existentes. La mayor disponibilidad de información corresponde a los indicadores del pilar social, en particular a los Objetivos relativos a la salud y bienestar (Objetivo 3), la pobreza (Objetivo 1), la igualdad de género (Objetivo 5) y el trabajo decente (Objetivo 8), así como al pilar social extendido (por ejemplo, el Objetivo 7 y el Objetivo 9). La menor disponibilidad de información, en cambio, corresponde a los Objetivos relacionados con la vida submarina (Objetivo 14), la producción y consumo responsables (Objetivo 12) y la acción por el clima (Objetivo 13).

Gráfico IV.1

América Latina y el Caribe: indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según nivel de producción, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cuestionario de capacidades estadísticas nacionales para la producción de los indicadores ODS", Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, 2016.

Dicho diagnóstico también permitió destacar la relevancia de algunas fuentes de datos para posibilitar la desagregación de la información. Predomina la importancia de los censos de población y vivienda, que, al cubrir a toda la población de cada país, permiten la apertura de variables, posibilitando la generación de indicadores directos o complementarios a la lista de aquellos puestos de relieve en el marco de la Agenda 2030

para el Desarrollo Sostenible. Los censos son, por ejemplo, la fuente principal de los indicadores que se refieren a la población según condición étnico-racial, estatus migratorio o condición de discapacidad, así como a determinados grupos etarios o territorios específicos. Sin embargo, las áreas temáticas a las que se puede acceder están limitadas por la variedad temática de los censos (por ejemplo, a diferencia de las encuestas de hogares sobre condiciones de vida, los censos no incluyen variables de ingreso) y también por su periodicidad decenal, que limita las oportunidades de uso. Otro de los resultados del análisis es que, en el marco de la heterogeneidad existente en la región, en algunos países los censos constituirán la única fuente disponible de información mientras no se fortalezcan los sistemas de encuestas y, especialmente, los registros administrativos continuos (CEPAL, 2017a).

En algunos países los censos constituirán la única fuente disponible de información mientras no se fortalezcan los sistemas de encuestas y, especialmente, los registros administrativos continuos.

En los ODS se establece el compromiso de asegurar “que nadie se quede atrás” y ningún Objetivo se considerará cumplido a menos que todas las naciones, pueblos y grupos de la sociedad lo hayan alcanzado. En consecuencia, las desagregaciones de los indicadores son necesarias para visibilizar la situación diferencial de las distintas poblaciones y fundamentales para alcanzar los Objetivos. En particular, la meta 17.18 insta a “de aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”. En el cuadro IV.1 se presentan las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en que se hace mención explícita a determinados grupos de población o a enfoques de análisis que se deben considerar en la producción de información.

Cuadro IV.1

Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con mención explícita a determinados grupos de población o enfoques de análisis

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.
1.3	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.
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.
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.
2.2	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.
2.3	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.
3.1	De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos.
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.
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.
4.2	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.
4.3	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.

Cuadro IV.1 (conclusión)

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.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.
5.1	Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
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.
5.5	Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
5.a	Emprender 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.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.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.
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.
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.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.
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.
10.7	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.
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%.
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.
11.5	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.
11.7	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.
12.c	Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas.
13.b	Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.
16.2	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
17.18	De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

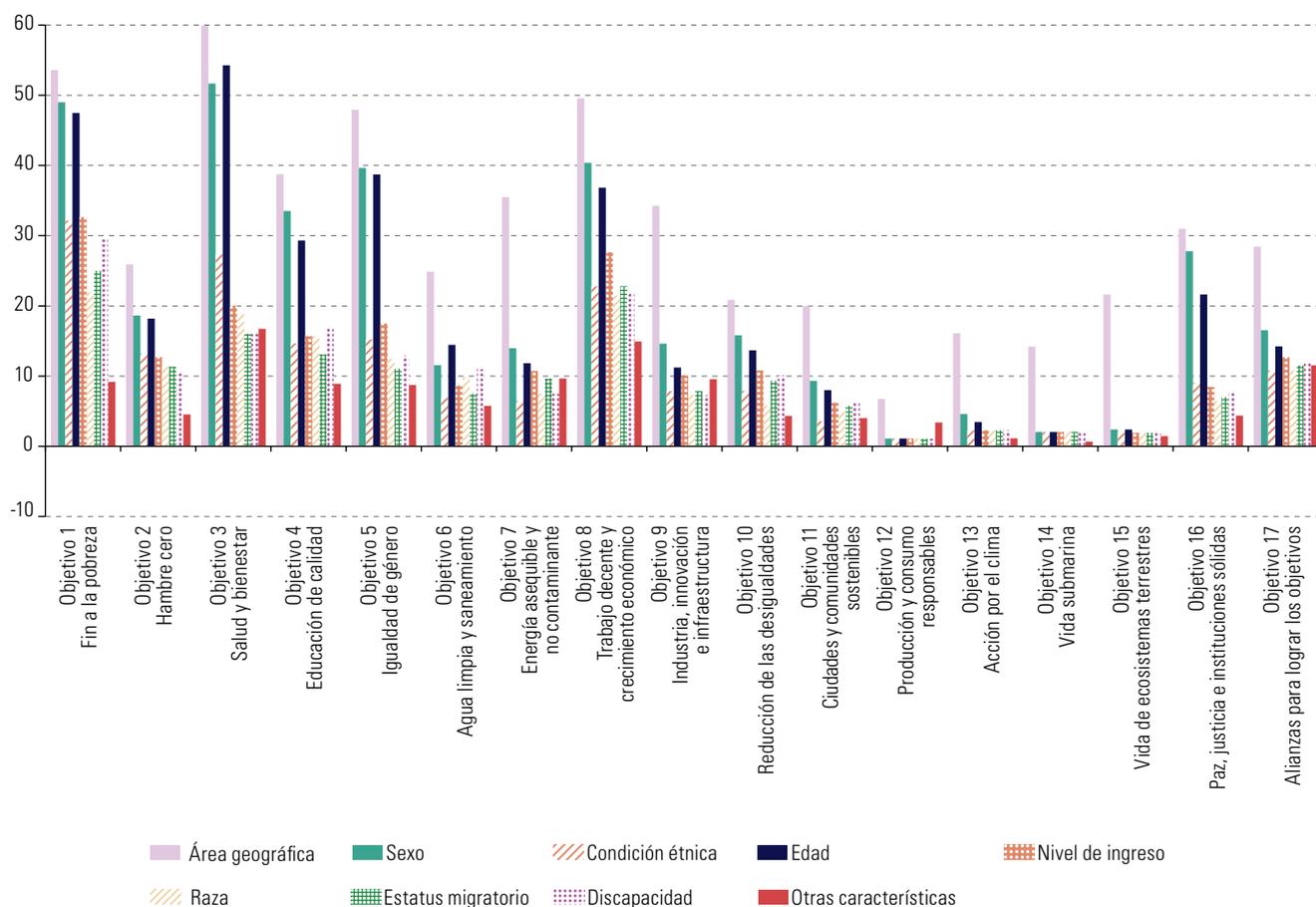
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, 2015.

Por lo tanto, avanzar en el seguimiento y análisis de los ODS en la región implica identificar a las distintas poblaciones y generar estadísticas desagregadas de acuerdo con las diversas dimensiones de la desigualdad, entre ellas las identificadas como sus principales ejes estructurantes —el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial, la edad y el territorio (CEPAL, 2016a)—, condición imprescindible para avanzar en políticas sociales inclusivas y universales. Sin embargo, en su estado actual, hay muchas debilidades en la información estadística necesaria para la construcción de indicadores en los niveles de desagregación de la población que se requieren. Por tanto, la implementación del marco de indicadores supone un desafío para prácticamente la totalidad de los países. Los datos obtenidos sobre las capacidades estadísticas nacionales para la producción de los indicadores de los ODS (CEPAL, 2017a) arrojan una capacidad de apertura bastante baja: mientras que, en promedio, el 29% de los indicadores podrían desagregarse según área geográfica, solo alrededor del 3% puede desagregarse por condición étnico-racial, estatus migratorio o discapacidad.

Al analizar la capacidad de desagregación de los indicadores de cada ODS, se observa una situación bastante heterogénea, según el grupo de población que se tenga por objeto representar. Por ejemplo, en el caso del Objetivo 1, mientras que el 50% de los indicadores se pueden desagregar por área geográfica (urbana o rural), sexo y edad, apenas el 20% se puede desagregar por condición étnico-racial (véase el gráfico IV.2).

Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe: indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se producen o podrían producirse con datos existentes y que pueden ser desagregados por diferentes características, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cuestionario de capacidades estadísticas nacionales para la producción de los indicadores ODS", Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, 2016.

A continuación se describen brevemente las capacidades nacionales y los desafíos en materia de desagregación de la información de acuerdo con lo requerido en la formulación de los ODS y de los ejes de la matriz de la desigualdad social en la región, instrumentos que coinciden en la necesidad de visibilizar la situación de las desigualdades que afectan a las personas, según nivel de ingreso, sexo, condición étnica y racial, área geográfica y aquellas relacionadas con el ciclo de vida. Esos distintos ejes se entrecruzan, potenciando las brechas y la conculcación de derechos de determinados segmentos de la población (CEPAL, 2016a).

a) Desagregación por sexo y brechas de género

Las fuentes de información oficiales de los países, como los censos y las encuestas de hogares de propósitos múltiples, permiten la desagregación por sexo, lo que a su vez ofrece posibilidades de analizar los indicadores con enfoque de género. Algunas de las dimensiones en que las encuestas se han posicionado como fuente relevante o principal de información son el acceso a servicios básicos, los indicadores de mercado de trabajo, el trabajo doméstico no remunerado, la medición de los ingresos y la pobreza, las variables educativas, la seguridad alimentaria y el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Otras encuestas específicas sobre el uso del tiempo⁶, la violencia contra las mujeres y la salud sexual y reproductiva han dado visibilidad a fenómenos que revelan una marcada desigualdad entre hombres y mujeres. Si bien esto es un gran avance, el hecho de que la información esté en distintas fuentes limita la posibilidad de hacer cruces entre una serie de variables de las dimensiones señaladas.

El fortalecimiento de los sistemas de información que consideren la construcción y producción sistemática de estadísticas e indicadores de género ha figurado de manera prominente en la Agenda Regional de Género, y estos sistemas son precisamente uno de sus medios de implementación (CEPAL, 2016d). De esta forma, en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 se definen varias medidas dirigidas a establecer y fortalecer los sistemas estadísticos nacionales con enfoque de género (véase el recuadro IV.1).

Por su parte, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) ha señalado que la base de datos mundial sobre los indicadores de los ODS, de la División de Estadística de las Naciones Unidas —aún en desarrollo— es un repositorio eficaz para disponer de indicadores y metadatos relacionados con el género en los planos nacional, regional y mundial. Asimismo, los esfuerzos a nivel de la región, como el estudio sobre capacidades estadísticas realizado por la División de Estadísticas de la CEPAL y los sondeos específicos sobre las capacidades estadísticas en materia de género coordinados por la Oficina Regional de ONU-Mujeres, han contribuido a aclarar el conocimiento sobre la situación en América Latina y el Caribe y los retos existentes para sentar las estrategias de cooperación en lo referente a los ODS. Alrededor de 110 indicadores de los ODS deben desagregarse por sexo y 46 de ellos, de acuerdo con ONU-Mujeres, son indicadores que metodológicamente pertenecen a las estadísticas de género y que permitirán dar seguimiento al cumplimiento de 31 metas (14 indicadores corresponden al Objetivo 5) (CEPAL, 2017a).

⁶ En la región, 19 países han realizado al menos una medición del uso del tiempo. Aun cuando estas encuestas no son comparables entre sí, debido a la heterogeneidad de sus metodologías, muestran tendencias similares y proporcionan información relevante acerca de las brechas de género (CEPAL, 2016d). Gracias a los esfuerzos realizados para contar con estas mediciones, en 17 países de América Latina es posible informar sobre el indicador 5.4.1 (proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, desglosada por sexo, edad y ubicación) para el monitoreo del Objetivo 5, en tanto que a nivel mundial este se encuentra dentro del grupo de indicadores que no se producen regularmente en los países. No obstante, subsiste en la región el desafío de incorporar estas encuestas a la producción sistemática de estadísticas oficiales y facilitar así la construcción de series temporales (CEPAL, 2017d).

Entre las medidas para implementar la Agenda Regional de Género propuestas en la Estrategia de Montevideo, aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (celebrada en octubre de 2016 en Montevideo), se incluyen las siguientes, en relación con los sistemas de información:

- Mejorar la cobertura, calidad y periodicidad de las estadísticas sociodemográficas y económicas por medio de encuestas, censos y registros administrativos, utilizando clasificadores comunes que aseguren la comparabilidad.
- Asegurar la desagregación y difusión de la información por sexo, edad, pertenencia racial y étnica, nivel socioeconómico y zona de residencia, de modo de mejorar los diagnósticos para reflejar la diversidad de situaciones de las mujeres.
- Desarrollar y fortalecer los instrumentos de medición sobre las desigualdades de género, como las encuestas de uso del tiempo, sobre violencia contra las mujeres, salud sexual y reproductiva, y uso de los espacios públicos, y asegurar su presupuestación y periodicidad.
- Diseñar e incorporar en los sistemas de información de la gestión pública indicadores que permitan medir el grado de compromiso con los derechos humanos de las mujeres y su garantía, distinguiendo indicadores estructurales, de proceso y de resultado y señales de progreso cualitativas.
- Establecer o fortalecer alianzas interinstitucionales entre organismos productores y usuarios de la información, en especial entre los mecanismos para el adelanto de las mujeres, las oficinas nacionales de estadística, los centros académicos y las instituciones nacionales de derechos humanos.
- Publicar y difundir, por medios digitales con acceso libre, información de calidad, oportuna y gratuita sobre los debates legislativos, los presupuestos aprobados y ejecutados y las decisiones del Poder Judicial.
- Fortalecer las capacidades estadísticas de los mecanismos para el adelanto de las mujeres en América Latina y el Caribe con miras a incluir la perspectiva de género en todos los proyectos de generación o integración estadística.
- Promover la producción de información para el seguimiento de los compromisos asumidos en la Agenda Regional de Género de forma complementaria con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- Profundizar el trabajo articulado entre la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y promover la cooperación entre países y la participación en los períodos de sesiones de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, 2017.

Recuadro IV.1

Medidas de fortalecimiento estadístico planteadas en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030

b) Población según condición étnico-racial⁷

Un requisito imprescindible para desarrollar políticas en que se reconozcan e incorporen la dimensión étnico-racial de la pobreza, la desigualdad y las demás dimensiones del desarrollo social es la inclusión de preguntas de autoidentificación de la condición étnico-racial en todas las fuentes de datos, lo que hasta el momento permanece como un desafío en la mayoría de los países de la región, especialmente en

⁷ El análisis que se presenta en este apartado se focaliza en la situación de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente, debido a la gran importancia que tienen esas poblaciones en América Latina y, en particular, en la matriz de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016a, 2016c y 2017d).

el caso de las encuestas de hogares de condiciones de vida o propósitos múltiples y de los registros administrativos. Junto con poner de relieve la utilidad de esta información para orientar análisis y políticas, es fundamental destacar la posición sostenida por las organizaciones indígenas y afrodescendientes y el sistema de las Naciones Unidas en el sentido de que son los pueblos y las personas que se consideran indígenas o afrodescendientes quienes deben autodefinirse como tales. Por esta razón, es preciso que sus representantes participen en las decisiones que se toman en relación con la recolección de información sobre ellos en las fuentes oficiales.

Un requisito imprescindible para desarrollar políticas en que se reconozcan e incorporen la dimensión étnico-racial de la pobreza, la desigualdad y las demás dimensiones del desarrollo social es la inclusión de preguntas de autoidentificación de la condición étnico-racial en todas las fuentes de datos.

El conocimiento sobre las condiciones sociodemográficas y socioeconómicas de las personas afrodescendientes en los países de la región es aún limitado. Existen grandes vacíos de información que es crucial superar para la promoción de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y el bienestar y el desarrollo social de las personas afrodescendientes. En 2014, las encuestas de hogares de solo seis países de América Latina (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay) incluían preguntas para la identificación de la población afrodescendiente. Mayores avances se observan en el caso de los censos de población y vivienda, principalmente de los realizados en la década de 2010: cuando esta finalice, 17 de 20 países de América Latina habrán incluido preguntas para la autoidentificación de las personas afrodescendientes⁸. En cuanto a los registros administrativos continuos, el rezago es más evidente (CEPAL, 2017d).

En el caso de la población indígena, los censos nacionales de población y vivienda constituyen la única fuente que permite estimar su magnitud, aunque se trate de colectivos que poseen un tamaño poblacional relativamente pequeño. A partir de la ronda de censos de 2010, los países latinoamericanos han realizado avances significativos, aunque dispares, para mejorar la visibilidad estadística de los pueblos indígenas. Con la excepción de tres países (Cuba, Haití y República Dominicana), en todos los demás se ha incluido la autoidentificación en los censos de esta década, o está previsto incluirla. También ha aumentado el número de países que incluyen preguntas relativas a las lenguas indígenas; en algunos casos se trata del idioma aprendido en la niñez; en otros, del idioma que habla cada persona o el que se utiliza más frecuentemente en el hogar (CEPAL, 2014b). En relación con las encuestas de hogares de condiciones de vida más recientes, son nueve los países que incluyen preguntas relativas a la población indígena: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Paraguay y Uruguay. Esto ha permitido ampliar el conocimiento sobre sus niveles de pobreza por ingresos y condiciones de vida y trabajo, por cuanto las encuestas permiten acceder a un espectro temático más amplio que los censos.

c) Información sobre las personas en diferentes etapas del ciclo de vida

La desagregación de los indicadores es requerida, asimismo, para un adecuado seguimiento de los ODS en relación con las etapas del ciclo de vida en que se encuentra la población. Para obtener estadísticas sobre las diversas etapas, se utiliza la variable edad, que está presente en la mayoría de las fuentes de información oficiales. A continuación, se señalan algunos elementos sobre disponibilidad y desafíos de información para los distintos indicadores que se requiere considerar en cada etapa.

i) Infancia y adolescencia

Aunque la cobertura temática en los censos y encuestas de hogares es amplia, no necesariamente se cubren aspectos atinentes a la infancia y la adolescencia. Solo

⁸ Las únicas tres excepciones son Chile, Haití y la República Dominicana.

en algunos países se han realizado encuestas específicas enfocadas en estas etapas. Además, los instrumentos estadísticos establecen como requisito una edad mínima de entrevista para determinados temas y de esta forma los niños, niñas y adolescentes pueden quedar excluidos.

En la Propuesta de Programa Bienal de Actividades de Cooperación Regional e Internacional 2016-2017 de la CEA-CEPAL, se identifican una serie de desafíos que es preciso superar para tener mejores estadísticas sobre la situación de la población en las etapas de la infancia y la adolescencia, y de ese modo medir el progreso en los ODS, que incluyen 34 indicadores focalizados en la niñez. Se plantea, entre otras tareas, implementar metodologías para eliminar los vacíos de información existentes en temas relacionados con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, concretamente en los temas vinculados a la protección de la niñez, el desarrollo infantil temprano, el trabajo infantil y en la adolescencia, la discapacidad, la condición étnico-racial y otros. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por su parte, identificó y destacó los vacíos de información en las áreas de violencia contra niños y niñas, violencia sexual entre adolescentes, desarrollo en la primera infancia y discapacidad infantil⁹.

A lo anterior cabe añadir que la nueva ronda de las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (MICS), promovidas por el UNICEF, permite recolectar 33 indicadores sobre los ODS, correspondientes a 11 de los 17 Objetivos. Muchos países ya están planificando, con el apoyo del UNICEF y de otros organismos de las Naciones Unidas, las encuestas sobre la niñez para el próximo bienio.

América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo que presenta mayor avance en las mediciones nacionales del trabajo infantil y en la adolescencia. Hasta ahora, al menos 23 países de la región han desarrollado y aplicado encuestas específicas o módulos adjuntos a encuestas de hogares sobre esta temática, lo que ha permitido visibilizar y posicionar el tema en la agenda pública de los países. No obstante, muchas de estas mediciones son esfuerzos puntuales, lo que no posibilita analizar adecuadamente la evolución de los indicadores estudiados.

ii) Juventud

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pueden identificarse cinco metas en que se menciona a los jóvenes como población objetivo. Estas corresponden al Objetivo 4, referido a “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, y el Objetivo 8, que se refiere a “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Existen diferentes fuentes de información oficiales para el seguimiento de indicadores asociados a dichas metas. La variable edad está presente en los censos y encuestas de hogares de todos los países y a través de ella se podrá acceder a la gran variedad temática que proporcionan estas fuentes¹⁰; no obstante, por el momento no es posible precisar qué indicadores seleccionará cada país para el seguimiento de estas metas y cuántos otros indicadores complementarios se calcularán a fin de dar seguimiento a otras metas que se consideren pertinentes para la población joven, definición que puede conllevar nuevos desafíos de información. Existen, asimismo, varios registros administrativos que permiten recolectar información sobre la situación de los jóvenes, tanto en materia de educación como de empleo, pero no son necesariamente homologables entre países.

⁹ Véase mayor información en CEPAL (2017a, recuadro III.1, pág. 95).

¹⁰ La mayor disponibilidad de información corresponde a los ODS relativos a la salud y el bienestar (Objetivo 3), la pobreza (Objetivo 1), la igualdad de género (Objetivo 5) y el trabajo decente (Objetivo 8), para cuales los países podrían elaborar con la información existente hasta ahora alrededor de un 60% de los indicadores (CEPAL, 2017a).

iii) Personas de edad

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible existen menciones especiales a las personas mayores, principalmente en metas del Objetivo 2, “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”; y del Objetivo 11, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. A ellas se suman metas específicas en que se hace mención a las diversas etapas del ciclo de vida y que, por tanto, incluyen las necesidades de las personas de edad. Para el seguimiento de dichas metas, los censos y encuestas de hogares proveen ya una amplia cobertura temática y permiten la desagregación de indicadores sobre las personas mayores a través de la variable edad.

d) La diversidad de los territorios

Para analizar las características y diferencias territoriales, los microdatos censales y la cartografía digital de los censos de población proporcionan información detallada y permiten construir indicadores a escalas territoriales menores o de grupos específicos, aunque su tamaño poblacional sea pequeño, sin los errores de muestreo atribuibles a otras fuentes de información que incluyen muestras en su diseño (CEPAL, 2017a). Sin embargo, la periodicidad decenal de los censos limita la capacidad de analizar la evolución de los indicadores en plazos menores.

Por otra parte, la mayoría de las encuestas de hogares de América Latina permiten actualmente la desagregación entre zonas urbana y rural (excepto en los casos de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de)) y a nivel de la primera división político-administrativa, provincia, departamento o región. En algunos países, también se cuenta con representatividad¹¹ a nivel de ciudades o aglomerados urbanos mayores, pero la desagregación a nivel local y de unidades territoriales menores suele no ser posible. Esto se justifica por el mayor costo que implica llegar a dicho nivel de cobertura, pero limita la posibilidad de avanzar en especificidad y adaptación de las políticas.

e) Condición de migrante

La migración incluye situaciones diferentes, en cuanto a necesidades y requerimientos de política, dependiendo de si las personas están emigrando, en tránsito, establecidas o han retornado, así como de si sus hogares han migrado o han conformado hogares transnacionales, entre otras condiciones.

La herramienta más utilizada para la cuantificación y cualificación de la migración internacional son los censos de población, a través de los conteos o mediciones directas sobre las diferentes unidades geográficas. Los censos permiten conocer el estatus migratorio de las personas mediante preguntas dirigidas a identificar y comparar el lugar de residencia actual y el de residencia anterior (y/o el lugar de nacimiento) y resultan particularmente provechosos cuando se accede a información sobre los individuos migrantes en el lugar de destino. Por ello, los censos son útiles para la caracterización de la migración, tanto internacional como dentro del país, y constituyen una buena herramienta para captar y analizar la migración de retorno (Macadar, 2008). Sin embargo, un desafío ante el cual se requiere avanzar en materia de la calidad de la información disponible es el hecho de que los flujos migratorios tienen temporalidades en muchos casos menores a la periodicidad de los censos. A su vez, la pregunta sobre lugar de nacimiento y residencia previa no siempre resulta suficiente para caracterizar a los migrantes y sus necesidades, pues las motivaciones del cambio de residencia son a veces razones de tipo temporal, como el estudio o el trabajo esporádico.

¹¹ Una muestra es representativa de una población cuando es un reflejo de ella, es decir, cuando reúne las características principales de la población en relación con la variable en estudio.

El cumplimiento de las metas de los ODS asociadas a la migración¹² depende de la toma de conciencia sobre los vínculos entre la migración y el desarrollo, y de la atención a varios aspectos de vulnerabilidad de los migrantes y sus familias (CEPAL, 2017a). En la región, junto con el trabajo desarrollado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) también está fortaleciendo las capacidades nacionales y regionales en materia de recopilación, análisis y diseminación de datos sobre migración, poniendo énfasis en la recolección de datos sobre el acceso a los derechos de las personas migrantes.

f) Condición de discapacidad

La cuantificación de las personas con discapacidad presenta múltiples desafíos relacionados con la definición de discapacidad que se adopte, el instrumento de medición que se seleccione para su captación, los aspectos de la discapacidad que se quiera medir y las características de las fuentes de información disponibles (CEPAL, 2014c).

Las fuentes de datos oficiales sobre discapacidad en la región incluyen los censos de población, las encuestas de hogares, encuestas especiales sobre discapacidad y registros administrativos. En América Latina se han desarrollado encuestas específicas sobre discapacidad en la Argentina (2003), Chile (2015), Guatemala (2005), El Salvador (2016), Nicaragua (2003) y el Perú (2012), y en ciertos años se han incluido preguntas sobre el tema en las encuestas continuas de hogares del Brasil (1991 y 1998), Chile (2006, 2009 y 2011), Costa Rica (2010 y 2013), el Ecuador (2004, 2006 y 2014)¹³, México (2012) y la República Dominicana (2013). Sin embargo, debido a las restricciones señaladas, aún es difícil contar con una buena cuantificación de esta realidad, medir su evolución y hacer comparaciones entre países.

En el caso de los censos, 12 países de América Latina y 15 países del Caribe incluyeron preguntas sobre la discapacidad en la ronda de 2010. Cuba, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) mantuvieron un enfoque basado en deficiencias, mientras que los demás países consideraron el enfoque de dificultades o limitaciones en actividades. Únicamente el Brasil (2010), el Paraguay (2012) y el Uruguay (2011) incluyeron en los censos las cuatro opciones para definir el grado de severidad de la discapacidad recomendadas por el CELADE-División de Población de la CEPAL (González y Stang, 2014)¹⁴.

En este contexto, un desafío importante en la región es impulsar medidas para generar información que se adhiera al enfoque de la discapacidad planteado en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁵, que promueve el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad, y la aplicación del set de preguntas desarrolladas por este Grupo en los censos y otros instrumentos, con miras a generar información que permita dar cuenta de la realidad de la población con discapacidad. También es deseable que se haga un mejor uso de los registros administrativos para este propósito.

Un desafío importante en la región es impulsar medidas para generar información que se adhiera al enfoque de la discapacidad planteado en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

¹² Metas 5.2, 8.7, 8.8, 10.2, 10.7, 10.c, 16.2 y 17.18. Véase el recuadro IV.1.

¹³ En el caso del Ecuador, la encuesta de 2004 corresponde a la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo y las de 2006 y 2014 a la Encuesta de Condiciones de Vida.

¹⁴ Las preguntas son: ¿tiene dificultad para ver, aun si usa anteojos o lentes?, ¿tiene dificultad para oír, aun si usa audífonos?, ¿tiene dificultad para subir o bajar escalones? y ¿tiene dificultad para recordar, concentrarse, tomar decisiones o comunicarse? Para cada una de estas preguntas, existen cuatro alternativas de respuesta que expresan grados de severidad, a saber: i) No puedo hacerlo; ii) Sí, mucha dificultad; iii) Sí, alguna dificultad, y iv) No, ninguna dificultad.

¹⁵ La OMS propuso la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), en la que se distingue "deficiencia" de "discapacidad". La CIF es aceptada como una de las clasificaciones sociales de las Naciones Unidas que incorpora las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y se considera un estándar internacional.

3. Los desafíos de la información para las políticas sociales

Es imprescindible establecer nuevas alianzas y formas de colaboración entre las fuentes y los productores más tradicionales de datos e indicadores —como los censos y encuestas de los sistemas nacionales de estadística, las encuestas y los registros públicos y privados— y las nuevas fuentes, impulsadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones, el uso masivo de dispositivos móviles, la Internet de las cosas y la economía digital, que generan los macrodatos (*big data*).

Los requerimientos en materia estadística que plantean los ODS y las necesidades de análisis y gestión de las políticas sociales significan naturalmente una alta demanda de información oportuna, sistemática, adecuada y de buena calidad. Los datos deben ser pertinentes, precisos y comparables, pero en muchos países aún subsisten deficiencias significativas en estos aspectos, especialmente en cuanto a la capacidad de proporcionar niveles de desagregación apropiados. Junto al necesario fortalecimiento de los censos de población y vivienda y las encuestas de hogares, el aprovechamiento de los registros administrativos, que se recopilan como parte del funcionamiento de los diversos organismos públicos, se vislumbra como una de las áreas de mayor potencial para mejorar la cobertura, desagregación, oportunidad y eficiencia de las estadísticas. En consecuencia, solo será posible abordar estos desafíos mediante la creación de sinergias entre todos los actores del sistema estadístico que coadyuven al fortalecimiento de las capacidades de los países en esta materia. La persistencia de debilidades estructurales en los sistemas y las oficinas nacionales de estadística de varios países —que en muchos casos presentan marcos legales desactualizados, fuertes limitaciones de recursos humanos capacitados y escasez e inestabilidad de recursos financieros— plantea la urgente necesidad de abogar ante los Gobiernos de la región para que estos sistemas alcancen una institucionalidad autónoma y adecuada, que les permita desarrollar sus procesos bajo estándares de calidad y asegure su sostenibilidad (CEPAL, 2017a).

A las fuentes tradicionales de datos e indicadores —como los censos y las encuestas de los sistemas nacionales de estadística— se han añadido otras, potenciadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones. Hoy es imprescindible establecer nuevas alianzas y formas de colaboración entre las fuentes y los productores más tradicionales de datos e indicadores —como los censos y encuestas de los sistemas nacionales de estadística, las encuestas y los registros públicos y privados— y las nuevas fuentes, impulsadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones, el uso masivo de dispositivos móviles, la Internet de las cosas y la economía digital, que generan los macrodatos (*big data*) (Bárcena, 2017).

Para facilitar la racionalidad y transparencia en la toma de decisiones, es fundamental articular las fuentes de datos mencionadas con los resultados provenientes de estudios especializados y de los sistemas de monitoreo y evaluación de programas y proyectos existentes en la región, así como de las estadísticas sobre gasto social público y privado. El análisis conjunto de datos de variadas fuentes es primordial para contar con evaluaciones comprehensivas de las políticas sociales y su vinculación con los resultados observados en los indicadores.

Se pone así de manifiesto la importancia de avanzar en la articulación de las fuentes de datos sobre la base de sistemas integrados de información que posibiliten no solo el seguimiento de los ODS y sus respectivos indicadores, sino también el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas sociales. Hoy existen las capacidades profesionales y técnicas para ello, y el desarrollo tecnológico presenta una oportunidad singular, al ofrecer la posibilidad de gestionar grandes y diversos volúmenes de información que permitirían orientar dichas políticas a las necesidades diferenciadas de cada población, para cerrar brechas y avanzar en inclusión. En consecuencia, el desafío se centra en la decisión política y la inversión de recursos para su implementación, como parte integral del desarrollo de las políticas públicas. Pero la sola decisión al más alto nivel no generará los cambios necesarios si no se produce de manera concomitante una modificación de los modelos de organización y gestión de dichas políticas, con una adaptación cultural inclusiva.

D. El desafío del financiamiento

Las estimaciones iniciales hechas por las Naciones Unidas (2014) sobre los recursos necesarios para alcanzar los ODS se refieren a una movilización de entre 3 y 14 billones de dólares anuales a nivel mundial. En dichas estimaciones, la erradicación de la pobreza extrema, la eliminación del hambre y el acceso a salud y educación primaria universal representan una parte muy pequeña (195.000 millones de dólares anuales) de las necesidades de financiamiento totales. Según estimaciones más recientes¹⁶, los montos totales requeridos equivalen a 6 billones de dólares anuales.

Más allá de la estimación precisa de los costos, las necesidades son de gran magnitud y la movilización de recursos para América Latina y el Caribe debería provenir en gran medida del financiamiento público, que requerirá ser complementado por recursos privados, debido a que 28 de los 33 países de la región son considerados de renta media y solo uno, Haití, es considerado de renta baja (CEPAL, 2017d). En el ámbito de la protección social no contributiva (véase el capítulo III), universalizar las transferencias de ingreso para las familias que tienen hijos menores de 18 años o en que hay personas mayores de 65 años, con un valor equivalente a una línea de pobreza, se estima que tendría un costo equivalente al 5,26% del PIB regional. Si esta transferencia se focalizara en la población vulnerable (con ingresos per cápita inferiores a 1,8 líneas de pobreza), el costo sería equivalente al 2,5% del PIB (Filgueira y Espíndola, 2015). Estos valores son solo una muestra de los requerimientos de inversión social para erradicar la pobreza en la región y así avanzar hacia el logro de los ODS. En este contexto, a continuación se describe la situación regional en cuanto a ingresos y montos de recursos destinados al financiamiento de las políticas sociales.

1. Ingresos fiscales

La región afronta varios desafíos en cuanto a financiamiento interno, debido a los bajos niveles de tributación que presenta, en comparación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la débil recaudación obtenida mediante tributos directos, especialmente en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y la regresividad de los sistemas impositivos¹⁷. A ello se suma la elevada evasión fiscal, que, según estimaciones de la CEPAL, llegó en 2015 a alrededor de 340.000 millones de dólares (un 6,7% del PIB regional) (CEPAL, 2017f).

Como ha afirmado la CEPAL (2017e y 2017f), las tendencias recientes de evolución de los ingresos fiscales en la región no son auspiciosas, ya que se producirá un retroceso de dichos ingresos, que disminuirán del 18,4% del PIB en 2016 (véase el gráfico IV.3) al 18,1% del PIB en 2017. La caída de los ingresos se debe principalmente a la desaceleración económica y a la caída continua de los precios internacionales del petróleo crudo y de los minerales y metales.

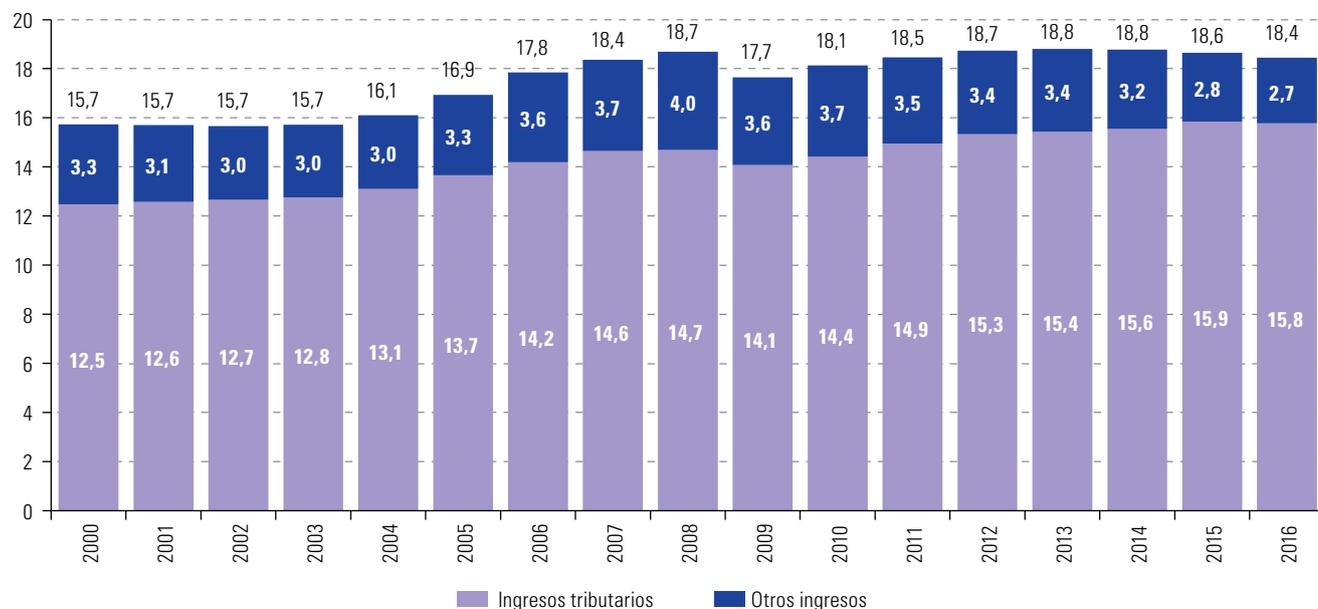
¹⁶ Véase "Opening of SDG Financing Lab" [en línea] <http://www.un.org/pga/71/2017/04/18/opening-of-sdg-financing-lab/>.

¹⁷ Como ha afirmado la CEPAL, "una de las características fundamentales de los regímenes tributarios de América Latina es la elevada proporción de impuestos generales sobre bienes y servicios en el total de los ingresos tributarios de la región. Estos impuestos tienen un sesgo regresivo, mientras que los impuestos directos no generan ingresos fiscales como para tener un impacto importante en la redistribución" (CEPAL, 2017b, pág. 10).

Gráfico IV.3

América Latina (18 países): composición de los ingresos totales del gobierno central, 2000-2016^a

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, las cifras corresponden al gobierno general. La categoría "otros ingresos" se refiere a los ingresos públicos no tributarios (donaciones, rentas de la propiedad, ventas de bienes y servicios).

En este escenario, la CEPAL (2017b) plantea una serie de aspectos que requieren atención para abordar la problemática del financiamiento:

- las instituciones fiscales deben priorizar la inversión pública y cautelar el gasto social;
- los sistemas tributarios deben transformarse en el pilar de financiamiento para el desarrollo sostenible y con ese fin se requieren reformas estructurales;
- los sistemas tributarios de la región deben ser más progresivos;
- la evasión fiscal es considerable y para hacerle frente se requieren cambios administrativos y mejoras en factores estructurales;
- es preciso limitar la proliferación de incentivos tributarios, que erosiona las bases impositivas;
- los países deben enfrentar las estrategias tributarias de las multinacionales;
- los flujos financieros ilícitos¹⁸ han de reducirse sustancialmente, pues constituyen pérdidas en términos de los ingresos tributarios que se dejan de recaudar;

¹⁸ Los flujos financieros ilícitos son movimientos de un país a otro de dinero que ha sido ganado, transferido o utilizado de manera ilegal. En general, estos fondos se originan en actividades comerciales (falsificación del comercio y precios de transferencia abusivos), en actividades delictivas y en la corrupción (Podestá, Hanni y Martner, 2017).

- se deben redoblar los esfuerzos de cooperación tributaria a nivel global y regional;
- se debe tener presente la importancia creciente de los flujos financieros externos privados, sobre todo de la inversión extranjera directa y las remesas;
- es necesario lograr que los flujos externos privados se dirijan hacia los ODS y aprovechar el surgimiento de nuevos mecanismos y fuentes de financiamiento (nuevos donantes y fondos para el clima, entre otros);
- se deben movilizar más recursos externos, dado que los flujos oficiales de financiamiento externo hacia América Latina y el Caribe han disminuido, y
- se deben hacer esfuerzos para aliviar la deuda externa de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe.

Junto a estos puntos, la CEPAL destaca que “la movilización de más recursos externos debe ir acompañada de una promoción de instrumentos y mecanismos nuevos e innovadores para financiar el desarrollo social y productivo” (2017b, pág. 24). Este financiamiento innovador abarca una diversidad de mecanismos e instrumentos, algunos ya utilizados y otros en fase de planificación, que se dividen en cuatro grandes categorías: i) impuestos, cuotas u otros cargos obligatorios sobre las actividades globalizadas; ii) contribuciones solidarias voluntarias; iii) instrumentos de carga anticipada y deuda, y iv) garantías estatales, incentivos público-privados y seguros (CEPAL, 2017b).

Sobre los flujos privados resulta importante destacar dos puntos. Por un lado, los flujos de inversión extranjera directa se destinan en la actualidad sobre todo a sectores vinculados a los recursos naturales y los servicios (CEPAL, 2017b). El sector público debe, por lo tanto, dirigirse a sectores que no atraen suficiente capital privado, desempeñando un papel cada vez más relevante en la inclusión de criterios de rentabilidad social y sostenibilidad ambiental en el análisis costo-beneficio. Por otro lado, las remesas se han convertido en el componente más dinámico de las corrientes financieras; en la región representan el 24% del total de los flujos financieros privados netos y en algunas economías de Centroamérica y el Caribe superan el 10% del PIB (CEMLA, 2017). Estas transferencias entre hogares, o dentro de hogares transnacionales, constituyen una fuente de recursos relevante para cubrir necesidades de promoción y protección social en el país de origen, lo que destaca su importancia. Sin embargo, también constituyen un desafío, en la medida en que son recursos que no están relacionados con la producción interna de los países y están sujetos a la capacidad de los hogares.

Una de las innovaciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha sido la atención prestada a los medios de implementación de los distintos ODS. En especial, mediante la movilización nacional e internacional de recursos, se busca explícitamente que los países cuenten con medios suficientes y previsibles para la implementación de las políticas.

2. El gasto público social como medio de implementación hacia el desarrollo sostenible

Como ha indicado la CEPAL (2016b), una de las innovaciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha sido la atención prestada a los medios de implementación de los distintos ODS. En especial, mediante la movilización nacional e internacional de recursos, se busca explícitamente que los países cuenten con medios suficientes y previsibles para la implementación de las políticas. La CEPAL considera que el gasto público, en general, y la inversión social, en particular, son elementos centrales de los medios de implementación para la consecución de los ODS (véase el recuadro IV.2) y para la inclusión social y laboral de la población, pues constituyen la vía para dar viabilidad financiera a las políticas orientadas a lograr avances en el acceso a servicios básicos como el saneamiento, la vivienda, la educación y la salud, así como a los sistemas de protección social y de cuidado.

Recuadro IV.2

Funciones de gobierno y Objetivos de Desarrollo Sostenible

En vista de los desafíos que imponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los países de la región deberán aumentar la provisión de bienes y servicios públicos, lo que conllevará un aumento de sus necesidades de financiamiento. A continuación, se describe cada una de las diez funciones de gobierno (de acuerdo con la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG)) a nivel de gobierno central y su relación con los ODS:

- i) **Servicios públicos generales:** incluye el gasto de los órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores y también el pago de intereses de la deuda pública, además de las transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno. En promedio, esta función es la más importante en términos de gasto (en América Latina representó el 25% del gasto total del gobierno central en 2015) y está relacionada con todos los ODS.
- ii) **Defensa:** incluye el gasto en defensa militar, defensa civil y ayuda militar al exterior. Cabe mencionar que en esta función se incluyen los gastos asociados a la formulación de planes para imprevistos, por lo que también se relaciona con la meta 13.1, referente a fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales. En promedio, en América Latina esta función representó el 4% del gasto total en 2015.
- iii) **Orden público y seguridad:** incluye los desembolsos relacionados con los servicios de policía, de protección contra incendios, tribunales de justicia y prisiones. En los ODS esta función se relaciona directamente con el Objetivo 15 (que incluye proteger el uso sostenible de los ecosistemas terrestres) y el Objetivo 16 (referente a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y crear instituciones eficaces). En promedio, en la región esta función ha ganado importancia entre 2000 y 2015, pasando del 5% al 9% del gasto total.
- iv) **Asuntos económicos:** incluye los desembolsos asociados a diferentes sectores económicos (agricultura, combustibles y energía, minería, manufactura y construcción, transporte y comunicaciones, servicios y asuntos laborales). En la región, representó en 2015 el 12% del gasto total. Los ODS relacionados con esta función son los siguientes: el Objetivo 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible), el Objetivo 7 (garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna 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 9 (construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación), el Objetivo 11 (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y el Objetivo 14 (en particular, la meta relacionada con la reglamentación de la actividad pesquera).
- v) **Protección del medio ambiente:** incluye los desembolsos efectuados para el manejo de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación y la protección de la biodiversidad y del paisaje. El gasto relacionado con esta función es muy reducido (0,5% del gasto total), pero es sin duda el que más debería aumentar, dada la ardua tarea que el mundo tiene que acometer para la conservación del medio ambiente. Se destacan los siguientes ODS relacionados tanto con la sostenibilidad ambiental del desarrollo como con la protección del medio ambiente: el Objetivo 6 (garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos), el Objetivo 11, el Objetivo 12 (garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles), el Objetivo 13 (adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos), el Objetivo 14 (conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible) y el 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).
- vi) **Vivienda y servicios comunitarios:** incluye los desembolsos destinados a urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua potable y alumbrado público. En promedio, esta función alcanzó en la región apenas un 0,6% del PIB en 2015, lo que representa un 3% del gasto total del gobierno central. Los ODS relacionados con esta función son el Objetivo 6, el Objetivo 9, el Objetivo 10 (reducir la desigualdad en los países y entre ellos) y el Objetivo 11.
- vii) **Salud:** incluye los desembolsos efectuados para servicios prestados a particulares (como el gasto en productos, útiles y equipos farmacéuticos y terapéuticos; servicios para pacientes externos; servicios hospitalarios y servicios de salud pública) y a colectivos (investigación y desarrollo relacionados con la salud y administración de los planes de salud). La evolución entre 2000 y 2015 muestra un aumento (del 1,3% al 2,0% del PIB), que se explica por el incremento de las enfermedades no transmisibles y crónicas (como consecuencia del envejecimiento de la población y la transición epidemiológica) y la expansión de la cobertura de salud. Las metas asociadas al Objetivo 3 (garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades) requerirán que los países destinen más recursos a esta función.

Recuadro IV.2 (conclusión)

- viii) Actividades recreativas, cultura y religión: incluye el gasto dirigido al esparcimiento (servicios recreativos, deportivos y culturales, radio, televisión y servicios editoriales) y los servicios religiosos. En promedio, en 2015 esta función alcanzó en la región apenas el 0,1% del PIB, lo que representa un 0,7% del gasto total del gobierno central. El ODS relacionado con esta función es el Objetivo 11, en particular la meta 11.4 (redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo).
- ix) Educación: incluye los desembolsos en los diferentes niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el terciario, incluidos los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo relacionados con la educación. La evolución creciente del volumen de recursos de esta función en la región (del 3,0% al 3,9% del PIB entre 2000 y 2015) se explica por el incremento de la cobertura y la calidad de la educación obligatoria. Las metas establecidas en el Objetivo 4 (garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos) implicarán seguir aumentando los recursos asignados a esta función.
- x) Protección social: incluye los desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias asociados a los siguientes grupos en que se subdivide esta división: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites, familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. En 2015, a nivel de gobierno central esta función, como promedio regional, alcanzó un 3,7% del PIB, lo que representa un 18% del gasto total. Los ODS relacionados con esta función son los siguientes: el Objetivo 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo), en particular la meta 1.3 (referente a implementar sistemas y medidas de protección social para todos), el Objetivo 8 (en particular, la meta 8.5, que se refiere a lograr el trabajo decente para todos) y el Objetivo 10.

Sumado a lo anterior, se requiere considerar de manera especial el análisis funcional en el caso de políticas cuyos objetivos están relacionados con la igualdad de género. Dada la característica de transversalidad de estas políticas y de las metas de los ODS asociadas a ellas (en particular, las del Objetivo 5 y las metas que incluyen compromisos de género de los otros 16 Objetivos), es necesario vincularlas con todas las funciones de gobierno. Esto permite dar cuenta de dicha transversalidad tanto en las políticas como en el conjunto de los ODS y es una oportunidad para avanzar en la construcción de una agenda regional para el desarrollo sostenible basado en la igualdad de género y en la autonomía y los derechos de las mujeres (CEPAL, 2016d).

Gasto de gobierno según funciones y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Funciones de gobierno	Objetivos de Desarrollo Sostenible
i) Servicios públicos generales	Todos
ii) Defensa	Objetivo 5 y Objetivo 13
iii) Orden público y seguridad	Objetivo 5, Objetivo 15 y Objetivo 16
iv) Asuntos económicos	Objetivo 2, Objetivo 5, Objetivo 7, Objetivo 8, Objetivo 9, Objetivo 11 y Objetivo 14
v) Protección del medio ambiente	Objetivo 5, Objetivo 6, Objetivo 11, Objetivo 12, Objetivo 13, Objetivo 14 y Objetivo 15
vi) Vivienda y servicios comunitarios	Objetivo 5, Objetivo 6, Objetivo 9, Objetivo 10 y Objetivo 11
vii) Salud	Objetivo 3 y Objetivo 5
viii) Actividades recreativas, culturales y religiosas	Objetivo 5 y Objetivo 11
ix) Educación	Objetivo 4 y Objetivo 5
x) Protección social	Objetivo 1, Objetivo 5, Objetivo 8 y Objetivo 10

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

Según la metodología de la CEPAL sobre medición del gasto social, es relevante destacar que las funciones que se consideran sociales incluyen desde la quinta (protección del medio ambiente) hasta la décima (protección social) del listado anterior.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, 2016 y Naciones Unidas, "Estructura detallada y notas explicativas. CFG", 2017 [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Top=2&Lg=3>.

El gasto público social del gobierno central alcanzó como promedio simple un 10,5% del PIB, su nivel más alto desde 2000 (y un 53% del gasto público total del gobierno central).

El gasto público según la clasificación funcional brinda información sobre a qué función o con qué propósito el Gobierno eroga los recursos, independientemente de la entidad gubernamental que ejecuta el programa, lo que ofrece la posibilidad de analizar y monitorear las políticas públicas. La CEPAL, a través de la División de Desarrollo Social, recopila información sobre gasto social funcional, con el apoyo y la colaboración de los países de la región, de acuerdo al mandato que le ha otorgado la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe¹⁹. La información recopilada en 2015 sobre 18 países de América Latina muestra que el gasto público social del gobierno central alcanzó como promedio simple un 10,5% del PIB, su nivel más alto desde 2000 (y un 53% del gasto público total del gobierno central). Cuando a esta información se suman datos disponibles en algunos países sobre el gasto de otros niveles de gobierno, el gasto público social, como promedio, aumenta a un 14,5% del PIB, proporción que revela una brecha importante en relación con la de los países de la OCDE, tal como sucede con la carga tributaria y su impacto redistributivo.

Como se puede observar en el gráfico IV.4, en la región existe una muy alta heterogeneidad entre los países en cuanto al gasto público social del gobierno central como porcentaje del PIB: en cuatro países dicho gasto se sitúa en torno al 15% (Argentina, Chile, Trinidad y Tabago y Uruguay) y en nueve es inferior al 10%. En tanto, cuando se consideran datos del conjunto del sector público, de acuerdo con las coberturas institucionales publicadas oficialmente por cada país (véase CEPAL, 2017d), se aprecia que los países que destinan mayores recursos a las funciones sociales son la Argentina, el Brasil, Colombia y Costa Rica, con más del 20% del PIB. Por otro lado, los países que destinan menores recursos son Haití y Guatemala, con menos del 8% del PIB.

Al analizar la evolución del gasto por funciones sociales a nivel de gobierno central, se observa que protección social²⁰, educación y salud son las funciones prioritarias en términos de la asignación de recursos, con niveles que en 2015 llegaron al 5,0%, el 4,6% y el 3,4% del PIB, respectivamente. Si se examina el gasto por funciones sociales y países, destacan la Argentina y el Brasil como los países que más recursos destinan a protección social (el 10,8% y el 10,3% del PIB en 2015, respectivamente), Costa Rica como el país que más recursos destina a educación (el 7,2% del PIB en 2015) y Chile como el que más recursos destina a salud (el 4,4% del PIB en 2015). Sin embargo, cuando se considera el gasto de todo el sector público, según las coberturas institucionales publicadas por cada país, los montos destinados a protección social en la Argentina y el Brasil se incrementan hasta aproximadamente el 13% del PIB, y destacan el Estado Plurinacional de Bolivia por su gasto en educación (8,2% del PIB), así como la Argentina y Costa Rica por su gasto en salud (de alrededor del 6% del PIB) (CEPAL, 2017d).

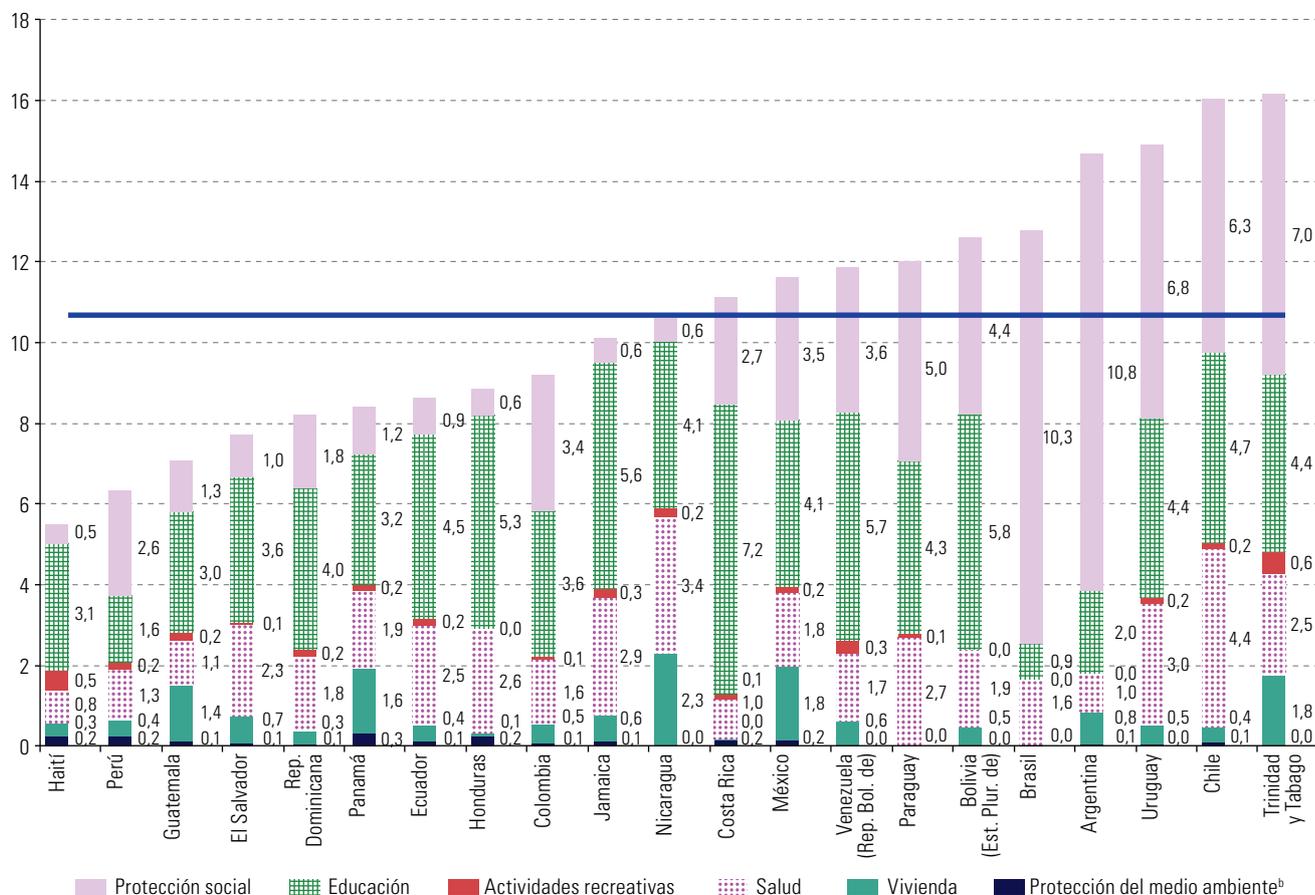
De acuerdo con el *Panorama Social de América Latina, 2016*, el gasto social per cápita alcanzó un promedio de 728 dólares en 2015, al considerar el gobierno central. Esto refleja un crecimiento en torno al 60% en relación con el monto del año 2000 y superior al 20% en los últimos cinco años. En tanto, al considerar información oficial del conjunto del sector público, se observa que el gasto social promedio de los países de la región llega a 1.094 dólares per cápita, lo que representa un incremento de casi un 50% respecto al monto del año 2000 y de casi un 10% en relación con el de 2010 (CEPAL, 2017d).

¹⁹ Véase la resolución 1(II), aprobada en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40359/15-01116_cds.1_resolucion.pdf, y CEPAL (2017d, capítulo II).

²⁰ La función de protección social incluye la protección social contributiva, o seguridad social, y la no contributiva, o asistencia social.

Gráfico IV.4

América Latina y el Caribe (21 países): gasto social del gobierno central por funciones, 2015^a
(En porcentajes del PIB)



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

^a Los datos de Panamá corresponden a 2014 y los de la República Bolivariana de Venezuela a 2009. Tres países tienen años fiscales que difieren del año calendario: Haití y Trinidad y Tabago (del 1 de octubre al 30 de septiembre) y Jamaica (del 1 de abril al 31 de marzo). El Estado Plurinacional de Bolivia solo informa sobre las funciones sociales para la cobertura de administración central. La cobertura del Ecuador incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas; no incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En el caso del Uruguay, la fuente consultada es la Contaduría General de la Nación, para los años 2011 a 2015, y la información presentada considera solo la cobertura institucional de gobierno central y no incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social, ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE); esta información no coincide con la serie histórica oficial elaborada conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay.

^b Los datos de gasto en protección del medio ambiente son los estimados a partir de respuestas oficiales a gasto funcional y pueden no coincidir con las estimaciones de cuentas satélite del medio ambiente estimadas por los países en conjunto con la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

No obstante estos incrementos del gasto social, para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se requieren recursos adicionales. Por eso es importante identificar, utilizando como herramienta la clasificación funcional del gasto público, aquellos programas y políticas públicas de los países que se encuentran directamente relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas (véase el recuadro IV.2). Como se analizó en el capítulo I, el pilar social extendido abarca todos los ODS; ahora puede observarse cómo el gasto público, en general, y el gasto social, en particular, son uno de los medios de implementación para la consecución de los ODS.

E. El desafío de la construcción de consensos a nivel nacional y regional

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un pacto global en torno al desarrollo sostenible. A nivel nacional, plantea el desafío de implementar estrategias que vayan más allá del horizonte de cada Gobierno (que contribuyan a la transformación de programas y políticas de gobierno en políticas de Estado), tanto en lo referente a los objetivos buscados y las políticas implementadas, como también al seguimiento de la Agenda 2030. Para ello es indispensable que las sociedades construyan consensos sociales amplios que trasciendan las estrictas fronteras político-electorales que priman en el corto plazo. Frente a ese reto, la CEPAL ha hecho un llamado a la creación de pactos sociales que den viabilidad y sostenibilidad política a los grandes cambios que los países de la región requieren a futuro para avanzar hacia un desarrollo sostenible, en general, y un desarrollo social con más inclusión y menos desigualdad, en particular (Hopenhayn y otros, 2014; Maldonado Valera y Palma Roco, 2013; Maldonado Valera, 2015; CEPAL, 2014a).

Ante la polarización que por momentos marca las coyunturas nacionales, se hace evidente el peligro de que los avances en la instalación de políticas sociales consensuadas se diluyan. Al mismo tiempo, como se planteó en el capítulo I, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone un compromiso amplio con un cambio estructural progresivo e implica el combate sistemático a la desigualdad, un rasgo históricamente enraizado en la heterogeneidad de las estructuras productivas, en la estratificación social, en el sistema político y en la cultura de los países de América Latina y el Caribe. En materia social, esto requiere un compromiso efectivo con el enfoque de derechos, que se traduzca en un acceso universal a servicios sociales de calidad, particularmente efectivos para disminuir brechas, fomentar la inclusión social y alcanzar los ODS, asegurando “que nadie se quede atrás”. De esta forma, avanzar en los Objetivos de la Agenda 2030 implica la universalización de la salud y la educación de calidad, así como la ampliación de sistemas de protección social inclusivos, que, priorizando en los sectores más pobres, discriminados o vulnerables, alcancen al conjunto de la sociedad, con un financiamiento estable y acorde a la necesidad de cubrir las brechas existentes. También implica avanzar en aspectos institucionales relacionados con el acceso a la justicia para todos y en la implementación de políticas más articuladas, eficientes, transparentes y participativas.

Establecer acuerdos amplios y participativos supone incluir a los actores que corresponde que sean considerados en el proceso. Cuanto más amplio sea el espectro de participación, mayor sostenibilidad tendrá el acuerdo. Junto con la participación de representantes de los organismos a cargo de la política pública en materia social, económica y ambiental, es importante considerar a los distintos niveles de gobierno, los distintos sectores políticos, los organismos representantes de la sociedad civil, las organizaciones sindicales de trabajadores y las organizaciones empresariales. Una experiencia que se puede destacar en este ámbito son las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil, que históricamente han reunido a actores sociales y gubernamentales y especialistas, en los distintos niveles de gobierno (municipios, estados y federación), desempeñando un papel central para dar forma a la agenda pública en sectores claves como la salud, la educación, la asistencia social, los derechos humanos, la niñez y adolescencia, la juventud, el empleo y el trabajo decente, las ciudades y el medio ambiente, las políticas dirigidas a las mujeres, la igualdad racial, las personas con discapacidad y la población de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) (Abramo, Araújo y Bolzon, 2014 y 2013).

Como una manera de otorgar viabilidad a los procesos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y dar cuenta de sus desafíos, todos los países debieran considerar la necesidad de emprender procesos nacionales de diálogo, extensos y abiertos, con

el fin de favorecer la formación de consensos e incluso pactos sociales en torno a sus Objetivos. Al respecto, un ejemplo interesante de destacar es el de Costa Rica, que en septiembre de 2016 suscribió el Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica, con la participación de los tres poderes del Estado y de los principales actores políticos, sociales y del sector privado, con lo que se convirtió en el primer país del mundo en firmar un instrumento de este tipo (véase el recuadro IV.3). Un ejemplo similar es el de México, donde —en virtud de un decreto publicado en abril de 2017 en el Diario Oficial de la Federación— se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, coordinado directamente por la Presidencia de la República. Posteriormente, el Presidente envió un proyecto de reformas a la Ley General de Planeación del país, para incorporar a la planeación nacional la visión de la Agenda 2030. De igual manera, en diferentes estados de México se han venido instalando comisiones estatales de seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Costa Rica suscribió, el 9 de septiembre de 2016, en San José, el Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica. Con el objetivo de establecer un esquema institucional para articular, implementar y dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la Agenda 2030 en el país, se creó un Consejo de Alto Nivel de los ODS, encabezado por la Presidencia de la República, una Secretaría Técnica de los ODS, coordinada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), y un Comité Técnico, con representación de órganos y entidades públicas. A esta estructura se agregó un Órgano Asesor Estadístico y un Foro Nacional de los ODS. En la estructura participan los poderes del Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones, la sociedad civil (numerosas organizaciones sociales, organizaciones basadas en la fe y las universidades públicas) y los gobiernos locales, así como el sector privado.

El Pacto abarca tres dimensiones, a saber, económica, social (incluidos los temas de pobreza y desigualdad, promoción de la educación y la salud, y empleo digno) y ambiental. Los compromisos aprobados fueron:

- Promoción de una mejor calidad de vida para la población de Costa Rica a través del trabajo conjunto.
- Movilización de recursos disponibles para lograr la consecución de las metas de desarrollo sostenible asumidas por el país.
- Incorporación de los objetivos y metas del desarrollo sostenible a los instrumentos de planificación nacional.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- Participación activa en grupos de trabajo convocados por la Secretaría Técnica de los ODS y en la implementación de la estrategia nacional de seguimiento.
- Rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las brechas en la implementación de las metas. Entre las acciones que se han llevado a cabo están la campaña de comunicación “No dejar a nadie atrás”, con la que se busca informar sobre los ODS; la creación de un sitio web que da visibilidad al Pacto (<http://www.ods.cr>), así como de espacios para la participación ciudadana mediante el apoyo a acciones mancomunadas que promuevan la sensibilización frente a esta temática.

En marzo de 2017, Costa Rica oficializó su sistema de gobernanza e implementación de los ODS mediante el Decreto Ejecutivo núm. 40203-PLAN-RE-MINAE y en julio del mismo año presentó el documento *Costa Rica: construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible. Reporte nacional voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de Costa Rica, “Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica” [en línea] http://ods.cr/sites/default/files/documentos/pacto_nacional_por_los_ods_final_firmado_0.pdf.

Recuadro IV.3
Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica, 2016

Más allá de alcanzar acuerdos en relación con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se requieren grandes acuerdos sobre los medios para su implementación, en especial en materia fiscal y redistributiva, como también en cuanto al proceso de extensión gradual de la protección social y demás servicios sociales que deben universalizarse para cumplir con las metas de los ODS más vinculadas al pilar social de la Agenda 2030. Se trata de un esfuerzo de gran magnitud, pues implica una discusión de fondo, que tiene implicaciones de economía política, para modificar un contrato social que en la región ha excluido en muchos casos a amplios sectores y no ha logrado redistribuir recursos suficientes para hacer frente a la desigualdad.

Siguiendo la misma experiencia de la Agenda 2030 a nivel mundial, estos procesos de diálogo y generación de consensos no deberían limitarse al ámbito nacional, sino que deberían desarrollarse también a nivel regional y subregional, por medio de espacios de seguimiento, intercambio de experiencias y discusión que permitan obtener aprendizajes de utilidad en materia social y que operen también como un eslabón intermedio que permita conformar posiciones comunes de la región con miras a los procesos globales.

Cabe destacar, en ese sentido, las experiencias y los compromisos regionales que han acordado los países en el marco de diversos órganos subsidiarios de la CEPAL, como 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, la Conferencia Estadística de las Américas, el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible y la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. En estos espacios se ha avanzado en la discusión de temas claves en relación con el enfoque de derechos, desafíos comunes, objetivos prioritarios y metas específicas.

La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe generó una agenda regional en torno a la igualdad de género que en buena medida adelantó temáticas incorporadas a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como la necesidad de redistribuir más equitativamente el trabajo no remunerado entre mujeres y hombres (y de medir el uso del tiempo), el combate a la violencia y la discriminación de género, y la necesidad de afianzar la autonomía económica y física de las mujeres, entre otras. Dicha Conferencia es “el principal foro de negociación de una Agenda Regional de Género amplia, profunda y comprehensiva, en cuyo centro se sitúan la autonomía y los derechos de las mujeres y en cuyas reuniones siempre ha ocupado un lugar protagónico la preocupación por las políticas de desarrollo y de superación de la pobreza” (CEPAL, 2016c, pág. 5). Por ejemplo, en el marco de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en 2016, los países aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017g).

A su vez, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en 2013 por los países de la región en el marco de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, no solamente definió una hoja de ruta regional para la implementación del Programa de Acción de El Cairo después de 2014, sino que además planteó temáticas centrales para la propia Agenda 2030, entonces en ciernes, como, por ejemplo, los derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, los desafíos socioeconómicos ligados al envejecimiento y la protección social, el acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva, la igualdad de género, la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, las desigualdades territoriales, la inclusión de los pueblos indígenas mediante la interculturalidad y la garantía de sus derechos, la consideración de la situación de la población afrodescendiente y el combate al racismo y la discriminación racial, entre otras²¹. Por su parte, en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe,

²¹ Véase el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.

celebrada en 2015, los países adoptaron la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, en que se definieron posibles líneas de acción, metas e indicadores para cada una de las medidas prioritarias establecidas en el Consenso de Montevideo²².

El Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible es una instancia que se creó recientemente, a petición de los Estados, en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, en mayo de 2016. Su misión es actuar como mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, sus medios de implementación y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Reunidos por primera vez en ese marco, en Ciudad de México en abril de 2017, los países reafirmaron su compromiso colectivo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y reconocieron su responsabilidad primordial en su cumplimiento, así como la necesidad de fomentar la participación de todos los actores relevantes.

Estos espacios están a disposición de los países con miras a consolidar una agenda regional para un desarrollo social inclusivo. Al respecto, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe puede desempeñar un papel de eslabón regional en algunas de las principales temáticas de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en la promoción de su integración con las dimensiones económica y ambiental. Entre los asuntos cruciales para avanzar en la consecución de la Agenda 2030 están las estrategias de superación del hambre, la malnutrición, la pobreza, la desigualdad y la discriminación, la universalización de la salud y la educación, la igualdad de género, la promoción del empleo de calidad y del trabajo decente, la construcción de sistemas universales de protección social, el adecuado financiamiento y ejecución del gasto social y la consolidación de una institucionalidad social que permita articular mejor las políticas sociales de calidad (efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes) para atender, en toda su diversidad, las necesidades y derechos de los distintos segmentos de la población, cumpliendo el compromiso de “no dejar a nadie atrás”.

Considerando lo anterior, se propone avanzar en la búsqueda de acuerdos para propiciar pactos sociales orientados a desarrollar un cambio estructural progresivo, tanto a nivel nacional como regional, fomentando la inclusión social y laboral. A nivel nacional, los pactos debieran considerar: i) la amplia participación de actores en cada país; ii) una perspectiva de largo plazo, pero también con sentido de urgencia, y iii) la sostenibilidad económica, social y ambiental, construida sobre el enfoque de derechos y destacando el carácter central del compromiso de que nadie se quede atrás. A nivel regional, se necesita un pacto construido a partir de un enfoque de derechos que posibilite definir escenarios y orientar las políticas sociales de los países con metas comunes y en línea con los ODS, pero reconociendo la especificidad regional, con sus desafíos presentes y futuros, asociados al cambio climático, el bajo y heterogéneo nivel de crecimiento económico, los avances y restricciones de la integración económica y social, la transición demográfica, la migración intrarregional y la revolución tecnológica, entre otros factores.

Se propone así avanzar en el diseño de una agenda regional de desarrollo social inclusivo, que cuente con metas alineadas con los ODS, pero adaptadas a la región, considerando la realidad de los distintos países, la integración subregional y regional, y la cooperación Sur-Sur.

Se propone así avanzar en el diseño de una agenda regional de desarrollo social inclusivo, que cuente con metas alineadas con los ODS, pero adaptadas a la región, considerando la realidad de los distintos países, la integración subregional y regional, y la cooperación Sur-Sur.

²² Véase la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* en [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38935/1/S1500860_es.pdf.

Bibliografía

- Abramo, L., A. Araújo y A. Bolzon (2014), "La importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil", *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, M. Hopenhayn y otros (eds.), *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2013), "Tripartismo e participação social: potencialidades e desafios do encontro entre dois processos na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente", *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, año 18, N° 30.
- Banco Mundial (2016), *World Development Report: Digital Dividends*, Washington, D.C.
- Bárcena, A. (2017), "Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con ocasión de la inauguración del seminario internacional Think BIG: Innovación de Datos en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/speech/files/c1700361web.pdf>.
- Bianchi, E. y C. Szpak (2016), "Empleo verde: el rol del estado y las empresas ante el cambio climático", *Revista Argentina de Investigación en Negocios*, vol. 2, N° 1-2.
- Bidegain, N. (2017), "La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Care, E. y otras (2017), *Skills for a Changing World: National Perspectives and the Global Movement*, Center for Universal Education at Brookings.
- Cecchini, S. 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).
- 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).
- Cedefop (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) (2010), *Skills for Green Jobs: European Synthesis Report*, Luxemburgo [en línea] http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3057_en.pdf [fecha de consulta: febrero de 2013].
- CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos) (2017), *Las remesas hacia América Latina y el Caribe en 2016: nuevo récord*, Ciudad de México [en línea] <http://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2017-06-acelerandoremesas.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1), Santiago.
- (2017b), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos* (LC/FDS.1/4), Santiago.
- (2017c), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2017. Documento informativo*, Santiago.
- (2017d), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017e), *Estudio Económico de América y el Caribe, 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Documento informativo*, Santiago.
- (2017f), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- (2017g), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2017h), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, marzo.
- (2016c), *40 años de agenda regional de género* (LC/G.2682), Santiago, julio [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40333/1/S1600560_es.pdf.
- (2016d) *Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.

- (2016e), *Informe de la XV Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, 14 a 16 de junio de 2016* (LC/L.4235), Santiago.
- (2016f), *Propuesta de términos de referencia del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL* (LC/L.4179(CE.15/3)), Santiago.
- (2016g), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2016h), “Nota conceptual del seminario de alto nivel Los Censos de la Ronda 2020: Potencialidades y Desafíos frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Consenso de Montevideo en el marco de la Agenda 2030”, Panamá, 22 a 24 de noviembre [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/nota_conceptual_0.pdf.
- (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3893/Rev.1), Santiago.
- (2014c), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe*. (LC/L.3860(CE.13/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- Filgueira, F. y E. Espíndola (2015), “Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.3934), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Franco, R. y M. Székely (coords.) (2010), “Institucionalidad social en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.312), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- González, D. (2013), “Discapacidad en los censos de 2010”, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL [en línea] https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/4/51424/Daniela_Gonzalez_Celade.pdf.
- González, D. y F. Stang (2014), “Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos de El Cairo: la necesidad de información para políticas y programas”, *Notas de Población*, N° 99 (LC/G.2628-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hopenhayn, M. y otros (eds.) (2014), “Pactos para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jara, I. (2017), “Informe de asistencia técnica de CEPAL a Programa Hogares Conectados de Costa Rica”, inédito.
- Macadar, D. (2008), “Experiencia de captación de la migración internacional en la Encuesta de Hogares Ampliada en respuesta a la ausencia del censo y al peso del tema en la agenda pública: el caso de Uruguay”, documento presentado en el seminario-taller Los Censos de 2010 y la Migración Interna, Internacional y Otras Formas de Movilidad Territorial, Santiago, 10 a 12 de diciembre [en línea] <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/34835/DMacadar-D.pdf>.
- Maldonado Valera, C. F. (2015), “La construcción de pactos sociales para la protección social”, *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).
- Maldonado Valera, C. F. y A. Palma Roco (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, *serie Políticas Sociales*, N° 179 (LC/L.3660), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2017), “La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Mercadante, A. (2017), "Educación y capacitación técnico-profesional en Brasil"; *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Morin, E. (1992), *El método. La vida de la vida, aprender a aprender, desaprender y reaprender*, Madrid, Editorial Cátedra.
- Naciones Unidas (2017), "Objetivos de Desarrollo Sostenible: 17 Objetivos para transformar nuestro mundo" [en línea] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.
- _____(2014), *Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible (A/69/315)*, Nueva York.
- Novick, M. (2017), "Metodologías aplicadas en América Latina para anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales"; *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 187 (LC/TS.2017/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Work in a changing climate: the green initiative. Report of the Director-General*, 106ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 5 a 16 de junio.
- _____(2016), "¿Qué es un empleo verde?" [en línea] http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS_325253/lang-es/index.htm.
- _____(2011), "Greening the global economy: the skills challenge"; *Skills for Employment. Policy Brief*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_164630/lang-de/index.htm.
- OIT/Cedefop (Organización Internacional del Trabajo/Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) (2011), *Skills for Green Jobs: A Global View*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--dcomm/--publ/documents/publication/wcms_159585.pdf.
- PNUMA/OIT (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Organización Internacional del Trabajo) (2008), *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, Nairobi.
- Podestá, A., M. Hanni y R. Martner (2017), "Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe"; *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 183 (LC/L.4277), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sepúlveda, L. (2017), "La educación técnico-profesional en América Latina: retos y oportunidades para la igualdad de género"; *serie Asuntos de Género*, N° 144 (LC/TS.2017/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sevilla, M. P. (2017), "Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe"; *serie Políticas Sociales*, N° 222 (LC/L.4287), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- TEC (Tecnológico de Costa Rica) (2013), "Sinopsis. Reporte final empleo verde 2013: habilidades y competencias para los empleos en una economía verde"; Oficina de Planificación Institucional [en línea] https://www.tec.ac.cr/sites/default/files/media/doc/sinopsis_empleo_verde_habilidades_y_competencias_0.pdf.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (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).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- _____(2012), *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2012. Los jóvenes y las competencias: trabajar con la educación*, París.

La región de América Latina y el Caribe enfrenta una coyuntura compleja en el ámbito económico y social, en que las condiciones para seguir progresando hacia el objetivo de erradicar la pobreza en todas sus formas y asegurar que nadie se quede atrás, según se plantea en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se ven amenazadas. A los desafíos coyunturales se suman problemas estructurales, como la baja productividad, los altos niveles de desigualdad, la exclusión social y la falta de cuidado del medio ambiente.

En este documento se argumenta que, para superar estos desafíos y realizar los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población, la región debe avanzar hacia un círculo virtuoso de desarrollo en el que la diversificación productiva, el cambio estructural progresivo y el impulso ambiental sean acompañados por el desarrollo social inclusivo. En este círculo virtuoso, la creación de trabajo decente va de la mano con el mantenimiento de niveles de inversión social que garanticen el acceso universal a la educación, la salud, los sistemas de protección social, la vivienda y la infraestructura básica (energía, agua potable y saneamiento).

El análisis de las brechas, ejes y vínculos entre lo social y lo productivo en la región responde al mandato conferido por los países latinoamericanos y caribeños a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo en noviembre de 2016.

El análisis —bajo la mirada de las múltiples dimensiones de la desigualdad social— se centra en las políticas sociales que, desde un enfoque integral de derechos, incorporan la perspectiva de ciclo de vida, con énfasis en la infancia, la adolescencia y la juventud, así como en los desafíos para promover la articulación entre la inclusión social y la inclusión laboral, a la luz de los avances en las estrategias de reducción de la pobreza y de extensión de la protección social y de los profundos cambios en el mundo del trabajo. Se analizan, asimismo, los desafíos en cuanto a la construcción de capacidades humanas, el fortalecimiento de las instituciones sociales, la medición y la información estadística, y la capacidad de financiamiento de las políticas sociales.

Sobre la base de dichos análisis, se aboga por el compromiso efectivo con el enfoque de derechos y la participación y la construcción de consensos amplios y pactos sociales para lograr los Objetivos planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.