

# Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe

Antecedentes para una agenda regional



NACIONES UNIDAS



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

Ciudad de México, 1 a 3 de octubre de 2019

# Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe

Antecedentes para una agenda regional



NACIONES UNIDAS

CEPAL



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

Ciudad de México, 1 a 3 de octubre de 2019

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Mario Cimoli**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Raúl García-Buchaca**  
Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas

**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 Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, la Secretaría de Bienestar de México y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Ciudad de México, 1 a 3 de octubre de 2019).

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 Daniela Trucco, Oficial de Asuntos Sociales. Los siguientes funcionarios de la misma División contribuyeron a la elaboración de las distintas secciones del documento: Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Carlos Maldonado Valera, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Claudia Robles, Daniela Trucco y Heidi Ullmann. Contribuyeron con insumos sustantivos, procesamiento estadístico, participación en la redacción y valiosos comentarios: Andrés Espejo, Raúl Holz, Daniela Huneeus y Carlos Kroll (División de Desarrollo Social) y Camila Gramkow (oficina de la CEPAL en Brasilia).

---

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/CDS.3/3  
Distribución: G  
Copyright © Naciones Unidas, 2019  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-00579

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago, 2019.

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@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Prólogo.....	5
Introducción.....	9
<b>Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>17</b>
A. La persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza.....	19
B. Las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes, y la cultura del privilegio .....	23
C. Las brechas en el desarrollo de capacidades humanas —educación, salud y nutrición— y de acceso a los servicios básicos .....	26
D. Los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo.....	32
E. Un acceso aún parcial y desigual a la protección social.....	36
F. Una institucionalidad social en construcción.....	41
G. Un nivel de inversión social insuficiente .....	44
H. Nudos emergentes.....	47
1. Las diversas formas de violencia.....	47
2. Los desastres y el cambio climático.....	50
3. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional .....	54
4. Las migraciones en la encrucijada del desarrollo social inclusivo .....	57
5. Los cambios tecnológicos y las capacidades .....	60
<b>Bibliografía.....</b>	<b>64</b>
<b>Gráficos</b>	
1 América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2018 .....	19
2 América Latina (10 países): variación anual del ingreso total per cápita de los hogares pobres, por fuente de ingreso, y variación anual de la tasa de pobreza, 2012-2017.....	21
3 América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia y distintas características sociodemográficas, 2017.....	21
4 América Latina (18 países): índice de Gini de desigualdad de los ingresos, 2002-2017 .....	24
5 América Latina (países seleccionados): ingresos laborales mensuales medios de los ocupados de 15 años y más, por sexo, condición étnico-racial y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2015.....	25
6 América Latina (18 países): jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria, según quintiles de ingreso, 2002-2016.....	27
7 América Latina (18 países): jóvenes de entre 25 y 29 años que concluyeron la educación terciaria (cuatro años de estudio), según quintiles de ingreso, 2002-2016.....	27
8 América Latina (10 países): proporción de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, por condición racial, alrededor de 2010.....	29
9 América Latina (17 países): personas con acceso a fuentes adecuadas de saneamiento, según zona geográfica, alrededor de 2002 y 2016 .....	30
10 América Latina y el Caribe: población urbana que vive en tugurios, 1990-2014 .....	31

11 América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más cuyos ingresos laborales promedio son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y tramos de edad, alrededor de 2016.....	33
12 América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más en situación de pobreza, por tipo de inserción laboral, 2012-2017.....	33
13 Brasil y México: evolución del costo medio de un robot soldador y de la mano de obra manufacturera, 2016-2032.....	35
14 América Latina (18 países): ocupados que están afiliados o cotizan a un sistema de pensiones respecto del total de ocupados de 15 años y más, según quintiles de ingreso y sexo, alrededor de 2002 y 2016.....	38
15 América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y gasto público en dichos programas, 1996-2017.....	39
16 América Latina (5 países): distribución de las horas de trabajo no remunerado en hogares donde vive una pareja, según sexo, 2007-2015.....	40
17 América Latina y el Caribe (24 países): año de creación de los ministerios u otras instancias dedicadas al desarrollo social.....	42
18 América Latina y el Caribe (22 países): modalidad de autoridad social de las principales instancias de coordinación de la política social, 2019.....	43
19 América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por país y subregión, 2016.....	44
20 América Latina y el Caribe (24 países): gasto social per cápita del gobierno central, 2016.....	45
21 América Latina (16 países): incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado, 2017.....	46
22 América Latina y el Caribe (17 países): mujeres de 15 a 49 años que consideran que está justificado que un marido golpee a su mujer, por país y área de residencia, 2010-2016.....	48
23 América Latina y el Caribe (13 países): niños de 2 a 14 años que sufren algún tipo de disciplina violenta, por nivel de riqueza, 2006-2015.....	48
24 América Latina y el Caribe: frecuencia de desastres naturales y tecnológicos, 1960-2018.....	52
25 América Latina y el Caribe: número de desastres, por tipo y subregión, 1960-2018.....	53
26 América Latina y el Caribe: relación de dependencia de los niños y de las personas de edad, 1950-2100.....	55
27 América Latina y el Caribe: tasa de mortalidad por grandes grupos de causas y por causas específicas ajustadas por edad, 2016.....	56
28 América Latina y el Caribe: suscripciones de telefonía móvil-celular, por subregiones, 2000-2017.....	61
29 América Latina (13 países): personas con acceso a Internet en la vivienda e Internet en el celular, según población total y área geográfica, alrededor de 2016.....	62
<b>Recuadro</b>	
1 Discapacidad y pobreza.....	22
<b>Diagrama</b>	
1 Riesgos, vulnerabilidades y necesidades de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo de la migración.....	59



# Prólogo



La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un compromiso internacional dirigido a enfrentar los grandes obstáculos que tenemos como humanidad para alcanzar el desarrollo sostenible, que se propone trabajar integradamente en las tres dimensiones del desarrollo —social, económica y ambiental— y abordar la pobreza y las desigualdades como temas centrales.

La erradicación de la pobreza y la pobreza extrema y la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones continúan siendo desafíos centrales para los países de América Latina y el Caribe. Aun cuando la región logró importantes avances entre comienzos de la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se han registrado retrocesos, particularmente en el aumento de la incidencia de la extrema pobreza. Eso es preocupante y enciende señales de alerta, en especial en un contexto regional de bajo crecimiento económico y cruzado por profundas transformaciones demográficas y en el mundo del trabajo. 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.

En América Latina y el Caribe, la pobreza es más aguda entre los niños, las niñas y adolescentes, las mujeres, los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas que habitan en zonas rurales. La región tiene el desafío de reducir sus elevados niveles de desigualdad, que son injustos e ineficientes, que deterioran el tejido social y que son un obstáculo al desarrollo. Esta desigualdad se funda y se reproduce a partir de una cultura del privilegio, que naturaliza las jerarquías sociales y las profundas asimetrías de poder y de acceso a las oportunidades. Nuestra región y el mundo solo avanzarán cuando se garanticen los derechos y la inclusión social y laboral de todas las personas.

Las brechas estructurales en materia laboral y las amplias desigualdades que persisten en relación a la inclusión social en la región son uno de los obstáculos más relevantes para dar un salto en términos de desarrollo y de bienestar. Además, se corre el riesgo de que estas brechas se amplíen por efecto de los cambios en curso, que están asociados a diversos factores, entre ellos, los procesos de reconfiguración del mercado del trabajo y la rearticulación de sectores productivos derivados de la nueva ola de cambios tecnológicos (que incluyen la intensificación de la robotización, la digitalización y la automatización de procesos), las tendencias demográficas relacionadas con el envejecimiento, la intensificación de los movimientos migratorios y de la ocurrencia de desastres, muchos de los cuales recrudecen por el cambio climático. Los resultados de esos procesos no están determinados *a priori*; dependerán de la acción del Estado y del sector privado, de las capacidades de la sociedad civil, 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 este marco es clave pensar cómo responder desde una perspectiva integral a las metas del desarrollo sostenible, en que la dimensión social es un aspecto central. La Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe ha instalado la noción del desarrollo social inclusivo para destacar la centralidad de la inclusión social y la reducción de las desigualdades en la forma en que se entiende el desarrollo social y en el logro de la dimensión social de la Agenda 2030, con una perspectiva regional.

Avanzar en el compromiso de una agenda regional de desarrollo social inclusivo es indispensable en la actual coyuntura regional. Sirve además de cimiento a una agenda que busca alertar sobre el papel clave de un desarrollo social inclusivo con la igualdad en el centro como pilar del desarrollo sostenible y condición para el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental, y también sirve de apoyo a la implementación de la Agenda 2030 en la región.

Una apuesta regional por el desarrollo social inclusivo, con un enfoque de derechos y de universalismo sensible a las diferencias, requiere inevitablemente de un esfuerzo para avanzar en el cierre de brechas y desigualdades de acceso al bienestar que sufren las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión y para superar la huella social del actual modelo de desarrollo. Esto exige la implementación de iniciativas y estrategias que promuevan garantías sociales de ciudadanía respecto de bienes fundamentales como la protección social, el trabajo decente, el acceso a los servicios sociales y, en términos amplios, a las oportunidades para el desarrollo y bienestar de todas las personas con igualdad.



Es fundamental, en este proceso, tener claridad sobre aquellos elementos que obstaculizan de manera persistente el avance en este camino de mejoramiento de las condiciones de bienestar y garantías de inclusión en los diversos ámbitos del desarrollo social sin que nadie se quede atrás. Para ello, es clave abordar las múltiples expresiones de la matriz de la desigualdad social en la región que inciden directamente sobre las brechas y se manifiestan en un conjunto de ámbitos materiales y simbólicos. En este documento se identifican y describen los nudos críticos presentes en el surgimiento y persistencia de las brechas de desigualdad que obstaculizan el logro del desarrollo social inclusivo. Se destaca que estos nudos están interrelacionados y, por lo tanto, es necesario actuar de manera conjunta y priorizar la acción en estos ámbitos. Una agenda regional de desarrollo social inclusivo deberá atenderlos de manera prioritaria, como vía para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)



# Introducción



Los países de América Latina y el Caribe se encuentran ante el gran desafío de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo basado en la igualdad, la doble inclusión, social y laboral, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico. Hacer frente a este desafío planetario implica, en primer lugar, impulsar la comprensión de la integralidad del desarrollo sostenible y sus tres dimensiones: social, ambiental y económica. En este sentido, como ha afirmado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo social no solo se juega en lo social (CEPAL, 2016a), sino que también en la economía, en la política y en el medioambiente; tampoco la diversificación productiva y el cambio estructural se deciden solo en el campo económico (CEPAL, 2016a y 2016b). Determinados fenómenos y políticas económicos y ambientales están en el origen tanto de los problemas sociales, como de sus posibles soluciones, al mismo tiempo que el aumento de la productividad, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental también dependen de las condiciones sociales (CEPAL, 2018a). Por ende, las acciones que se planteen y emprendan en el marco de la Agenda 2030 deben atender a esta interrelación e interdependencia, anticipando las repercusiones que puedan generarse en las tres esferas y buscando lograr efectos sinérgicos.

En segundo lugar, considerando el rol central que desempeña la dimensión social de la Agenda 2030 en el logro del desarrollo sostenible, es prioritario atender a la superación de la huella social del actual modelo de desarrollo, expresada en la vulneración de derechos y la persistencia de la pobreza y de altos niveles de desigualdad (incluidas la concentración de los ingresos y de la riqueza) y vulnerabilidad, así como en los profundos déficits de trabajo decente y de protección social, de acceso universal a una educación y una salud de calidad y otras carencias y brechas estructurales que afectan a un porcentaje muy significativo de la población de América Latina y el Caribe, como se destacó en el documento presentado en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (CEPAL, 2017). Desde esta perspectiva, se comprende que la huella social, al igual que la huella de carbono, aleja irremediablemente a la región del logro del desarrollo sostenible y que su eliminación demanda un firme compromiso conjunto de los países, priorizando acciones que permitan impulsar y acelerar la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 en la región. Ello debe realizarse con plena garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, con la igualdad en el centro y con la mira en transformaciones sustantivas que apoyen el cambio estructural progresivo mediante un gran impulso ambiental a fin de dar forma a un nuevo modelo de desarrollo sostenible (CEPAL, 2018b). Para todo ello, cimentar un desarrollo social inclusivo impulsando una nueva generación de políticas es ineludible, como se indicó en el documento presentado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2016b).

Conjugando la noción de desarrollo social —vinculada desde sus orígenes al avance hacia el mayor nivel de bienestar posible para la ciudadanía en un marco de libertad y dignidad (CEPAL, 2016b)— y la de inclusión —que remite a la realización de los derechos, la plena participación de las personas en la sociedad y el acceso a políticas clave para el bienestar (CEPAL, 2017)— la CEPAL, en el documento presentado en la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial*, planteó que el desarrollo social inclusivo se refiere a “la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, consolidando espacios para su participación y reconocimiento, abordando las brechas de acceso a ámbitos fundamentales del bienestar y dando cuenta de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias” (CEPAL, 2018a, pág. 77). Esta definición alude a cuatro elementos del desarrollo social inclusivo: i) el acceso de la ciudadanía a niveles de bienestar que garanticen el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, en una lógica de mejoramiento constante de la calidad de vida y el desarrollo de las capacidades; ii) el abordaje de las brechas de acceso a las dimensiones del bienestar y de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes; iii) los mecanismos transformadores de las políticas, las instituciones y sus entornos, que erradiquen prácticas discriminatorias, reconozcan las identidades y las necesidades específicas

de poblaciones históricamente excluidas del bienestar, y se orienten desde un enfoque de derechos y de universalismo sensible a las diferencias, y iv) la dimensión de la participación social que promueva el ejercicio de la agencia de la ciudadanía (CEPAL, 2018a). Las políticas para el desarrollo social inclusivo estarían, por tanto, orientadas a la universalidad, aunque de manera complementaria pueden contemplarse políticas focalizadas, selectivas o de acción positiva que busquen romper las barreras de acceso al bienestar de las personas (CEPAL, 2016a y 2016b) y avancen en mecanismos redistributivos y de reconocimiento.

En el marco de la Agenda 2030, la reflexión sobre el desarrollo social inclusivo cobra mayor relevancia, considerando el papel central de las políticas sociales para el bienestar de las personas y el avance en la dimensión social de esta Agenda. Al considerar la situación presente de los países de la región, se observa una alta heterogeneidad en cuanto al nivel de logro de las metas vinculadas a la dimensión social de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que pone en riesgo su cumplimiento. Mientras que se identifican metas que ya se han alcanzado, como, por ejemplo, la referente a la reducción de la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años de al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos (Bárcena, 2019), existen otras cuya consecución se vislumbra difícil de acuerdo con estimaciones recientes, como, por ejemplo, la erradicación de la pobreza extrema en la región, dado el desempeño económico y distributivo del último período (Bárcena, 2019; CEPAL, 2019a).

A lo anterior se suman las férreas desigualdades que subsisten en la región y que hacen todavía más lejano el logro de las metas relacionadas con la dimensión social de la Agenda 2030. Como se planteó 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, *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, los ejes que estructuran y reproducen la desigualdad social en la región incluyen, además del nivel socioeconómico, las desigualdades de género, étnicas y raciales, las territoriales y aquellas relacionadas con el ciclo de vida. Estos ejes se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí y se manifiestan en todos los ámbitos del desarrollo social y de los derechos, como los ingresos, el trabajo, la protección social y el cuidado, la educación, la salud, la vivienda y los servicios básicos (CEPAL, 2016a), así como la posibilidad de vivir una vida libre de violencias. Debe destacarse que las políticas que buscan reducir la desigualdad adquieren aún mayor centralidad dado que no solo tienen efectos positivos en lo referente al bienestar social, sino que también contribuyen a aumentar la productividad y a proteger el medio ambiente. En este marco, la CEPAL ha insistido en la necesidad de erradicar la cultura del privilegio, que naturaliza las desigualdades, define jerarquías desde la perspectiva de quienes ocupan las posiciones de privilegio y reproduce las desigualdades por medio de estructuras e instituciones sociales (CEPAL, 2018b).

En tercer lugar, el avance hacia el desarrollo sostenible y, en particular, el desafío de la implementación regional de la dimensión social de la Agenda 2030, implica considerar con atención la coyuntura en la que se actúa. El presente es un momento de cambios tectónicos de alcance mundial, marcados por profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales, y de múltiples obstáculos para avanzar hacia el desarrollo sostenible, que agudizan la insostenibilidad del estilo de desarrollo (CEPAL, 2016c). El escenario económico actual se caracteriza por su creciente complejidad, marcada por diversas tensiones comerciales entre grandes economías mundiales y un debilitamiento de la economía global, junto a trayectorias de desaceleración del crecimiento económico en respuesta a las incertidumbres que ello genera (CEPAL, 2019b y 2019c). Todo ello se ve agravado por un fuerte cuestionamiento al sistema multilateral, un incremento de las tensiones geopolíticas (CEPAL, 2019c), que coexiste con un escenario alarmante respecto de la degradación de los ecosistemas y el cambio climático, así como con otros numerosos desafíos vinculados con la migración internacional, los cambios demográficos y la cuarta revolución industrial y sus impactos en el mundo del trabajo y en otros diversos ámbitos de la vida social.

Finalmente, como se enfatiza en este documento, América Latina y el Caribe enfrenta numerosas oportunidades para el logro del desarrollo social inclusivo, vinculadas con el marco civilizatorio y de derechos definido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el compromiso asumido por los países de la región en torno a ella, el cambio tecnológico, la transición hacia una economía ambientalmente sostenible y el mayor desarrollo institucional. No obstante, también tiene ante sí diversos obstáculos. Entre otros ámbitos, se aprecia un estancamiento o, en algunos casos, retrocesos en cuanto a los indicadores en materia de reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad medida por ingresos (CEPAL, 2019a), así como en la calidad del empleo, junto con tendencias crecientes a la informalidad en el mercado de trabajo (CEPAL, 2019c).

Los nudos críticos y desafíos emergentes del desarrollo social inclusivo pueden ser sintetizados en los siguientes ocho ámbitos que se desarrollan en este documento: i) la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza como fenómenos persistentes; ii) las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes, y la cultura del privilegio; iii) las brechas en el desarrollo de capacidades humanas —educación, salud, nutrición— y de acceso a los servicios básicos; iv) los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo; v) un acceso aún parcial y desigual a la protección social; vi) una institucionalidad social todavía en construcción; vii) un nivel de inversión social insuficiente, y viii) un conjunto de desafíos emergentes, incluidas las diversas formas de violencia, la creciente exposición a desastres y a los efectos del cambio climático, las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, las migraciones y los cambios tecnológicos y las nuevas capacidades requeridas.

Si no se avanza de manera decidida mediante políticas públicas que pongan el desarrollo social en el centro, es previsible que ante los embates de la economía y la intensificación de los efectos asociados a los desastres y al cambio climático, estos nudos críticos se profundicen, incrementando la vulnerabilidad de la población y distanciando aún más a la región del logro de los compromisos pactados en la Agenda 2030.

Conscientes de ello, los Estados miembros de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en su Segunda Reunión, celebrada en Montevideo, en octubre de 2017, se comprometieron, en la resolución 2(II), a impulsar la definición de una agenda regional de desarrollo social inclusivo “basada en políticas públicas que intervengan sobre las desigualdades estructurales de la región y los nuevos desafíos derivados del cambio tecnológico y de la necesaria transición a una economía ambientalmente sostenible, con una perspectiva de derechos, de igualdad de género y de ciclo de vida y desde un enfoque de universalismo sensible a las diferencias, en el marco de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (CEPAL, 2018c).

Para implementar este compromiso, los países miembros de la Conferencia solicitaron asistencia técnica a la CEPAL, en su calidad de Secretaría de la Conferencia Regional, para la elaboración de una agenda regional de desarrollo social inclusivo, considerando los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región y la necesidad de garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de las personas con atención especial en políticas fundamentales para su bienestar. Estas últimas abarcan los ámbitos de la protección social contributiva y no contributiva, la salud y la educación, la seguridad alimentaria y nutricional, el cuidado, el empleo productivo y de calidad y el trabajo decente, así como el fortalecimiento de la institucionalidad social y el financiamiento de las políticas sociales, y el fomento de la cooperación Sur-Sur, promoviendo el intercambio de experiencias y aprendizajes entre los países.

En cumplimiento de este mandato, en 2018 y 2019 la CEPAL ha apoyado a los países en el proceso de elaboración de una propuesta de agenda regional de desarrollo social inclusivo. De conformidad con los temas identificados anteriormente, se ha definido como punto de partida la integralidad entre las dimensiones del desarrollo sostenible, con énfasis en la necesidad de una agenda regional para la erradicación de la pobreza y el logro de mayores niveles de igualdad y bienestar, para contribuir así a la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, atendiendo a los nudos críticos del contexto actual y afianzando la relevancia de situar las prioridades de dicha Agenda en un enfoque de derechos y de universalismo sensible a las diferencias. A partir de la visión de conjunto de los desafíos regionales frente al desarrollo social inclusivo, se ha concluido en la importancia de reforzar las políticas sociales, resguardar los progresos alcanzados por la región, evitar retrocesos e identificar prioridades de avance en concordancia con la construcción de un estado de bienestar que promueva garantías de protección social y de inclusión social y laboral para todas las personas y pueda fortalecer las capacidades y recursos requeridos para enfrentar los actuales desafíos. Para ello, es también fundamental contar con una institucionalidad social fortalecida y un entorno regional comprometido con estos fines, en el marco del multilateralismo y la posibilidad de fortalecer la confianza en la cooperación internacional y la acción colectiva para la provisión de bienes públicos globales y regionales.

El proceso recorrido en esta construcción regional incluye la realización de una primera reunión de trabajo de los miembros de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en abril de 2018, en Santiago, en el marco de la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible; la celebración de la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la

Conferencia Regional en Panamá, en septiembre de 2018, ocasión en que se presentó el documento *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (CEPAL, 2018a) y se adoptó el plan de trabajo para la elaboración de dicha agenda<sup>1</sup>, y la realización de la Tercera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional en Santiago, en abril de 2019, en el marco de la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, donde se presentó y aprobó en términos generales una propuesta inicial de agenda regional de desarrollo social inclusivo<sup>2</sup>. Además de los comentarios recibidos en esta última instancia, durante los meses de mayo y julio de 2019 se recibieron comunicaciones oficiales remitidas por los países en relación con la propuesta. La propuesta de agenda regional de desarrollo social inclusivo que será discutida durante la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en octubre de 2019 en Ciudad de México<sup>3</sup>, se sustenta en todas estas discusiones, además de los aportes realizados por la sociedad civil en los espacios de diálogo que fueron previstos para este fin<sup>4</sup>.

La elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo se ha desarrollado sobre la base de cinco elementos centrales. El primero de ellos lo constituyen los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus metas relacionadas directa e indirectamente con la dimensión social. Dado que la agenda regional de desarrollo social inclusivo tiene como objetivo principal apoyar la implementación de la Agenda 2030 en la región, los ejes y líneas de acción de esta agenda regional orientados al cierre de brechas y la superación de las desigualdades estructurales se encuentran intrínsecamente relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, en una lógica de sinergia orientada a facilitar la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, evitando la duplicación de compromisos y esfuerzos. En segundo lugar, se ha considerado el concepto de desarrollo social inclusivo y sus implicaciones. El tercer elemento es el conjunto de las principales dimensiones abordadas en los acuerdos regionales y subregionales en materia de desarrollo social, presentadas en la Base de compromisos regionales y subregionales en desarrollo social<sup>5</sup>; de esta manera, como cuarto elemento, la agenda regional de desarrollo social inclusivo considera especificidades y prioridades de la región que no necesariamente se ven reflejadas en la Agenda 2030. Adicionalmente, se consideran las misiones y mandatos de los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes, sistematizados en la base de datos Institucionalidad social para América Latina y el Caribe<sup>6</sup>. Finalmente, el quinto elemento es el análisis de los nudos críticos que se presentan en la región para el desarrollo social inclusivo. Estos nudos críticos han sido identificados a partir del diagnóstico regional recogido en documentos analíticos de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018a, 2017, 2016a y 2016b) y los acuerdos alcanzados en sus sucesivas Reuniones, así como en otros análisis regionales recientes<sup>7</sup>. Ellos se refieren a fenómenos que limitan el acceso de parte significativa de la población al goce efectivo de sus derechos y al bienestar, y que reproducen la desigualdad, obstaculizando el avance hacia un desarrollo social inclusivo. También reflejan los retos institucionales y sociales que subsisten para implementar políticas pertinentes y efectivas desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias, ante un escenario marcado por nuevos desafíos. Además, estos nudos están interrelacionados entre sí, por lo que es necesario actuar respecto de ellos de manera integrada y priorizar la acción coordinada en estos ámbitos. Consecuentemente, la agenda regional de desarrollo social inclusivo deberá atenderlos de manera prioritaria, como vía para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región.

En atención a la relevancia de los nudos críticos y desafíos emergentes del desarrollo social inclusivo, se espera que los análisis y las reflexiones presentados en este documento permitan definir de manera informada aquellas estrategias, compromisos y políticas que prioritariamente debieran impulsarse en el marco de instancias de integración regional y subregional para cimentar el desarrollo sostenible, con la igualdad en el centro y sin dejar a nadie atrás en América Latina y el Caribe.

<sup>1</sup> Véanse los acuerdos aprobados en dicha Reunión en [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/18-00898\\_mds.2\\_acuerdos.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/18-00898_mds.2_acuerdos.pdf).

<sup>2</sup> Véanse los acuerdos aprobados en dicha Reunión en [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/19-00287\\_mds-3\\_acuerdos.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/19-00287_mds-3_acuerdos.pdf).

<sup>3</sup> Véase el documento *Propuesta de agenda regional de desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.3/4).

<sup>4</sup> Véase el documento de referencia *Propuesta de agenda regional de desarrollo social inclusivo: comentarios de la sociedad civil* (LC/CDS.3/DDR/4), en que se sistematiza el proceso de diálogo con la sociedad civil en torno a esta agenda regional. El 30 de mayo de 2019 se efectuaron dos seminarios virtuales con la sociedad civil, uno en español y otro en inglés, en los que se explicó el proceso de elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo. Posteriormente se recibieron comentarios por vía electrónica, hasta el 15 de junio de 2019.

<sup>5</sup> Véase [en línea] <http://dds-d.cepal.org/compromisos/index.php>.

<sup>6</sup> Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, las distintas ediciones del *Panorama Social de América Latina* [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>.

## Bibliografía

- Bárcena, A. (2019), "Agenda 2030 y América Latina y el Caribe: urgencia en un punto crítico," Columna de opinión [en línea] <https://www.cepal.org/es/articulos/2019-agenda-2030-america-latina-caribe-urgencia-punto-critico>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2019b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/16-P), Santiago.
- (2019c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- (2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, septiembre.
- (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018c), *Informe de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe* (LC/CDS.2/4/Rev.1), Santiago, febrero.
- (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *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.
- (2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.







# Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe

- A. La persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza
  - B. Las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes, y la cultura del privilegio
  - C. Las brechas en el desarrollo de capacidades humanas —educación, salud y nutrición— y de acceso a los servicios básicos
  - D. Los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo
  - E. Un acceso aún parcial y desigual a la protección social
  - F. Una institucionalidad social en construcción
  - G. Un nivel de inversión social insuficiente
  - H. Nudos emergentes
- Bibliografía



## A. La persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza

Como se afirma en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es el principal desafío mundial y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. En una perspectiva multidimensional, la pobreza engloba la negación de opciones, de oportunidades y de participación efectiva en la sociedad, y es una de las expresiones máximas de la vulneración de los derechos. La interrelación entre las múltiples insuficiencias en lo referente al bienestar y los efectos acumulativos de la pobreza y la pobreza extrema no solo impactan en el desarrollo de las potencialidades de las personas y agregan nuevas vulneraciones a lo largo de su ciclo de vida, sino que también favorecen la reproducción intergeneracional de la misma, lo que hipoteca las bases de un desarrollo económico y social sostenible e inclusivo. Por tanto, la erradicación de la pobreza es central para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Según el *Panorama Social de América Latina, 2018* (CEPAL, 2019a), en 2017 el número de personas en situación de pobreza en América Latina llegó a 184 millones, equivalente al 30,2% de la población, al mismo tiempo que el número de personas en situación de pobreza extrema aumentó a 62 millones y llegó a representar el 10,2% de la población (véase el gráfico 1). De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, entre 2002 y 2014 la pobreza y la pobreza extrema se redujeron considerablemente en la región: la pobreza bajó del 44,5% al 27,8% y la pobreza extrema disminuyó del 11,2% al 7,8%, con un ritmo de caída más acelerado en la primera mitad del período. No obstante, entre 2015 y 2016 se registraron incrementos sucesivos de las tasas de pobreza (en las áreas urbanas) y pobreza extrema (tanto en las áreas urbanas como rurales), que representaron un retroceso significativo, sobre todo en el caso del segundo indicador. Las cifras de 2017 indican que se produjo un incremento adicional de la pobreza extrema (de 2 millones de personas, en términos absolutos) y una estabilización de la tasa de pobreza registrada en 2016.

### Gráfico 1

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes y millones de personas)

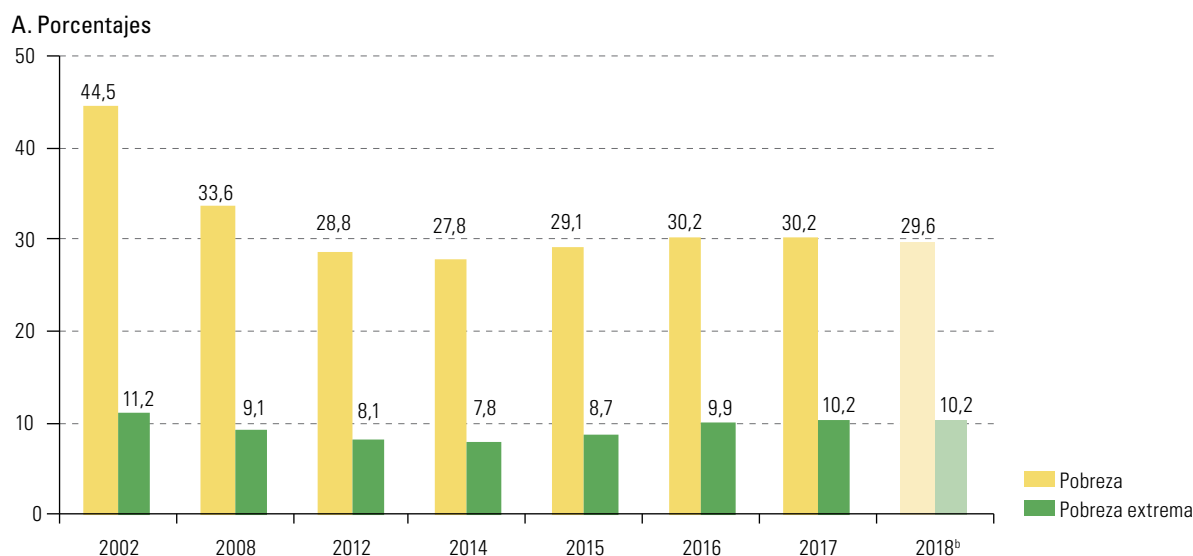
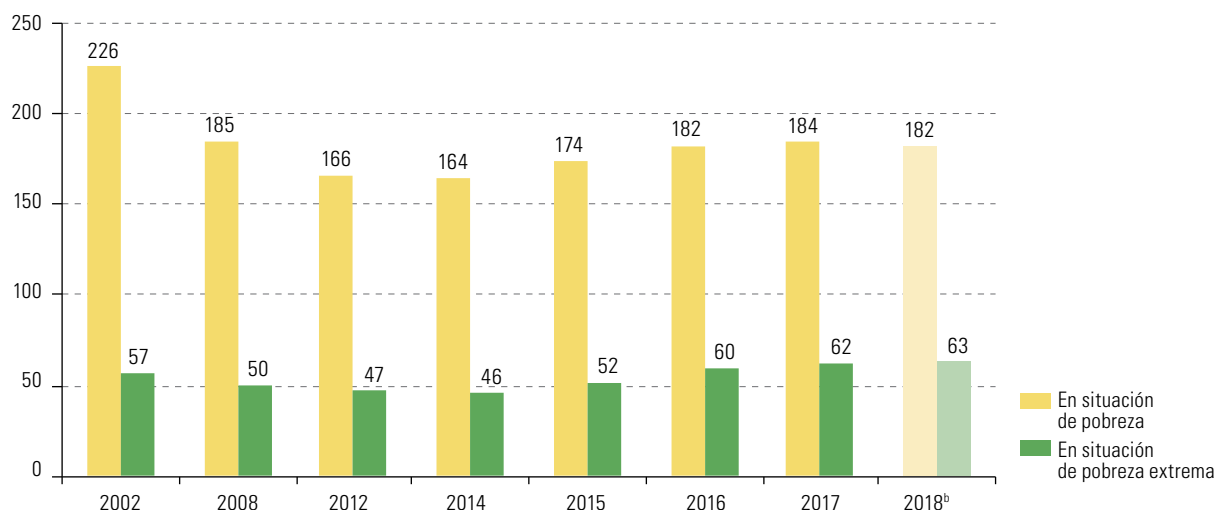


Gráfico 1 (conclusión)

## B. Millones de personas



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

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

<sup>b</sup> El dato de 2018 corresponde a una proyección.

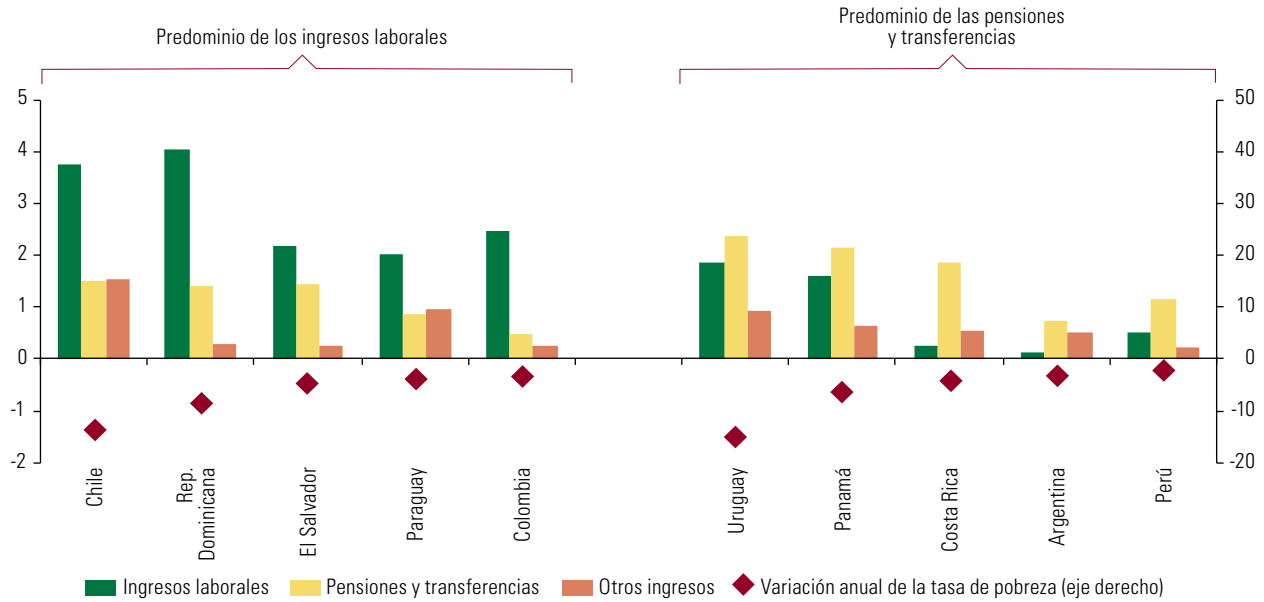
La tendencia registrada entre 2014 y 2017 en la región no fue homogénea en los distintos países; según la medición de la CEPAL, la mayoría de los países siguieron reduciendo la pobreza y la pobreza extrema, aunque a ritmos muy leves. Entre 2012 y 2017, la variación del ingreso medio de los hogares fue el efecto dominante en los países en que la pobreza disminuyó a un ritmo más acelerado (un 5% anual o más), en los que representó más de dos terceras partes del descenso total de la tasa de pobreza. Los ingresos de los hogares provienen de tres fuentes: el empleo, las pensiones contributivas y no contributivas, y transferencias monetarias y otros ingresos (como los provenientes de la propiedad de activos y el alquiler imputado por vivienda propia), incluidas las remesas de trabajadores migrantes. En algunos países el aumento del ingreso de los hogares pobres provino principalmente de la variación de los ingresos laborales. En otros países, las pensiones y las transferencias (públicas y privadas, incluidas las remesas) cumplieron un papel preponderante (véase el gráfico 2). Como ha señalado la CEPAL, esto “corrobora la importancia de dotar de más recursos a la población en situación de pobreza, combinando el fortalecimiento de los ingresos laborales con la provisión de transferencias y el fortalecimiento de los sistemas de protección social” (CEPAL, 2019a, pág. 86).

A pesar de la diversidad de las situaciones nacionales en lo referente a los niveles de pobreza, los países de la región comparten rasgos en común: tanto la pobreza como la pobreza extrema tienen una mayor incidencia entre las mujeres que entre los hombres; la pobreza tiene rostro de niño y niña (en 2017, un 46% de los niños, niñas y adolescentes menores de 15 años vivían en situación de pobreza, frente a un 30,2% en el caso del total de la población, y mientras que 1 de cada 10 personas está en situación de extrema pobreza, casi 1 de cada 5 niños está en esa grave situación), y su incidencia es más elevada entre las personas indígenas, la población afrodescendiente, las personas con discapacidad (véase el recuadro 1) y las que residen en el ámbito rural, donde la incidencia de la pobreza es más del doble de la que se registra en las áreas urbanas<sup>1</sup> (véase el gráfico 3). El imperativo de no dejar a nadie atrás implica visibilizar las brechas que existen entre diferentes grupos de población y áreas de residencia.

<sup>1</sup> En 2017, el 46,4% de los habitantes de las áreas rurales se encontraba en situación de pobreza, mientras que el 20,4% vivía en condiciones de pobreza extrema. En ese mismo año, en las áreas urbanas la pobreza era del 26,3% y la pobreza extrema llegaba al 7,8% (CEPAL, 2019a).

**Gráfico 2**

América Latina (10 países): variación anual del ingreso total per cápita de los hogares pobres, por fuente de ingreso, y variación anual de la tasa de pobreza, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

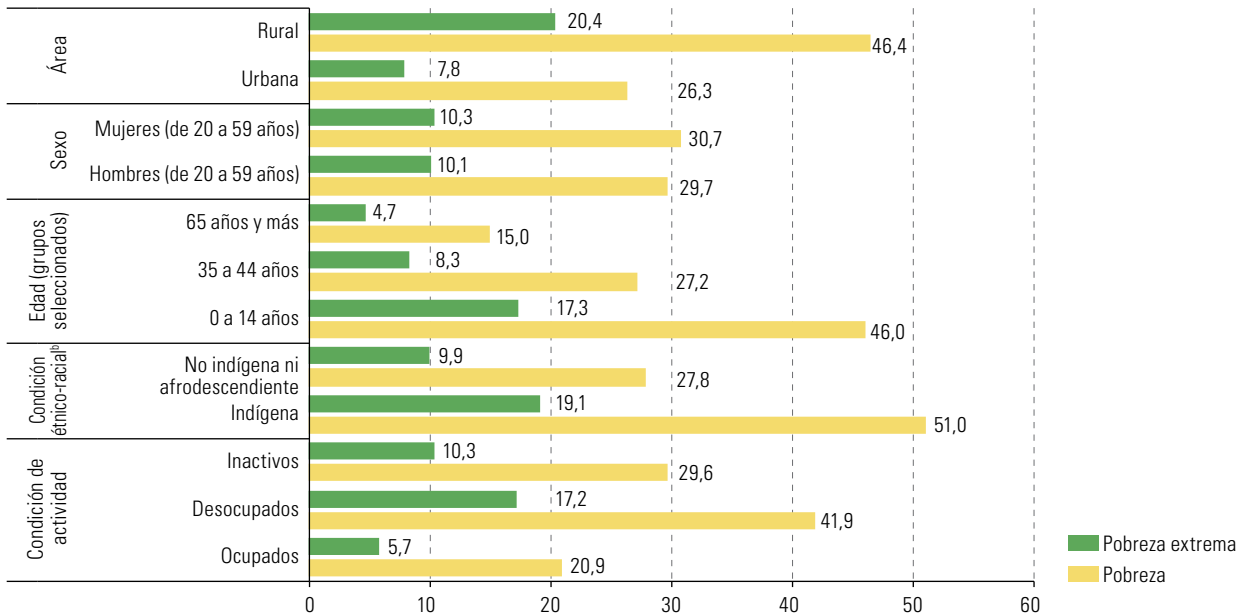


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los países se presentan ordenados, en cada grupo, de acuerdo con la variación anual de la tasa de pobreza. Los datos corresponden a 2012 y 2017, excepto en los casos de Chile (2011 y 2017), Panamá (2011 y 2017) y la República Dominicana (2012 y 2016).

**Gráfico 3**

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia y distintas características sociodemográficas, 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

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

<sup>b</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay.

**Recuadro 1****Discapacidad y pobreza**

La asociación entre pobreza y discapacidad es uno de los factores que subyacen a la persistente exclusión de esta población. Los estudios sobre la relación entre la discapacidad y la pobreza coinciden en que es una relación compleja e interdependiente, que opera a través de diversos canales y en diferentes niveles. La discapacidad es una causa y a su vez, en gran medida, una consecuencia de la pobreza. En términos generales, las personas que viven en situación de pobreza pueden tener un mal estado de salud y disponer de acceso limitado a servicios para tratar estos problemas, carecer de una nutrición adecuada, residir en viviendas precarias sin acceso a agua potable y saneamiento adecuado, desempeñar trabajos peligrosos y vivir en áreas donde pueden ser víctimas de violencia, todo lo cual puede aumentar su probabilidad de desarrollar alguna discapacidad. Asimismo, existen varios factores que pueden redundar en una mayor vulnerabilidad de la población con discapacidad a vivir en situación de pobreza. Desde un punto de vista de ciclo de vida, la exclusión de un niño o niña con discapacidad del sistema educativo repercute en bajos logros educativos, lo que perjudica sus posibilidades posteriores de acceder a un trabajo decente, con ingresos suficientes y acceso a la protección social. La inserción laboral de las personas con discapacidad también se ve afectada negativamente por la falta de accesibilidad en la vía pública y en los lugares de trabajo, así como por la discriminación y la persistencia de estereotipos negativos. Por otra parte, aun con un mismo nivel de ingresos, los hogares que tienen entre sus miembros a una persona con discapacidad deben incurrir en mayores gastos debido a los costos asociados a servicios de salud, rehabilitación y educación especializados, compra y mantención de dispositivos de asistencia, medicamentos y transporte, entre otros. Por último, cubrir las necesidades de cuidado de la persona con discapacidad puede obligar a algún miembro del hogar, frecuentemente una mujer, a retirarse del mercado laboral, lo que afecta los ingresos del hogar. Cuando no existen mecanismos de protección social para cubrir o subvencionar estos costos y necesidades, deben ser costeados por la familia, lo que puede agravar o provocar situaciones de pobreza.

**Fuente:** N. E. Groce y otros, "Poverty and disability: a critical review of the literature in low and middle-income countries", *Working Paper Series*, N° 16, Londres, septiembre de 2011; L. Cheshire, *Disability and Inclusive Development Centre*, University College London; H. Ullmann y B. Atuesta, "Las transferencias monetarias no contributivas: un instrumento para promover los derechos y el bienestar de la población infantil con discapacidad en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF), por aparecer, 2019.

Estudios de la CEPAL y de otras fuentes han evidenciado que la incidencia y la profundidad de la pobreza en las áreas rurales es sistemáticamente superior a la que se registra en los sectores urbanos (CEPAL, 2016b; Rossel, 2012; CEPAL, 2012b y 2012c, entre otros). Rossel (2012) destaca algunos factores que inciden en una mayor vulnerabilidad de la población rural a la pobreza. En primer lugar, las tasas de fecundidad tienden a ser más altas y por eso los hogares rurales tienden a ser más numerosos que los urbanos; al mismo tiempo, los hogares rurales pobres se destacan por su mayor número de integrantes en comparación con los hogares no pobres. Por otra parte, el embarazo en la adolescencia es más frecuente en la población rural que en la urbana, lo que también se asocia a la restricción de oportunidades y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Ello posiblemente responde a una combinación de múltiples déficits, vinculados al acceso a servicios educativos, las expectativas laborales y la ausencia o mayor debilidad de las políticas de salud sexual y reproductiva.

Estas tendencias, sumadas al hecho de que la población rural se encuentre en desventaja frente a la población urbana en otras dimensiones del bienestar, como el acceso a la educación, la salud y la protección social, tienen como resultado que la población rural esté expuesta a una mayor vulnerabilidad a la pobreza. Además, como los ejes de desigualdad se combinan y refuerzan, generando círculos de exclusión, la pobreza en el medio rural está también fuertemente asociada a la mayor presencia de población indígena, la que, como se ha visto, también tiende a estar expuesta a menores niveles de bienestar (CEPAL, 2016a y 2016b).

También es necesario tener en cuenta que, pese a los importantes avances logrados en la reducción de la pobreza desde comienzos de la década de 2000, una proporción considerable de la población vive con ingresos que no superan significativamente la línea de pobreza y, por tanto, se encuentra en situación de vulnerabilidad<sup>2</sup>, es decir, en riesgo de volver nuevamente a esta situación ante cualquier cambio en su balance

<sup>2</sup> Se considera vulnerable a la pobreza a la población cuyo ingreso per cápita es menor que 1,8 líneas de pobreza.

de ingresos y gastos, como los derivados de caídas del ciclo económico, desastres, desempleo o deterioro de las condiciones de trabajo, o problemas de salud, entre otros. Dado que una parte importante de los avances en la reducción de la pobreza que han tenido lugar en la región se han sostenido en una mejora de los ingresos laborales, la persistencia de brechas estructurales o el deterioro coyuntural en materia de indicadores del mercado de trabajo pueden tener un impacto directo sobre la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares<sup>3</sup>. En 2017, en la región, más de 54% de las personas se encontraban en situación de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza: en un extremo, se ubicaba el Uruguay, con algo más del 17% de las personas en esta situación, mientras que, en el otro extremo, en Honduras, casi el 79% de la población se encontraba en ella.

En este ámbito, la CEPAL ha destacado que un punto fundamental que se debe considerar en el diseño de políticas para la erradicación de la pobreza es la importancia de su articulación con políticas de largo plazo —tanto de desarrollo productivo y generación de trabajo decente como de aquellas que consagren garantías permanentes de protección social (CEPAL, 2018b)—. El desarrollo, a nivel nacional, de mediciones multidimensionales de la pobreza es una de las herramientas que cobran relevancia en este ámbito, dado que ellas permiten situar de mejor manera la oferta sectorial de tal forma que esta sea articulada y produzca mejoras simultáneas en el bienestar y en la posibilidad de desarrollo de las capacidades de las personas, con el propósito de aportar así a la atención de los requerimientos específicos de distintos grupos de la población y distintos territorios en el marco de estrategias integrales de superación de la pobreza, desde un enfoque de universalismo sensible a las diferencias.

## B. Las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes, y la cultura del privilegio

Los altos niveles de desigualdad existentes en la región conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad democrática (CEPAL, 2016a). Reducir significativamente la desigualdad es un compromiso mundial plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que reconoce la igualdad como un factor clave para la estabilidad internacional y la reducción de los conflictos. El compromiso expresado en la Agenda 2030 de que “nadie se quede atrás” refleja con claridad su vocación universalista e incluyente (CEPAL, 2018b y 2016c).

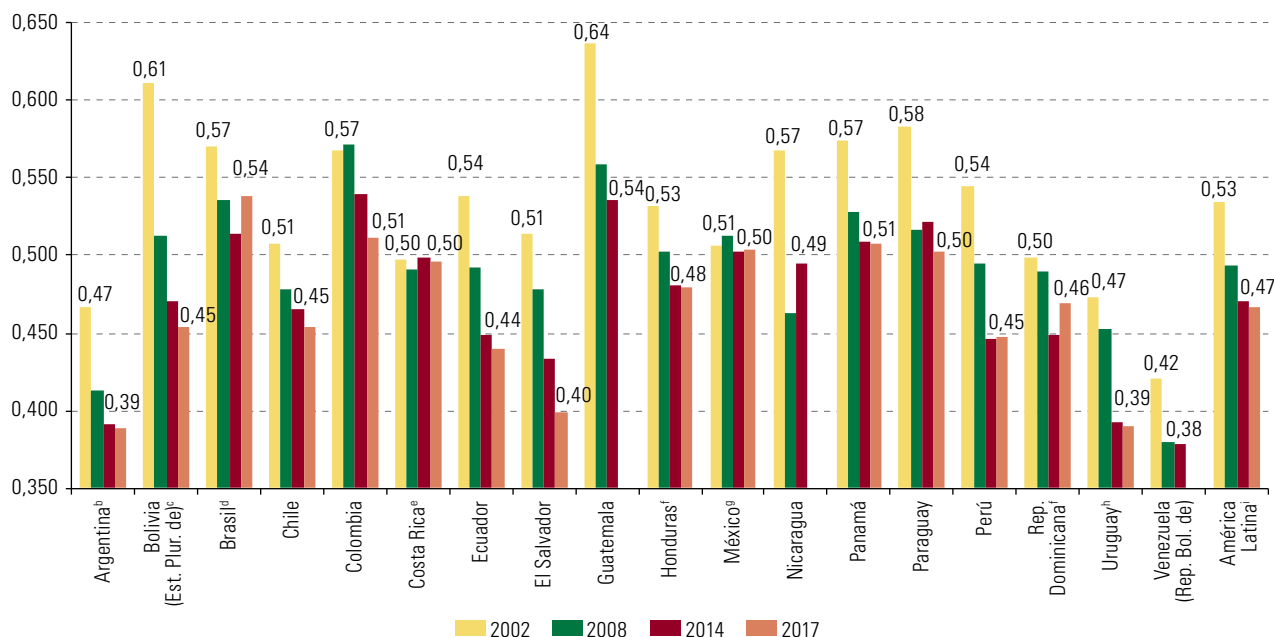
La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica (CEPAL, 2019a). Entre 2002 y 2017, la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, expresada mediante el índice de Gini, se redujo de 0,534 a 0,466, lo que es un resultado significativo. Sin embargo, el ritmo de la disminución entre los años 2014 y 2017 se ha enlentecido, como se aprecia en el gráfico 4 (CEPAL, 2019a), y, a pesar de los avances, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo.

En forma similar a lo ocurrido con relación a la pobreza, la reducción de la desigualdad de ingresos en este período obedece tanto a factores asociados al mercado de trabajo (disminución de las tasas de desempleo, aumento de las tasas de ocupación, aumento de la participación laboral femenina y mejora de los ingresos laborales en la parte baja de la distribución, relacionada en diversos países con el aumento de los salarios mínimos) como a los sistemas de protección social que se constituyen y se fortalecen en la región a partir de comienzos de la década de 2000. Por un lado, se amplía significativamente la cobertura de las pensiones contributivas, proceso asociado al aumento de la asalarización y de la formalización del trabajo y a cambios en la legislación laboral y de seguridad social (CEPAL, 2018e); por otro, se expanden las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas dirigidas a las familias de menores recursos, que han servido, además, para contener los deterioros distributivos y evitar mayores retrocesos en la lucha contra la pobreza en los años más recientes. Como se mencionó anteriormente, en el período más reciente, las pensiones y transferencias fueron de gran relevancia para la reducción de la pobreza en algunos países de la región, a pesar del aumento, en promedio, de los niveles de pobreza y del desempleo, y la interrupción del proceso de creciente formalización del trabajo (CEPAL, 2019a y 2018c).

<sup>3</sup> Justamente en 2015 (año en que se invirtió la tendencia a la disminución de la pobreza y de la extrema pobreza en la región) empezó a aumentar la tasa de desempleo, después de varios años de reducción, y se detuvo la tendencia a la formalización del trabajo.



Gráfico 4

América Latina (18 países): índice de Gini de desigualdad de los ingresos, 2002-2017<sup>a</sup>

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

<sup>a</sup> El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

<sup>b</sup> Total urbano.

<sup>c</sup> Las cifras de 2017 se refieren a 2015.

<sup>d</sup> Las cifras de 2017 no son comparables con las de años anteriores.

<sup>e</sup> Las cifras a partir de 2010 no son comparables con las de años anteriores.

<sup>f</sup> Las cifras de 2017 se refieren a 2016.

<sup>g</sup> Las cifras de 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

<sup>h</sup> Las cifras de 2002 corresponden al área urbana.

<sup>i</sup> Promedio simple calculado sobre la base de la información del año más cercano disponible para cada uno de los 18 países.

Asimismo, existe un progresivo reconocimiento de que las desigualdades no se refieren únicamente a la dimensión económica o de medios, sino que comprenden también la desigualdad en el ejercicio de derechos, en las capacidades, en los niveles de autonomía y en el reconocimiento recíproco. Partiendo de este concepto amplio, se plantea que, junto con las desigualdades asociadas al estrato socioeconómico (o clase social), las desigualdades de género, las étnicas y raciales, las territoriales y aquellas relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas conforman ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016a). Además, la situación de discapacidad, el estatus migratorio, la orientación sexual y la identidad de género son ejes adicionales que estructuran la desigualdad. En su permanencia y reproducción inciden diversos mecanismos de discriminación, estructurales e institucionales. La acumulación e interacción de las diversas formas de desigualdad crean un complejo cuadro de relaciones sociales en el que las múltiples discriminaciones se expresan 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, 2016a), que se manifiestan en todos los ámbitos del desarrollo social inclusivo, como el acceso y la calidad de la educación, la salud, el trabajo decente, la infraestructura básica, la protección social y la posibilidad de vivir una vida libre de violencia.

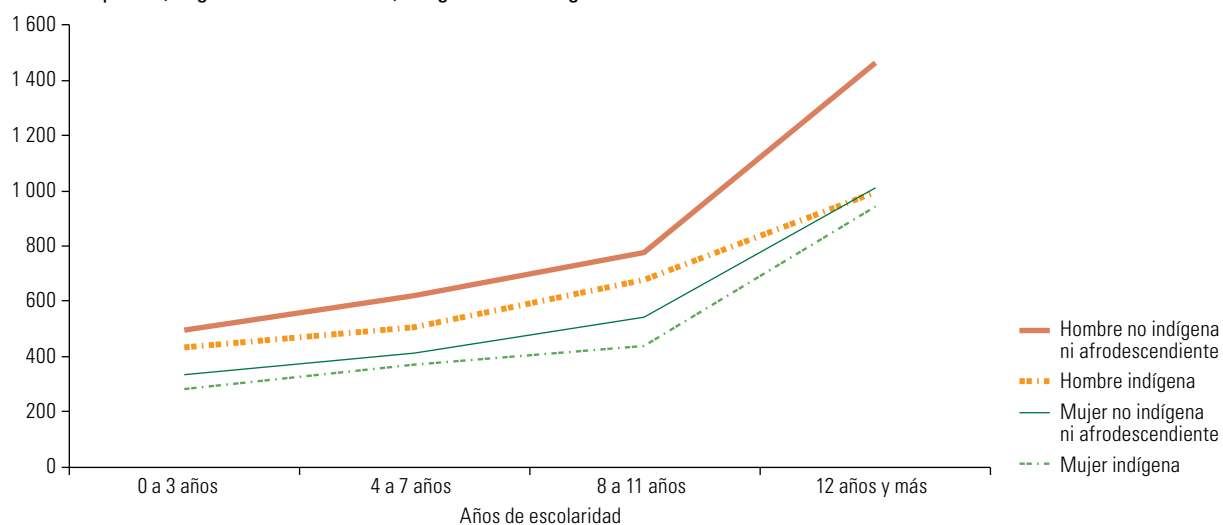
Aunque en las últimas décadas se han reducido en la región indicadores de desigualdad en diversos ámbitos y se ha avanzado en diferentes dimensiones de la inclusión social, como el derecho a la educación y a la salud y el acceso a infraestructura básica (agua, saneamiento, electricidad e Internet), persisten importantes desigualdades, en términos tanto de la cobertura de los servicios referidos a esos derechos, como de su calidad, que es insuficiente y segmentada. En el esfuerzo de avanzar en materia de igualdad, es preocupante que en la región persistan profundas segmentaciones de las prestaciones y la cobertura, que también se evidencian en las grandes diferencias en la calidad de los servicios a los que acceden los diferentes grupos poblacionales, así como en sus posibilidades de inclusión laboral y acceso al trabajo decente.

Un ejemplo claro del entrecruzamiento de las desigualdades de género y las desigualdades étnico-raciales se puede visualizar en el gráfico 5. En él se evidencia que los retornos educacionales en términos de ingreso laboral de las mujeres con relación a los hombres y de las personas indígenas y afrodescendientes con relación a las no indígenas ni afrodescendientes son significativamente inferiores. En otras palabras, el gráfico muestra que, con los mismos niveles de escolaridad, las mujeres, las personas indígenas y afrodescendientes y, especialmente, las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes reciben ingresos laborales significativamente inferiores. Asimismo, puede observarse que esa diferencia es más significativa entre aquellos que cuentan con más de 12 años de educación (CEPAL, 2018c). Lo anterior expresa la persistencia de mecanismos tanto de discriminación como de segmentación ocupacional por género y condición étnico-racial en el mercado de trabajo (CEPAL, 2016a)

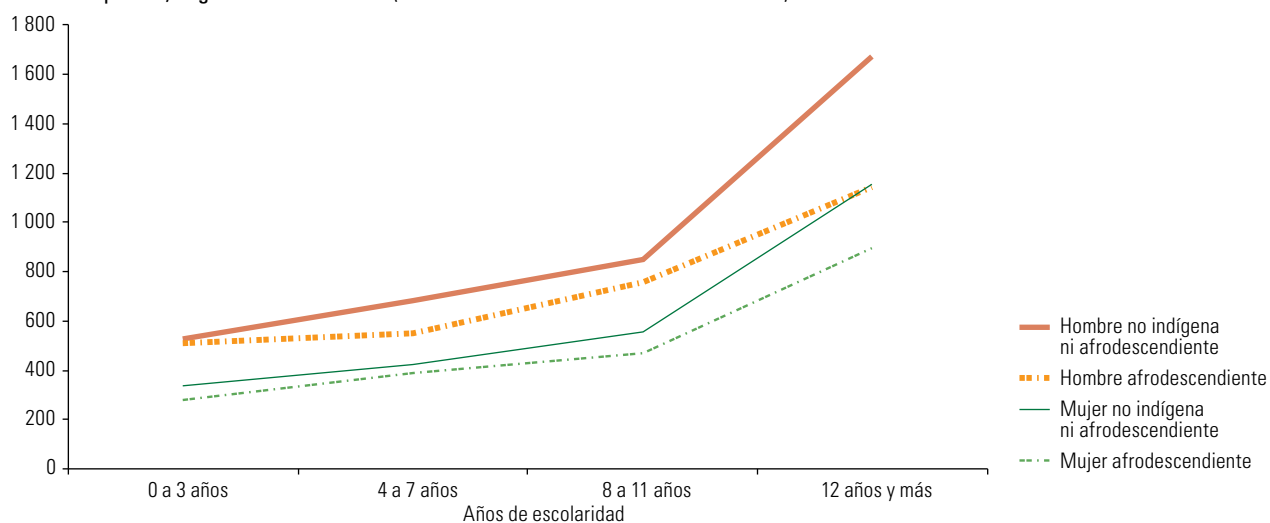
**Gráfico 5**

América Latina (países seleccionados): ingresos laborales mensuales medios de los ocupados de 15 años y más, por sexo, condición étnico-racial y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2015  
(En dólares de 2010 en paridad de poder adquisitivo)

**A. Nueve países, según condición étnica, indígena o no indígena<sup>a</sup>**



**B. Cuatro países, según condición racial (afrodescendiente o no afrodescendiente)<sup>b</sup>**



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

<sup>a</sup> Se incluyen: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Ecuador (2016), Guatemala (2014), México (2016), Nicaragua (2014), Perú (2016) y Uruguay (2016).

<sup>b</sup> Se incluyen: Brasil (2015), Ecuador (2016), Perú (2016) y Uruguay (2016).

La desigualdad social en la región está asentada en una estructura productiva altamente heterogénea y poco diversificada y en una cultura del privilegio, heredada de un pasado colonial y esclavista, que es un rasgo histórico constitutivo de las sociedades latinoamericanas y que se reproduce en instituciones, prácticas establecidas y valores. El concepto de cultura del privilegio hace referencia a un sistema de valores que refuerza y reproduce en la sociedad un orden jerárquico establecido sobre la base de la condición racial o étnica, la posición económica, la filiación política o la herencia sanguínea de grupos de la población que tienen ventajas sobre el resto. La cultura del privilegio naturaliza las jerarquías sociales y las profundas asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos, operando como un obstáculo mayor a la igualdad en todas sus dimensiones (CEPAL, 2018c). Para superar esta cultura del privilegio se requiere nutrir y potenciar una cultura de igualdad de derechos, mediante políticas e instituciones que actúen en favor de la igualdad, una activa participación ciudadana, el combate a todas las formas de racismo y discriminación, el desarrollo local y territorial equilibrado y sostenible, y la visibilización, el reconocimiento y la valoración de las diferencias. Es importante considerar la dimensión cultural de la desigualdad y del desarrollo, porque lo que se necesita son cambios profundos que se pueden moldear desde la política y las políticas, pero requieren transformaciones más fundamentales y en plazos más largos, que al mismo tiempo den mayor sostenibilidad a los procesos de desarrollo.

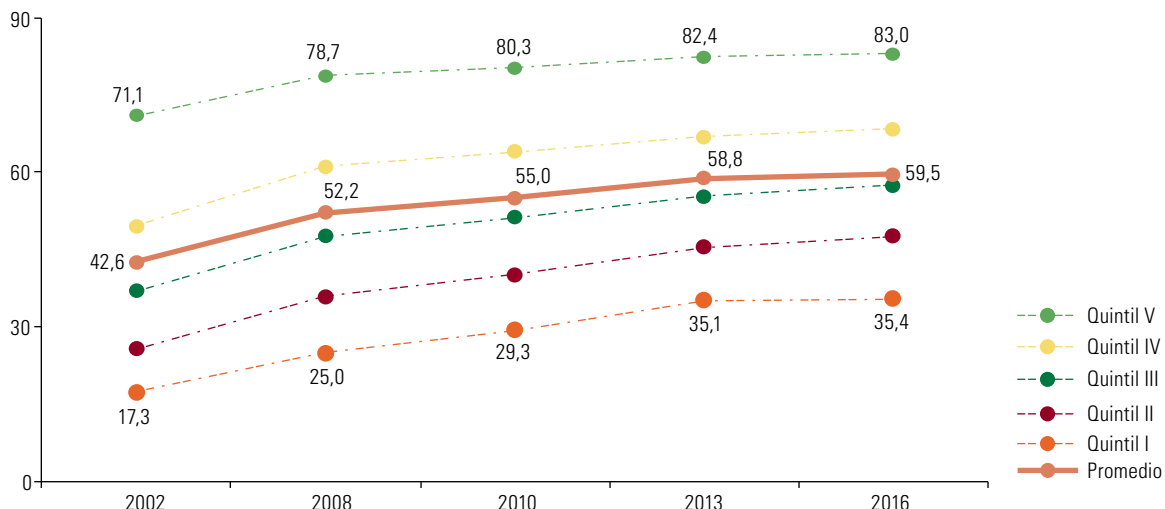
## C. Las brechas en el desarrollo de capacidades humanas —educación, salud y nutrición— y de acceso a los servicios básicos

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha experimentado importantes avances en los ámbitos de capacidades humanas como la salud y la educación, así como de acceso a vivienda, servicios básicos (agua potable, electricidad y saneamiento) e Internet; sin embargo, persisten brechas que obstaculizan el pleno y sano desarrollo de todas las personas, razón por la cual cerrar dichas brechas es un imperativo ineludible para el desarrollo social inclusivo y para el desarrollo sostenible en general. En la primera parte de esta sección, se abordan las brechas en el desarrollo de capacidades humanas, especialmente en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición, y en la segunda parte se profundiza en el acceso a los servicios básicos.

Puesto que el acceso a una educación de calidad es un eje clave para la inclusión social y también un eslabón crucial para la inclusión laboral y el aumento de la productividad, progresar en este ámbito está asociado a la reducción de la pobreza y la desigualdad, la mejora de indicadores de salud y las posibilidades de acceso a un trabajo decente, a la movilidad social ascendente y a la ampliación de la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía. A modo de ejemplo, puede mencionarse que 6 de cada 10 jóvenes latinoamericanos de entre 20 y 24 años han concluido la educación secundaria, rendimiento que muestra una mejora desde comienzos de la década de 2000, pero que aún debe ampliarse decididamente para universalizar la conclusión de este nivel educativo, fortaleciendo las estrategias para prevenir la temprana deserción del sistema escolar. Además del hecho de que, en promedio, el 40% de los jóvenes de ese tramo de edad no concluyeron la educación secundaria, existe, en ese resultado, una brecha promedio de 48 puntos porcentuales entre los jóvenes del quintil de ingresos superior y los del quintil de ingresos inferior (véase el gráfico 6). Por otra parte, la educación superior sigue reservada para una proporción reducida de la población: en promedio, en 2016, mientras que más de un 40% de los jóvenes de entre 25 y 29 años del quintil de mayores ingresos concluyeron al menos cuatro años de educación terciaria, solo el 3,6% de quienes pertenecen al quintil de menores ingresos alcanzaron ese nivel (CEPAL, 2019a) (véase el gráfico 7). Los países del Caribe, por su parte, también han alcanzado notables avances en la cobertura de la educación primaria y secundaria, aunque, al igual que en América Latina, el acceso a la educación terciaria es muy limitado (CEPAL, 2019a).

**Gráfico 6**

América Latina (18 países): jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria, según quintiles de ingreso, 2002-2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

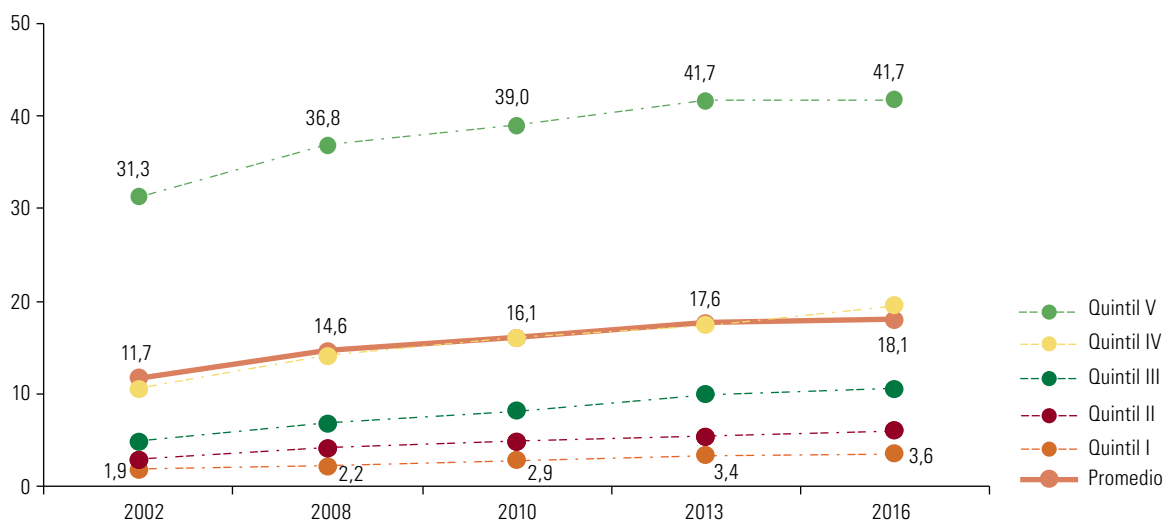


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

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

**Gráfico 7**

América Latina (18 países): jóvenes de entre 25 y 29 años que concluyeron la educación terciaria (cuatro años de estudio), según quintiles de ingreso, 2002-2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

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

A estas brechas se suman las que se generan por diferencias de origen étnico-racial. A pesar de que los avances en materia de logros educativos de la población indígena han sido muy importantes, en los cinco países de la región que disponen de esta información<sup>4</sup> el porcentaje de jóvenes indígenas de entre 20 y 24 años que han concluido la educación secundaria es significativamente inferior al de jóvenes no indígenas ni afrodescendientes que lo han conseguido, con diferencias de alrededor de 15 puntos porcentuales en el caso de los hombres y de 20 puntos porcentuales en el de las mujeres (CEPAL, 2017b). Adicionalmente, la combinación de los ejes de desigualdad social refuerza círculos de exclusión y, por ejemplo, las mujeres indígenas han progresado en menor medida que los hombres indígenas (contrariamente a lo que ha ocurrido en los promedios regionales generales).

El principal problema en muchos de los países de la región no se limita a la exclusión del sistema educativo, sino que surge a partir de una segmentación socioeducacional en que se ofrecen oportunidades diferenciadas para permanecer en el sistema escolar y acceder a un nivel adecuado de aprendizajes y beneficios. El sistema ofrece una formación homogénea en lugar de atender las necesidades heterogéneas y específicas de los alumnos. La calidad de la oferta educativa en la región es uno de los déficits fundamentales para la formación de las capacidades humanas. Las diversas mediciones estandarizadas que se realizan a nivel internacional muestran resultados preocupantes para los países de la región, que presentan débiles logros en competencias básicas como la lectura y la aritmética, que hoy, junto con las habilidades digitales, representan las habilidades mínimas de alfabetización de la población. Además, los resultados son muy desiguales. A pesar de los mayores logros educativos que, en promedio, exhiben las mujeres en términos de años de educación alcanzados, todavía hay diferencias marcadas por sexo en términos de resultados de aprendizaje, lo que perjudica las trayectorias de las mujeres. En promedio, las niñas rinden mejor en las mediciones de lectura y los niños obtienen mejores resultados en las mediciones de matemática y ciencias, lo que influye en los campos de estudio y de inserción laboral de sus trayectorias futuras (CEPAL, 2019a).

La estrecha vinculación que existe entre la educación y las oportunidades presentes y futuras que tienen las personas para acceder a mejores condiciones sociales, económicas, laborales y culturales hace de esta dimensión uno de los principales nudos críticos para reducir las desigualdades y avanzar en el desarrollo social inclusivo. Este tema ha adquirido particular relevancia en años recientes, como un aspecto clave del paradigma de la igualdad, desde la perspectiva de la reducción de las brechas (en lo que se refiere a acceso, logros educativos y calidad de la educación) tanto para el pleno ejercicio de los derechos, a la educación y al ejercicio de la ciudadanía, como para el aumento de la productividad y el desarrollo de procesos de cambio de la estructura productiva. Ello se materializa tanto en la construcción de capacidades transversales como en la atención a las nuevas demandas asociadas al cambio tecnológico. Fortalecer la educación, garantizando el acceso a servicios de alta calidad y poniendo atención a las desigualdades y necesidades territoriales, es clave desde la primera infancia, etapa de especial relevancia, porque es el período en que se sientan las bases para el futuro desarrollo de las personas y en que convergen riesgos en áreas tan sensibles para el desarrollo como la salud y la nutrición, la estimulación temprana y la educación, así como la posibilidad de crecer y desenvolverse en entornos familiares y comunitarios seguros y de apoyo. En este mismo sentido, es fundamental avanzar más decididamente en la transversalización tanto de una perspectiva de género como de una perspectiva intercultural y de valoración de la diversidad en la educación, para que los sistemas educativos contribuyan a desactivar las relaciones y las posiciones asimétricas en la sociedad (CEPAL, 2019a) y se dé cabida en ellos al valor que pueden aportar el conocimiento y el desarrollo cultural de distintos grupos y poblaciones.

Otro aspecto clave para potenciar el desarrollo máximo de las personas y así contribuir al desarrollo sostenible y equitativo es garantizar el acceso a servicios de salud de calidad y a una nutrición saludable y suficiente. Para asistir a la escuela y lograr un buen rendimiento en ella, trabajar con buen desempeño, cuidar o alimentar a una familia, se requiere de un nivel adecuado de salud y nutrición. La salud desempeña un papel fundamental en la reducción de la pobreza, ya que una buena salud aumenta la productividad laboral de una persona, su nivel de logro educativo y sus ingresos (CEPAL, 2018c). El acceso a controles y prestaciones de

<sup>4</sup> Promedio simple, sobre la base de información de las encuestas de hogares de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2013), el Brasil (2001 y 2014), Chile (2003 y 2013), el Ecuador (2002 y 2014) y Guatemala (2002 y 2014).

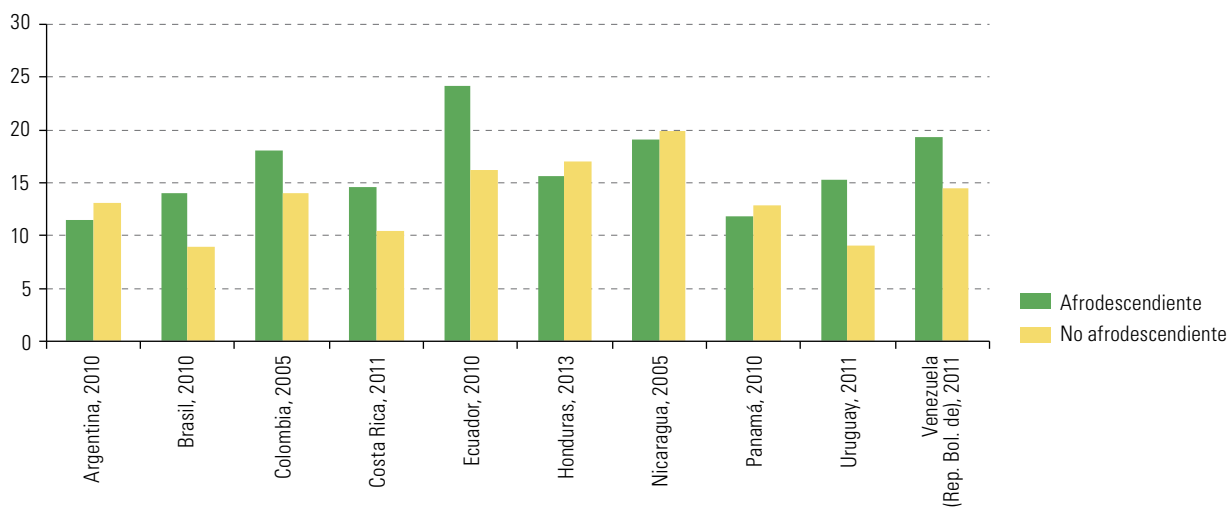
salud de calidad en los primeros años de vida y en la infancia aporta de manera crítica al desarrollo cognitivo, físico y afectivo, así como a la adopción de buenos hábitos que tienen efectos en la salud a largo plazo. Las necesidades y desafíos que enfrentan las personas en materia de salud van cambiando a lo largo de la vida y por lo mismo se requieren políticas de salud que incorporen un enfoque de ciclo de vida respecto a las distintas necesidades de prevención, detección precoz y tratamiento oportuno, para así generar círculos virtuosos que promuevan buenos hábitos de salud y nutrición (CEPAL, 2018b).

Aunque es indiscutible que los indicadores de salud (tanto de acceso como de resultados) han mejorado, la región aún enfrenta grandes desafíos en lo que se refiere a la población en su conjunto, al mismo tiempo que algunos grupos de la población experimentan desventajas evidentes en su acceso a la atención oportuna y a servicios de calidad con una perspectiva territorial. Por ejemplo, la mortalidad infantil, indicador sintético de la salud de la población, refleja de manera muy clara las desigualdades que experimentan los niños indígenas y afrodescendientes en América Latina desde el inicio de la vida: en 2010 la mortalidad infantil estimada de la población afrodescendiente de los países que contaban con esa información variaba entre 10 y 26 por cada mil, y en algunos países llegaba a ser hasta 1,6 veces mayor que la registrada en el caso de los niños no afrodescendientes (CEPAL, 2017d). La tasa de mortalidad entre los niños indígenas (29,4 por cada mil), en tanto, casi duplica la de los niños no indígenas (16,3 por cada mil) (CEPAL, 2017b).

Por otro lado, el embarazo y la maternidad en la adolescencia es uno de los retos que no ha obtenido una respuesta apropiada por medio de las políticas educativas, de salud, de infancia y de juventud. En la región, la fecundidad en adolescentes es mayor que la esperada en vista de sus niveles bajos de fecundidad total, su condición de región de ingresos medios, sus altos niveles de urbanización y el grado de inserción de las mujeres en el sistema escolar. La fecundidad en adolescentes es extremadamente desigual entre grupos socioeconómicos y las adolescentes que viven en situación de pobreza presentan niveles de fecundidad muy elevados, en comparación con otras poblaciones (Trucco y Ullmann, 2015). Lo mismo ocurre en el caso de la población rural en comparación con la urbana, y de las personas indígenas y afrodescendientes en comparación con las no indígenas ni afrodescendientes (CEPAL/UNICEF, 2018; CEPAL, 2017d). La información disponible muestra que, en seis de los diez países de los que se cuenta con información, las tasas de maternidad en la adolescencia de la población afrodescendiente son en promedio 1,4 veces mayores que las de la población no afrodescendiente (véase el gráfico 8).

### Gráfico 8

América Latina (10 países): proporción de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, por condición racial, alrededor de 2010  
(En porcentajes)



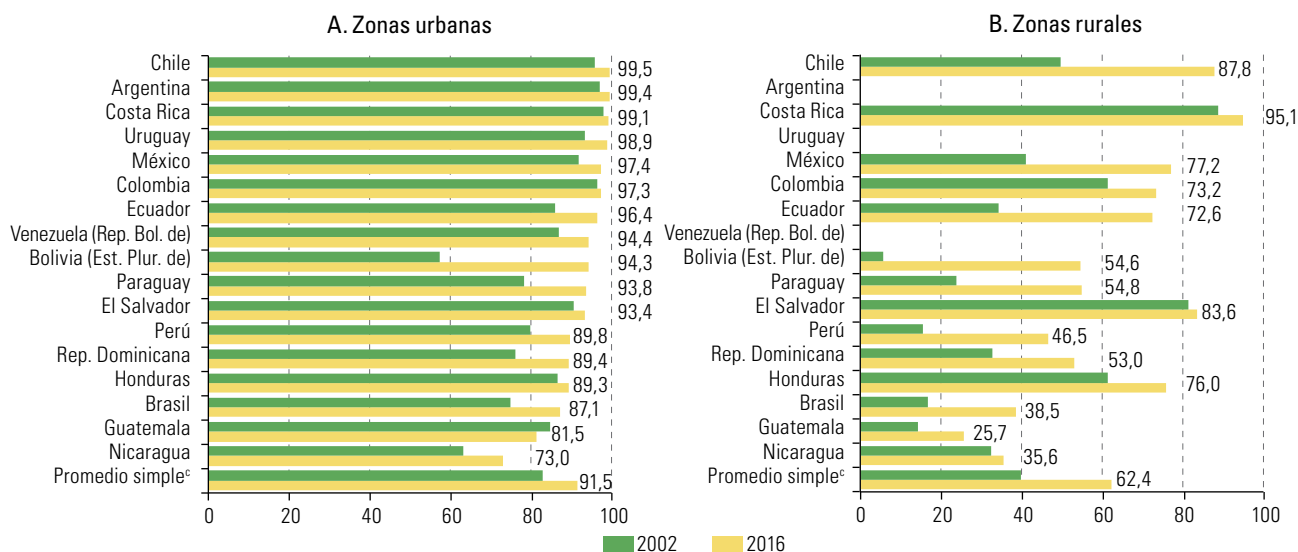
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales por medio de REDATAM 7.

Una vía para reducir desigualdades y avanzar hacia el pleno goce del derecho a la salud es lograr la universalización del acceso a servicios de salud de calidad, atendiendo las diversas barreras que se sobreponen —económicas, geográficas, culturales, lingüísticas, actitudinales, de accesibilidad, entre otras— y que limitan el acceso efectivo a los servicios de salud (CEPAL, 2018b). Sin embargo, a pesar de que varios países cuentan *de jure* con sistemas universales de salud, la cobertura real es débil debido a problemas de financiamiento y suficiencia de servicio, lo que representa un obstáculo central para avanzar en el logro de la igualdad. Desde la mirada de la igualdad, preocupa que persista una elevada fragmentación y superposición de las prestaciones y de la cobertura de salud, que se evidencian en las grandes disparidades que existen en la calidad de los servicios a los que acceden distintos grupos de población. Generalmente, los sistemas de salud en América Latina se organizan alrededor de servicios del sector público para las personas en situación de pobreza, servicios del seguro social para los trabajadores formales y servicios privados para los que pueden pagarlos (Titelman, Cetrángolo y Acosta, 2015). De esta manera, los sistemas de salud se mantienen segregados y patentemente desiguales, al ofrecer servicios diferentes y de distinta calidad a diferentes grupos poblacionales.

Por otra parte, el acceso y la cobertura de otros servicios básicos son también centrales para el desarrollo de capacidades de las personas. No obstante los importantes avances logrados, persisten brechas de acceso a infraestructura básica (electricidad, agua potable y saneamiento), así como a la vivienda y a Internet (aspecto que será discutido en detalle más adelante), que reproducen y amplifican otras desigualdades. La cobertura de los servicios de agua y saneamiento, indispensables para que la población pueda gozar de buena salud y prevenir enfermedades transmisibles, es más alta en los hogares del quintil de mayores ingresos que en los del quintil de menores ingresos (CEPAL, 2018d). Como ejemplo, puede mencionarse que las disparidades en materia de saneamiento entre zonas urbanas y rurales, aunque han disminuido, aún son muy marcadas en la región (véase el gráfico 9) (CEPAL, 2018c; Jones, Camarinhas y Gény, 2019).

### Gráfico 9

América Latina (17 países): personas con acceso a fuentes adecuadas de saneamiento, según zona geográfica, alrededor de 2002 y 2016<sup>a b</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> La información disponible del año más antiguo (alrededor de 2002) corresponde a: Argentina, Chile y Paraguay, 2003; Colombia, 1999; Costa Rica, 2004; Ecuador, El Salvador y Nicaragua, 2001; Guatemala, 2000; Honduras, 2007, y República Dominicana, 2005. Los países se presentan ordenados según el nivel de acceso en las zonas urbanas en el último año con información disponible.

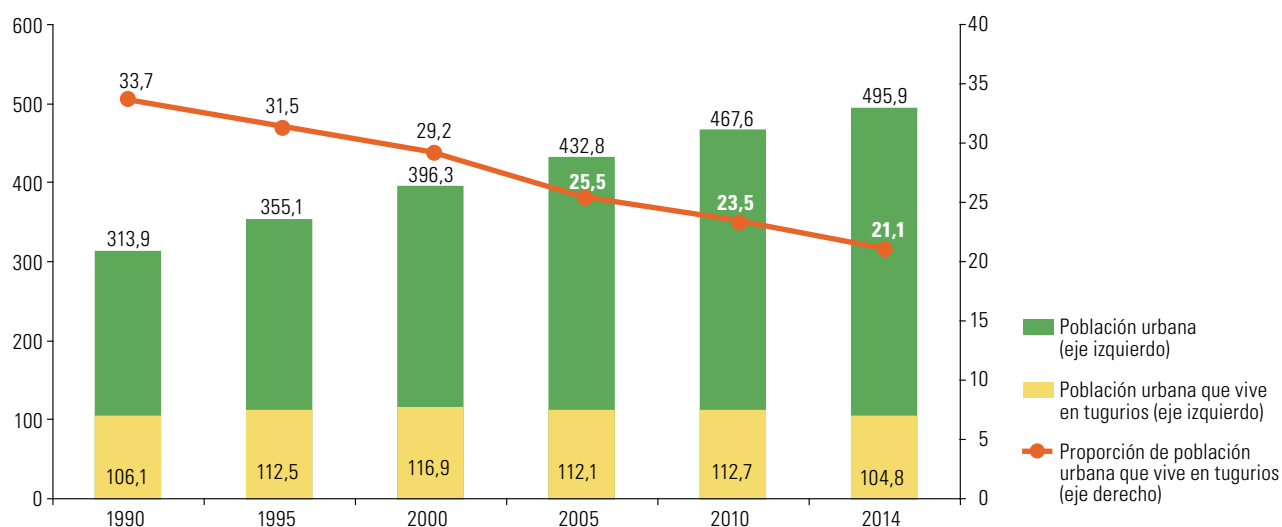
<sup>b</sup> Corresponde al total nacional.

<sup>c</sup> No incluye datos de la Argentina, el Uruguay ni Venezuela (República Bolivariana de).

Como se observa en el gráfico 9, uno de los ejes más claros de la desigualdad en términos de acceso a servicios es la heterogeneidad territorial entre zonas urbanas y zonas rurales. Las brechas de acceso a la vivienda y la infraestructura básica también se manifiestan dentro de las zonas urbanas y son visibles en los tugurios y asentamientos informales con viviendas inadecuadas (Martínez y Jordán, 2009; ONU-Hábitat/CAF, 2014). La llamada “brecha urbana” traduce las distancias del crecimiento desigual, generando segmentaciones territoriales en relación con el acceso a bienestar dentro de las propias ciudades. En el Caribe se observa que, además de las desigualdades de acceso a los servicios, la población que vive en tugurios, asentamientos informales y viviendas inadecuadas está a menudo más expuesta a mayores problemas ambientales y a los riesgos relacionados con el cambio climático. Los factores de riesgo incluyen la falta de calidad de la vivienda, la falta de servicios básicos y una ubicación deficiente en relación con el acceso a servicios (Jones, Camarinhas y Gény, 2019). A pesar de que el porcentaje de la población de la región que vive en estas condiciones ha disminuido de manera considerable (véase el gráfico 10), se mantiene una cantidad de algo más de 100 millones de personas que viven en este tipo de asentamientos (CEPAL, 2018c).

### Gráfico 10

América Latina y el Caribe: población urbana que vive en tugurios, 1990-2014  
(En millones de personas y porcentajes de la población urbana)



**Fuente:** Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), “Global Urban Indicators Database”, Nairobi [base de datos en línea] <https://unhabitat.org/books/global-urban-indicators-database/>.

La calidad de las viviendas suele estar asociada a la concentración de la pobreza urbana, por lo que los déficits habitacionales suelen confluir con otros indicadores de pobreza y carencias, generando espacios urbanos de exclusión y vulnerabilidad multidimensionales (Jordán, Riffo y Prado, 2017). La vivienda cumple un papel muy relevante frente a un variado espectro de necesidades de los miembros de un hogar; algunas de protección física, muy importantes para la salud y la prevención de enfermedades, y otras más subjetivas, asociadas al bienestar, la privacidad y la intimidad, así como la provisión de espacios necesarios para el desarrollo en las distintas etapas del ciclo de vida (Kaztman, 2011). Así, en la infancia los espacios y las oportunidades para el juego y los estudios son fundamentales; en la juventud, la posibilidad de acceder a una vivienda propia marca las oportunidades de emancipación.

Por otra parte, dadas las transformaciones tecnológicas aceleradas y su irrupción en los distintos ámbitos de la vida de las personas, el acceso a servicios más avanzados, como la infraestructura digital y las oportunidades de conexión a Internet, es cada vez más importante para las oportunidades de desarrollo de capacidades y de participación plena en la sociedad y en el mercado de trabajo (CEPAL, 2019a). El despliegue de redes de



banda ancha móvil que irrumpió con fuerza en la última década ha mejorado la conectividad y permitido la ubicuidad de los usuarios de las tecnologías digitales, pero el acceso de la totalidad de la población aún está lejos de ser una realidad. El nivel de conectividad de los hogares en las zonas urbanas es, en promedio, seis veces mayor que en las zonas rurales, con una gran variación entre un país y otro (CEPAL, 2019a). La tendencia es también desigual según los ingresos económicos del hogar. Garantizar el acceso a las tecnologías es una condición necesaria, pero está lejos de ser suficiente para que estas tengan una incidencia significativa en la vida de las personas y las comunidades. Como se discutirá en mayor detalle más adelante, es vital contribuir a la formación de habilidades digitales que permitan a la población aprovechar el potencial de las tecnologías y no quedar excluida de estas nuevas dinámicas de la sociedad.

## D. Los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo

Entre los ámbitos de la sociedad que producen, exacerbaban o disminuyen desigualdades, el mundo del trabajo tiene un peso decisivo. Según ha destacado la CEPAL (2010, 2014a, 2016a y 2017a), el trabajo es la llave maestra para la igualdad, el desarrollo personal y el crecimiento económico. El empleo productivo y de calidad y el trabajo decente son elementos centrales para el desarrollo social inclusivo y un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, dignidad personal y ejercicio de la ciudadanía, como se ha reafirmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en especial en su Objetivo 8: “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

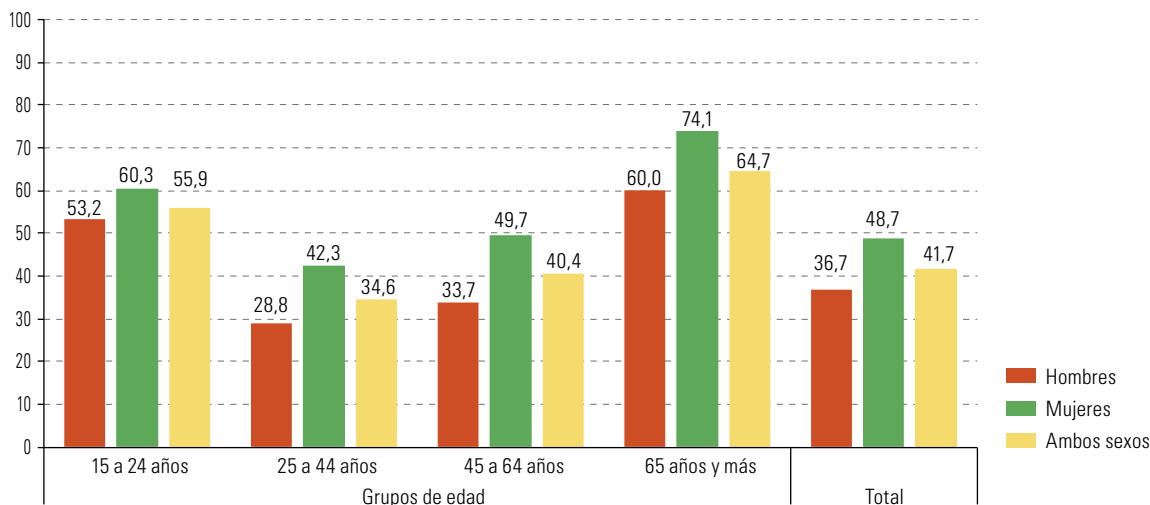
La generación de oportunidades de trabajo decente, con remuneraciones que al menos alcancen los niveles definidos por los salarios mínimos nacionales y superen las líneas de pobreza, con acceso a derechos laborales (incluida la libertad de organización sindical y de negociación colectiva) y a la protección social, con jornadas adecuadas, ejercido en ambientes de trabajo seguros y libres de todas las formas de discriminación, permite traducir el crecimiento económico y la productividad en mayor inclusión social, menos desigualdad y mayor bienestar para las personas y los hogares. Al contrario, la falta de acceso al trabajo decente es un factor determinante de la pobreza y las desigualdades sociales.

La estructura y las dinámicas de los mercados de trabajo en la región siguen caracterizándose por altos déficits en su capacidad de generar empleos productivos y trabajo decente, y por sus profundas desigualdades de género, raza y etnia y edad. En 2016, en América Latina, el 41,7% de las personas ocupadas recibían ingresos laborales inferiores a los salarios mínimos nacionales, y este porcentaje era especialmente elevado entre las mujeres jóvenes (60,3%) y mayores (74,1%) (véase el gráfico 11) (CEPAL, 2019a).

En la región, los mercados laborales son el eslabón entre una estructura productiva altamente heterogénea y con alto peso de sectores de baja productividad y una alta desigualdad del ingreso de los hogares. En América Latina, los ingresos de los ocupados en sectores de baja productividad no alcanzan a la mitad de los que perciben los ocupados en los sectores de productividad media y alta (CEPAL, 2018e), y en 2017 la tasa de pobreza entre las personas ocupadas en empleos de baja productividad (30,4%) triplicó la de los ocupados en empleos de alta productividad (11,3%) (véase el gráfico 12) (CEPAL, 2019a). Esta estructura también afecta la composición del empleo en la región, donde un alto porcentaje de la población está empleada en sectores de baja productividad. Este es un factor explicativo importante de la reproducción de la desigualdad de ingresos y de un acceso desigual a la regulación laboral y a la protección social asociada a los empleos formales.

**Gráfico 11**

América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más cuyos ingresos laborales promedio son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y tramos de edad, alrededor de 2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

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

**Gráfico 12**

América Latina (18 países): ocupados de 15 años y más en situación de pobreza, por tipo de inserción laboral, 2012-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La tasa de asalarización, si bien aumentó a nivel regional entre 2002 (56,3%) y 2015 (60,9%), se ha estancado en 2017 (60,2%) (CEPAL, 2019a) y existen marcadas diferencias según el estrato socioeconómico de los ocupados: la proporción de asalariados del primer decil de ingresos es de poco más de un tercio (37%), mientras que alcanza a más de 4 de cada 5 trabajadores (82%) en el décimo decil (CEPAL, 2018e). El vínculo de los trabajadores asalariados con sus empleadores debería estar regulado por la legislación laboral de los países y por tanto tiende a presentar mayores niveles de formalización contractual y prestaciones sociales. Sin embargo, la tasa de informalidad, incluso entre los asalariados, es elevada: de acuerdo con la CEPAL (2016d), el 42,8% de los trabajadores asalariados no contaban con contratos de trabajo alrededor de 2013. Según la OIT (2016), esa proporción se habría mantenido al menos hasta 2015.

Las brechas en el mercado laboral se asocian asimismo a las significativas desigualdades de género, raza, etnia, edad, territorio, situación de discapacidad y estatus migratorio, que constituyen ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016a). La brecha de género se manifiesta en las profundas barreras que enfrentan las mujeres en su inserción laboral ante la persistencia de la desigual división sexual del trabajo, en un escenario donde ellas asumen la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En 2017 la tasa de participación laboral de las mujeres (50,2%) seguía siendo muy inferior a la de los hombres (74,4%). Se observa asimismo que cuando las condiciones del mercado laboral son desfavorables, las mujeres se ven más afectadas que los hombres. Así, entre 2014 y 2017 la tasa de desempleo femenino aumentó 3,1 puntos porcentuales, llegando al 10,4%, mientras que la tasa de desempleo de los hombres se incrementó 2,3 puntos porcentuales, alcanzando el 7,6% (CEPAL, 2019a).

Por otra parte, diversos análisis han mostrado que en América Latina el desempleo afecta más a la población indígena y afrodescendiente, en especial, a las mujeres, lo que evidencia una vez más la interacción entre los ejes de la matriz de la desigualdad social. Ello se refleja en las brechas de ingresos laborales por hora trabajada que se observan entre las mujeres afrodescendientes y las mujeres indígenas en comparación con sus pares varones, así como con las mujeres y especialmente los hombres no indígenas ni afrodescendientes; esta diferencia se manifiesta incluso al mismo nivel educacional y aumenta significativamente entre aquellos que tienen 12 años o más de estudios (los ingresos promedio por hora de las mujeres afrodescendientes ocupadas mayores de 15 años en cuatro países de la región en 2014 eran de 6,5 dólares, en comparación con un valor de 8,3 dólares en el caso de los hombres afrodescendientes y 11,4 dólares en el caso de los hombres no afrodescendientes ni indígenas, tendencia similar a la ilustrada con los ingresos medios mensuales en el gráfico 5) (CEPAL, 2018c).

La participación laboral de los jóvenes es otro motivo de preocupación: las tasas de desempleo juvenil son mayores que las correspondientes a la población total en todos los países de la región. Por ejemplo, en 2016, en el promedio simple de diez países del Caribe, la tasa de desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años era del 20,6% en el caso de los hombres y el 33,4% en el de las mujeres (CEPAL, 2017a). Las dificultades de inserción laboral de la población más joven se acrecientan en función de los diversos ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social: por ejemplo, el desempleo de los jóvenes de mayores ingresos es en promedio tres veces inferior al de aquellos que pertenecen al quintil más pobre (CEPAL, 2014b). El proceso de transición de la escuela al mercado laboral es un desafío importante para la población joven y pone en evidencia una serie de barreras que se vinculan a las dificultades para finalizar el proceso educativo y para adquirir las habilidades necesarias para el mercado laboral y aquellas vinculadas a las responsabilidades de cuidado, que afectan desproporcionadamente a las mujeres, limitando con frecuencia su inserción laboral. Esto se manifiesta en la alta proporción de jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo. En América Latina, el porcentaje de jóvenes mujeres que no estudian ni están ocupadas (31,2%) es el triple que el de los jóvenes de sexo masculino en la misma situación (11,5%), en tanto que el porcentaje de jóvenes en esa situación en las áreas rurales (24,9%) es más alto que en las áreas urbanas (20%). Este indicador es también mayor entre las mujeres afrodescendientes (34%) que entre las mujeres no indígenas ni afrodescendientes (26%), los hombres afrodescendientes (15%) y los hombres no indígenas ni afrodescendientes (13%) (CEPAL, 2019a).

La falta de igualdad de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad constituye una de las causas subyacentes de la pobreza y de la exclusión de esta población y sus familias (CEPAL, 2019a). Si bien los bajos niveles educativos y la falta de formación profesional son aspectos primordiales, la inserción laboral

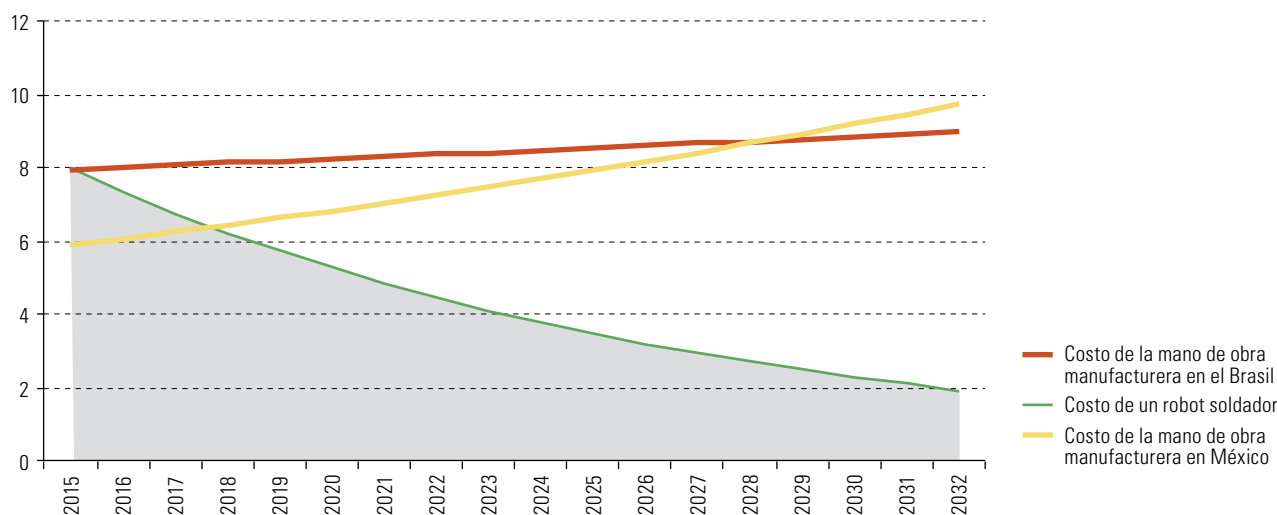
de las personas con discapacidad enfrenta múltiples barreras: desinformación, prejuicios y discriminación, falta de experiencia de las empresas en inclusión laboral de personas con discapacidad, ausencia de una cultura y una política inclusivas y falta de accesibilidad de la infraestructura, entre otras (CEPAL, 2017a). En cuanto a los migrantes, su situación actual en la región se caracteriza por una coexistencia de altos niveles de ocupación con múltiples brechas de inclusión en comparación con la población local, que se manifiestan en un desigual acceso al mercado laboral formal y a la afiliación a los sistemas de salud y pensiones (CEPAL, 2019a).

El trabajo infantil, a su vez, es una grave violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y representa una de las antítesis más claras de la noción de trabajo decente y un fuerte obstáculo para el desarrollo social inclusivo. Actualmente, alrededor de 10,5 millones de niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de trabajo infantil en América Latina (OIT/CEPAL, 2018). El trabajo infantil es producto y, a su vez, origen de cadenas de desigualdad que se expresan tanto en el presente como a lo largo del ciclo de vida de los niños, niñas y adolescentes que están en esa situación, afectando sus trayectorias educacionales y laborales futuras, obstaculizando el acceso a servicios y derechos básicos para su desarrollo integral y limitando sus opciones de participación plena y en igualdad de condiciones en las diversas esferas de la vida social. La incidencia del trabajo infantil es más elevada en la población infantil afectada por otras exclusiones: es mayor en las zonas rurales, y entre la población indígena y afrodescendiente (CEPAL, 2018b). Todo lo anterior pone en evidencia, una vez más, el entrecruzamiento de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina y el Caribe.

A estos desafíos se suman los impactos asociados a la cuarta revolución industrial, sustentada por cambios tecnológicos que están alterando de manera profunda y veloz las sociedades y los mercados laborales. Los cambios tecnológicos disruptivos en el mercado de trabajo modifican el tipo de empleos requeridos —en algunos casos concentrando la demanda en personal altamente calificado y, en otros, en servicios de terceros por medio de plataformas, con condiciones laborales de menor calidad— y se concretan en innovaciones que dan lugar a nuevos modelos de producción y de organización del trabajo que pueden precarizar el empleo e incrementar la debilidad de actores colectivos, como los sindicatos. A manera de ejemplo, puede señalarse que la acelerada disminución del costo de los robots y su mayor funcionalidad aceleran su incorporación en la industria, poniendo en riesgo muchos empleos: en la actualidad en el Brasil y México el costo por hora de un robot soldador es inferior al costo de la mano de obra en el sector manufacturero (véase el gráfico 13).

### Gráfico 13

Brasil y México: evolución del costo medio de un robot soldador y de la mano de obra manufacturera, 2016-2032  
(En dólares por hora)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

El impacto de los cambios tecnológicos y organizacionales sobre el empleo y el mercado de trabajo son aún inciertos en la región. En términos de creación y destrucción de empleo, cabe prever que los impactos serán heterogéneos dependiendo del país, la subregión, el sector y el tipo de empresa. El resultado neto dependerá de las dinámicas macroeconómicas y de una serie de factores políticos e institucionales que incluyen la acción del Estado y de las instituciones públicas, la regulación laboral, la organización sindical y la capacidad de crear espacios de negociación colectiva y de diálogo político y social entre los actores involucrados (CEPAL, 2017a). Pese a que a corto plazo el efecto neto de las nuevas tecnologías sobre el empleo puede ser negativo, a largo plazo es posible obtener resultados positivos. Sin embargo, para ello se requiere que la incorporación de esas tecnologías se combine con políticas orientadas a la promoción del trabajo decente y la regulación de la inserción de las nuevas tecnologías en los nuevos modelos de negocio (como las plataformas digitales) (CEPAL, 2018c).

Las formas de organización productiva y del trabajo, y los desafíos que implican para el desarrollo social inclusivo, en sociedades y mercados de trabajo caracterizados por desigualdades estructurales, baja capacidad de negociación colectiva, importantes barreras a la organización sindical, altos niveles de informalidad y debilidades en los sistemas de protección social, deben ser objeto de una amplia reflexión (CEPAL, 2018b). Esta reflexión sobre el futuro del trabajo debe incorporar, entre otros aspectos, la consideración de los nuevos desafíos que el cambio tecnológico implica para los sistemas de protección social, incluidas las posibles tendencias de aumento de la precarización del empleo y disminución de la capacidad contributiva de los trabajadores (por ejemplo, la “nueva informalidad” asociada al trabajo en plataformas). En este nuevo escenario también es importante reflexionar sobre cómo establecer y financiar de forma sostenible un piso de protección social que garantice un nivel mínimo de seguridad económica a lo largo del ciclo de vida (Bertranou, 2016) y sobre la creciente relevancia de la educación y la formación técnico-profesional para hacer frente a las nuevas características de los puestos de trabajo y a las nuevas necesidades de calificación asociadas a los procesos de cambio tecnológico.

La otra dimensión que debe ser incorporada a este debate es la perspectiva del cambio estructural progresivo asociado al gran impulso ambiental que el desarrollo sostenible requiere, con nuevos patrones de producción y consumo, y el desarrollo de capacidades tecnológicas e innovaciones enfocadas en la sostenibilidad, que pueden ser aprovechadas para la generación de empleos de calidad. Existe un considerable potencial de creación de nuevos empleos verdes, definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como trabajos decentes que benefician al medioambiente, ya sea en los sectores tradicionales, como la manufactura, la construcción (por ejemplo, de edificios verdes) o el transporte (por ejemplo, transporte limpio), o en sectores nuevos y emergentes, como las energías renovables, los sistemas de reciclaje y la eficiencia energética (CEPAL, 2017a).

Asimismo, en años recientes la economía social y solidaria —que se refiere a la actividad de cooperativas, mutuales, organizaciones comunitarias, empresas sociales y fundaciones que producen bienes y prestan servicios enfatizando objetivos sociales y la solidaridad por sobre las necesarias ganancias económicas— se presenta en la región como una alternativa innovadora de generación de trabajo decente e ingresos y una respuesta a favor de la inclusión social y laboral (OIT, 2011; Neto, Morais y Menezes, 2019). Su conexión con las estrategias y enfoques de desarrollo local puede activar sinergias virtuosas para avanzar en la senda del desarrollo social inclusivo y del trabajo decente en la región.

## E. Un acceso aún parcial y desigual a la protección social

La protección social es un derecho y, en cuanto política pública, se orienta a garantizar un nivel de bienestar adecuado para el desarrollo de todas las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y otros, 2015). Cumple, por lo tanto, un papel fundamental para promover el desarrollo social inclusivo y es clave para erradicar la pobreza y no dejar a nadie atrás en los esfuerzos en favor del cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe ha experimentado avances en la implementación de políticas y sistemas integrales de protección social basados en un enfoque de derechos. Sin embargo, la capacidad efectiva de los Estados para proveer garantías universales de protección social a lo largo del ciclo de vida sigue siendo limitada.

El acceso a las prestaciones de la protección social por parte de las personas y las familias se puede dar bajo dos modalidades. En primer lugar, puede tener lugar como resultado de haber realizado contribuciones previas (cotizaciones) a partir de descuentos de los salarios u otros ingresos laborales generados en el mercado formal del trabajo; estas prestaciones suelen ser conocidas con el nombre de protección social contributiva (o seguridad social). En segundo lugar, el acceso se da por criterios de necesidad, que se vinculan a los riesgos que se enfrentan en las diferentes fases del ciclo de vida o a la condición socioeconómica de las personas y las familias; para referirse a estas prestaciones se utiliza la denominación de protección social no contributiva (o asistencia social).

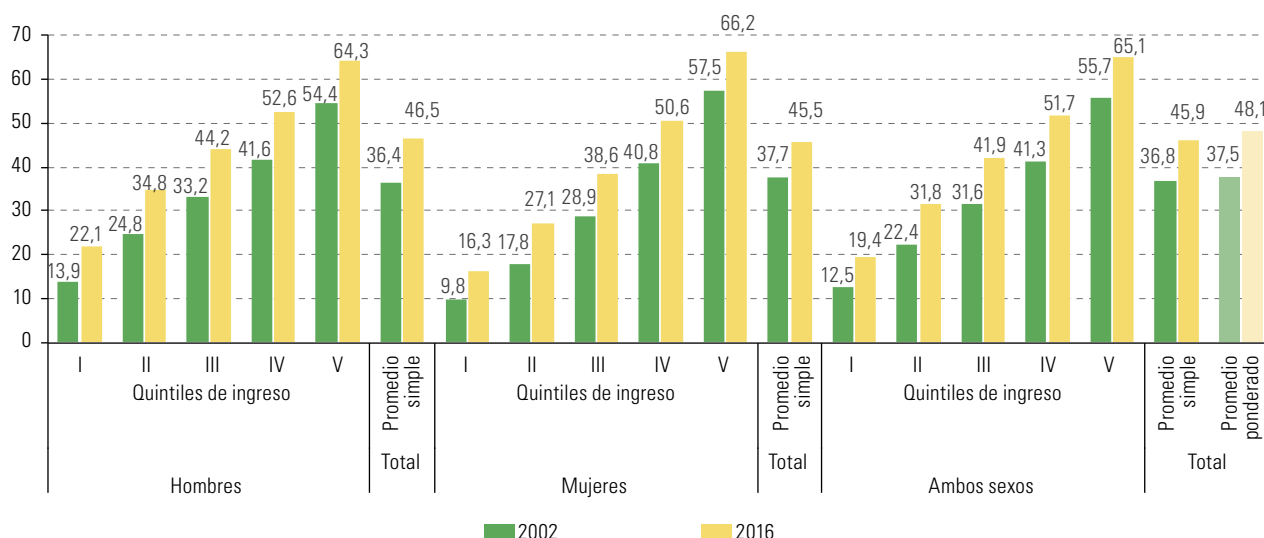
No obstante, en relación con el financiamiento de la protección social, es necesario considerar las limitaciones de la dicotomía entre lo contributivo y lo no contributivo. Por un lado, las prestaciones contributivas, además de financiarse con las contribuciones directas de trabajadores y empleadores, son parcialmente financiadas con transferencias estatales que provienen de rentas generales. Por el otro, el financiamiento de la protección social no contributiva proviene de impuestos a los ingresos generales —bajo el principio de solidaridad—, así como de la cooperación internacional o de recursos generados por empresas públicas. Sin embargo, los destinatarios de las prestaciones no contributivas también contribuyen indirectamente a su financiamiento, a través del pago de impuestos como el IVA (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Entre 2002 y 2016, en el promedio ponderado de 14 países de América Latina, la afiliación o cotización a sistemas de salud de los ocupados de 15 años y más aumentó del 36,8% al 57,3%. En ese mismo período, en el promedio ponderado de 18 países de América Latina, la afiliación o cotización a sistemas de pensiones de los ocupados de 15 años y más subió del 37,5% al 48,1%. Estos avances están relacionados con una situación más favorable del mercado de trabajo en ese período, así como con cambios legislativos y de políticas que favorecieron la formalización del trabajo en sectores caracterizados por altos niveles de informalidad, como por ejemplo el servicio doméstico y la microempresa y el trabajo por cuenta propia (CEPAL, 2018e). No obstante los avances, persisten las brechas de cobertura, sobre todo entre los trabajadores pertenecientes a los estratos de ingreso más bajos, aquellos que viven en zonas rurales y las mujeres. Por ejemplo, en 2016, mientras que el 65,1% de los ocupados de 15 años y más del quintil de mayores ingresos estaban afiliados o cotizaban a un sistema de pensiones, solo el 19,4% de los ocupados del primer quintil de ingresos estaba en esa situación, proporción que se reducía al 16,3% en el caso de las mujeres de este grupo, lo que evidencia inserciones laborales en situaciones más desprotegidas (véase el gráfico 14) (CEPAL, 2019a). Asimismo, en 2015 solamente el 22% de los ocupados de zonas rurales estaban afiliados a un sistema de pensiones, en comparación con el 55% de los ocupados de zonas urbanas (CEPAL, 2018e).

Para hacer frente a las brechas de cobertura de protección social, los países de la región, además de aplicar diversas estrategias de ampliación de la protección social contributiva, han implementado una serie de programas no contributivos, como los programas de transferencias monetarias (condicionadas o no) para la superación de la pobreza, las pensiones sociales y los programas de inclusión laboral y productiva. Estos programas se caracterizan por haber incorporado a amplios sectores de la sociedad, como los trabajadores informales, las mujeres en situación de pobreza, las poblaciones rurales, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, que tradicionalmente habían quedado excluidos de las prestaciones de la protección social (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Además, estos programas contribuyen a una de las funciones de la protección social vinculada con el acceso a los servicios sociales y a las políticas de promoción social. Por una parte, las transferencias monetarias suelen incorporar condicionalidades con las que se busca incrementar el acceso de las familias destinatarias al sistema educativo y a los servicios de salud. Por otra parte, otras prestaciones de la protección social no contributiva, como los programas de alimentación escolar, cumplen un papel en este sentido, al actuar como bisagra entre las políticas sectoriales y las de protección social. Es relevante indicar que en varios países estos programas de protección social se vinculan con programas de inclusión laboral y productiva con el objetivo de avanzar hacia estrategias de protección más sostenibles.

Gráfico 14

América Latina (18 países): ocupados que están afiliados o cotizan a un sistema de pensiones respecto del total de ocupados de 15 años y más, según quintiles de ingreso y sexo, alrededor de 2002 y 2016<sup>a b c</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedios simples por quintiles. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia (dato del año más antiguo de 1999), el Ecuador, El Salvador, Guatemala y el Paraguay (dato de 2003), el Perú y la República Dominicana, se registra la afiliación de los trabajadores a sistemas de pensiones. En los restantes países, el indicador utilizado corresponde a la cotización en sistemas de pensiones o a mediciones asimilables a esta. La información de México para 2016 no es estrictamente comparable con la de años anteriores debido a cambios en el fraseo de algunas de las preguntas relativas al acceso a la seguridad social. Véanse más detalles de estos cambios, sus efectos en la estimación de la cobertura de seguridad social (salud y pensiones) y procedimientos para ajustar dicha estimación en CONEVAL (2017).

<sup>c</sup> En los casos de la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) los datos se refieren a asalariados.

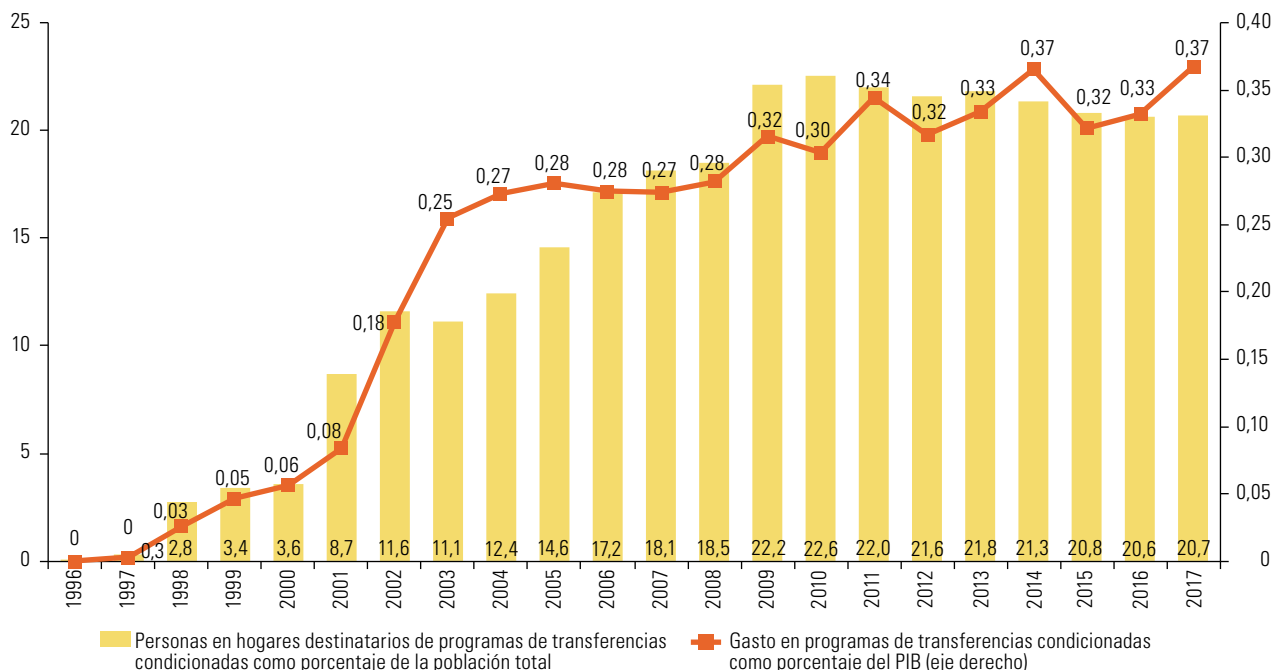
En 2017, los programas de transferencias condicionadas estaban presentes en 20 países de América Latina y el Caribe, y cubrían al 20,7% de su población total (133,5 millones de personas en 30,2 millones de hogares) con un gasto equivalente al 0,37% del PIB regional (véase el gráfico 15). El número de personas que vivían en hogares destinatarios de estos programas era mayor que el de personas que vivían en situación de extrema pobreza y llegaba al 71,3% de las personas en situación de pobreza (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Asimismo, alrededor de 2017 los montos de las transferencias condicionadas representaban en 13 países de la región entre el 3% (en el Estado Plurinacional de Bolivia) y el 39% (en el Uruguay) del déficit de ingreso de la población pobre, es decir, permitían cubrir solo una pequeña parte de la distancia entre los ingresos mensuales per cápita de los hogares y la línea de pobreza (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2019). Estos datos indican la importancia de reforzar la expansión de la cobertura y el incremento de la suficiencia de los montos de las transferencias en la región (CEPAL, 2016b). Asimismo, se ha destacado el potencial que estas transferencias han tenido como mecanismo de inclusión financiera de la población de menores ingresos, porque muchas veces se realizan utilizando el sistema financiero formal a través de cuentas bancarias. En general, las personas de menor nivel socioeconómico y las pequeñas empresas enfrentan muchas dificultades de acceso al sistema financiero, lo que termina profundizando la desigualdad, porque solo pueden apoyarse en sus propios recursos (por definición escasos) para progresar y proteger sus condiciones de vida (CEPAL, 2017a).

Asimismo, en América Latina y el Caribe se ha registrado un gran aumento de las pensiones sociales, cuyo número pasó de 15 en 2000 a 34 en 2017, al mismo tiempo que su cobertura se incrementó del 11,7% de las personas de 60 años y más en 2000 (5 millones de personas) al 25,1% en 2017 (19,3 millones de personas), con un gasto equivalente al 0,65% del PIB en ese año. A su vez, la cobertura de las pensiones sociales dirigidas a las personas con discapacidad aumentó del 2,1% en 2000 (1,5 millones de personas)

al 6,4% en 2017 (4,5 millones de personas) y representó un gasto del 0,28% del PIB en ese último año (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Sin embargo, cabe destacar que los montos de las pensiones sociales no solo son inferiores a las prestaciones de las pensiones contributivas, sino también a los salarios mínimos (CEPAL, 2016b). Alrededor de 2017, de 13 países de la región de los que se contaba con esta información, solamente en 5 (Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay) los montos transferidos por concepto de pensiones sociales lograban cubrir o superar el déficit de ingreso de la población pobre, mientras que en los restantes 8 las pensiones sociales solo llegaban a cubrir entre el 8% (República Dominicana) y el 87% (Panamá) de dicho déficit (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2019).

**Gráfico 15**

América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y gasto público en dichos programas, 1996-2017<sup>a</sup> (En porcentajes)



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

<sup>a</sup> 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.

Desde una perspectiva de derechos, en la región se ha comenzado a discutir sobre la introducción de un ingreso básico, entendido como un pago universal incondicional, constante y regular que el Estado entrega a los habitantes del país y que les permite satisfacer sus necesidades básicas. En el Brasil, se promulgó en 2004 una ley sobre el ingreso básico de ciudadanía, en la que se establece que todos los ciudadanos brasileños y extranjeros que viven en el país por más de cinco años, independientemente de su estatus socioeconómico, tienen derecho a recibir una transferencia monetaria suficiente para cubrir un mínimo de gastos en alimentación, educación y salud. A pesar de su enfoque universal, la ley dispone que el ingreso básico debería ser implementado gradualmente, a discreción del Poder Ejecutivo, que la prioridad se debería dar a los más necesitados y que el monto de la transferencia debería reflejar la fase de desarrollo y la capacidad presupuestaria del país (Britto y Veras Soares, 2010).

El ingreso básico representaría una evolución de las transferencias monetarias condicionadas, que han legitimado las transferencias en efectivo y la posibilidad —o, en algunos casos, el derecho— de acceder al ingreso por una vía distinta a la de la propiedad de activos o el empleo, y constituiría un complemento y

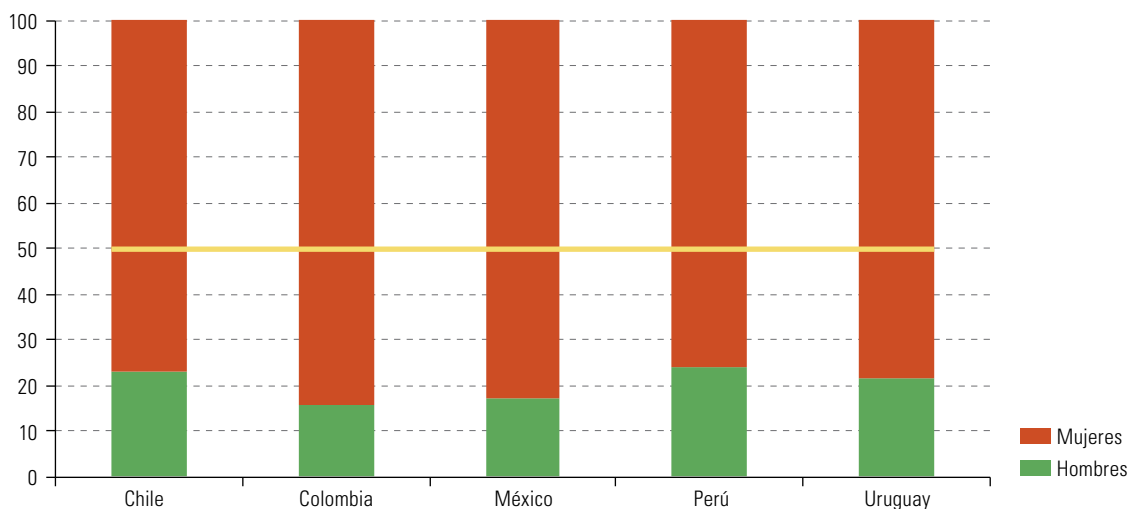


un refuerzo de los sistemas de protección social para hacer frente tanto a la persistencia de la pobreza y la desigualdad como al impacto incierto de los procesos de cambio tecnológico. Puede servir también para desencadenar procesos de emancipación social: al liberar a las personas de las más graves consecuencias de la dependencia material, el ingreso básico puede favorecer un proceso de reordenamiento de jerarquías sociales, aumentar el poder de negociación de las mujeres, los jóvenes y otros grupos en situación de discriminación y subordinación, y abrir espacios de mayor autonomía para todas las personas (CEPAL, 2018c).

Asimismo, los países de la región necesitan avanzar en la creación o fortalecimiento de los sistemas de cuidados, para proteger y proveer mayores niveles de bienestar a niñas y niños, personas mayores, personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad, así como a las personas encargadas de su cuidado, transversalizando un enfoque de derechos y de género en su diseño. Las mujeres son las principales proveedoras de trabajo de cuidado no remunerado en los hogares (véase el gráfico 16), y la debilidad de las políticas públicas de cuidado en la mayoría de los países de la región, junto a la persistencia de la actual división sexual del trabajo remunerado y no remunerado, se constituye en un obstáculo para su plena incorporación al mercado de trabajo y para la realización de sus proyectos de vida, que podría superarse con una distribución más equitativa de las labores de cuidado entre hombres y mujeres en los hogares. Estas políticas deberían considerar la situación de las personas que requieren cuidados y sus cuidadoras, así como el conjunto de prestaciones vinculadas a los tiempos, recursos económicos, servicios y regulaciones vinculadas al cuidado (CEPAL, 2016d; Ellingstaeter, 1999; Lamaute-Brisson, 2010; Pautassi, 2007; Rico y Robles, 2017). El avance en estas políticas es aún limitado en la región y demanda una atención prioritaria por parte de los sistemas de protección social (CEPAL, 2016d).

#### Gráfico 16

América Latina (5 países): distribución de las horas de trabajo no remunerado en hogares donde vive una pareja, según sexo, 2007-2015  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad*, (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

Complementariamente, en la región se ha avanzado en la implementación de sistemas de protección integral a la primera infancia, con los que se busca acompañar a los niños y niñas en las diferentes etapas de desarrollo de los primeros años de vida, desde una mirada multidimensional y a través de la articulación de la provisión de servicios, bienes, transferencias y regulaciones que benefician a esta población (CEPAL, 2017a). Este tipo de políticas pueden incidir en una medida importante en la disminución de la desigualdad a largo plazo. La articulación de acciones debe tener lugar en diferentes sentidos: entre sectores, entre niveles de administración y en relación con las diferentes etapas de desarrollo de la infancia (modelo que podría adoptarse de la misma manera para la atención de otras etapas del ciclo de vida).

Finalmente, cabe destacar que la protección social representa una de las funciones más relevantes del gasto público social, a la que en 2016 se destinó un monto equivalente en promedio al 4,1% del PIB, según datos de un conjunto de 17 países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019a)<sup>5</sup>. Sin embargo, la protección social debe ser vista no solo bajo el prisma del gasto, sino también de la inversión, ya que constituye una oportunidad para crear un círculo virtuoso de generación de ingresos autónomos, que tiene importantes efectos multiplicadores sobre la productividad y el crecimiento. A nivel individual, la protección social mejora los niveles de educación y salud, así como de inclusión laboral y, por ende, la capacidad de generar ingresos de las familias. A nivel de las comunidades, la protección social tiene efectos multiplicadores sobre las economías locales, puesto que las transferencias monetarias aumentan el consumo y la demanda. A nivel agregado, el impacto de la protección social se puede producir no solo por su función como un estabilizador económico que sostiene la demanda interna durante las crisis, sino también por medio del aumento de la demanda y la participación laboral agregada, así como a través de la promoción de la cohesión social y la reducción de la violencia, lo que contribuye a crear un entorno más propicio para el crecimiento (CEPAL, 2018c).

## F. Una institucionalidad social en construcción

La institucionalidad de las políticas sociales, entendidas en un sentido amplio (salud, vivienda, educación, cultura, trabajo y protección social), en buena medida constituye el sustrato que determina el alcance, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de estas para cumplir su objetivo de mejorar el bienestar y el goce de derechos de las personas. La institucionalidad favorece que las políticas y programas sociales estén sujetas a reglas y normas explícitas, transparentes y reconocidas por los actores, y permite minimizar su uso con criterios particulares, políticos partidistas o sencillamente ineficientes. También implica la capacidad de incorporar el cambio y la innovación de manera ordenada para hacer frente a nuevos desafíos del desarrollo, nuevas demandas sociales y cambios en los ciclos políticos (CEPAL, 2017a y 2018b; Martínez, 2019).

Desde el punto de vista de la Agenda 2030, la institucionalidad es el marco en el que deberían expresarse compromisos y consensos amplios para su cumplimiento, a través de la implementación de políticas a largo plazo y con amplia legitimidad social. Esto, sin embargo, está lejos de ser una realidad, y más bien constituye un proceso en curso en la mayoría de los países de la región. La cooperación entre los países de la región y el intercambio de experiencias en esta materia puede constituir una oportunidad para avanzar en conjunto en el desafío de fortalecer la institucionalidad social y transformar las prácticas arraigadas de la cultura del privilegio, fomentando políticas sociales que promuevan una cultura de la igualdad.

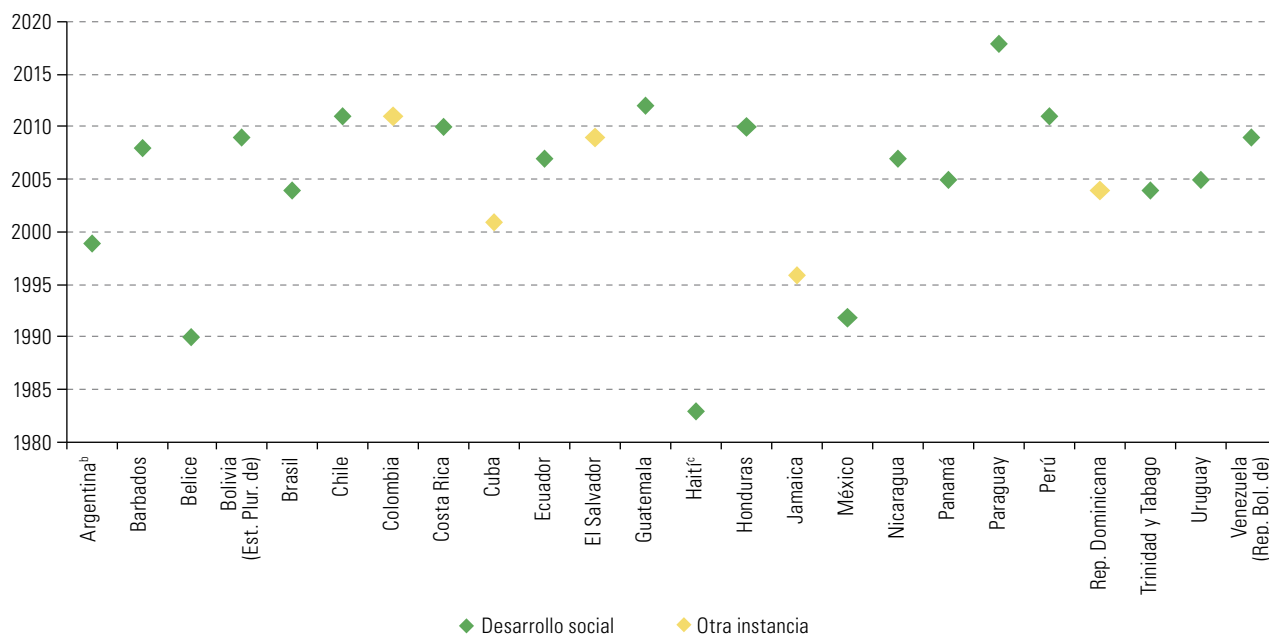
En los países, la normativa en materia social ha estado marcada por una dinámica sectorial, cuyos protagonistas han sido la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo. A partir de la década de 1990, se ha trabajado en nuevas temáticas, como el desarrollo social, los derechos y el bienestar de determinados segmentos de la población, y se ha incorporado la noción de sistemas de protección social. De los textos constitucionales de los 33 países de la región, 22 mencionan explícitamente el derecho a la educación, 20 el derecho al trabajo y la seguridad social y 19 el derecho a la salud, áreas en las que la mayoría de ellos también cuenta con legislación específica. La noción de desarrollo social se menciona en una constitución, y solo 9 países cuentan con legislación específica en este ámbito (Martínez, 2019).

En muchos casos, las políticas y programas sociales en general, y la protección social en particular, descansan sobre bases institucionales frágiles y están sujetas a cambios abruptos de orientación, a una limitada capacidad de coordinación entre los actores gubernamentales relevantes y a poca claridad en sus objetivos y alcance. Los Ministerios de Desarrollo Social, por ejemplo, son instancias relativamente jóvenes en comparación con otros ministerios sectoriales, pues en su mayoría fueron creados a partir de los años noventa (CEPAL, 2018b) (véase el gráfico 17).

<sup>5</sup> El dato se refiere al gasto social del gobierno central.

Gráfico 17

América Latina y el Caribe (24 países): año de creación de los ministerios u otras instancias dedicadas al desarrollo social<sup>a</sup>



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

<sup>a</sup> No se incluyen los países en los que no se conoce la fecha de creación del Ministerio de Desarrollo Social (Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica y Trinidad y Tabago).

<sup>b</sup> El Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina cambió su denominación a Ministerio de Salud y Desarrollo Social en septiembre de 2018.

<sup>c</sup> El Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo de Haití se creó en 1983 a partir del antiguo Ministerio de Trabajo.

Dichas instancias muchas veces carecen del peso político y presupuestario necesario para cumplir sus mandatos, especialmente en comparación con los ministerios de otros ámbitos sectoriales. Si bien en muchos casos han servido de ejemplo en la implementación de procesos de identificación de poblaciones objetivo, así como de monitoreo y evaluación, sus capacidades y potencial de desarrollo son limitados, y deben hacer frente a grandes desafíos en materia de gestión por resultados y por procesos, capacidades profesionales y recursos técnicos y financieros. Así y todo, en varios países de la región, estas instancias han sido centrales en la coordinación e implementación de estrategias integradas y a gran escala de lucha contra la pobreza, combinando transferencias monetarias con acceso a servicios y programas de inclusión productiva rural y urbana (como el Plan Brasil sin Miseria), la creación e implementación de un Sistema Nacional de Cuidados (Uruguay) y sistemas integrados de atención a la primera infancia (Chile y Uruguay), superando la visión históricamente predominante de programas aislados de alivio de la pobreza, y avanzando hacia la conformación de sistemas de protección social y la consideración del bienestar como un derecho.

En el marco de la Agenda 2030, destaca la importancia de la coordinación intersectorial, tanto entre los diversos ámbitos de la política social como entre esta y las políticas económica y ambiental. Los problemas sociales son multicausales y multidimensionales, por lo que las respuestas a estos deben ser formuladas de manera multisectorial, a través de un modelo integral en que la gestión de las políticas públicas incorpore el diálogo entre los múltiples actores involucrados (los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones sindicales, el sector académico y el sector privado). Esas alianzas y relaciones de colaboración precisan mecanismos concretos de articulación y deben ser parte fundamental de un nuevo modelo de gobernanza cuya aspiración sea no dejar a nadie atrás.

En concordancia con esta característica prioritaria de la política social, las entidades colegiadas o gabinetes sociales (instancias de coordinación de la política social) han constituido un espacio orientado a abordar ese desafío. Esto resulta particularmente claro en el ámbito de los gobiernos centrales, puesto que estas entidades

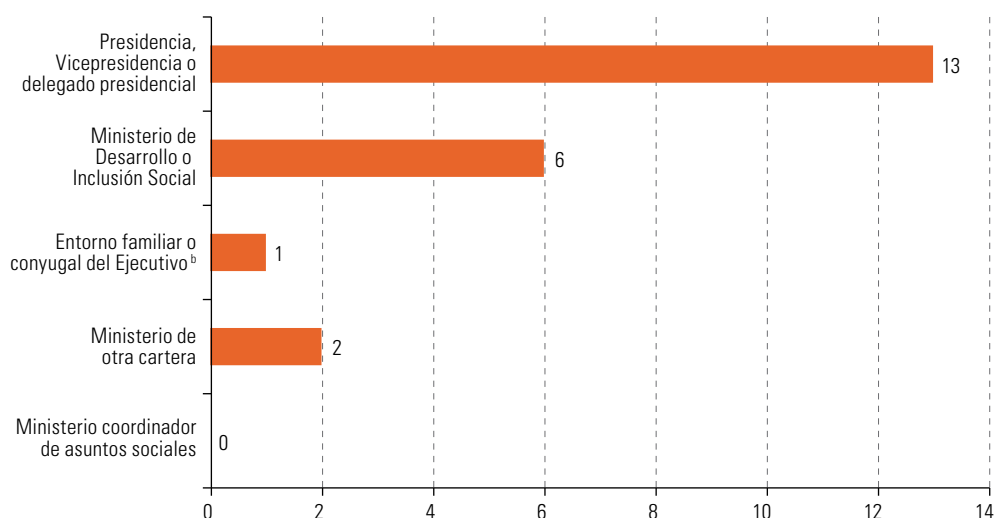
se encuentran presentes a lo largo de toda la región, y normalmente cuentan con la participación de instancias gubernamentales de los distintos sectores sociales (como salud, educación, vivienda y trabajo) y, en general, también del nivel político y económico. En su trabajo incluyen tanto el análisis de temas que involucran a las distintas funciones sociales como el de aquellas dedicadas a temáticas específicas (pobreza, discapacidad o migración, entre otras) o a poblaciones que requieren políticas particulares para su plena inclusión (como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los pueblos indígenas o la población afrodescendiente).

Como se observa en el gráfico 18, 13 de las 22 instancias colegiadas son coordinadas por la Presidencia, por la Vicepresidencia o por un delegado cuya designación surge del más alto nivel político. En seis casos, es un Ministerio de Desarrollo Social o de Inclusión Social el que tiene a su cargo la coordinación.

### Gráfico 18

América Latina y el Caribe (22 países): modalidad de autoridad social de las principales instancias de coordinación de la política social, 2019<sup>a</sup>

(En número de instituciones)



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

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

<sup>b</sup> Esta modalidad se refiere a las autoridades nombradas por su relación de parentesco; típicamente, a la figura de la primera dama.

A pesar de los avances señalados, la coordinación para el análisis del desarrollo y la inclusión social en otras esferas de la política pública no es algo común. A su vez, existe un amplio margen para el progreso en lo que respecta a la conformación de instancias colegiadas a nivel subnacional o local, como elemento de la necesaria articulación vertical de la política pública y como estrategia importante para tener en cuenta la diversidad territorial en el diseño y la implementación de la política social. Esta necesidad se hace aún más evidente al observar las limitaciones de recursos físicos, económicos y técnicos existentes a nivel local, en especial en el sector rural.

La experiencia de los programas de transferencias condicionadas y los acuerdos interinstitucionales relacionados con la expansión de programas y sistemas de protección social han servido de ejemplo para potenciar la coordinación y avanzar en la conformación de una institucionalidad acorde a los desafíos que existen actualmente en la región en el ámbito del desarrollo social, pero hace falta una mayor inversión en recursos y más decisión política para potenciar su desarrollo y, con ello, avanzar en la implementación de políticas sociales de calidad.

En materia de coordinación de políticas, los sistemas de protección social en la región han experimentado notables avances, pero generalmente mantienen un mecanismo dual, con poca articulación entre los componentes contributivo y no contributivo, limitando así el carácter integral que precisan como sistema y manteniendo, a su vez,

una concepción de destinatarios sujetos de derechos. También se ha registrado un progreso significativo en lo que respecta a la regulación del mercado laboral durante el primer decenio y medio del siglo XXI. Sin embargo, existen todavía grandes desafíos en materia de fortalecimiento e institucionalización de esa regulación desde una perspectiva de derechos y protección social (Velásquez, 2017), en un contexto en que persisten elevados niveles de informalidad laboral (que ha vuelto a aumentar a partir de 2015) y en que se intensifican los retos representados por la actual revolución tecnológica y por los cambios en la legislación laboral en algunos países en los que se profundizan los procesos de flexibilización y precarización del trabajo. Finalmente, el desarrollo de políticas integradas o sistemas de cuidados y su articulación con los otros componentes de los sistemas de protección social es un área en que es necesario realizar avances mucho mayores en la región (Rico y Robles, 2017). En síntesis, la institucionalidad social no solo debe fortalecerse, sino reconstruirse y revisarse.

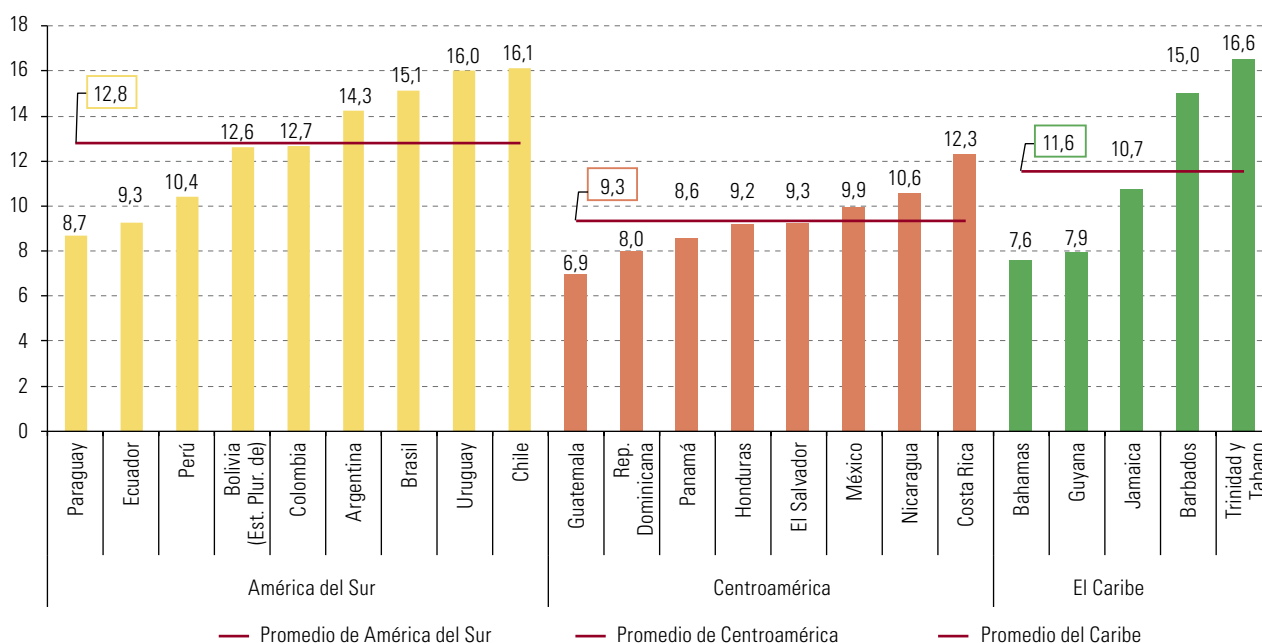
## G. Un nivel de inversión social insuficiente

El adecuado financiamiento de las políticas sociales es un factor clave para el logro del desarrollo social inclusivo. Disponer de recursos suficientes para atender la necesidad de políticas sociales de calidad, transformando la idea de gasto corriente en la de inversión social y mejorando el registro, la divulgación y la rendición de cuentas de dichos recursos en todas las etapas del ciclo presupuestario (programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación) es un desafío regional fundamental.

En 2016, el gasto público social del gobierno central de 17 países latinoamericanos fue de un 11,2% del producto interno bruto (PIB), el nivel más alto desde 2000, y representó el 51,4% del gasto público total del gobierno central. En el Caribe anglófono, el promedio de 2016 fue del 11,6% del PIB, cifra equivalente al 38% del gasto público<sup>6</sup> (CEPAL, 2019a) (véase el gráfico 19).

### Gráfico 19

América Latina y el Caribe (22 países): gasto social del gobierno central, por país y subregión, 2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup>Los datos de Barbados corresponden a 2015. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y del Perú corresponden al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social.

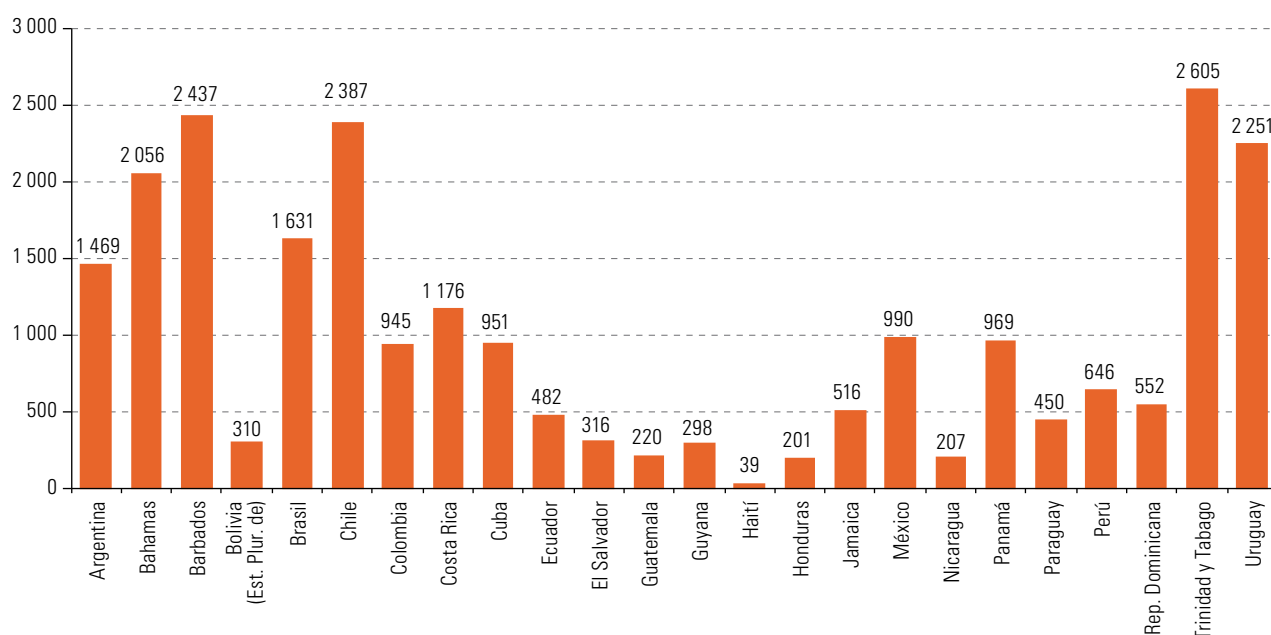
<sup>6</sup> Promedio de cinco países: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Aumentar el nivel de recursos para invertir en políticas sociales es necesario para lograr el desarrollo social inclusivo y el desarrollo sostenible en general. Además, ello debe ir acompañado de una permanente preocupación por la calidad del gasto. El desafío consiste en avanzar de manera complementaria en la priorización de las políticas sociales, para contar con más recursos, y en una gestión más eficiente y efectiva que permita alcanzar los objetivos de dichas políticas.

En los países de América Latina, si bien el monto de gasto social per cápita promedio del gobierno central prácticamente se duplicó entre 2002 y 2016, llegando a un promedio de 894 dólares por persona, las diferencias existentes entre subregiones y países concretos son muy grandes. Mientras que la media de América del Sur alcanzó los 1.175 dólares per cápita, en los países de Centroamérica, México y la República Dominicana, esta llegó solo a los 579 dólares. En el caso de los cinco países del Caribe anglófono sobre los que se dispone de datos, la situación refleja una bipolaridad, dado que tres de ellos se ubican en el nivel más alto del gasto per cápita, con un monto similar o superior al de los países de mayor gasto del cono sur de América Latina, y dos registran montos equivalentes a la media de Centroamérica (CEPAL, 2019a)<sup>7</sup> (véase el gráfico 20).

### Gráfico 20

América Latina y el Caribe (24 países): gasto social per cápita del gobierno central, 2016<sup>a</sup>  
(En dólares constantes de 2010)



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

<sup>a</sup> Los datos de Barbados corresponden a 2015. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y del Perú corresponden al gobierno general. Los datos del Uruguay no incluyen el Banco de Previsión Social.

Como se indicara en el *Panorama Social de América Latina, 2018* (2019a, pág. 25), “la región mantiene un rezago importante en cuanto a la disponibilidad de recursos destinados al gasto social, tanto en términos absolutos como en relación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea”. Como ejemplo, el promedio de gasto social de los países de la Unión Europea en 2016 alcanzó el 28,1% del PIB<sup>8</sup>, mientras que, en América Latina, esta cifra fue del 11,2% del PIB<sup>9</sup>. “A su vez, los datos detallados reflejan nuevamente que los países latinoamericanos que tienen mayores requerimientos en cuanto a lucha contra la pobreza y necesidades de servicios para garantizar derechos sociales y alcanzar las metas sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en áreas como salud, educación, protección

<sup>7</sup> En algunos de esos países, las cifras son superiores, puesto que consideran coberturas institucionales mayores, como la del gobierno general, que incluye los gobiernos subnacionales. En el caso de esos países, los gobiernos subnacionales financian una parte importante del sistema educativo, así como determinados gastos de salud (CEPAL, 2019a).

<sup>8</sup> Véase Eurostat [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>.

<sup>9</sup> Véase Portal de inversión social en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.

social y acceso a agua potable, electricidad y saneamiento) son los que cuentan con menores recursos, tanto en valores absolutos como proporción de su PIB” (CEPAL, 2019a).

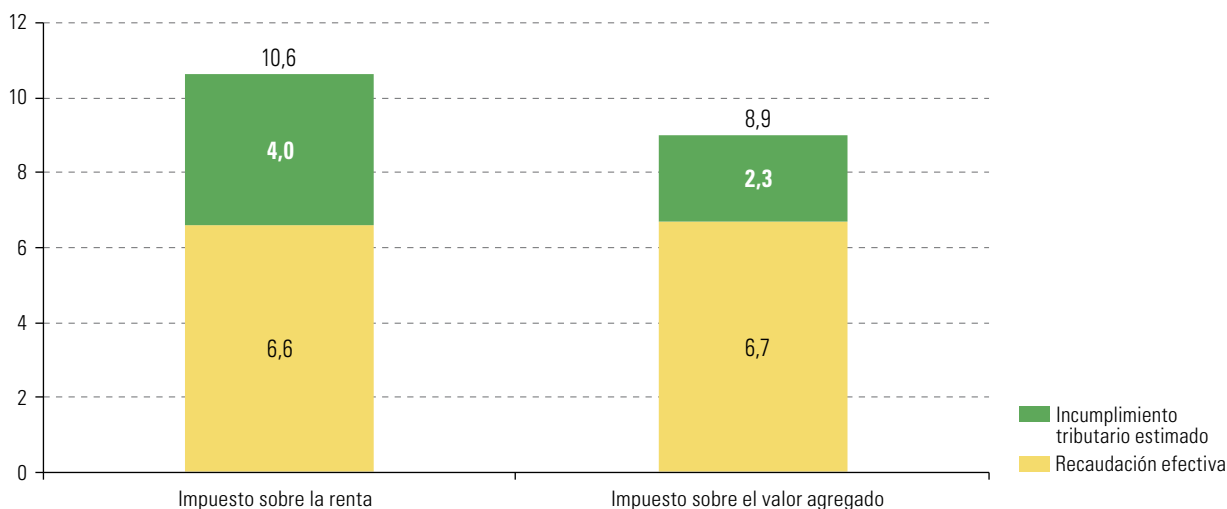
Un elemento clave que determina la capacidad de los países para destinar recursos a las políticas sociales es su carga tributaria. En 2017, los ingresos tributarios totales en América Latina y el Caribe ascendieron al 22,8% del PIB, en comparación con un promedio del 34,2% del PIB en el caso de los países de la OCDE (OCDE y otros, 2019).

Los datos indican que al menos parte del problema de financiamiento de las políticas sociales se podría resolver —además de con un aumento de los niveles de tributación— mejorando la efectividad de la recaudación tributaria y configurando estructuras tributarias menos regresivas. Este es un gran desafío para la región, considerando que el nivel de evasión y elusión fiscales en América Latina ascendió a un total del 6,3% del PIB (un 2,3% del PIB en el caso del IVA y un 4,0% del PIB en el caso del impuesto sobre la renta), el equivalente a un total de 335.000 millones de dólares en 2017 (CEPAL, 2019b) (véase el gráfico 21). “Si los países pudieran reducir una parte de este incumplimiento, esos ingresos adicionales podrían dar un ímpetu importante para lograr las metas sociales y económicas incorporadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (CEPAL, 2019b, pág. 37).

### Gráfico 21

América Latina (16 países): incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado, 2017<sup>a</sup>

(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.

<sup>a</sup> Las estimaciones se basan en estudios nacionales sobre el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Las cifras corresponden a un promedio ponderado basado en el PIB a precios corrientes expresados en dólares. Los países incluidos en el análisis para el impuesto sobre la renta son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. Para el IVA, los países incluidos son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

El monto de la evasión fiscal equivale a más de cuatro veces la suma del gasto realizado en programas de transferencias condicionadas (0,37% del PIB) y en pensiones no contributivas (0,65% del PIB) en la región, así como en políticas de mercado de trabajo para favorecer la inclusión laboral y la protección del empleo (0,45% del PIB) en seis países latinoamericanos, y es superior a la inversión realizada por los gobiernos centrales de América Latina y el Caribe en las distintas funciones del gasto social: educación (un 3,9% del PIB en América Latina y un 4,1% del PIB en el Caribe), salud (un 2,2% y un 3,0% del PIB, respectivamente), protección social (un 4,1% y un 3,1% del PIB, respectivamente), vivienda y servicios comunitarios (un 0,7% y un 1,1% del PIB, respectivamente) y protección del medio ambiente (un 0,1% y un 0,0% del PIB respectivamente) (CEPAL, 2019a). Además, a modo de referencia, cabe destacar que un ejercicio de estimación para 18 países de América Latina del costo promedio de universalizar una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza para personas de 65 años y más y para hogares con niños, niñas y adolescentes equivalía al 2,8% del PIB (alrededor de 2011), aunque las cifras diferían bastante entre países, desde un 0,7% del PIB en la Argentina hasta un 5,4% del PIB en Honduras (Filgueira y Espíndola, 2015).

La sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales es central para su efectividad e institucionalización, así como para dar cuenta de la huella social del modelo de desarrollo vigente (CEPAL, 2017a). Solo una movilización interna de recursos, a través de una mayor recaudación tributaria efectiva y más progresiva, una menor evasión y una mayor priorización de lo social, permitirá lograr la anhelada sostenibilidad (CEPAL, 2018b) y, con ello, producir las sinergias necesarias para alcanzar las metas de los ODS. Como se ha explicado más arriba, hasta ahora la región no ha dado los pasos necesarios para mejorar dicha movilización de recursos, por lo que los plazos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible subrayan la urgencia de establecer nuevos pactos sociales y fiscales alineados con este fin.

## H. Nudos emergentes

En la región se vislumbra una serie de desafíos emergentes, así como de temas antiguos con aristas o facetas nuevas, que también constituyen nudos críticos para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2018b).

### 1. Las diversas formas de violencia

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo, algo inesperado dado su nivel de desarrollo económico, político y social. Por ejemplo, la tasa de homicidios de la región es cinco veces mayor que el promedio mundial (22,1 homicidios y 4,4 homicidios por cada 100.000 personas, respectivamente). Las elevadas tasas de violencia no solo corresponden a homicidios, sino también a otras expresiones de violencia, como asaltos e incidentes de violencia sexual (CEPAL, 2018b). La violencia en todas sus manifestaciones amenaza el presente y el futuro de las personas, en especial el de los niños y las niñas, los jóvenes, las mujeres, las personas indígenas y afrodescendientes, las personas migrantes y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI)<sup>10</sup>, entre otras, coartando sus opciones, desintegrando el tejido social y debilitando la democracia. En este sentido, es imprescindible reconocer como derechos ineludibles la seguridad y la vida sin violencia en todas sus manifestaciones, y encauzar un cambio cultural basado en la paz, la tolerancia y la valoración de la vida humana en toda su diversidad.

La violencia no es un fenómeno nuevo en la región, sino que se remonta a sus orígenes. Las máximas expresiones de violencia en América Latina y el Caribe fueron los procesos de esclavitud derivados de la trata transatlántica de personas africanas llevada a cabo por los conquistadores europeos (CEPAL, 2017a y 2017b) y el genocidio de los pueblos indígenas. Sin embargo, sus manifestaciones recientes se caracterizan por una alta intensidad, por un aumento explosivo y por su expresión territorial, su transnacionalidad y su vinculación con el crimen organizado. En las zonas más afectadas por la violencia, la delincuencia organizada compite con el Estado y a veces incluso lo suplanta (CEPAL, 2018b), forzando, en el caso de los países más afectados, el incremento de las tasas de migración, particularmente entre la población juvenil. Por otra parte, la incursión de la delincuencia organizada en el aparato estatal para expandir y consolidar su poder es una grave amenaza a las democracias y erosiona la confianza (ya baja) en las instituciones públicas (Miraglia, Ochoa y Briscoe, 2012).

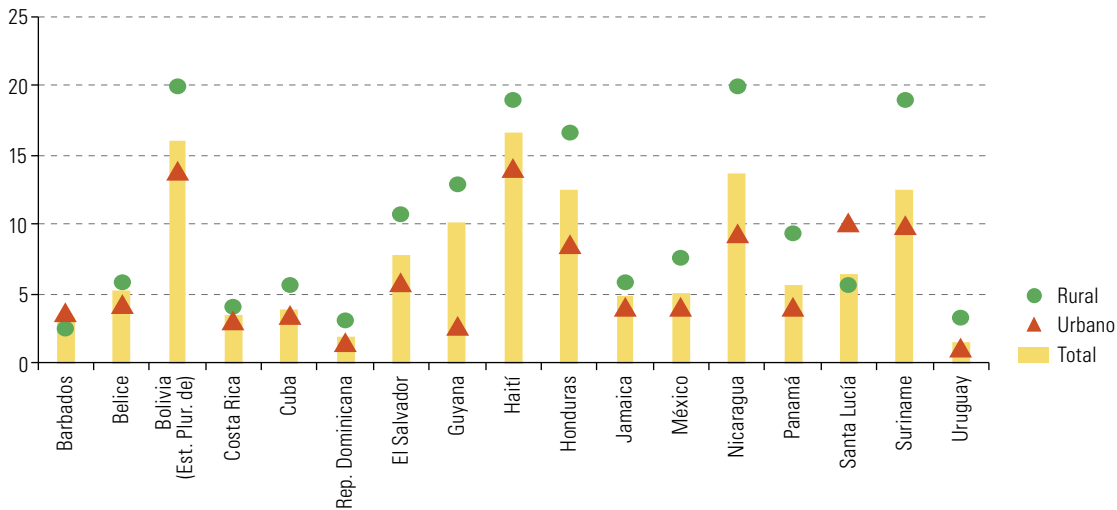
Subyace a este fenómeno, además, una tendencia a la naturalización de la violencia en las conductas y dinámicas de convivencia cotidiana, que afecta con especial dureza a los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres. Así, se puede observar que en varios países de la región (como Bolivia (Estado Plurinacional de), Haití, Honduras, Nicaragua y Suriname), la proporción de mujeres de 15 a 49 años que consideran que está justificado que un marido golpee a su mujer alcanza niveles de entre el 10% y el 15%. Estas concepciones son todavía más altas en las zonas rurales, si se compara con la población de las zonas urbanas (CEPAL/UNICEF, 2018) (véase el gráfico 22). La manifestación más extrema de la violencia contra las mujeres es el femicidio. Según datos oficiales recopilados por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, 1.903 mujeres fueron asesinadas por su condición de tal en 15 países de América Latina y tres del Caribe en 2014.

<sup>10</sup> Si bien la sigla LGBTI hace referencia específicamente a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, en este contexto debe entenderse también que engloba al resto de personas que se enfrentan a situaciones de violencia y discriminación por su orientación sexual, identidad de género y caracteres sexuales, sean aparentes o reales, y a aquellas personas que se puedan identificar con otros términos (ONUSIDA, 2015).



**Gráfico 22**

América Latina y el Caribe (17 países): mujeres de 15 a 49 años que consideran que está justificado que un marido golpee a su mujer, por país y área de residencia, 2010-2016  
(En porcentajes)

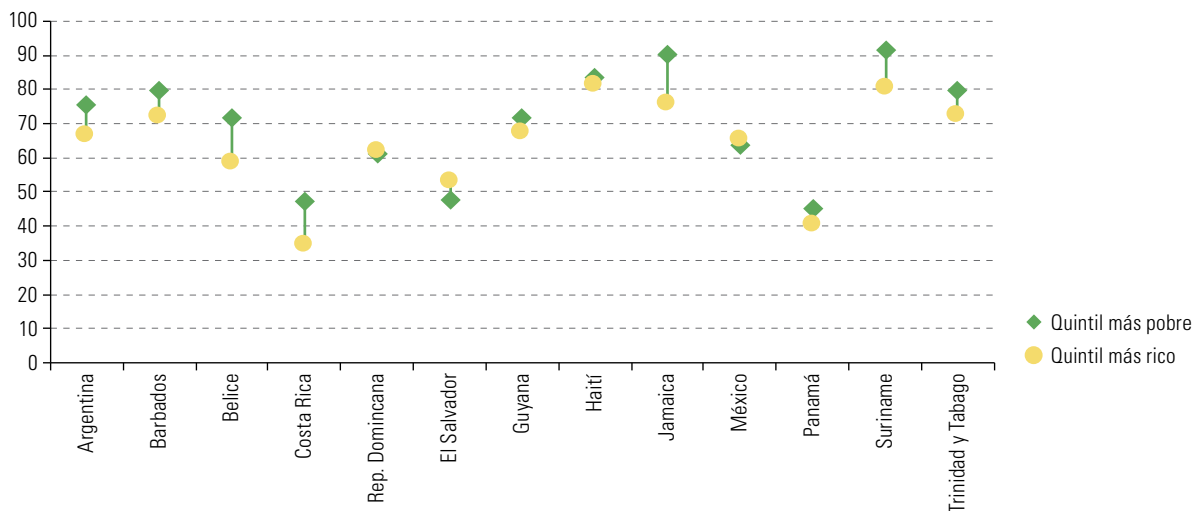


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), UNICEF Data [base de datos en línea] <https://data.unicef.org/>; Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados; Encuestas de Demografía y Salud (EDS), y otras encuestas nacionales de carácter representativo.

Por otra parte, en varios países de la región, más del 50% de los niños y niñas de entre 2 y 14 años sufren algún tipo de disciplina violenta, independientemente de su condición socioeconómica (véase el gráfico 23). Los niños y niñas que están expuestos a situaciones de violencia, abuso y negligencia en los primeros años de vida sufren consecuencias a largo plazo, con niveles más bajos de desarrollo socioemocional y más posibilidades de tener comportamientos violentos frente a otros niños y a los adultos (CEPAL/UNICEF, 2018). La cultura violenta para la resolución de conflictos, predominante en la región, se extiende a los diversos espacios de interacción social (incluidos el espacio familiar y escolar) y afecta de manera generalizada a niños y niñas de todas las clases y grupos sociales.

**Gráfico 23**

América Latina y el Caribe (13 países): niños de 2 a 14 años que sufren algún tipo de disciplina violenta, por nivel de riqueza, 2006-2015  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), UNICEF Data [base de datos en línea] <https://data.unicef.org/>; Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados; Encuestas de Demografía y Salud (EDS), y otras encuestas nacionales de carácter representativo.

La violencia que se refleja y se vive en los centros escolares es un espejo de la sociedad y sus dinámicas. Esta cultura de la violencia remite a modelos de comportamiento social de baja aceptación y poca valoración de la diversidad, y provoca, sobre todo, agresión hacia aquel que proviene de grupos poblacionales históricamente discriminados. Ello alude, entonces, a factores de discriminación que histórica y socialmente van más allá de la escuela, pero que, al mismo tiempo, la interpelan a actuar para promover los cambios en las nuevas generaciones (Trucco e Inostroza, 2017). La apertura del espacio escolar hacia grandes diversidades socioculturales ha generado una tensión con la tradición cultural de competencia y discriminación que dificulta la aceptación de las diferencias, la valoración de la diversidad y la convivencia en los establecimientos educativos. Por otra parte, la no aceptación de la diferencia también se expresa entre los propios estudiantes, que imitan comportamientos discriminatorios y violentos que observan en su entorno familiar y social, y los reproducen como violencia directa o simbólica a nivel interpersonal en el espacio escolar (Trucco y Ullmann, 2015).

La etapa de la juventud es una de las más afectadas por el fenómeno de la violencia en la región y este es uno de los principales factores que contribuyen a la carga de morbilidad en esta etapa de la vida, especialmente en el caso de los hombres (CEPAL, 2014b; Trucco y Ullmann, 2015). La alta visibilidad y creciente participación juvenil en pandillas u otras formas organizadas de violencia urbana es innegable y fortalece una visión estigmatizada sobre la juventud como protagonista de actos de violencia, asociándola en el imaginario colectivo con atribuciones negativas como de juventud “desviada” o “desadaptada”. En la investigación se ha relevado que eso es más bien consecuencia de la marginación y exclusión que sufre esta población en diversos territorios de la región, y se ofrece una alternativa de inclusión social (inclusión en la exclusión). En los estudios se destaca que los rasgos de exclusión social que parecen encontrarse con mayor frecuencia en el origen de las situaciones de violencia en la juventud son la marginalidad urbana, la falta de acceso a canales de movilidad social y de consumo, la exclusión de los ámbitos educativo y laboral, la socialización en la agresividad y en el delito desde edades tempranas (en las familias y los vecindarios), y la frustración de expectativas cuando la ampliación de la escolaridad de muchos jóvenes no garantiza mejores oportunidades laborales o de bienestar (CEPAL/OIJ, 2008; CEPAL, 2014b).

Por otra parte, la violencia se distribuye de manera heterogénea en el territorio regional y afecta más a algunos países que a otros. También se presenta con características heterogéneas dentro de cada país, expresándose de manera particular en el espacio urbano, con sectores marginales de las ciudades que se constituyen como escenarios violentos. Los barrios, las favelas y algunas zonas urbanas no se caracterizan tan solo por la pobreza y la desigualdad en términos de acceso a servicios (como se analizó en la sección C, en el nudo sobre la desigualdad asociada a los tugurios), sino también por la violencia, y eso es una carga que reproduce y exacerba la exclusión social. Por razones sociohistóricas, varios países de la región experimentan crisis políticas o un debilitamiento de la estructura de sus Estados, como es el caso de los países del norte centroamericano o de la República Bolivariana de Venezuela, que, conjugado con los cambios en las rutas del tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos desde que Colombia dejó de ser el centro, se han visto principalmente afectados por el fenómeno de la violencia. El modo en que estas organizaciones se insertan en cada ciudad y en cada país depende mucho de las instituciones y del tejido social, así como de las estructuras de poder de las propias organizaciones criminales. Esos mismos factores determinan el tipo de inserción social que se produce a nivel territorial y el grado de involucramiento de las juventudes y de otras poblaciones locales (CEPAL, 2014b; Trucco y Ullmann, 2015). Estos contextos de violencia han desencadenado fuertes procesos de migración en la región, que, además, se constituyen en procesos de alto riesgo de violencia y vulneración de derechos para la población que se ve obligada a migrar (como se discutirá más adelante).

En las investigaciones realizadas se da cuenta de que, si bien la pobreza es un factor agravante en todo tipo de violencia, la desigualdad y la creciente polarización económica-social muestran una asociación mucho más sistemática con los niveles de violencia (Trucco y Ullmann, 2015). Además, y esto es muy relevante en la región, “los ejes de la matriz de la desigualdad social y los patrones socioculturales que subyacen a esa matriz, como el racismo, el sexismo, la homofobia y la transfobia, generan expresiones particulares de la violencia” (CEPAL, 2018b, pág. 39). Las elevadas tasas de violencia contra las personas afrodescendientes en algunos países de la región son claras expresiones de racismo. Los afrodescendientes, particularmente los jóvenes, corren más riesgo de ser registrados en la calle debido a los controles policiales con sesgos racistas y son

detenidos, encarcelados y condenados a penas más severas<sup>11</sup>. Del total de personas víctimas de homicidios en el Brasil en 2017, un 75,5% eran afrodescendientes y las mujeres afrodescendientes representaban el 66% del total de las mujeres víctimas de homicidio en el mismo período (IPEA/FBSP, 2019)<sup>12</sup>. Asimismo, entre los adolescentes y jóvenes afrodescendientes de sexo masculino de 12 a 29 años, el riesgo de exposición a la violencia era significativamente superior al riesgo a que estaban expuestas las personas del mismo tramo de edad que se autoidentificaban como blancas: en 2012, el riesgo relativo de un joven afrodescendiente de ser víctima de homicidio era 2,6 veces mayor que el de un joven blanco (Brasil, 2014 citado por IPEA/FBSP, 2017). A su vez, las jóvenes afrodescendientes de entre 15 y 29 años tenían 2,2 veces más probabilidades de ser asesinadas en el Brasil que las blancas del mismo tramo etario (Brasil, 2017, citado por Gomes y Laborne, 2018).

Por otra parte, la discriminación relacionada con la orientación sexual y la identidad de género también genera índices muy altos de violencia hacia personas LGBTI (ACNUDH, 2012, citado en CEPAL, 2018b, pág. 39). Estos ejes de discriminación y violencia son particularmente riesgosos en contextos de alta violencia e instituciones débiles para proteger los derechos de esas personas. En un informe de Amnistía Internacional, por ejemplo, se ha documentado que en los países de Centroamérica más afectados por la violencia (El Salvador, Guatemala y Honduras), las personas LGBTI están particularmente expuestas a este fenómeno, que se tiene una relación intrínseca con las múltiples formas de discriminación que enfrenta una persona LGBTI en los distintos ámbitos de su vida familiar y laboral, e incluso por parte de la sociedad en general. El 88% de las personas LGBTI solicitantes de asilo y refugiadas de estos países que fueron entrevistadas dijeron haber sufrido violencia sexual y de género en sus países de origen (ACNUR, 2017, citado en Amnistía Internacional, 2017).

Otro factor relevante en este sentido son las implicancias que tienen los medios de comunicación, así como los nuevos medios digitales, sobre las relaciones violentas, en términos de su promoción y validación. Las tecnologías digitales y las redes sociales han transformado las maneras de interactuar y permiten el surgimiento de nuevos fenómenos, como la masificación inmediata de la comunicación, el anonimato, el grabado automático de la interacción y el acceso a mensajes de violencia antes inimaginables. Sin duda, todo esto incide en los efectos y los tipos de violencia posibles en las interacciones sociales, y vuelve más complejos los ámbitos de regulación y prevención de la violencia.

En general, hace falta aproximarse de forma multisectorial a los temas de violencia. Uno de los asuntos clave a relevar para promover la prevención de la violencia es la preponderancia masculina en los indicadores de violencia física (como víctimas y perpetradores), algo que se reitera en los diversos ámbitos y se acentúa a lo largo del ciclo de vida. Los valores positivos que puede adquirir una nueva masculinidad que ya no encuentra sostén en los roles tradicionales no suelen abordarse con suficiente énfasis en los procesos de socialización. La socialización escolar también tiene una responsabilidad a la hora de otorgar ese espacio para una construcción de identidad masculina en positivo y sin recurrir a la violencia (Trucco e Inostroza, 2017).

## 2. Los desastres y el cambio climático

La mayor frecuencia con que ocurren desastres en América Latina y el Caribe hace que sea cada vez más indispensable diseñar estrategias para reducir la exposición de la población a estos eventos. Estas estrategias deben incluir un plan de mitigación y medidas sociales y económicas que permitan a las personas, las familias y las comunidades recuperarse de la pérdida tanto de activos físicos y productivos, como de sus niveles de bienestar. Hacer frente al impacto social y económico de los desastres requiere de la necesaria articulación de políticas

<sup>11</sup> Esta práctica, conocida como “perfilado racial”, caracteriza actitudes policiales de detención y control que utilizan sesgos racistas de manera inconsciente o deliberada. Determinados grupos de la población, especialmente los jóvenes afrodescendientes, son sometidos a diversas formas de trato violento sin un objetivo legítimo de cumplimiento de la ley. Tales actitudes pueden ser resultado del racismo arraigado en la sociedad y en las instituciones policiales. En el programa de actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes de las Naciones Unidas se pide a los Estados que tomen medidas para eliminar este fenómeno (ACNUDH, 2019).

<sup>12</sup> Los datos también evidencian que la brecha entre las tasas de homicidio de la población afrodescendiente y no afrodescendiente viene experimentando una tendencia creciente: entre 2007 y 2017, la tasa de homicidios aumentó un 33,1% para la población afrodescendiente y un 3,3% (diez veces menos) para la población no afrodescendiente. Como resultado, en 2017 esa tasa era de 43,1 por cada 100.000 personas entre la población afrodescendiente y de 16,0 por cada 100.000 personas entre la población no afrodescendiente. En el caso de las mujeres, en el mismo período, la tasa de homicidios de las afrodescendientes creció un 29,9%, mientras que la de las no afrodescendientes aumentó un 4,5% (IPEA/FBSP, 2019).

de diversos sectores que puedan responder de manera complementaria ante estos eventos, tanto en términos de prevención como de mitigación (CEPAL, 2014c). 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).

Los efectos de la actividad humana en la naturaleza en los últimos 50 años no tienen precedentes en la historia de la humanidad. Los principales factores directos que inciden sobre la destrucción de la naturaleza son, en orden decreciente: los cambios en el uso de la tierra y el mar; la explotación directa de animales, plantas y otros organismos (incluidas la caza, la pesca y la deforestación); la introducción de especies foráneas; la contaminación, y el cambio climático. A su vez, estos factores directos están vinculados con factores indirectos que incluyen, entre otros, dinámicas de producción y consumo no sostenibles, aumento de la población, innovaciones tecnológicas y temas de gobernanza y transparencia (IPBES, 2019)<sup>13</sup>.

Junto con la creciente degradación de la naturaleza, ha habido un incremento de los desastres. Estos son “alteraciones graves del funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad debido a los fenómenos físicos peligrosos que interactúan con las condiciones sociales vulnerables, dando lugar a efectos humanos, materiales, económicos o ambientales adversos generalizados que requieren una respuesta inmediata a la emergencia para satisfacer las necesidades humanas esenciales, y que puede requerir apoyo externo para la recuperación” (IPCC, 2012, pág. 4)<sup>14</sup>.

Pese a los debates vigentes, existe un creciente reconocimiento de los vínculos entre los fenómenos climáticos extremos y el cambio climático (IPCC, 2013), entendido como “la variación global del clima de la tierra debido a causas naturales y principalmente a la acción humana, como consecuencia de una creciente retención del calor del sol en la atmósfera conocida como ‘efecto invernadero’” (Bárcena y otros, 2018, pág. 3). Los efectos del cambio climático en los territorios y en el bienestar social de sus poblaciones son múltiples y afectan de manera más intensa a la población en situación de vulnerabilidad. Junto con otros factores, entre los que se incluyen la acelerada urbanización y la falta de acceso a servicios básicos, la pobreza y la desigualdad son los que contribuyen más significativamente a la sensibilidad de la población al cambio climático (CAF, 2014; CEPAL, 2018e). Fenómenos climáticos como las temperaturas extremas y la tendencia al aumento de la temperatura, las precipitaciones extremas, las concentraciones de CO<sub>2</sub>, la tendencia a la sequía, el derretimiento de los glaciares, el aumento de la deforestación y la acidificación de los océanos, con diversa presencia y en diferentes combinaciones, se asocian a efectos y riesgos clave en los medios de vida y la disponibilidad de ingresos, incluso en la agricultura, a través de la disminución de la producción y calidad de los alimentos, en la disponibilidad de agua en regiones semiáridas que dependen del derretimiento de los glaciares, o bien en las inundaciones en zonas urbanas, todo lo cual tiene un efecto en la modificación del cambio en el uso del suelo y la desaparición de bosques; y en la propagación de enfermedades asociadas a vectores en latitud y altitud, entre otros (CEPAL, 2015; IPCC, 2014). De esta forma, los efectos del cambio climático y de los desastres de índole climática cobran diversas expresiones, incluido un mayor riesgo de pobreza, niveles incrementales de desigualdad, desplazamientos y migración, y en ámbitos como la seguridad alimentaria, la salud y la educación. A nivel global, los desastres de índole climática representaron el 91% de un total de 7.255 eventos registrados entre 1998 y 2017, y las inundaciones fueron las más recurrentes (CRED/UNDRR, 2018). En términos regionales, más de la mitad de los países del Caribe enfrentan riesgos extremos de exposición al cambio climático y el 75% de los países de Mesoamérica están en situación de alto riesgo (Haití es el país con nivel de vulnerabilidad más alto de la región) (CAF, 2014). Los territorios rurales se ven particularmente afectados dada la susceptibilidad de las actividades agrícolas a los cambios del clima, cuestión que expone en particular a Mesoamérica y el Caribe, en función de la importante presencia de la agricultura minifundista y la producción de cultivos de subsistencia (CAF, 2014).

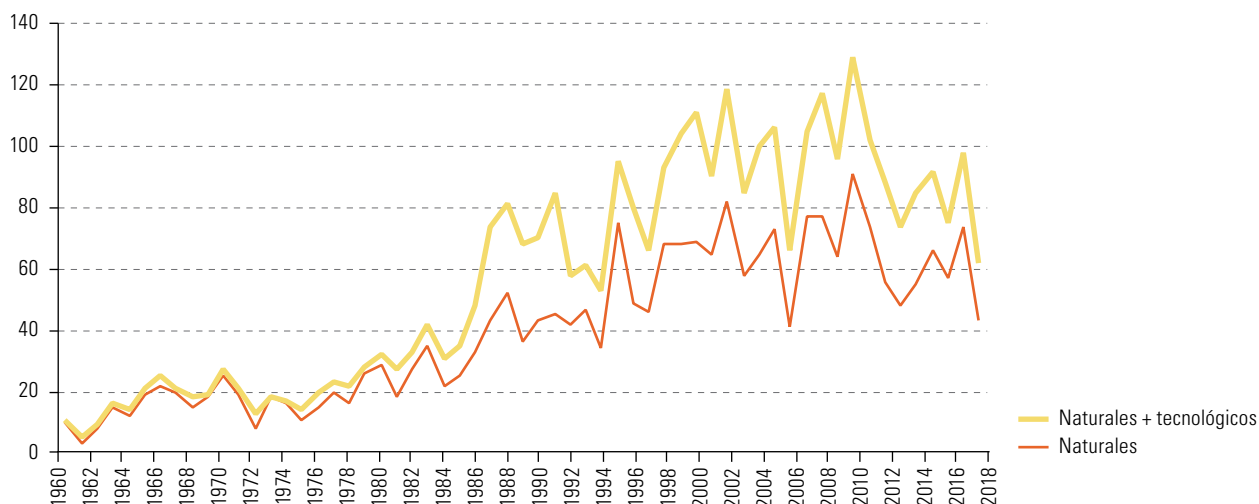
<sup>13</sup> La Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), establecida en 2012, es un cuerpo intergubernamental independiente que comprende a más de 130 Gobiernos y brinda a los responsables de las políticas los datos empíricos más recientes sobre el estado del planeta en términos de la biodiversidad, los ecosistemas y las contribuciones que hacen las personas. Véase más información [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/>.

<sup>14</sup> Si bien se suele hablar de “desastres naturales”, es más adecuado indicar que los desastres (desde el punto de vista de sus efectos sobre la población, la economía y el medio ambiente) son el resultado de la combinación de fenómenos naturales, de la acción humana y de las condiciones preexistentes de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017).

En América Latina y el Caribe, tanto los desastres “naturales” (geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos, biológicos y extraterrestres) como los desastres “tecnológicos” (principalmente de origen industrial y de transporte) han aumentado en los últimos 60 años de manera constante. El incremento ha sido de 5,7 veces entre la década de 1960 y la última década (2009-2018). Mientras que en la década de 1960 hubo un promedio anual de 14 desastres naturales y de 1,7 desastres tecnológicos, entre 2009 y 2018 la frecuencia promedio aumentó a 63 y 27, respectivamente (véase el gráfico 24). Así, mientras que la frecuencia de los desastres naturales ha aumentado 4,4 veces en las últimas décadas, para los desastres tecnológicos el incremento ha sido de 16,1 veces.

#### Gráfico 24

América Latina y el Caribe: frecuencia de desastres naturales y tecnológicos, 1960-2018<sup>a</sup>



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT) [en línea] <https://www.emdat.be/>.

<sup>a</sup> Los desastres que pueden denominarse “naturales” incluyen desastres de tipo geofísico, meteorológico, hidrológico, climatológico, biológico y extraterrestre (incluidos meteoritos, asteroides y cometas). Los desastres que pueden denominarse “tecnológicos” incluyen accidentes industriales (derrames químicos, colapsos de la infraestructura industrial, explosiones, fuegos, fugas de gas, envenenamientos, radiaciones, derrames de petróleo), accidentes de transporte (aire, carretera, agua, vía férrea) y accidentes de distinto tipo (explosión, fuego y otros).

Entre 1960 y 2018 ocurrieron casi 3.400 desastres en América Latina y el Caribe, a consecuencia de los cuales unas 571.000 personas fallecieron y 295 millones de personas se vieron afectadas. Para el mismo período, los daños económicos se han estimado en casi 313.000 millones de dólares (CRED, 2019).

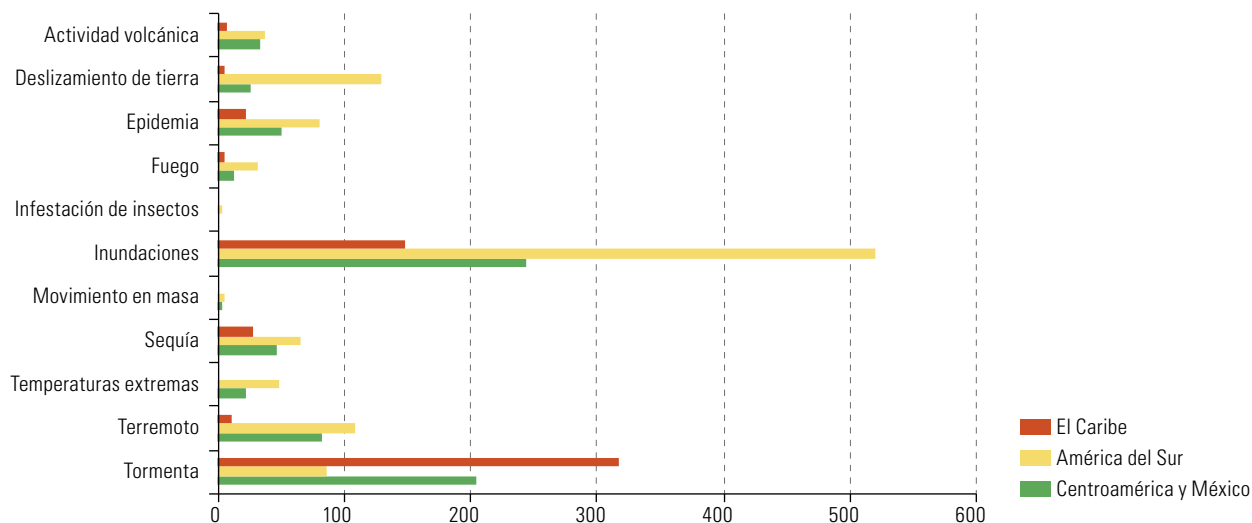
Condicionados por su ubicación geográfica, estos eventos impactan de diferentes formas en los países y las subregiones del continente (véase el gráfico 25). Mientras en América del Sur prevalecen por lejos los desastres vinculados a inundaciones (47%), seguidos por los deslizamientos de tierra (12%), en Centroamérica y México las inundaciones representan un 34% y van seguidas por las tormentas (28%). En el Caribe, en tanto, las tormentas concentran el 58% de todos los desastres entre 1960 y 2018.

Las diferencias no solo son por el número y el tipo de desastres, sino también por la intensidad de su impacto socioeconómico. Los pequeños Estados insulares en desarrollo enfrentan las mayores pérdidas económicas en proporción al PIB (UNDRR, 2017). Asimismo, no solo existe diferencia entre países, sino también dentro de ellos: los desastres tienen un mayor impacto sobre las comunidades o personas que viven en contextos de pobreza y sufren en forma desproporcionada y creciente sus efectos. Diversos grupos de población —como las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad, los niños y las niñas, los pueblos indígenas, los campesinos y los agricultores familiares— son particularmente vulnerables. Las

mujeres tienen más probabilidades de fallecer en estos eventos que los hombres (Trucco y Ullmann, 2015) y se estima que las pérdidas económicas para la población que vive en situación de pobreza son de dos a tres veces mayores en términos relativos respecto de los que no son pobres (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017). Esto se debe tanto a la vulnerabilidad de sus activos (Hallegatte y otros, 2017) como a su acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo ante los desastres (Vakis, 2006). Dado que en muchos países la pobreza sigue siendo eminentemente rural, la caída de los rendimientos de la agricultura de subsistencia debido a sequías extremas tiende a presentar un efecto de aumento de la vulnerabilidad de estos grupos (CEPAL, 2016c).

**Gráfico 25**

América Latina y el Caribe: número de desastres, por tipo y subregión, 1960-2018



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT) [en línea] <https://www.emdat.be/>.

Al igual que los efectos, las posibilidades de recuperación también tienden a ser desiguales entre la población, con un fuerte componente de género, edad y situación de discapacidad, así como territorial (CEPAL, 2017a). Los desastres pueden destruir activos productivos generadores de ingresos, tales como existencias o reservas de productos comerciales, activos agropecuarios (como el ganado), materiales de trabajo, talleres o medios de transporte (CEPAL, 2017a). Asimismo, los desastres, en especial los tecnológicos, pueden tener tremendas consecuencias sobre los recursos naturales que, además de profundos efectos ambientales también tienen graves efectos económicos y sociales. El desempleo y la pérdida de ingresos producto de un desastre pueden incidir de manera significativa en el bienestar de las personas o de una familia a corto plazo (incluso en términos de subsistencia), en la capacidad de recuperación y en las perspectivas de vida (CEPAL, 2017a). Es decir que los desastres son causa y consecuencia de la pobreza y la vulnerabilidad. Un ejemplo reciente de extrema gravedad en esta materia fueron los desastres provocados por el desborde de los relaves de compañías mineras en el Brasil (en especial en las ciudades de Mariana y Brumadinho y sus alrededores, en el estado de Minas Gerais). Además de provocar la pérdida de más de 300 vidas humanas, sobre todo de trabajadores de las empresas, esto tuvo un gran impacto en los ecosistemas locales: destrucción total de comunidades rurales y de tierras fértiles para la agricultura familiar, y contaminación de diversos ríos de la región que, además de su importancia para el equilibrio ecológico de esos territorios, eran fuente de subsistencia para campesinos, pueblos indígenas y poblaciones aledañas<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Véanse más detalles sobre el informe de la investigación científica de los hechos [en línea] <https://docplayer.com.br/36029559-Relatorio-tecnico-determinacao-de-metais-na-bacia-do-rio-doce-periodo-dezembro-2015-a-abril-2016.html>.

Respecto de los pueblos indígenas, se ha destacado las diversas formas en que son afectados por el cambio climático y las amenazas específicas que este impone a su cultura, sus medios y sus modos de vida, en atención a la combinación de características como la mayor incidencia de la pobreza que padecen y su mayor dependencia de los recursos naturales renovables para realizar actividades económicas, sociales y culturales, entre otras (OIT, 2018). Se releva, al mismo tiempo, que estos pueblos pueden ser considerados agentes de cambios en las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático a través de sus conocimientos y ocupaciones tradicionales (OIT, 2018). La necesidad de considerar los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, entre otros aspectos, también ha sido relevada en el Acuerdo de París en relación con los esfuerzos de adaptación al cambio climático (artículo 7.5).

Asimismo, cabe destacar que los derechos de acceso a la información ambiental, a participar de manera pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a acceder a la justicia en asuntos ambientales son de particular importancia para el análisis y diseño de las medidas vinculadas con los mecanismos de prevención y respuesta ante los efectos de los desastres. En el caso de los pueblos indígenas, cobran especial relevancia en atención a acciones que prevengan el deterioro de sus medios de vida y el resguardo de sus derechos culturales, entre otros ámbitos. En este sentido, entre las disposiciones del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe se incluye la garantía de asistencia a personas o grupos en situación de vulnerabilidad (incluidos los pueblos indígenas) para formular peticiones y obtener respuesta sobre información ambiental (artículo 5, punto 4) y que la implementación de este Acuerdo conlleva la garantía al respeto de las legislaciones nacionales y las obligaciones internacionales contraídas por los países sobre los pueblos indígenas y las comunidades locales (artículo 7, punto 15) (CEPAL, 2018f).

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 de las personas. Por lo tanto, constituye un factor clave para hacer frente a los desastres, antes, durante y después de su ocurrencia. Sin embargo, esto no aparece tan claro en los programas y las políticas existentes en la región, por lo aún hay trabajo por hacer. 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 prestaciones como las transferencias monetarias (Ulrichs y Slater, 2016).

Para las políticas sociales, los desafíos que emergen con el incremento de los desastres son múltiples e incluyen: estrategias integradas y alineadas con marcos y agendas internacionales (como el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, los Objetivos del Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París); una creciente integralidad de las distintas instituciones ante la ocurrencia de desastres; sistemas nacionales de protección social que cuenten con aspectos de gestión de riesgos de desastres; fomento de la integración de sistemas de información social (vital tanto para la gestión del riesgo de desastre como para los programas de protección social), y la promoción de la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en la gestión de la política social ante el riesgo de desastres.

### 3. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional

En la región de América Latina y el Caribe se están dando de manera conjunta grandes procesos de cambio en materia demográfica, epidemiológica y nutricional, tendencias que generan nuevos desafíos para el logro del desarrollo social inclusivo.

La época actual se caracteriza por una profunda transformación demográfica, marcada por un notorio descenso de la fecundidad y tasas más bajas de mortalidad. Si bien existen grandes diferencias entre las subregiones y los países de la región respecto del descenso de la fecundidad, se observa que las tasas

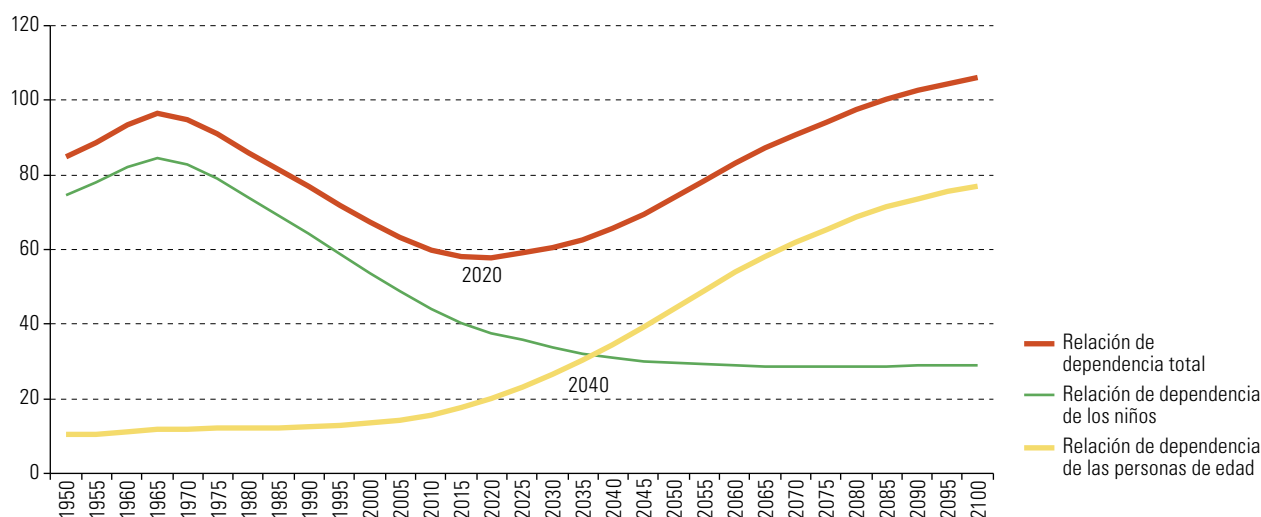
de fecundidad en América Latina y el Caribe pasaron de un promedio de 5,5 hijos por mujer en el período 1965-1970 a 2,05 hijos por mujer entre 2015 y 2020 (Huenchuán, 2018).

A su vez, se ha producido una notable caída de la mortalidad, reflejada en un aumento significativo de la esperanza de vida. En promedio, América Latina y el Caribe es la región donde se proyectan los incrementos más acelerados en la población de personas mayores de 60 años, con un aumento del 71 % en los próximos 15 años (Naciones Unidas, 2015, citado en CEPAL, 2016a). El acelerado proceso de envejecimiento de la población, la feminización de la vejez, el mayor predominio de la localización urbana entre las personas mayores y una población rural más envejecida (por la migración de las generaciones más jóvenes a zonas urbanas) en la región supone nuevos y acuciantes desafíos para el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2018b).

Con estas transformaciones en las tasas de natalidad y mortalidad existe una mayor proporción de personas en edad activa que en edad inactiva, lo que se denomina “período de bono demográfico”, que, sumado a una mayor participación laboral de las mujeres, ha contribuido al incremento de los ingresos de los hogares y al logro de avances en materia de reducción de la pobreza y aumento del bienestar<sup>16</sup>. Sin embargo, como se observa en el gráfico 26, al proyectar las tendencias demográficas actuales, se espera que en las próximas décadas las tasas de dependencia aumenten en la región debido al incremento en la proporción de personas mayores en situación de dependencia (CEPAL, 2017b). Ello conlleva un aumento potencial de las presiones fiscales sobre los sistemas de pensiones y salud, así como un incremento en la demanda de cuidados de las personas mayores, que frecuentemente recae sobre las mujeres de la familia, con lo que se pasa de una situación de bono demográfico a otra de carga demográfica.

### Gráfico 26

América Latina y el Caribe: relación de dependencia de los niños y de las personas de edad, 1950-2100  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Naciones Unidas, “World Population Prospects: The 2017 Revision”, 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Bajo la perspectiva del desarrollo social inclusivo surge la apremiante necesidad de invertir en instituciones y sistemas de protección social universales e integrales que sean capaces de cubrir las demandas y garantizar los derechos de la futura población dependiente, incorporando el acceso al cuidado y considerando la suficiencia de sus prestaciones, especialmente aquellas orientadas a la creciente población de personas mayores. De

<sup>16</sup> El bono demográfico se refiere a un período de potencial crecimiento económico en el que aumenta la población activa y disminuye la tasa de dependencia, asociado al descenso de la fecundidad y, por consiguiente, al tamaño de los hogares (CEPAL, 2009).

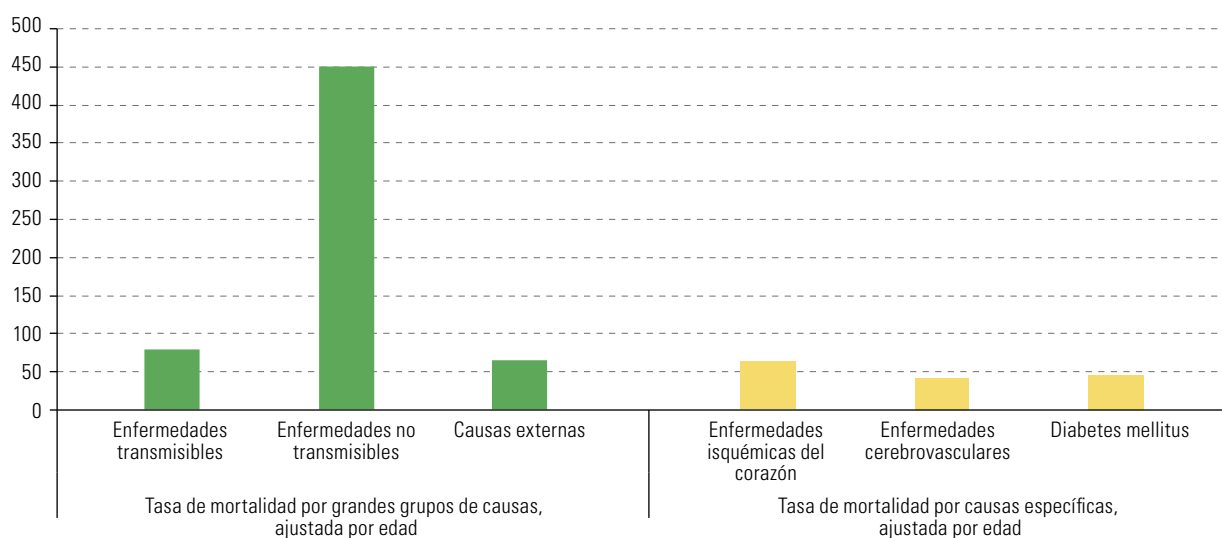


igual manera, es esencial valorar y potenciar la contribución positiva que pueden hacer las personas mayores a nuestras sociedades y buscar derribar las barreras a su plena inclusión. Al mismo tiempo, hay muchos países que no han aprovechado el período del bono demográfico para potenciar el desarrollo de capacidades de las personas (particularmente de niños, niñas, adolescentes y jóvenes), construir sistemas de cuidado que faciliten la participación laboral de la mujer o invertir en programas que fomenten el acceso al trabajo decente antes de pasar a la siguiente fase demográfica, caracterizada por altas tasas de dependencia.

En paralelo, y de manera relacionada, los países de la región experimentan cambios en su perfil epidemiológico, con grandes modificaciones en los patrones de morbilidad y mortalidad, caracterizados por la disminución en la prevalencia de las enfermedades transmisibles y un aumento de las enfermedades no transmisibles (como la diabetes, las enfermedades isquémicas del corazón y las enfermedades cerebrovasculares) (OPS, 2017). La principal causa de mortalidad corresponde a las enfermedades no transmisibles, al tiempo que las enfermedades transmisibles son responsables de menos del 15% de las muertes ocurridas en América Latina y el Caribe (véase el gráfico 27). En este proceso de transición epidemiológica han sido fundamentales los avances en los sistemas sanitarios, el aumento en la cobertura y el acceso a los servicios de salud, la vacunación y el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, entre otros.

### Gráfico 27

América Latina y el Caribe: tasa de mortalidad por grandes grupos de causas y por causas específicas, ajustadas por edad, 2016  
(Por cada 100.000 habitantes)



**Fuente:** Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), *Indicadores Básicos: Situación de la Salud en las Américas 2018* [en línea] [http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/49511/IndicadoresBasicos2018\\_spa.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/49511/IndicadoresBasicos2018_spa.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

Si bien el nuevo perfil epidemiológico está muy relacionado con el envejecimiento de la población y con el estilo de vida característico de las sociedades modernas, en particular en conexión con el sedentarismo y los patrones de alimentación, también es importante destacar el creciente impacto que el medio ambiente tiene sobre la mortalidad y la morbilidad. A nivel global entre el 22% y el 25% de la carga de enfermedades está relacionado con factores ambientales modificables, tales como aguas contaminadas, falta de acceso a saneamiento e higiene, contaminación del aire urbano y exposición al humo en espacios cerrados, y los niños y las niñas son los más vulnerables a estos factores (Prüss-Üstün y Corvalán, 2006; OPS, 2011; Prüss-Üstün y otros, 2016). Asimismo, el cambio climático y el aumento de las temperaturas promedio, particularmente visibles en el Caribe y zonas tropicales, tienen un impacto significativo sobre la salud que se refleja, por ejemplo, en un potencial incremento de enfermedades transmitidas por el agua y vectores tales como el virus de Zika y la chikunguña (OPS, 2017).

Este nuevo escenario epidemiológico supone la urgencia de repensar y reorientar los sistemas de salud y de protección social bajo un enfoque universal e integral, tomando en consideración la necesidad de prevención de enfermedades no transmisibles a lo largo del ciclo de vida, con modificaciones en los hábitos de alimentación, actividad física y entorno social, y el tratamiento a largo plazo y la consideración del medio ambiente. Muchos países de la región también necesitan contar con un sistema que responda a la prevención y el tratamiento de enfermedades transmisibles que persisten, como el cólera y el dengue, así como de aquellas que responden al impacto del cambio climático, lo que vuelve la labor aún más compleja (CEPAL, 2018b).

De forma coincidente, las profundas transformaciones en los patrones alimentarios y el estilo de vida de los últimos decenios han llevado a que los países de América Latina y el Caribe estén enfrentando una doble carga de la malnutrición (FAO, 2006; FAO y otros, 2018). En la actualidad, la mayoría de los países de la región deben hacer frente a los desafíos asociados a la erradicación de la malnutrición por déficit, es decir, la desnutrición, junto con los retos emergentes relacionados con la malnutrición por exceso, reflejada en el sobrepeso y la obesidad. Los principales factores asociados a esta transición nutricional forman parte de un conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales que han llevado a una notable transformación en la producción y el mercado de alimentos, la estructura y el papel de las familias, las tecnologías para el trabajo y la recreación, los medios de comunicación y las características de la pobreza y la marginalización, que se traduce en un aumento de la inactividad física y el sedentarismo, así como en dietas no saludables, todos factores asociados al sobrepeso y la obesidad (Marmot y Wilkinson, 2006; Fernández y otros, 2017).

La doble carga de la malnutrición, además de configurar una denegación de derechos y un grave problema de salud pública y privada, conlleva consecuencias negativas en el desarrollo de capacidades y resultados educativos, y en la inclusión social y laboral, así como en los niveles de productividad de las sociedades. Se estima, por ejemplo, que el impacto combinado de la doble carga de la malnutrición equivale a un 4,3% y un 2,2% anual del PIB en el Ecuador y México, respectivamente. En el caso de Chile, donde la desnutrición ya se ha erradicado, el costo del sobrepeso y la obesidad alcanza el 0,2% del PIB (Fernández y otros, 2017).

De este modo, el nuevo perfil nutricional de la región implica enfrentar un conjunto de desafíos multidimensionales que se deben abordar desde la perspectiva sanitaria, educativa y productiva para dar respuesta de manera simultánea a la desnutrición y a la obesidad. Esto hace necesario que los sistemas de salud y protección social inviertan en la prevención de la doble carga de la malnutrición y las enfermedades a ella asociadas.

## 4. Las migraciones en la encrucijada del desarrollo social inclusivo

Si bien las migraciones han estado presentes desde siempre en todas las sociedades, en el contexto actual de una globalización llena de desequilibrios y contradicciones han adquirido un papel peculiar dentro de la reproducción de las sociedades y de las desigualdades que las caracterizan (Canales, 2016). De esta forma, en los últimos años la migración se ha consolidado como una problemática —aunque muy heterogénea— común a todos los países de la región. Se ha comenzado a poner en marcha y a adaptar las políticas públicas en general y las de protección social en particular, pero aún queda un largo camino por recorrer, ya que nuevas presiones en el entorno mundial, comenzando por la actual política migratoria estadounidense hacia América Latina y el Caribe, le han imprimido mayor urgencia a esta temática. A su vez, la región no está exenta de flujos migratorios forzados por desastres naturales y climáticos poco predecibles, así como por crisis económicas e inestabilidad política en países de la propia región, para lo que se requieren respuestas.

En la actualidad siguen vigentes tres patrones visibles de la migración internacional en la región desde la segunda mitad del siglo XX: i) la emigración al exterior de la región, ii) la inmigración histórica de ultramar y iii) los flujos migratorios intrarregionales. Al tiempo que los flujos de emigración a los principales destinos extrarregionales han disminuido en las últimas décadas, la inmigración de personas provenientes de otras regiones es un patrón que también ha perdido importancia relativa. A su vez, los intercambios dentro de la región resultan ser los que más se han intensificado (Martínez y Orrego Rivera, 2016, pág. 12). Al respecto, sobre la base de información censal disponible, se estima que hacia 2010 unos 30 millones de latinoamericanos y caribeños residían en países distintos al de su nacimiento, cifra mayor que los 26 millones registrados con los datos de la ronda de censos de 2000 (tanto dentro como fuera de la región). Esto corresponde al 4% de la población total de América Latina y el Caribe. Según los censos nacionales, el total de la población extranjera (la suma de la

inmigración intrarregional y extrarregional) que reside en países de América Latina y el Caribe alcanzaba los 7,6 millones de personas alrededor de 2010, lo que equivale a prácticamente un cuarto de la cantidad de emigrados y tan solo a un 1,1% de la población total de la región. Por otra parte, las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas sobre del *stock* migratorio en la región indican que este ascendía a 9,5 millones de personas alrededor de 2017, lo que equivale a prácticamente un 1,5% de la población total de la región, con cierta heterogeneidad entre un país y otro<sup>17</sup>.

En la subregión de México y Centroamérica, la migración internacional ha adquirido en las últimas dos décadas una mayor intensidad y complejidad. De acuerdo con las estimaciones del DAES, el *stock* migratorio ascendía en 2017 al 1,2% de la población, lo que equivale a 2,09 millones de personas. Al respecto, sobresalen cinco dinámicas que caracterizan la composición de los flujos migratorios de esta subregión: i) saldos netos migratorios negativos en todos los países (salvo Costa Rica y Panamá); ii) flujos dentro de la subregión que son relativamente menores, con excepción del flujo de nicaragüenses a Costa Rica y de guatemaltecos a México, que corresponde a un flujo transfronterizo de carácter circular y recurrente; iii) el caso peculiar de Belice, con una emigración hacia los Estados Unidos y una inmigración desde los países vecinos (en orden de importancia, de Guatemala, El Salvador y Honduras, y en menor medida de México), que son pequeñas en números absolutos, pero representan el 16,7% y el 14,5% de la población, respectivamente; iv) los Estados Unidos como principal país receptor de la emigración mexicana y centroamericana, y v) una emigración extrarregional hacia Europa y América del Sur que se ha mantenido en niveles muy por debajo del flujo que se dirige a los Estados Unidos (Canales Cerón y Rojas Wiesner, 2018)<sup>18</sup>. En los últimos años, en esta subregión se ha intensificado la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados, motivados principalmente por la violencia, la inseguridad y la falta de empleo en sus países de origen, la búsqueda de mejores estándares de vida y la reunificación familiar.

En América del Sur, al igual que en el conjunto de la región, hay más emigración que inmigración, aunque con menor peso relativo en comparación con México y Centroamérica. Las principales tendencias migratorias en América del Sur son: la intensificación de los intercambios de población intrarregional, el crecimiento y la diversificación de los países de origen y destino de la inmigración extrarregional, y la persistencia de la emigración extrarregional, con una población emigrada alrededor de 2010 de 8,4 millones de personas (un 2,1% de la población total subregional) y una población inmigrante que alcanzaba los 4,8 millones de personas (un 1,2% de la población total subregional) (Stefoni, 2018, págs. 10-11). En años más recientes, la presión migratoria ha aumentado significativamente, sobre todo por la gran inmigración de población de Haití (por los efectos de la pobreza y el terremoto de 2010) y por la crisis en la República Bolivariana de Venezuela. De acuerdo con las estimaciones del DAES, para 2017 el *stock* migratorio de la subregión equivalía al 1,4% de la población, un porcentaje que en números absolutos rondaba los 6 millones de personas.

En el Caribe, históricamente el vínculo primordial con los Estados Unidos se ha mantenido como un rasgo distintivo. De acuerdo con las estimaciones del DAES para 2017, la subregión tiene la proporción más alta de migrantes como proporción de la población total en comparación con otras subregiones de América Latina y el Caribe (un 3,2%, equivalente a 1,4 millones de personas). Además, las tormentas e inundaciones costeras y en el interior también pueden impulsar la migración y el desplazamiento de altos porcentajes de poblaciones caribeñas que viven cerca de la costa, muchas de ellas en zonas bajas. En algunos países se ha comenzado a considerar la cuestión de la migración interna y la ubicación de la población en el contexto de la prevención de catástrofes naturales y la mitigación de los efectos del cambio climático (Jones, Camarinhas y Gény, 2019). El impacto suelen sentirlo más los más pobres de los pobres, especialmente las mujeres, las niñas y las personas mayores.

Cabe mencionar que los patrones derivados de la información censal deben tomarse con cautela dada la sensibilidad de los movimientos migratorios a factores coyunturales, como los vaivenes económicos y políticos. De esta manera, algunos eventos recientes relacionados con desastres o con la inestabilidad de algunos países, como la República Bolivariana de Venezuela, o bien con la orientación de la política exterior estadounidense, están generando cambios en los patrones migratorios que se suman a las tendencias mencionadas. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimaba a comienzos de junio de 2019 que 4.001.917 personas de ese país habían sido reportadas por los Gobiernos anfitriones como migrantes, refugiados o solicitantes de asilo. Los países de la región han sido los principales lugares de destino de estos migrantes: Colombia (672.947), Perú (383.209), Chile (326.775),

<sup>17</sup> Véase más información [en línea] [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN\\_MigrantStockTotal\\_2017.xlsx](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockTotal_2017.xlsx).

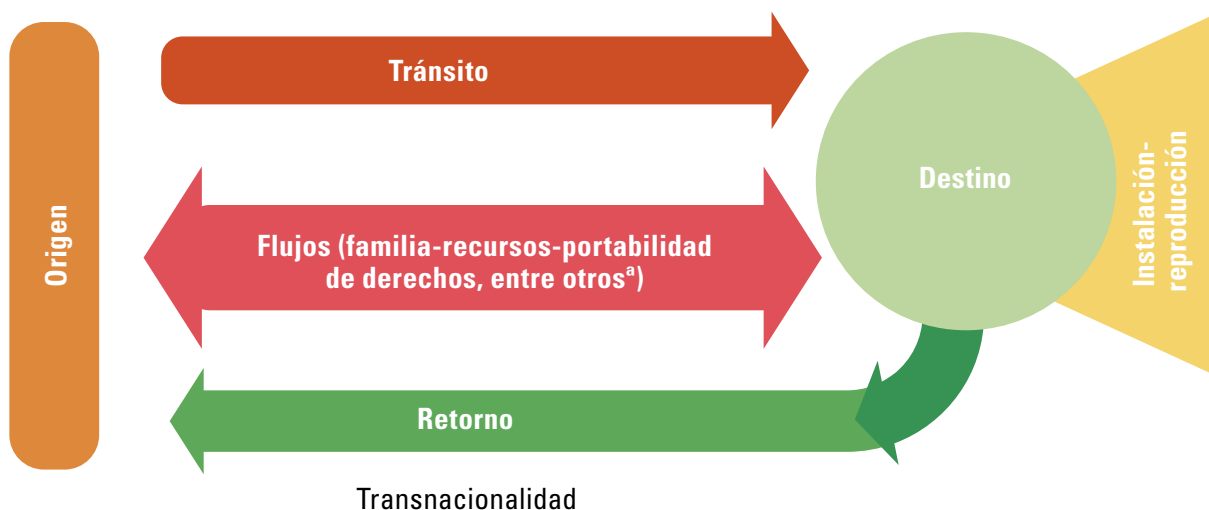
<sup>18</sup> Un saldo neto migratorio negativo quiere decir que más personas emigraron de las que inmigraron al país.

Argentina (148.511), Ecuador (99.583), Brasil (68.499), Panamá (58.132) y México (48.955), entre otros<sup>19</sup>. Como es patente, esta situación representa un desafío humanitario y de inclusión social transversal para la región.

Los cambios en los flujos migratorios han puesto más presión sobre los sistemas de provisión de servicios públicos y los programas de asistencia social y humanitaria. A su vez, estas presiones representan mayores cargas presupuestarias y requieren de soluciones fiscales para soportarlas. Los países han comenzado a avanzar en políticas de protección social para atender las necesidades que caracterizan a la población migrante y proteger sus derechos, pero por delante hay muchos desafíos difíciles de resolver. Independientemente de la heterogeneidad de los patrones migratorios, todos los países de América Latina y el Caribe enfrentan retos en materia de desarrollo social inclusivo relacionados con la vulnerabilidad de las personas migrantes en una o varias de las etapas del ciclo de la migración (en el lugar de origen, durante el tránsito, en el lugar de destino y, eventualmente, al retornar, de forma voluntaria o no, al país de origen), en función de sus propias singularidades en términos migratorios. Por tanto, una manera de identificar y analizar los riesgos y vulnerabilidades propios de las personas migrantes consiste en mirar cada una de las distintas etapas potenciales del ciclo migratorio y sus interrelaciones (Maldonado Valera, Martínez Pizarro y Martínez, 2018). En el diagrama 1 se describen las diferentes etapas del ciclo migratorio y se aprecian las relaciones entre origen, tránsito, destino y eventual retorno, así como el espacio transnacional generado por los distintos flujos y vínculos forjados por la migración. Aquí es clave dar cuenta de que en cada etapa existen riesgos específicos asociados a la migración (y dentro de ellas a las características y etapa del ciclo de vida de las personas migrantes), los que se asocian con distintos requerimientos que plantean cada vez más nuevos problemas para las políticas de protección social.

#### Diagrama 1

Riesgos, vulnerabilidades y necesidades de las personas migrantes en las distintas etapas del ciclo de la migración



**Fuente:** C. Maldonado Valera, J. Martínez Pizarro y R. Martínez, "Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

<sup>a</sup> Naturalmente, entre los flujos transnacionales asociados a la migración también se incluyen ideas, prácticas, habilidades, capital social y normas culturales (véase [en línea] <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-016-0032-0>).

En su país de origen, las personas migrantes, aquejadas por carencias en términos de oportunidades laborales y de acceso a servicios básicos y de protección social, o bien por fenómenos de creciente violencia (como ya se señaló), buscan alternativas de financiamiento y poseen información limitada para emprender un proyecto migratorio de manera segura. En esta etapa, lo que se denomina el "derecho a no migrar" supone que los países de origen tienen, a largo plazo, la obligación de garantizar entornos de desarrollo que aseguren niveles básicos de bienestar y goce de derechos, de modo que la migración no aparezca como una alternativa forzosa para las personas. Muy vinculados a las condiciones en que se emprende el proyecto migratorio desde el origen, en el

<sup>19</sup> Estas cifras estimadas no necesariamente implican identificación individual ni registro de cada persona, e incluyen un grado de estimación, según la metodología de procesamiento de datos estadísticos utilizada por cada Gobierno. Dado que muchas de las fuentes de los Gobiernos no toman en cuenta a los venezolanos sin un estatus migratorio regular, es probable que el número total sea más alto. Véase más información [en línea] <https://r4v.info/es/situations/platform> (con datos actualizados al 6 de junio de 2019).

proceso del tránsito existen una serie de riesgos y obstáculos legales y fácticos para llegar al país de destino que exponen a las personas migrantes a condiciones precarias de transporte, explotación sexual, extorsión y a veces incluso secuestro, y a un acceso limitado a los servicios de salud. De hecho, dadas estas barreras, es posible que el proyecto migratorio original fracase y la fase de tránsito se transforme en una condición permanente, generándose la necesidad de una inserción social y económica no prevista inicialmente y para la que los países de tránsito no suelen estar preparados. La fase de tránsito es, en cualquier caso, una situación de gran vulnerabilidad potencial en todos los aspectos, en la que la seguridad física y la supervivencia se plantean como desafíos inmediatos. Particularmente dramática es la situación de los niños, las niñas y los adolescentes no acompañados en los países del norte de Centroamérica, que huyen de contextos de pobreza y violencia social, y emprenden la migración en busca de una reunificación familiar o de nuevas oportunidades de desarrollo.

Tanto en la fase de tránsito como en el país de destino se destacan todas aquellas dificultades y limitaciones vinculadas a la situación de irregularidad migratoria, que conlleva elevados riesgos de padecer peores condiciones laborales y explotación laboral, mayor exposición a ser víctima de trata y de trabajo infantil, entre otros. En el contexto del país de destino, y en particular durante el proceso inicial de instalación, existen riesgos de menor inclusión, y hasta de aislamiento en ausencia de redes de migrantes preexistentes, que pueden traducirse en menor acceso al mercado laboral formal o en una inserción laboral precaria marcada por la sobrecualificación, los bajos ingresos y la pobreza, la segregación y el aislamiento social, el hacinamiento y la falta de servicios en la vivienda, así como la discriminación (Carrasco y Suárez, 2018). En el país de destino también existen riesgos relacionados con la inclusión de los hijos (y otros dependientes) de migrantes a servicios básicos de salud, educación y alimentación. El retorno (voluntario o no) presenta riesgos en cuanto a la reinserción social, económica, familiar e institucional, con posibilidades y dificultades variables, incluido el rechazo en el país de retorno.

Además, existen desafíos vinculados con la desconexión y eventual pérdida de los beneficios de la protección social relacionados con las pensiones y la salud, tanto en el momento de migrar como en el eventual caso de un retorno al país de origen. Esto habla de la importancia de generar o fortalecer, donde existan, esquemas bilaterales y multilaterales que faciliten la portabilidad efectiva de derechos y beneficios de protección social. Por último, los procesos migratorios implican siempre la reorganización de las labores de cuidado en aquellos hogares transnacionales con miembros en los países de origen y de destino, en donde contar con ingresos suficientes y proveer cuidados a través de redes familiares o comunitarias suele ser un gran problema para las personas migrantes que dejan atrás a sus hijos. Esto se debe tener presente en las políticas públicas, como parte de la necesidad de generar sistemas universales de cuidado en los países de origen y de destino.

En suma, para todos los países de la región la migración internacional constituye un desafío en el camino para alcanzar un desarrollo social inclusivo. Por esa razón, es esencial diseñar e implementar un marco integral de políticas en cada contexto y con acuerdos regionales, que considere los vacíos e instrumentos de protección social más relevantes en cada etapa del ciclo, con el fin de atender de manera sistémica un segmento de población (las personas migrantes) hasta ahora poco priorizado en la acción pública, pero que seguirá estando presente en todos los países de la región y cuya relevancia política seguirá creciendo al igual que en otras regiones del mundo (Castles y Miller, 2014).

## 5. Los cambios tecnológicos y las capacidades

Las nuevas tecnologías están alterando de manera profunda nuestras sociedades y resulta difícil predecir la totalidad de estos cambios y cuáles serán sus efectos. Esta incertidumbre surge de la velocidad con que se desarrollan las nuevas tecnologías, su variedad, la expansión de sus efectos en la economía y la sociedad, así como de la capacidad de respuesta ante estos cambios acelerados por parte de los Gobiernos, los demás actores del mundo del trabajo (empresas y organizaciones sindicales) y la sociedad civil. Este cambio desde el ámbito productivo se conoce como la “cuarta revolución industrial” o la “Industria 4.0”, pero las nuevas tecnologías también irrumpen en otras dimensiones del desarrollo, generando nuevas oportunidades y desafíos en la salud, la educación, el trabajo, la participación, las comunicaciones, la gestión pública y otras áreas. Cabe entonces preguntarse ¿qué cambios implican estas nuevas tecnologías, tanto en el mundo del trabajo y de la producción como en la sociedad en general?; ¿cuáles son los desafíos que encuentran las sociedades, las instituciones y los diversos actores para enfrentar estos cambios?; ¿cuán preparados están los países de la región para acometer los desafíos y usufructuar sus beneficios?; ¿cómo prevenimos la ampliación de brechas y que una proporción importante de la población quede fuera de una sociedad cada vez más digitalizada?; ¿cómo avanzar sin dejar a nadie atrás?

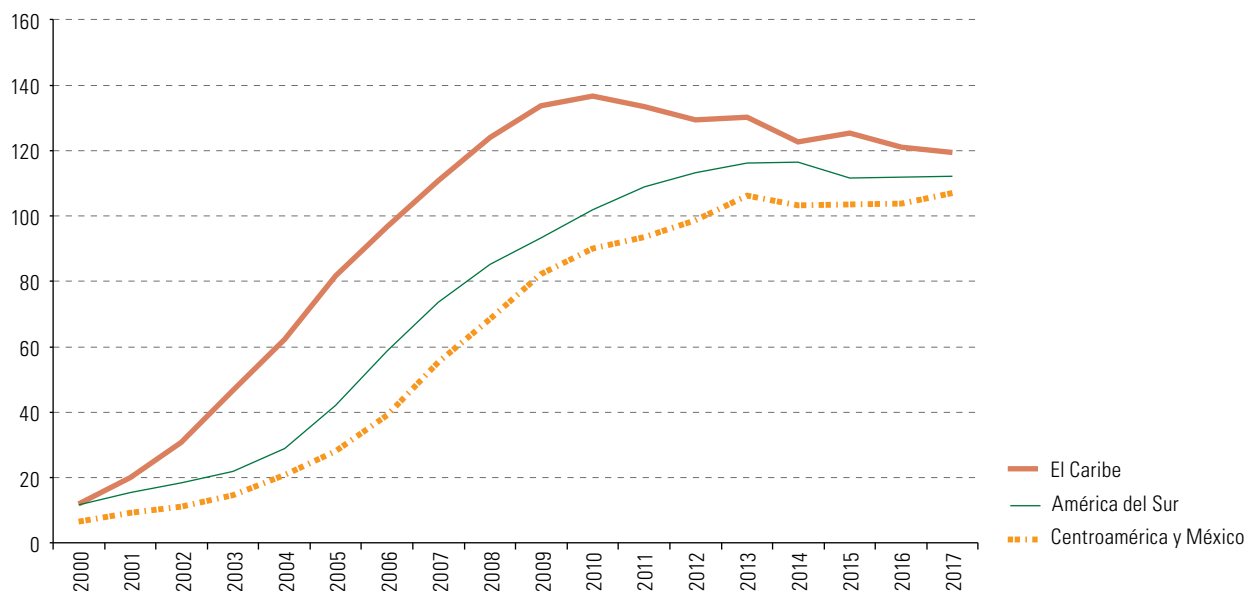
Las transformaciones tecnológicas están teniendo notables efectos en varias dimensiones del desarrollo social inclusivo: en la educación y la capacitación (tanto en los contenidos de la enseñanza como en la modalidad de acceder a la información), en las formas de empleo y las relaciones de trabajo, en la salud (desde la gestión de los servicios de salud y la comunicación entre el personal médico y el paciente, hasta la provisión de servicios de prevención, detección y tratamiento), en los modos de participación e interacción cotidiana, en el acceso a la cultura y en la relación entre el Estado y la ciudadanía, así como también en las relaciones sociales y los códigos comunicacionales.

Entre los cambios más significativos está la creciente digitalización, que avanza rápidamente y abarca distintas áreas del desarrollo económico, social y del medio ambiente. A partir de la experiencia con la tercera revolución industrial se sabe que ya existe una brecha digital en relación con el acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Las circunstancias generales en que vive una persona son determinantes para poder aprovechar todo el potencial de las tecnologías digitales (Wessels, 2013), por lo que enfrentar las desigualdades de ingreso y las desigualdades sociales en general resulta clave para la inclusión de toda la población en el mundo digital y de las nuevas tecnologías. En la región más desigual del mundo, donde persisten diferencias estructurales, es necesario pensar los desafíos de inclusión en este mundo digital.

La región ha avanzado en los niveles de cobertura de conectividad y acceso a equipamientos digitales, lo que se refleja en el creciente número de conexiones de red y el mayor acceso a dispositivos. En el gráfico 28 se muestra la expansión del acceso a la telefonía móvil y se observa que en toda la región el número de teléfonos móviles por cada 100 habitantes es mayor que 100, es decir que hay más de un dispositivo por persona. A nivel de países, los que tienen menor número de conexiones son Cuba (40,17) y Haití (57,42). El acceso a telefonía móvil ha permitido ampliar el acceso a Internet a sectores y poblaciones que antes no lo tenían. Además, estos dispositivos permiten una conectividad ilimitada, en la medida en que se amplía la disponibilidad de conexión a Internet en cualquier momento o lugar.

**Gráfico 28**

América Latina y el Caribe: suscripciones de telefonía móvil-celular, por subregiones, 2000-2017  
(Por cada 100 habitantes)



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Nota: Las estimaciones corresponden al promedio simple de cada subregión.

Pese a la expansión de la conectividad móvil, aún persisten desigualdades de acceso que se relacionan con la calidad de la conectividad y la multiplicidad de dispositivos disponibles. Hay que repensar la primera brecha digital en el actual contexto de conectividad móvil. En relación con el acceso a Internet en los hogares, tal como se presentaba en la sección C, todavía se aprecian grandes diferencias al considerar el territorio y nivel socioeconómico (Galperín, 2017; CEPAL, 2019a). “El nivel de conectividad de los hogares en las zonas urbanas

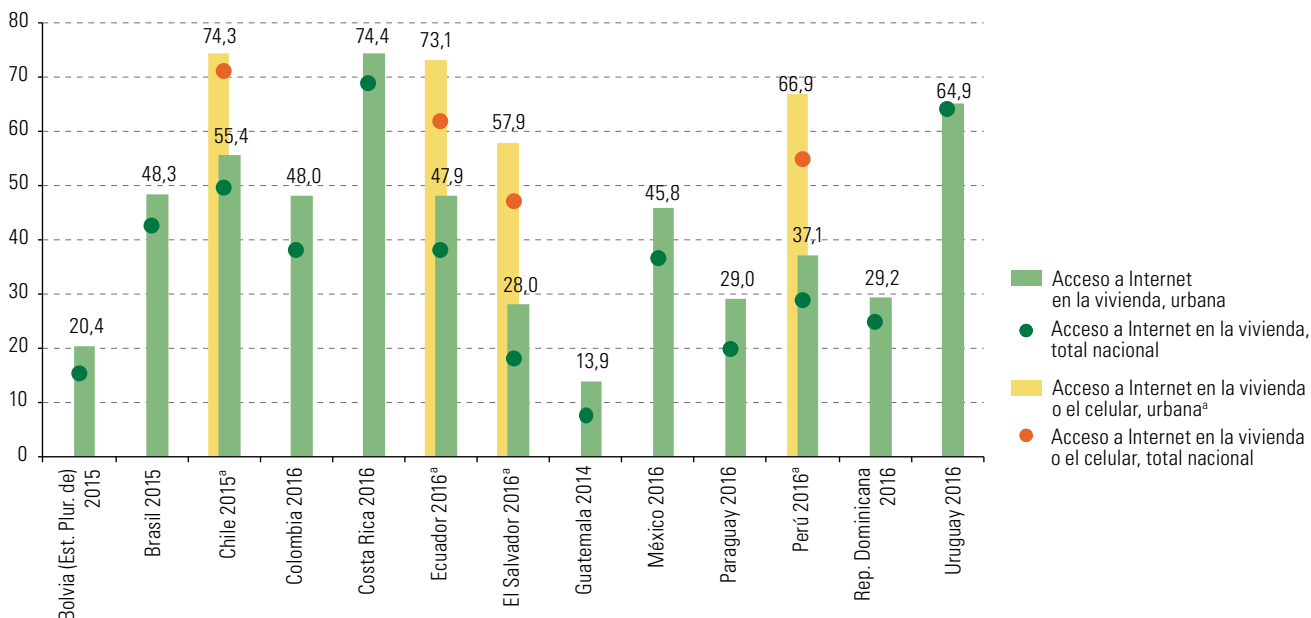
es, en promedio, seis veces mayor que en las zonas rurales, con gran variación entre un país y otro. Varios países muestran un acceso a la conectividad muy precario en las zonas más alejadas de las ciudades, como es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, con menos del 5% de la población rural con acceso a Internet desde el hogar. La conectividad móvil juega un importante papel en el acceso a Internet en los hogares de las zonas rurales de Chile, el Ecuador, El Salvador y el Perú” (CEPAL, 2019a, págs. 166-167) (véase el gráfico 29).

**Gráfico 29**

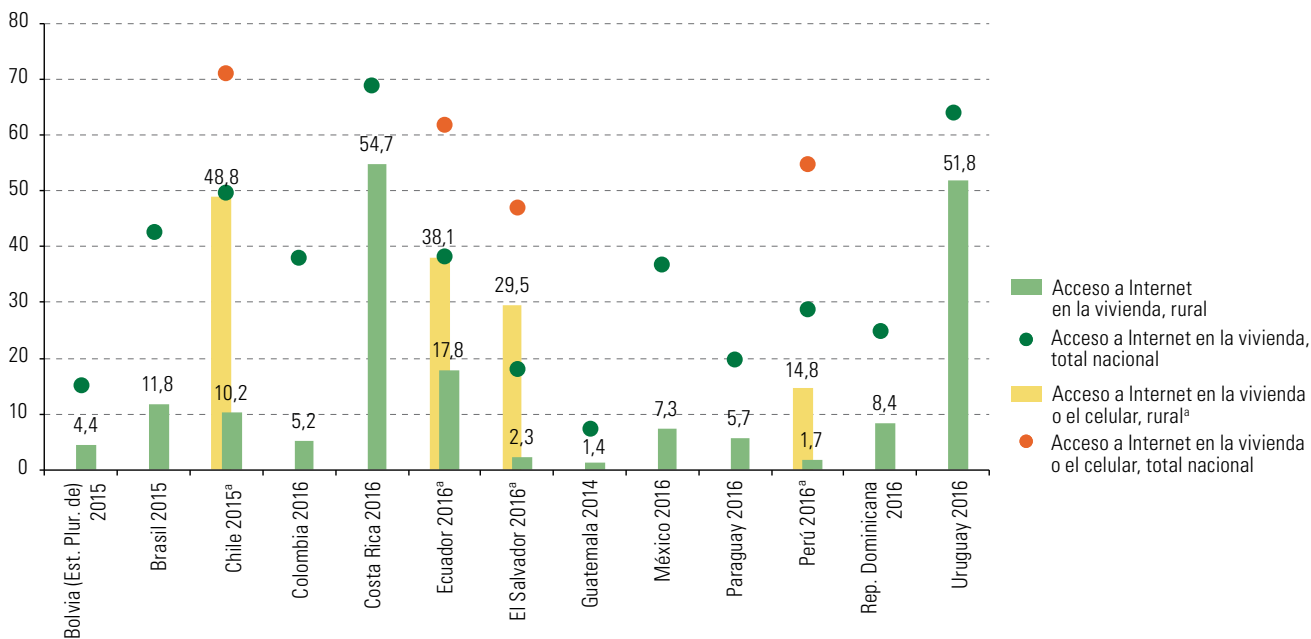
América Latina (13 países): personas con acceso a Internet en la vivienda e Internet en el celular, según población total y área geográfica, alrededor de 2016

(En porcentajes de la población total)

**A. Zonas urbanas**



**B. Zonas rurales**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019a), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Incluye conexión a Internet mediante dispositivos móviles (Internet inalámbrico, teléfonos inteligentes y otros).

Más allá de cuánto se usan las tecnologías digitales, el tipo de actividades que la población realiza también es desigual y ello hace que la oportunidad de participar plenamente en la sociedad digital se limite a una baja proporción de la población latinoamericana. Por ejemplo, de acuerdo con datos recopilados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para 2017, un porcentaje muy bajo de personas de entre 16 y 74 años en Costa Rica (28,8%), Chile (23,8%), el Brasil (17,8%), Colombia (8,9%) y México (8,4%) realizan tareas financieras, como revisar la cuenta bancaria por Internet, en comparación con el promedio de la OCDE, donde más del 60% utiliza Internet para estas tareas<sup>20</sup>. Para otro tipo de actividades, como leer diarios o revistas en línea, también los países de la región analizados tienen porcentajes de uso por debajo del promedio de los países de la OCDE (42%)<sup>21</sup>.

Por otra parte, tal como se planteó en la discusión del nudo relacionado con el trabajo decente y el mercado laboral (véase la sección D), el creciente acceso a estas nuevas tecnologías y su impacto sobre el futuro del mercado laboral plantea nuevos desafíos al sistema educativo, ya que se requiere repensar las habilidades que deben ofrecerse desde el sistema formal para que los jóvenes puedan participar activamente en una sociedad cada vez más digitalizada. Se tiende a pensar en los jóvenes como nativos digitales que tendrían las habilidades en forma automática por crecer en este contexto. De acuerdo con Jara (2018), en diversos estudios se muestra que, a pesar de ello, no todos los jóvenes cuentan con las habilidades digitales más básicas para manejar las aplicaciones de uso más común y muy pocos conocen las más avanzadas, como planillas de cálculo (véase, por ejemplo, Kennedy y otros, 2008). Más aún, en relación con las habilidades de gestión de información en el ambiente digital, el Estudio Internacional sobre Competencia Digital y Tratamiento de la Información (ICILS), aplicado en 2013, mostró que, incluso en las economías más desarrolladas, son pocos los estudiantes que tienen las competencias esperadas, en circunstancias en que el acceso y uso frecuente de computadoras personales en los hogares y las escuelas es cada vez más masivo (Fraillon y otros, 2014). Por tanto, las políticas educativas tienen el desafío de transversalizar el aprendizaje de las habilidades necesarias para este mundo tecnologizado.

La escuela es un espacio clave para ofrecer habilidades y herramientas para aprovechar las TIC más allá de lo académico, además de ser un ámbito donde se entreguen pautas que permitan reducir los riesgos (Trucco, 2018). En el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), aplicado en 2013, se observa que, al analizar el uso de las redes en niños y niñas por nivel socioeconómico, las mayores brechas a favor de los estudiantes de nivel socioeconómico más alto se generan en las actividades con TIC (jugar en la computadora o navegar por Internet). En contraste, la brecha es inversa tanto en el juego con amigos como especialmente en la lectura. Es decir que los niños y niñas de sectores económicos menos aventajados, con menor acceso a la tecnología, realizan con mayor frecuencia actividades tradicionales en su tiempo libre (Trucco, 2018). Esto abre nuevos debates sobre el acceso y uso de las redes por parte de niños, niñas y adolescentes, y sobre cómo Internet sigue siendo un actor clave (Pavez, 2014), y vuelve inevitable repensar su papel, los usos y riesgos asociados a este grupo etario, así como el tipo de habilidades que es necesario formar desde el hogar y la escuela.

El impacto de las nuevas tecnologías todavía es incierto. Por ello es fundamental contar con políticas públicas, instituciones y procesos de diálogo y pactos sociales que permitan convertir a las nuevas tecnologías, así como a los otros procesos en marcha, en oportunidades de cierre y no de expansión de brechas. De lo contrario, sus efectos por limitaciones de acceso y uso resultan especialmente preocupantes<sup>22</sup>. De no universalizar el acceso y las habilidades básicas para aprovechar estas herramientas, continuará reforzándose esta nueva dimensión de la desigualdad en América Latina y el Caribe, que a su vez profundizará otras brechas en el ámbito del desarrollo social inclusivo.

<sup>20</sup> Véase [en línea] [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ICT\\_HH2](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ICT_HH2).

<sup>21</sup> Los porcentajes de los países de la región en este caso son un 35,6% en Costa Rica, un 34,1% en México, un 40,7% en el Brasil, un 20,5% en Chile y un 17,7% en Colombia. Véase [en línea] [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ICT\\_HH2](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ICT_HH2).

<sup>22</sup> En diversos estudios se ha documentado, por ejemplo, que en lo que se refiere a sociedad digital se está dejando atrás a diversos segmentos de la población, como las personas mayores (Sunkel y Ullmann, 2018) y las personas con discapacidad (Ullmann y otros, 2018).



## Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2019), *La prevención y el combate del perfilado racial de los afrodescendientes. Buenas prácticas y dificultades* [en línea] <https://www.un.org/es/events/africanscentdecade/assets/pdf/RacialProfiling-SPANISH-WEB.pdf>.
- Amnistía Internacional (2017), *Sin lugar que me proteja*, octubre.
- Atkinson, A. B. y T. Piketty (2010), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-speaking Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Bárcena, A. y otros (coords.) (2018), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica* (LC/TS.2017/84/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292089.pdf).
- Bertranou, F. (2016), “El futuro de la protección social desafíos frente a las nuevas formas de empleo”, documento presentado en las Jornadas de Análisis del Mercado de Trabajo y de la Protección Social, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 6 y 7 de septiembre.
- Britto, T. y F. Veras Soares (2010), “Bolsa Família and the Basic Citizenship Income: a misstep?”, *Working Papers*, N° 77, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*, Caracas.
- Camarinhas, C. (2019), “Implementation strategies for youth mainstreaming in sustainable development processes”, *Policy Brief* (LC/CAR/2019/3), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Canales, A. I. (2016), “Debates contemporáneos sobre migración internacional”, *Debates contemporáneos sobre migración internacional: una mirada desde América Latina*, Ciudad de México, Universidad de Guadalajara - Miguel Ángel Porrúa.
- Canales, A. I. y M. L. Rojas Wiesner (2018), “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, *serie Población y Desarrollo*, N° 124 (LC/TS.2018/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Carrasco, I. y J. I. Suárez (2018), “Migración internacional e inclusión: análisis en los países de destino”, *serie Políticas Sociales*, N° 231 (LC/TS.2018/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Castles, S. y M. Miller (2014), *The Age of Migration*, Palgrave MacMillan.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2012), “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 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 (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo.
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2019), “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina”, inédito.
- 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) (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2019b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- (2018a), *Informe de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe* (LC/CDS.2/4/Rev.1), Santiago, febrero.
- (2018b), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, septiembre.
- (2018c), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.

- \_\_\_(2018d), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago, junio.
- \_\_\_(2018e), "Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/119), Santiago.
- \_\_\_(2018f), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8), Santiago.
- \_\_\_(2018g), *Panorama Social para América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- \_\_\_(2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- \_\_\_(2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- \_\_\_(2017c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6.P), Santiago.
- \_\_\_(2017d), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- \_\_\_(2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_(2016b), *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.
- \_\_\_(2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_(2016d), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- \_\_\_(2015), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos para el desarrollo sostenible* (LC/G.2624), Santiago.
- \_\_\_(2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
- \_\_\_(2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- \_\_\_(2014c), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago.
- \_\_\_(2012a), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
- \_\_\_(2012b), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), 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.
- \_\_\_(2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago, octubre.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño* (LC/PUB.2018/21), Santiago.
- CRED (Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres) (2019), Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] <https://www.emdat.be/index.php>.
- CRED/UNDRR (Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres/Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2018), *Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017*.
- EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres) (2009), *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante*, Ginebra.
- Ellingsaeter, A. (1999), "Dual breadwinners between state and market", *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*, R. Crompton (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2006), *The Double Burden of Malnutrition: Case Studies from Six Developing Countries*, Roma.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y otros (2018), *2018 Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe: desigualdades y sistemas alimentarios*, Santiago.
- 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).
- 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", *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.3934), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Forrest, R. y A. Kearns (2001), "Social cohesion, social capital and the neighbourhood", *Urban Studies*, vol. 38, N° 12, Sage.
- Fraillon, J. y otros (2014), *Preparing for Life in a Digital Age: The IEA International Computer and Information Literacy Study, International Report*, Springer Open.
- Galperin, H. (2017), "Sociedad digital: brechas y retos para la inclusión digital en América Latina y el Caribe", *Policy Papers*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

- Gomes, N. L. y A. A. Laborne (2018), "Pedagogia da crueldade: racismo e extermínio da juventude negra", *Educação em Revista*, vol. 34.
- Hallegatte, S. y otros (2017), "Unbreakable: building the resilience of the poor in the face of natural disasters", *Climate Change and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Huenchuan, S. (ed.) (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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), junio.
- IPBES (Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2019), "Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services" [en línea] [https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes\\_7\\_10\\_add-1\\_advance\\_0.pdf?file=1&type=node&id=35245](https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes_7_10_add-1_advance_0.pdf?file=1&type=node&id=35245).
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2014), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_(2013), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_(2012), *Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático. Resumen para responsables de políticas, Informe de los Grupos de trabajo I y II del IPCC*, C. B. Field y otros (eds.), Cambridge University Press.
- IPEA/FBSP (Instituto de Investigación Económica Aplicada/Foro Brasileño de Seguridad Pública) (2019), *Atlas da Violência 2019* [en línea] [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/190605\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2019.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf).
- \_\_\_\_\_(2017), *Atlas da Violência 2017* [en línea] [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/190605\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2019.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf).
- Jara, I. (2018), "Estudio regional de habilidades digitales", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Jones, F., C. Camarinhas y L.R. Gény (2019), "Implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development in the Caribbean: a review of the period 2013–2018", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 76 (LC/TS.2019/8; LC/CAR/TS.2018/4), Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe.
- Jordán, R., L. Riffo y A. Prado (coords.) (2017), *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural* (LC/PUB.2017/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kantor, P. (2009), "Women's exclusion and unfavorable inclusion in informal employment in Lucknow, India: barriers to voice and livelihood security", *World Development*, vol. 37, N° 1.
- Katzman R. (2011), "Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", *Documentos de Proyectos*, N° 431 (LC/W.431), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Kennedy, G. y otros (2008), "First year students' experience with technology: are they really digital natives?", *Australasian Journal of Educational Technology*, vol. 24, N° 1.
- Lamaute-Brisson, N. (2010), "Economía del cuidado de la niñez en Haití: proveedores, hogares y parentesco", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 95 (LC/L.3130-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Maldonado Valera, C., J. Martínez Pizarro y R. Martínez (2018), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marmot, M. y R. Wilkinson (eds.) (2006), *Social Determinants of Health*, Oxford, Oxford University Press.
- Martínez, J. y C. Orrego Rivera (2016), "Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe", *serie Población y Desarrollo*, N° 144 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J., M. V. Cano y M. Soffia (2014), "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. (ed.) (2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y R. Jordán (2009), "Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe: situación actual y financiamiento de políticas y programas", *Documentos de Proyectos* (LC/W.245), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Miraglia, P., R. Ochoa e I. Briscoe (2012), "Transnational organised crime and fragile states," *OECD Development Co-Operation Working Papers*, N° WP 5/2012, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Naciones Unidas (2016a), *Report on the World Social Situation, 2016. Leaving no one behind: the imperative of inclusive development* (ST/ESA/362), Nueva York.
- \_\_\_\_\_(2016b), *Global Sustainable Development Report 2016*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- \_\_\_\_\_(2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- \_\_\_\_\_(1966), "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (A/RES/2200(XXI)), Nueva York, 16 de diciembre.
- \_\_\_\_\_(1948), "Carta Internacional de los Derechos del Hombre" (A/RES/217(III)), París, diciembre.
- Neto, J. F., L. P. Morais y D. F. Menezes (2019), "Revolución digital, economía creativa y economía social y solidaria: conexiones y contribuciones", inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2017*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018), *Los pueblos indígenas y el cambio climático: de víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*, Ginebra, junio.
- \_\_\_\_\_(2016), *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_(2011), *The Reader: Social and Solidarity Economy*, Turín, Centro Internacional de Formación de la OIT.
- OIT/CEPAL (Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil: metodología para diseñar estrategias preventivas a nivel local*, Lima.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida) (2015), "Declaración de prensa: 'Poner fin a la violencia y a la discriminación contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex'" [en línea] [http://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2015/september/20150929\\_LGBTI](http://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2015/september/20150929_LGBTI).
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Salud en las Américas. Edición del 2017*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_(2011), *The Atlas of Children's Health and Environment in the Americas*, Washington, D.C.
- Pautassi, L. (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Pavez, M. I. (2014), "Los derechos de la infancia en la era de Internet: América Latina y las nuevas tecnologías", *serie Políticas Sociales*, N° 210 (LC/L.3894), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Piketty, T. (2003), "Income inequality in France, 1901–1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5.
- Prüss-Üstün, A. y C. Corvalán (2006), *Preventing Disease through Healthy Environments: Towards an Estimate of the Environmental Burden of Disease*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Prüss-Üstün, A. y otros (2016), *Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Rico, M. y C. Robles (2017), "El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146, R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Rossel, C. (2012), "Protección social y pobreza rural en América Latina", documento presentado en el VII Seminario Internacional Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe, Santiago, 22 y 23 de noviembre.
- Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República del Brasil (2017), *Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes*, São Paulo, Foro Brasileño de Seguridad Pública.
- Stefoni, C. (2018), "Panorama de la migración internacional en América del Sur", *serie Población y Desarrollo*, N° 123 (LC/TS.2018/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Sunkel, G. y H. Ullmann (2018), "Older adults in the digital age in Latin America: bridging the digital age divide", inédito.
- Szoke, H. (2009), "Social inclusion and human rights: strange bedfellows on the road to an authentically Australian inclusion agenda?", *Impact*.
- Titelman, D., O. Cetrángolo y O. Acosta (2015), "La cobertura universal de salud en los países de América Latina: cómo mejorar los esquemas basados en la solidaridad", *MEDICC Review*, vol. 17, N° 1.
- Trucco, D. (2018), "Inclusión digital en la infancia en sociedades marcadas por la desigualdad", *Jóvenes, transformación digital y nuevas formas de inclusión en América Latina*, Montevideo, Fundación Ceibal.
- Trucco, D. y P. Inostroza (2017), "Las violencias en el espacio escolar", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/15), 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), septiembre.
- Ullmann, H. y otros (2018), "Information and communications technologies for the inclusion and empowerment of persons with disabilities in Latin America and the Caribbean"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/48/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ulrichs, M. y R. Slater (2016), "How can social protection build resilience: insights from Ethiopia, Kenya and Uganda"; *Working Paper*, Londres, Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disaster (BRACED).
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2017), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Atlas: Unveiling Global Disaster Risk*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2015), *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2013*, Quito.
- UNICEF (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.
- Vakis, R. (2006), *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Velásquez, M. (2017), "Regulación del mercado de trabajo y protección social: desafíos institucionales"; *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), octubre.
- Wessels, B. (2013), "The reproduction and reconfiguration of inequality: Differentiation and class, status and power in the dynamics of digital divides"; *The Digital Divide: The internet and Social Inequality in International Perspective*, M. Ragneda y G. Muschert (eds.), Routledge.

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran ante el gran desafío de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, avanzando hacia un nuevo estilo de desarrollo basado en la igualdad, la doble inclusión social y laboral, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico. Conscientes de ello, los Estados miembros de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe se comprometieron a impulsar la elaboración de una agenda regional de desarrollo social inclusivo.

En este documento se identifican y describen los nudos críticos que influyen en el surgimiento y la persistencia de las brechas de desigualdad que obstaculizan el logro del desarrollo social inclusivo. Dichos nudos son la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza, como fenómenos persistentes en la región; las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes, y la cultura del privilegio; las brechas en el desarrollo de capacidades humanas y de acceso a los servicios básicos; los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo; un acceso aún parcial y desigual a la protección social; una institucionalidad social en construcción, y un nivel de inversión social insuficiente. A ellos se suman una serie de nudos emergentes, entre los que se incluyen las diversas formas de violencia; los desastres y el cambio climático; las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional; las migraciones, y los cambios tecnológicos.

Se subraya que estos nudos están interrelacionados y, por lo tanto, en el marco de una agenda regional de desarrollo social inclusivo, es necesario actuar de manera conjunta y atenderlos de manera prioritaria, a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región.