Hacia una agenda regional de **desarrollo social inclusivo**

Bases y propuesta inicial

NACIONES UNIDAS

CEPAL

70 CEPAL

POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

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

Panamá, 12 de septiembre de 2018

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL

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

Deseo registrarme

NACIONES UNIDAS

CEPAL

www.cepal.org/es/suscripciones

facebook.com/publicacionesdelacepal

Hacia una agenda regional de **desarrollo social inclusivo**

Bases y propuesta inicial

NACIONES UNIDAS

CEPAL

70 CEPAL

POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

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

Panamá, 12 de septiembre de 2018

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 su discusión en la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

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, Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales, y Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales. En la elaboración de los capítulos participaron los siguientes funcionarios de la División de Desarrollo Social de la CEPAL: Laís Abramo, Andrés Espejo, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Claudia Robles, Guillermo Sunkel, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann. Contribuyeron con insumos sustantivos, redacción y valiosos comentarios: Bernardo Atuesta, Simone Cecchini, Consuelo Cortés, Consuelo Farías, Lydia Rosa Geny (de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe), Daniela Huneeus, Gabriel Kattan, Alonso López y José Ignacio Suárez.

Para la elaboración de este documento se contó con los comentarios y sugerencias de Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social del Uruguay y Presidenta de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Ana Olivera, Subsecretaria de Desarrollo Social, Juan Pablo Labat, Director Nacional de Evaluación y Monitoreo, y Pedro Schinca, Director de la Unidad Asesora en Relaciones Internacionales, todos ellos del mismo Ministerio.

Se agradecen, asimismo, los valiosos comentarios y aportes recibidos de los participantes de la reunión de trabajo de miembros de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, realizada en abril de 2018 en el marco de la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible.

Para la preparación del presente documento se contó con el apoyo del programa de cooperación entre la CEPAL y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), "Apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (2016-2018)", en el marco del componente "Fortalecimiento de la institucionalidad para una protección social universal y sostenible".

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/MDS.2/2
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2018
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-00662

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

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

Presentación 5

Capítulo I

El desarrollo social inclusivo en el marco del desarrollo sostenible y la igualdad 9

Introducción 11

A. El desarrollo social: bases conceptuales 12

B. El desarrollo social inclusivo en la ruta hacia el desarrollo sostenible 16

Anexo I.A1 20

Capítulo II

Nudos críticos para avanzar en el desarrollo social inclusivo 21

A. La persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza como desafío ineludible para el desarrollo sostenible 23

B. Las desigualdades: injustas e ineficientes 25

C. Proteger los derechos y potenciar las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida para construir el desarrollo sostenible: un imperativo aún distante 27

D. Promover el empleo productivo y de calidad y el trabajo decente: una clave para el desarrollo social inclusivo 30

E. La promesa incumplida del acceso universal a la protección social 33

F. Una institucionalidad social en construcción 35

G. La inversión social en la región: desigual e insuficiente 36

H. Nudos emergentes 38

1. Las diversas manifestaciones de la violencia: factores que erosionan el tejido social latinoamericano y caribeño 38

2. Los desastres y los impactos asociados al cambio climático: fuentes crecientes de vulnerabilidad 39

3. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional: un marco de cambios para el desarrollo social inclusivo 40

4. Las nuevas dinámicas migratorias y sus desafíos 41

5. Cambios tecnológicos y cambios en el mundo del trabajo: impactos en la inclusión social y laboral 43

I. Reflexiones finales 44

Capítulo III

Antecedentes para la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo: los compromisos sobre el desarrollo social 45

A. Un marco global de referencia para los compromisos sobre desarrollo social inclusivo 47

1. Normativa internacional sobre desarrollo social 47

2. Agendas y compromisos en el ámbito internacional 50

B. Los compromisos adoptados a nivel regional y subregional en dimensiones del desarrollo social inclusivo ... 52
1. Ejes transversales del desarrollo social inclusivo ... 56
2. Dimensiones centrales para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y el logro del desarrollo social inclusivo ... 58
3. Dimensiones complementarias del desarrollo social inclusivo ... 66
4. Medios para el cierre de las brechas de implementación de las políticas ... 69
5. Los compromisos regionales y subregionales sobre desarrollo social: ámbitos pendientes ... 70
Anexo III.A1 ... 71
Anexo III.A2 ... 73

Capítulo IV
Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: una propuesta inicial ... 75
A. Naturaleza y objetivos de la agenda regional de desarrollo social inclusivo: el logro de un desarrollo social inclusivo en el marco del desarrollo sostenible ... 77
B. Principios de la agenda regional de desarrollo inclusivo ... 79
C. Aspectos operativos en la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo ... 81

Bibliografía ... 85

Cuadro
Cuadro II.1 La matriz de la desigualdad social en América Latina ... 26

Gráficos
Gráfico II.1 América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017 ... 24
Gráfico II.2 Niveles de desempeño de los estudiantes en las pruebas PISA por región y competencia (matemáticas, lectura y ciencias), 2015 ... 29
Gráfico II.3 América Latina y el Caribe (6 países): evolución de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años por quintil de riqueza, alrededor de 2000 y 2010 ... 30
Gráfico II.4 América Latina y el Caribe (21 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): gasto público social por funciones y según cobertura institucional, 2015 ... 37
Gráfico II.5 Indicadores de violencia, alrededor de 2015 ... 38

Recuadro
Recuadro II.1 El cambio climático y el desarrollo social inclusivo ... 40

Diagramas
Diagrama I.1 El pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ... 16
Diagrama III.1 Conexión entre las dimensiones consideradas para el análisis del desarrollo social inclusivo y las metas del pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ... 54
Diagrama III.2 Conexión entre los medios de implementación considerados para el análisis del desarrollo social inclusivo y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ... 55
Diagrama IV.1 Etapas en la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo, 2018 ... 83
Diagrama IV.2 Etapas en la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo, 2019 ... 83

Mapa
Mapa III.1 Dimensión regional y subregional de la construcción de la agenda regional de desarrollo social inclusivo ... 53

Presentación

Durante la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, realizada en octubre de 2017 en Montevideo, los Estados miembros reunidos acordaron avanzar hacia la definición de una agenda regional de desarrollo social inclusivo, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y solicitaron asistencia técnica a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para su elaboración. En este contexto, la Presidencia de la Conferencia, en conjunto con la CEPAL en su calidad de Secretaría Técnica, dio inicio al proceso de elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo.

Este proceso, de naturaleza participativa y al que se espera concurran de manera activa los países miembros de la Conferencia, se orienta fundamentalmente a forjar acuerdos sobre la naturaleza, los objetivos y los principios del desarrollo social inclusivo, así como al establecimiento de compromisos respecto de la forma de alcanzarlo en la región, de modo de poder intervenir en las desigualdades estructurales, erradicar la pobreza y contribuir al logro del desarrollo sostenible. Como se plantea en este documento, el desarrollo social inclusivo puede entenderse como 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.

La elaboración e implementación de la agenda regional de desarrollo social inclusivo cobra mayor relevancia en una coyuntura regional marcada por la urgencia de acelerar el avance hacia la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como por los numerosos desafíos de carácter político, económico y social que surgen en la región. La agenda 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, así como apoyar la implementación de la Agenda 2030 en la región. Se reconoce que, en un contexto marcado por múltiples cambios e incertidumbres, y ante el compromiso de la comunidad mundial respecto del desarrollo sostenible, la generación de pactos y compromisos en torno a visiones consensuadas sobre el desarrollo social inclusivo y el multilateralismo como mecanismo para su implementación adquieren una importancia renovada.

Este documento busca orientar el proceso de elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo, en particular los debates de la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que se realizará en la ciudad de Panamá en septiembre de 2018. Su contenido fue presentado y examinado previamente en una reunión de trabajo con miembros de la Mesa Directiva de la Conferencia realizada en Santiago en abril de 2018, como parte de las actividades de la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. Los comentarios surgidos en esta instancia se tuvieron presentes en la elaboración de este documento.

En este documento se proponen para discusión de los países elementos e hitos a considerar en el proceso de elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo, de sus objetivos y principios. En el primer capítulo se abordan las bases conceptuales y se propone una definición del desarrollo social inclusivo en el marco más amplio del desarrollo sostenible. A continuación, en el segundo capítulo, se presentan los nudos críticos del desarrollo social inclusivo en la región que la agenda buscaría afrontar. En el tercer capítulo se analizan las indicaciones y orientaciones que brinda la normativa internacional sobre el desarrollo social para tener en cuenta a la hora de definir los lineamientos para la elaboración de la agenda y se ofrece una sistematización preliminar de los compromisos adoptados en foros intergubernamentales regionales y subregionales en torno a ejes transversales y dimensiones centrales del desarrollo social inclusivo, así como sobre sus medios de implementación. Este ejercicio permite identificar ámbitos de acuerdo y otros que deben profundizarse durante la discusión de la agenda. Finalmente, en el cuarto capítulo, se presenta una primera propuesta sobre la visión y los objetivos orientadores de la agenda y sus principios, identificándose además hitos claves en su proceso de formulación.

Se espera que este insumo ofrezca una base para el debate en la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, y que permita avanzar en la definición de los componentes y fases siguientes de elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo.

CAPÍTULO

I

El desarrollo social inclusivo en el marco del desarrollo sostenible y la igualdad

Introducción
A. El desarrollo social: bases conceptuales
B. El desarrollo social inclusivo en la ruta hacia el desarrollo sostenible
Anexo I.A1

Introducción

América Latina y el Caribe se halla ante una época caracterizada por nuevos y antiguos desafíos. Entre las dinámicas emergentes a las que la región deberá hacer frente, se cuentan el cambio tecnológico y las transformaciones que están ocurriendo en el mundo del trabajo; la transición demográfica marcada por el acelerado proceso de envejecimiento y los cambios en las dinámicas migratorias; el cambio climático, la contaminación y la degradación del medio ambiente y la mayor frecuencia de desastres, y la necesaria transición hacia una economía ambientalmente sostenible. Estos fenómenos se empalman con nudos y brechas estructurales y persistentes, que se suman a tendencias poco alentadoras en el ámbito del crecimiento económico, la inversión social, la pobreza y la desigualdad. Después de una disminución considerable de las tasas de pobreza y pobreza extrema entre 2002 y 2014, estas volvieron a aumentar a partir de 2015; a su vez, la reducción de la desigualdad de ingreso observada en aquel período también se ha enlentecido en años recientes, y los niveles de todos estos indicadores siguen siendo muy elevados (CEPAL, 2018a). Este contexto está estrechamente relacionado con el desarrollo social y sus políticas, que se tornan prioritarias para sostener los avances alcanzados durante las últimas décadas, prevenir retrocesos y avanzar hacia el gran imperativo civilizatorio de la Agenda 2030: alcanzar el desarrollo sostenible sin que nadie se quede atrás.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una agenda transformadora, que pone la igualdad, la dignidad y los derechos de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo (CEPAL, 2016c). El desafío asumido a nivel mundial tras su adopción es de gran magnitud y manifiesta la resolución de "[…] poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales", así como "[…] crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad" (Naciones Unidas, 2015a). El desarrollo social inclusivo, que asigna un papel protagónico a las personas en cuanto sujetos de derechos, ocupa un lugar central en estas aspiraciones.

La noción de desarrollo sostenible sitúa la dimensión social en igual jerarquía que la dimensión ambiental y económica, al considerar que sus objetivos y metas son de naturaleza integrada e indivisible. Ello implica que se reconoce la importancia central de las interacciones que existen entre las tres dimensiones (CEPAL, 2017b). Esta visión integral reafirma, por una parte, que lo social no solo se juega en lo social (CEPAL, 2016b), ya que las políticas macroeconómicas y ambientales son parte crucial de la solución a los problemas sociales —además de ser las responsables de muchos de ellos—, pero a su vez pone de relieve que la productividad, el crecimiento económico y la sostenibilidad medioambiental también se juegan, en gran medida, en el ámbito social. Además de responder a la garantía de derechos de la ciudadanía, los recursos bien invertidos en materia social contribuyen a fortalecer las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida, lo que se traduce en ciudadanos más informados y en mejores condiciones para trabajar en empleos productivos y de calidad, con mayor conciencia sobre el consumo responsable y la necesidad de cuidar el medioambiente. Esta concepción articulada de las dimensiones de la Agenda 2030 permitirá avanzar conjuntamente hacia la superación de la huella social del actual modelo de desarrollo, que se expresa en la persistencia de la pobreza, altos niveles de desigualdad y de concentración de los ingresos y la riqueza, profundos déficits de trabajo decente y otras carencias, brechas estructurales y violaciones de derechos que caracterizan a las sociedades y se derivan del actual modelo de desarrollo y que se oponen a la noción misma de desarrollo sostenible, incluidas sus dimensiones económica y ambiental (CEPAL, 2017b).

Los mandatos emanados de la resolución 2 (II) de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe responden a los desafíos planteados por la Agenda 2030. En ellos, se considera explícitamente "[…] que la superación de la huella social del actual modelo de desarrollo y el logro del desarrollo social inclusivo son fundamentales para el desarrollo sostenible y para el cumplimiento de los Objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" y que "[…] el desarrollo sostenible

no se alcanzará sin la igualdad de derechos, capacidades, oportunidades, medios, resultados y el compromiso de los Gobiernos y la sociedad civil para consolidar el desarrollo social inclusivo, cerrando las brechas que existen entre los países y en el interior de estos […]". Por ello, se reitera el compromiso regional "[…] con la erradicación de la pobreza y la desigualdad en todas sus expresiones y dimensiones a través de políticas sociales inclusivas, sensibles a las diferencias y con un enfoque de género, etnia, raza, intersectorialidad, interculturalidad y de derechos humanos". Por otra parte, la Conferencia reconoce que, pese a los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad y en la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, tanto la tendencia a reducir los presupuestos destinados al desarrollo social como sus posibles impactos siguen siendo motivo de preocupación. Ante ello se afirma "[…] la necesidad de cautelar, promover y velar por la eficiencia de la inversión social, así como de continuar trabajando por la progresividad de la carga tributaria para consolidar los avances y evitar retrocesos, que suponen altos costos para las personas y las economías nacionales" (CEPAL, 2018e).

Para impulsar y resguardar el desarrollo social, entre los mandatos definidos durante la Segunda Reunión de la Conferencia se incluye "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, 2018e).

El compromiso expresado en la construcción de esta agenda regional de desarrollo social inclusivo se refiere a tres ámbitos concatenados: i) la relevancia asignada al desarrollo social inclusivo como parte del proceso de desarrollo de los países, que reclama una priorización efectiva de acciones y una institucionalidad y un presupuesto adecuados, entre otros medios de implementación; ii) la conciencia de la deuda de la región con respecto a la superación de las desigualdades estructurales para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de la ciudadanía y superar la negativa huella social y ambiental del actual modelo de desarrollo, y iii) la urgente necesidad de avanzar en esa dirección y de generar las condiciones pertinentes para el alcance del desarrollo sostenible, que supone un nuevo paradigma del desarrollo orientado al cambio estructural progresivo, con un gran impulso ambiental y que sitúe la igualdad en el centro (CEPAL, 2016c).

Como indica la CEPAL (2016b), este mandato reclama "una nueva generación de políticas" que puedan contribuir a sostener y generar las condiciones para la superación de la pobreza y de la desigualdad y para el cambio hacia ese nuevo paradigma de desarrollo. Esta orientación debería plasmarse en la agenda regional de desarrollo social inclusivo en dos sentidos: en primer lugar, en términos temáticos, cubriendo los desafíos emergentes y estructurales de la región, y en segundo lugar, en términos de su enfoque guía, combinando el objetivo de incidir sobre los ejes de la matriz de la desigualdad social en la región, un universalismo sensible a las diferencias, el protagonismo activo de los ciudadanos como sujetos de derechos y el desafío de no duplicar agendas y compromisos preexistentes en materia de desarrollo social, sino articularlos armónicamente.

El diseño de una agenda de esta naturaleza requiere algunas precisiones conceptuales respecto del desarrollo social inclusivo. A continuación se aborda una breve reflexión sobre esta noción y lo que implica a la hora de crear una nueva agenda de políticas en la región, que ya se esbozó anteriormente en documentos de trabajo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social (CEPAL, 2016a, 2016b, 2017b).

A. El desarrollo social: bases conceptuales

El desarrollo social ha sido un tema de preocupación central desde la creación de las Naciones Unidas, y como tal ha sido plasmado en sus instrumentos fundacionales, entre los que se incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966a). Su discusión conceptual se ha vinculado de manera constante a las nociones de bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se indica que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales es indispensable para la dignidad y el libre desarrollo de las personas y se establecen los derechos a la seguridad

social, al trabajo y a un nivel adecuado de vida como parte de los pilares del desarrollo así comprendido. En la Declaración también se afirma la voluntad compartida entre los países de promover el progreso social y elevar el nivel de vida de la ciudadanía en libertad. Asimismo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se define el conjunto de derechos fundamentales para la noción de desarrollo social: el derecho al trabajo[1]; a la seguridad social y al seguro social; a la protección y asistencia de la familia, incluida la protección de la maternidad y de niños, niñas y adolescentes de la explotación económica y social y el trabajo infantil; a un nivel adecuado de vida, comprendiendo el acceso a la alimentación, vivienda y vestuario adecuado, y a la mejora continua de las condiciones de existencia; al nivel más alto de salud física y mental; a la educación, y a la cultura. Según se indica en este Pacto, tales derechos deberán ser respetados, protegidos y promovidos por los Estados e implementados de manera progresiva y sin discriminación.

En una formulación posterior, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada por la Asamblea General en su vigesimocuarto período de sesiones en 1969, aborda explícitamente estas nociones e indica que el progreso y el desarrollo social "[…] deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales […]" (Naciones Unidas, 1969). Además, en la Declaración se define que la eliminación de todas las formas de desigualdad y el ejercicio de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna, son consustanciales al logro del progreso y desarrollo social.

Entre los ámbitos vinculados en dicha Declaración al logro del progreso y desarrollo social se incluyen el derecho al trabajo; el derecho a una nutrición adecuada, incluida la eliminación del hambre y la malnutrición; el logro de los más altos niveles de salud, incluido el acceso a la protección sanitaria; el derecho a la educación; la eliminación de la pobreza y de todas las formas de discriminación y explotación, considerando "la elevación continua de los niveles de vida y la distribución justa y equitativa del ingreso"; el acceso universal a la cultura, a la vivienda y a los servicios sociales; la provisión de sistemas amplios de seguridad social y servicios de asistencia social; la protección de los derechos de madres, niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad, incluida la concesión de permisos y de subsidios por embarazo y maternidad para las mujeres, con derecho a conservar el trabajo y el salario, y, más ampliamente, la protección de los derechos de las personas. De esta forma, se visibiliza en esta Declaración el papel del desarrollo social en los procesos más amplios del desarrollo, se expresa el vínculo íntimo entre el enfoque de derechos y el desarrollo, se enfatiza la reducción de la desigualdad como un objetivo enlazado al desarrollo social y se manifiesta la profunda y necesaria articulación entre este y el desarrollo económico[2]. Hasta la fecha, se mantiene como una expresión integral del papel del desarrollo social en el logro de objetivos más amplios.

Un segundo hito en la evolución del concepto de desarrollo social fue la discusión gestada en el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, en marzo de 1995. Esta fue la primera vez que los Gobiernos celebraron una reunión de tan alto nivel político para discutir asuntos de desarrollo social. Como

1 En el Pacto se reconoce explícitamente "[…] el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado […]", indicando que se busca conseguir "[…] la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana" (Naciones Unidas, 1966a).

2 Es importante señalar que esa idea estaba ya presente desde mucho antes en la normativa de las Naciones Unidas, en particular en la de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue fundada en 1919 y que, tras la creación de las Naciones Unidas en 1945, pasó a ser uno de sus organismos especializados. La misma creación de la OIT, como parte del Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial, expresaba, según Ramos (2009), la idea de que el desarrollo económico estuviera acompañado por el desarrollo social. La OIT se funda sobre la convicción primordial de que la paz universal y permanente solamente puede estar basada en la justicia social, y que esta supone la existencia de oportunidades de empleo y respeto a los derechos en el trabajo. Su creación fue producto de diversas corrientes y acciones del pensamiento humanitario, reformista y socialista del siglo XIX y comienzos del siglo XX en Europa, donde la competencia comercial entre las naciones se incrementó drásticamente, fruto del avance de la industrialización; sin embargo, ese proceso no estuvo acompañado por la mejoría de las condiciones de trabajo. Al contrario, al desestructurar los modos de producción anteriores, significó también la desestructuración de los modos de vida de grandes contingentes de la población, agravando su pobreza y creando una fuerte inseguridad social (Ramos, 2009). A su vez, la Declaración de Filadelfia, aprobada por la OIT en 1944, reafirma que la paz permanente solo puede basarse en la justicia social y establece otras ideas fundamentales: que el trabajo debe ser fuente de dignidad, que el trabajo no es una mercancía y que la pobreza, en cualquier lugar, es una amenaza a la prosperidad de todos. Sus disposiciones van más allá del mundo del trabajo, ya que se refieren a "[…]todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo […]" (OIT, 1944), quienes tienen el derecho a "[…] perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades […] (OIT, 1944)". Reitera la necesidad de compatibilizar los objetivos económicos y los sociales en el proceso de desarrollo de los países, al afirmar que "[...] cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, debe juzgarse desde ese punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezca y no entorpezca [...]" (OIT, 1944) el objetivo fundamental de garantizar a todos los seres humanos ese derecho (Abramo, 2015).

indica el Programa de Acción de la Cumbre, "El objetivo primordial del desarrollo social es mejorar la calidad de la vida de todas las personas […]" (Naciones Unidas, 1995). Asimismo, la Declaración de Copenhague incluye una definición de los principios del desarrollo social y de su horizonte. En el párrafo 25 de la Declaración se señala: "Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno declaramos que sostenemos una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de la gente. Por consiguiente, en las políticas y actividades nacionales, regionales e internacionales, otorgaremos la máxima prioridad a la promoción del progreso social y al mejoramiento de la condición humana, sobre la base de la plena participación de todos" (Naciones Unidas, 1995).

Como se pone de manifiesto en dicho artículo y se refuerza en el Programa de Acción, el logro del desarrollo social requiere que se materialicen un conjunto de supuestos y principios fundamentales, incluida la existencia de instituciones democráticas, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de la diversidad cultural, así como la participación activa de la sociedad civil[3]. Esta concepción del desarrollo social trae implícita la perspectiva de la inclusión social, expresada en el reconocimiento de las diferencias y la participación social como precondiciones de su logro.

La Declaración destaca de manera especial la necesidad de hacer frente a problemas sociales como la pobreza, el desempleo y la desintegración social, abordando males que son fuente de inestabilidad social. Entre estos males se cuenta "[…] el hambre crónica, la malnutrición; los problemas de las drogas ilícitas; la delincuencia organizada; la corrupción; la ocupación extranjera; los conflictos armados; el tráfico ilícito de armas; el terrorismo; la intolerancia y la incitación al odio por motivos de raza, origen étnico, religión u otros motivos; la xenofobia y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas" (Naciones Unidas, 1995).

Además, la Declaración de Copenhague incluye una lista de diez compromisos que operan como guía para las políticas de desarrollo social. En estos compromisos se reconoce que para lograr el desarrollo social se debe contar con un entorno propicio en los planos económico, jurídico y político, tanto a escala nacional como internacional. Los objetivos clave en los que se centran estos compromisos son la erradicación de la pobreza y la promoción del pleno empleo y de la integración social. Esta última es comprendida en un sentido amplio, inserta en un marco de principios fundamentales para el desarrollo social, y se plasma en el cuarto compromiso de la Declaración: "Nos comprometemos a promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables". Otros aspectos abordados en este listado de compromisos son la igualdad y la equidad de género, el acceso universal y equitativo a la educación de calidad y a la atención primaria en salud frente a las desigualdades estructurales, y la promoción y respeto de las culturas. También se incluyen compromisos vinculados con los medios de implementación en cuanto al aumento y el uso eficaz de los recursos asignados al desarrollo social y el fortalecimiento de la cooperación internacional (Naciones Unidas, 1995).

Cabe destacar que la Declaración considera las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) de manera articulada[4]. Además, tanto en la Declaración como en el Programa de Acción resultante de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Naciones Unidas, 1995), se plasma una concepción en la que el desarrollo social se ve afectado por el desarrollo de otros ámbitos complementarios de su entorno, como los términos del comercio mundial, las fuerzas del mercado y las pautas de crecimiento; la democracia y sus instituciones, o las problemáticas vinculadas a la violencia, la delincuencia y el tráfico de drogas ilícitas. El desarrollo social se ubica así en el centro de una agenda global transformadora de las relaciones sociales, políticas y económicas, particularidad en la que posteriormente hará hincapié la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

[3] Como se plasma en el párrafo 7 del Programa de Acción: "[…] El acceso a los recursos y la participación son fundamentales para la democracia, la convivencia pacífica y el desarrollo social. Todos los miembros de una sociedad deberían tener la oportunidad de ejercer el derecho y la responsabilidad de participar activamente en los asuntos de la comunidad en que viven […]" (Naciones Unidas, 1995).

[4] La Declaración indica expresamente: "Estamos profundamente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas […]" (Naciones Unidas, 1995).

Otro momento fundamental en la discusión sobre los ámbitos del desarrollo social fue la adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sustentados por la Declaración del Milenio del año 2000. Los ocho ODM y sus correspondientes metas constituyeron una hoja de ruta en materia de desarrollo a nivel mundial durante los primeros 15 años del milenio: erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM 1), lograr la enseñanza primaria universal (ODM 2), promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer (ODM 3), reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años (ODM 4), mejorar la salud materna (ODM 5), combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades (ODM 6), garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM 7) y fomentar una alianza mundial para el desarrollo (ODM 8). La dimensión social estaba presente de manera transversal en estos Objetivos —particularmente en los seis primeros— a través de acciones sectoriales e intersectoriales que debían ser acometidas por los Estados para su logro.

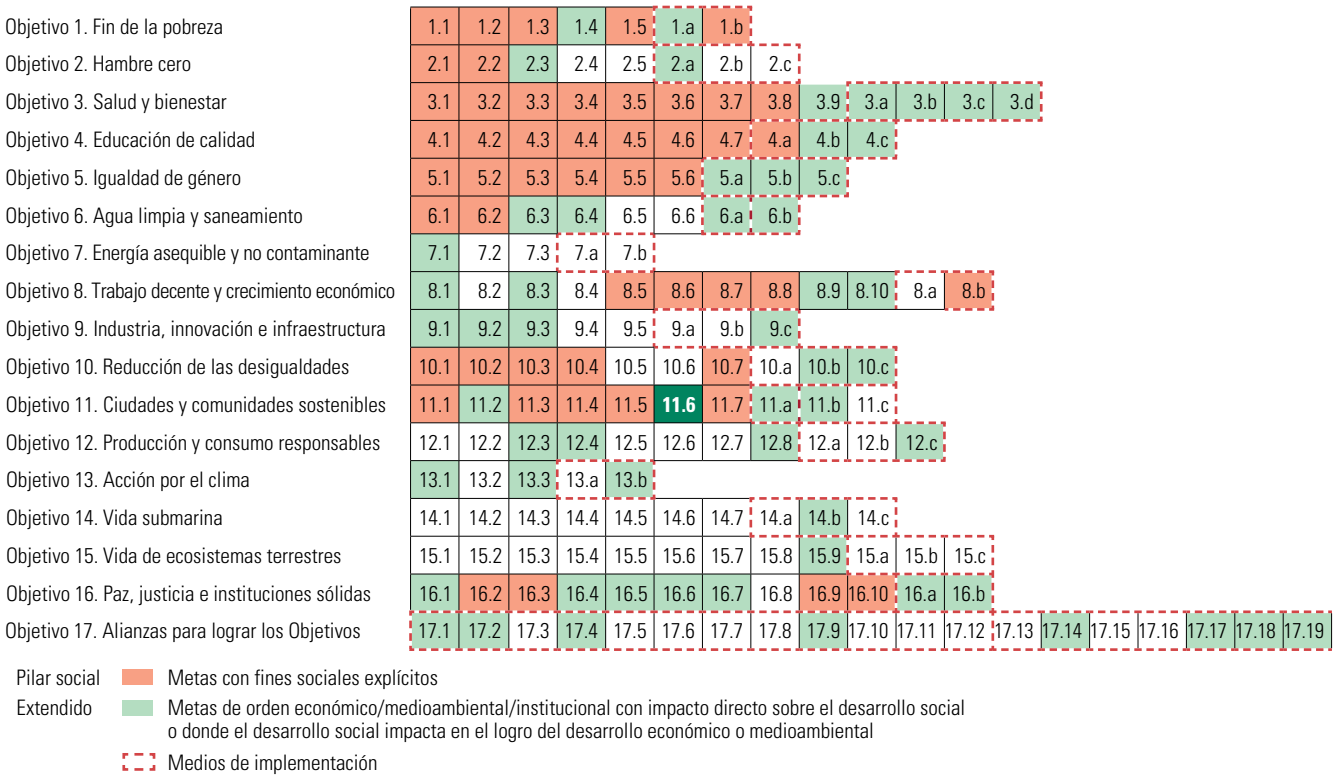
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece en la actualidad un marco renovado, aunque en continuidad con lo avanzado en instrumentos previos, para la discusión en materia de desarrollo social. La dimensión social del desarrollo es central en esta Agenda, en la que se articula con las dimensiones económica y ambiental. Su relevancia queda reflejada en la constatación de la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones —incluida la pobreza extrema— como el mayor desafío global y un requisito indispensable del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015a). Al mismo tiempo, al incluir el objetivo explícito de reducir la desigualdad en los países y entre ellos y establecer que nadie se debe quedar atrás en esta ruta, la Agenda reconoce el papel de la inclusión social y la igualdad como ejes fundamentales, que solo podrán lograrse mediante un atento reconocimiento de las brechas prevalecientes en el logro del desarrollo social. Cabe destacar que, si bien la eliminación de todas las formas de desigualdad figura como objetivo en instrumentos previos, como la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social y la Declaración de Copenhague, en la Agenda 2030 este tema adquiere una atención central, e incluso se incluyen metas específicas para su reducción.

El pilar social de la Agenda 2030 comprende un conjunto de metas con fines sociales explícitos. Estas se concentran en los Objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 16[5] y cubren los ámbitos de la pobreza y la desigualdad, la nutrición y la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la igualdad de género, el acceso al agua y al saneamiento, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, la construcción de ciudades sostenibles e inclusivas, y la paz, justicia e instituciones sólidas para el desarrollo. No obstante, como ha planteado la CEPAL (2017b), el pilar social "extendido" está presente a lo largo de la Agenda 2030, en sus diversos ámbitos temáticos, y no solo en aquellos Objetivos y metas con carácter social explícito; se hace hincapié en su papel como condición del desarrollo sostenible (véase el diagrama I.1).

En suma, en los sucesivos instrumentos internacionales de derechos humanos siempre han estado presentes elementos del desarrollo social, que se han ido expandiendo y profundizando en el tiempo en torno al objetivo de lograr el mayor nivel de bienestar posible para las personas en un marco de libertad y dignidad (CEPAL, 2016b). La conceptualización del desarrollo social está íntimamente ligada a la existencia de condiciones estructurales claves para su logro, entre las que se incluyen instituciones sociales democráticas y el respeto al marco internacional de los derechos humanos. Los valores de igualdad, solidaridad y no discriminación se imponen como principios guías, desde la perspectiva de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos económicos, sociales y culturales y entre estos y los derechos civiles y políticos (CEPAL, 2000, 2016b). La noción de ciudadanía social, que presupone el ejercicio de estos derechos y la participación activa de las personas en los beneficios de la vida en sociedad y en las decisiones que les afectan, ofrece un marco desde el que avanzar hacia la concepción del desarrollo social inclusivo.

[5] Véase el listado completo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el anexo I.A1.

Diagrama I.1
El pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/DCS.2/3), Santiago, 2017
[a] Revisión actualizada.

B. El desarrollo social inclusivo en la ruta hacia el desarrollo sostenible

El concepto de la inclusión ha figurado de manera permanente en los debates sobre desarrollo social, al igual que aparece en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de un concepto multidimensional por naturaleza (Szoke, 2009; Kantor, 2009), dado que se refiere a múltiples expresiones y ámbitos (la inclusión puede ser social, económica, laboral o educativa, entre otras). Su aporte al diseño de la política pública emana de su potencial para abordar directamente los efectos de la exclusión social como fenómeno concatenado, destacar el papel de las instituciones a la hora de alcanzarlo y dar profundidad al diseño e implementación de acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas, es decir, al desarrollo social. El concepto de inclusión se invoca frecuentemente, pero rara vez se define. De ahí la relevancia de reflexionar conceptualmente sobre su alcance y su potencial para nutrir la noción de desarrollo social inclusivo.

La CEPAL (2017b) ha definido la inclusión como "la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales como ingresos y vivienda. Remite a un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad, que tiene tanto dimensiones objetivas como de percepciones"[6]. Asimismo, en un reciente informe publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) se define la inclusión social como el proceso de mejorar las

[6] Sobre la base de CEPAL (2008, 2009); Naciones Unidas (2016b); Levitas y otros (2007).

formas de participación en la sociedad, en particular la de aquellas personas desfavorecidas por razones de edad, sexo, discapacidad, raza, etnicidad, origen, religión o condición socioeconómica, a través de mayores oportunidades, acceso a recursos, expresión de su voz y respeto de sus derechos (Naciones Unidas, 2016b).

Bajo este enfoque, la inclusión busca fomentar la participación plena de todas las personas y eliminar las múltiples barreras que afectan a determinadas poblaciones, grupos o personas en el ejercicio de sus derechos y en el acceso al bienestar, el trabajo decente, el progreso económico, los activos productivos, la deliberación política y la toma de decisiones. Contribuye así a la erradicación de la pobreza, a la reducción de las desigualdades y a la superación de la cultura del privilegio que ha imperado en la región, que naturaliza las jerarquías sociales y se difunde a través de estructuras e instituciones sociales (CEPAL, 2016a, 2018b).

La exclusión social, en tanto, alude a la privación sistemática de recursos o de reconocimiento que afecta a ciertos grupos y que entraña la imposibilidad de participar plenamente en la vida económica, social, política y cultural (Naciones Unidas, 2016b). Se asocia, por lo tanto, con problemas sociales como la pobreza[7], la falta de oportunidades educacionales y laborales y la discriminación, entre otros (Cheung, 2013; Kantor, 2009), y ha sido definida como la ruptura de los lazos sociales (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 1996). En suma, se expresa en las barreras de acceso a los recursos materiales, instituciones, espacios de participación, bienes, derechos o servicios fundamentales para la vida social, así como en la falta de agencia o control sobre las propias decisiones (Levitas y otros, 2007; Naciones Unidas, 2016b). Supone también la existencia de mecanismos e instituciones que contribuyen a la exclusión de grupos (De Haan, 1998) y puede ser concebida como la no realización de los derechos sociales, civiles y políticos de la ciudadanía. Es un estado y proceso dinámico que remite a una multiplicidad de causas y expresiones (De Haan, 1998) y que puede ser identificado a nivel individual, o bien afectar a comunidades enteras (Szoke, 2009; Kantor, 2009).

Así, la inclusión se considera un objetivo de política que busca dar respuesta a los desafíos de la exclusión, un proceso deliberado para abarcar y acoger a todas las personas en condiciones de igualdad (Naciones Unidas, 2016b). Tras esta concepción subyacen al menos cinco elementos. En primer lugar, la inclusión social puede presentar diversas gradaciones o intensidades dentro del continuo entre la plena inclusión y la exclusión total. Se trata también de un proceso no lineal en el que pueden darse retrocesos, por ejemplo, en casos de poblaciones que en un momento del tiempo estaban incluidas, pero pasan a estados de exclusión al producirse crisis u otros eventos (Castel, 2014). En segundo lugar, la inclusión centra la atención sobre las desigualdades y sus ejes estructurantes, que en la región se manifiestan principalmente en las desigualdades socioeconómicas, de género, de raza y etnia y las vinculadas al ciclo de vida y al territorio (CEPAL, 2016a), para identificar y atacar las brechas de acceso, de derechos y de participación que se busca resolver. Es decir, el objetivo es ser incluido, en condiciones de igualdad y sin que nadie se quede atrás. En tercer lugar, la inclusión requiere que se consideren activamente las especificidades y diferencias como precondición para la garantía de los derechos, la participación de la ciudadanía y el reconocimiento entre iguales en esta participación. Es en este sentido que la Conferencia Regional de Desarrollo Social ha acogido el mandato de elaborar políticas bajo la lógica del "universalismo sensible a las diferencias"[8], que al mismo tiempo aborden los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en la región. En cuarto lugar, en atención a la naturaleza multidimensional de la inclusión, es necesario considerar políticas que actúen de manera simultánea y sinérgica en diversas áreas (De Haan, 1998). La inclusión social se concibe como un proceso que brinda oportunidades y recursos para la plena participación en la vida económica, social, política y cultural (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003; Naciones Unidas, 2016); por consiguiente, para alcanzarla, deberían contemplarse políticas y mecanismos que garanticen la inclusión y los derechos en cada uno de estos ámbitos, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Entre los mecanismos que pueden desempeñar un papel importante en el logro de la inclusión social se encuentran, prioritariamente, las políticas sociales y su institucionalidad, por su capacidad para atender y remediar las dinámicas de exclusión del bienestar, el empleo de calidad y el trabajo decente —ámbito que también se encuentra estrechamente vinculado a las políticas de

7 Entre las circunstancias que explican la exclusión social se ha destacado la falta de ingresos propios, aunque también hay que considerar una serie de obstáculos y problemas que no necesariamente tienen un origen económico y que no pueden enfrentarse adecuadamente solo en términos de transferencias de ingresos (Whelan y Whelan, 1995).

8 Véase Habermas (1998), citado en CEPAL (2016a), y Hopenhayn (2001).

desarrollo productivo, a la regulación laboral y a las políticas activas del mercado del trabajo— y las políticas de reconocimiento intercultural y antidiscriminación, así como mecanismos específicos que garanticen los derechos de todos los ciudadanos y su participación en los ámbitos de su interés.

Es necesario señalar también que, aunque el derecho al trabajo se considere uno de los elementos destacados del concepto de inclusión social en la normativa internacional examinada en este capítulo, la inclusión social y la inclusión laboral se refieren a dimensiones distintas del ejercicio de los derechos de las personas. La inclusión social remite al acceso universal a servicios sociales de calidad, mientras que la inclusión laboral se relaciona con el acceso a oportunidades de trabajo decente, con cobertura de la seguridad social (CEPAL, 2017b). La inclusión social y la inclusión laboral, además, están fuertemente vinculadas, y exhiben un alto grado de interdependencia y refuerzo mutuo: una nutrición adecuada, buena salud y una educación de calidad son fundamentales para la óptima inclusión laboral de las personas en edad de trabajar; a su vez, el acceso al trabajo decente facilita y refuerza, cuando no condiciona, el ejercicio de otros derechos relacionados con la inclusión social, como, por ejemplo, la garantía de una nutrición adecuada y del buen desempeño escolar.

Es también relevante identificar los lazos entre los conceptos de inclusión y cohesión social, que, si bien no son sinónimos, están estrechamente relacionados. La cohesión social es un proceso de carácter colectivo que indica la calidad de la convivencia (Forrest y Kearns, 2001) y se refiere a la disposición de las personas de una sociedad para enfrentar distintos aspectos de la vida en común. Puede ser entendida como un resultado en que se alcanza el reconocimiento transversal de todos los actores y su papel en la sociedad, más que la generación de redes densas dentro de los subgrupos o comunidades. Así, la cohesión social refleja la interacción entre los mecanismos de desarrollo social (el empleo, los sistemas educacionales, de salud y de protección social, la titularidad de derechos y las políticas proequidad, probienestar y de protección social), a los que también pueden sumarse otros mecanismos ligados a dimensiones de la inclusión social, como los espacios de reconocimiento, incidencia y participación y los comportamientos y valoraciones de los miembros de la sociedad (CEPAL, 2007). Como indica Sojo (2017), la distinción entre cohesión social e inclusión social es la incorporación, en el primero de estos conceptos, de la disposición y el comportamiento de los actores, incluidas dimensiones como la confianza en las instituciones y el sentido de pertenencia y solidaridad, entre otras. Así, la inclusión puede abonar la cohesión social, y con ello, contribuir al fortalecimiento de la democracia y la profundización de la ciudadanía.

Al vincular los conceptos de desarrollo social e inclusión social, es posible proponer algunas dimensiones y características del desarrollo social inclusivo, cuyos logros en la región deberían permitir cerrar brechas y superar desigualdades estructurales para avanzar hacia el desarrollo sostenible con la igualdad en el horizonte.

En primer lugar, el desarrollo social inclusivo alude al acceso de toda la ciudadanía a niveles de bienestar que permitan garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, avanzar en procesos de mejoramiento constante de la calidad de vida y desarrollar sus capacidades e intereses individuales y colectivos. Como se desprende de las definiciones de desarrollo social recogidas anteriormente, el bienestar requiere acciones positivas para garantizar la salud, la educación, la vivienda digna y los servicios básicos (el acceso a agua y saneamiento, a energía y a las tecnologías de la información y las comunicaciones), con criterios de calidad; el trabajo decente; la protección social necesaria para un nivel adecuado de vida, incluidos ingresos suficientes; la seguridad alimentaria y nutricional, y otras dimensiones, como el transporte, el vestuario y la seguridad ciudadana. El rol del Estado en esta arquitectura del bienestar es ineludible y prioritario. Como ya se ha destacado, la región exhibe brechas en estos ámbitos, por lo que el papel de las políticas sociales en cada uno de ellos es fundamental.

Estos ámbitos, llevados a una agenda de políticas que pueda ser liderada por los gabinetes sociales, los ministerios o secretarías de desarrollo social e instancias afines en la región, se articulan en torno al foco estratégico de la protección social a lo largo del ciclo de vida. Los sistemas integrales de protección social se entienden como el conjunto de políticas orientadas a garantizar un bienestar suficiente para alcanzar y sostener un nivel de vida adecuado para el desarrollo de las personas; brindar mecanismos de protección frente a situaciones en que la capacidad para generar ingresos autónomos decae; facilitar el acceso a los servicios sociales, a las políticas de promoción social y a las políticas de cuidado, y fomentar el trabajo decente. Estos sistemas incluyen un componente contributivo y otro no contributivo (seguridad y asistencia), la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado (Cecchini y Martínez, 2011).

En segundo lugar, el desarrollo social inclusivo debe atender de forma específica las brechas de acceso de cada una de estas dimensiones y, por tanto, responder a las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes. Un análisis cuidadoso de las desigualdades, en consonancia con el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación y un enfoque de derechos, implica identificar de manera eficaz los grupos que padecen la exclusión en cada uno de estos ámbitos. Este análisis de las brechas debería, además, realizarse desde la óptica de la calidad de los servicios a los que se accede, con miras a reducir las desigualdades dentro de cada una de estas dimensiones: se trata de abordar la exclusión social y, simultáneamente, como ha indicado Sen (2001), garantizar la inclusión de personas y grupos que se encuentran en condiciones desiguales o que históricamente han experimentado esas desigualdades. Ello permitirá su resolución adecuada por medio de políticas efectivas, incluidas políticas de acción afirmativa en los casos en que sea necesario y pertinente.

En tercer lugar, desde el enfoque del universalismo sensible a las diferencias, el desarrollo social inclusivo deberá generar mecanismos tendientes a transformar las políticas y las instituciones y sus entornos, erradicando prácticas directa o indirectamente discriminatorias. Al mismo tiempo, tales políticas deberán orientarse al reconocimiento de las identidades y necesidades específicas de poblaciones históricamente afectadas por la exclusión social y las desigualdades estructurales e institucionales, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos. Esto demanda políticas sociales formuladas bajo un enfoque de derechos y orientadas hacia la universalidad, pero que, por medio de la focalización o la acción afirmativa, permitan romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar (CEPAL, 2016a). Por ejemplo, las desigualdades de género prevalecientes reclaman la adopción transversal de un enfoque de igualdad de género en los diversos ámbitos de la sociedad, en las instituciones y, por supuesto, en el diseño de las políticas públicas (CEPAL, 2016c), así como la erradicación de los sesgos patriarcales que puedan persistir en la operación de las políticas y conformar modelos de desarrollo social que carezcan del adecuado enfoque inclusivo. Tal como se ha discutido en el ámbito de la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y Caribe y como se ha mandatado en sus resoluciones, y al objeto de garantizar los derechos de todas las personas, es necesario avanzar hacia la transversalización de enfoques en las políticas sociales que aborden los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en la región, con sus necesarias interacciones: un enfoque socioeconómico, de género, étnico y racial, de ciclo de vida y territorial.

En cuarto lugar, esta mirada del desarrollo social inclusivo debería considerar el fortalecimiento de la ciudadanía no solo desde la perspectiva de la garantía de sus derechos, sino también desde la posibilidad de ejercer su agencia y participar activamente en las esferas centrales de la sociedad. La participación social es, por tanto, uno de los medios fundamentales de la implementación de una agenda de desarrollo social inclusivo. A la participación pueden sumarse otros medios de implementación que han sido ya definidos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y por el conjunto de acuerdos regionales y subregionales sobre desarrollo social (véase el capítulo III), y que incluyen, entre otros, la institucionalidad social, el financiamiento de las políticas y la cooperación regional e internacional, incluida la cooperación Sur-Sur.

Finalmente, cabe destacar que, en consonancia con la perspectiva del desarrollo sostenible, el logro del desarrollo social inclusivo requiere, por una parte, una articulación sinérgica con las dimensiones económica y ambiental, lo que conlleva una creciente articulación intersectorial en el interior de los Estados[9], y, por otra parte, la identificación de sus nudos críticos y de medidas que puedan facilitar su consecución de manera eficiente y eficaz desde una perspectiva institucionalmente viable, como se verá en el siguiente capítulo. Estos elementos, a su vez, permitirán orientar la definición de los objetivos y principios de una agenda de la naturaleza que se propone, así como hacer que converja con los objetivos más amplios del desarrollo sostenible.

En suma, ante el contexto social y económico actual, caracterizado por nudos críticos persistentes y nuevos desafíos y también por los enfoques de política social que se busca impulsar a nivel global y regional (un enfoque de derechos que parte de un universalismo sensible a las diferencias y de la atención a las desigualdades y sus ejes estructurantes, al reconocimiento con participación y al desarrollo sostenible), se propone situar los sistemas de protección social y su institucionalidad como un eje de política pública para alcanzar los objetivos y prioridades que deben promoverse en el marco de la agenda regional de desarrollo social inclusivo y permitir así que avance en la región el desarrollo social inclusivo en sus distintas dimensiones.

[9] En esta línea, por ejemplo, la OIT (2014a) ha indicado que: "El desarrollo inclusivo y sostenible requiere que el crecimiento económico sea gestionado para generar trabajo decente, esto es, productivo, de calidad, formalizado y socialmente protegido, que permita superar la pobreza y la desigualdad y abrir oportunidades de progreso para la región".

Anexo I.A1
Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) son los siguientes:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

CAPÍTULO

II

Nudos críticos para avanzar en el desarrollo social inclusivo

A. La persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza como desafío ineludible para el desarrollo sostenible
B. Las desigualdades: injustas e ineficientes
C. Proteger los derechos y potenciar las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida para construir el desarrollo sostenible: un imperativo aún distante
D. Promover el empleo productivo y de calidad y el trabajo decente: una clave para el desarrollo social inclusivo
E. La promesa incumplida del acceso universal a la protección social
F. Una institucionalidad social en construcción
G. La inversión social en la región: desigual e insuficiente
H. Nudos emergentes
I. Reflexiones finales

En el capítulo I se describe la evolución del concepto del desarrollo social y se plantea la idea de que el desarrollo social inclusivo se orienta a consolidar Estados que den plenas garantías para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, que consoliden la participación activa y representación de la ciudadanía para su realización, y que aspiren a la igualdad bajo una perspectiva que combine un enfoque de derechos, de género, territorial, de ciclo de vida, étnico-racial y de universalismo sensible a las diferencias. Para avanzar en esta senda es preciso abordar las brechas que impiden o dificultan el acceso a un nivel adecuado de vida, incluidas la vivienda, la alimentación, los cuidados y los servicios básicos; a la educación y la salud de calidad; a un trabajo decente; a la seguridad social, así como a espacios de participación e incidencia efectiva de las personas en las diversas esferas del desarrollo social. Para ello, es fundamental actuar sobre las múltiples expresiones de la matriz de la desigualdad social en la región, que inciden directamente sobre estas brechas y se manifiestan en un conjunto de ámbitos materiales y simbólicos. Las políticas sociales en general, y particularmente los sistemas de protección social, tienen un rol medular para avanzar hacia el cierre de estas brechas y superar así la huella social del modelo de desarrollo vigente con garantía de derechos, sin dejar a nadie atrás.

En este capítulo se analizan algunos elementos clave de los nudos críticos presentes en el surgimiento y persistencia de las brechas que obstaculizan el logro del desarrollo social inclusivo. Los nudos considerados son la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza como fenómenos persistentes en la región; la desigualdad social y su expresión en la cultura del privilegio; la falta de empleos productivos y de calidad y los déficits de trabajo decente para una parte importante de la población de la región; un acceso aún parcial y desigual a la protección social y a políticas clave para el desarrollo de capacidades humanas; una institucionalidad social todavía en construcción; un nivel de inversión social limitado; y un conjunto de desafíos emergentes, entre los que destacan la violencia, la creciente exposición a desastres, los cambios que se avizoran en el mundo del trabajo, la migración y las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional. Se destaca que, si bien existen avances indiscutibles en diversas áreas del desarrollo social, persisten desafíos considerables. Además, 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.

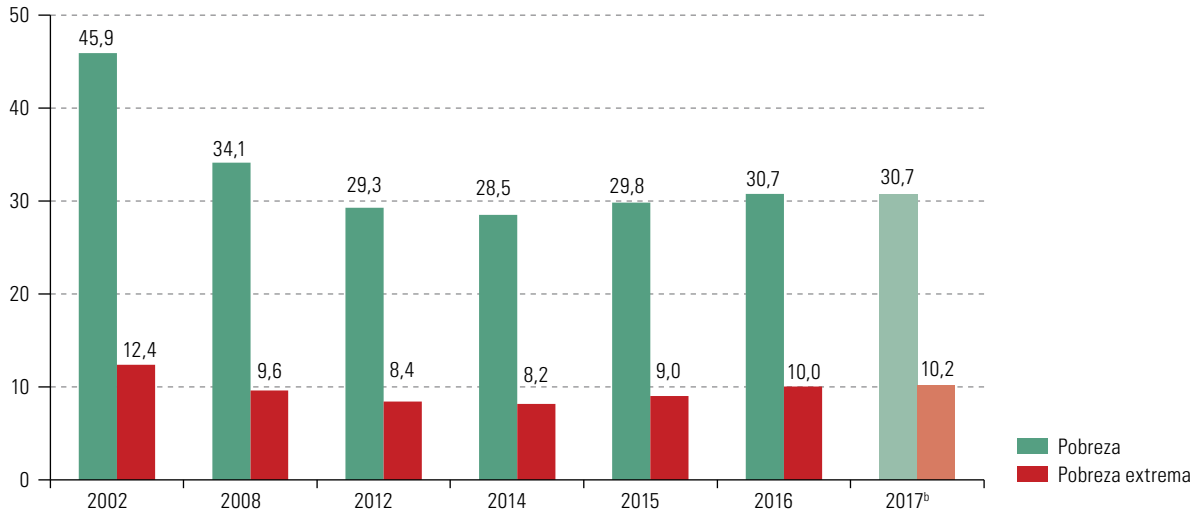
A. La persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza como desafío ineludible para el desarrollo sostenible

Como indica la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es el principal desafío global y un requisito del desarrollo sostenible. La pobreza, en una perspectiva multidimensional, engloba la negación de opciones, de oportunidades y de la posibilidad de participar efectivamente en la sociedad, y es una de las más claras expresiones de la vulneración de los derechos; implica limitar el desarrollo de las capacidades que permiten a las personas alcanzar su máximo potencial y lograr condiciones adecuadas de vida. Así, constituye un obstáculo para el desarrollo sostenible y su erradicación una precondición para su logro.

En América Latina, desde los primeros años de la década de 2000 hasta 2014, la pobreza y la pobreza extrema medidas por ingresos se redujeron considerablemente (véase el gráfico II.1). Es así como el porcentaje de la población que vivía en situación de pobreza pasó de un 45,9% a un 28,5%, una reducción de 17,4 puntos porcentuales; en tanto la pobreza extrema se redujo del 12,4% al 8,2%, una disminución de 4,2 puntos porcentuales. Estos resultados positivos están relacionados con el crecimiento económico asociado al alza en los precios de las materias primas —el auge de las materias primas (a pesar de la crisis de 2008-2009)—, el dividendo demográfico, la mayor participación laboral de las mujeres, la expansión del espacio fiscal y la adopción de políticas anticíclicas en diversos países de la región justamente para hacer frente a dicha crisis. Pero no pueden explicarse sin considerar otros factores fundamentales: un contexto político en el cual la

reducción de la pobreza y la desigualdad y la promoción de la inclusión social adquieren una prioridad inédita en gran parte de los países de la región, en que se expande el compromiso de los gobiernos con una agenda de derechos y en que, a raíz de esto, se ponen en práctica políticas activas en el ámbito social[1] y del mercado de trabajo[2] (CEPAL, 2016b).

Gráfico II.1
América Latina (18 países[a]): tasas de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.
[a] Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
[b] El dato de 2017 corresponde a una proyección.

En 2015 y 2016 las tasas de pobreza y pobreza extrema volvieron a crecer, aunque existían diferencias importantes entre los países. La CEPAL estima que en 2017 187 millones de personas vivían en situación de pobreza y 61 millones de personas en situación de pobreza extrema (CEPAL, 2018a). Este panorama repercute al menos de dos formas sobre el desarrollo social inclusivo y sus políticas: por una parte, obliga a comprender la heterogeneidad de las dinámicas de la pobreza entre los países y la necesidad de movilizar estrategias pertinentes a cada contexto; por otra parte, plantea el imperativo de reforzar las instituciones y políticas sociales y fiscales activas, de protección y promoción, distributivas y redistributivas, para mantener y retomar, según sea el caso, la senda de reducción de la pobreza.

A pesar de la diversidad de las situaciones nacionales respecto a los niveles de pobreza, los países de la región presentan rasgos en común, en que los distintos ejes que estructuran la matriz de la desigualdad social se entrecruzan y potencian (CEPAL, 2016c), razón por la cual su identificación es tan medular para el logro del desarrollo social inclusivo por medio de políticas pertinentes y efectivas. Así, la pobreza tiene rostro de mujer, de niño y de niña, y su incidencia es mayor entre los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y en el ámbito rural. A título de ejemplo, en 2016 los niños, niñas y adolescentes menores de 15 años representaban el 25% de la población de América Latina, el 38% de la población en situación de pobreza y el 42% de las personas en situación de pobreza extrema. Esta situación se acentúa al considerar la dimensión étnico-racial. Por ejemplo,

1 Como las políticas de transferencia de ingresos a las familias, de expansión de la protección social contributiva y no contributiva y de acceso a la educación, salud, vivienda y servicios básicos, además de políticas de acción afirmativa dirigidas a sectores más excluidos y discriminados, como las mujeres, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente (CEPAL, 2016b).
2 Como la valorización del salario mínimo, la promoción de la formalización del trabajo y de los mecanismos de protección del empleo, la lucha contra formas inaceptables de trabajo —tales como el trabajo infantil y el trabajo forzoso— y el fortalecimiento de la institucionalidad laboral: la inspección laboral, la negociación colectiva y el fortalecimiento de procesos e instancias de diálogo social (CEPAL, 2016b).

un porcentaje marcadamente superior de niños y niñas indígenas se ubican en el primer quintil de ingresos en comparación con niños no indígenas: aproximadamente el 50% de los niños indígenas de 0 a 4 años y de 5 a 9 años de edad están en el primer quintil de ingresos, comparado con menos de un tercio de los niños no indígenas de los mismos grupos de edad (CEPAL, 2017a). La vivencia de la pobreza en la infancia no solo implica una vulneración actual de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino que hipoteca el ejercicio futuro de sus derechos con consecuencias sociales y económicas adversas para la sociedad en su conjunto.

Un punto fundamental que debe tenerse en cuenta en el diseño de políticas para la erradicación de la pobreza es la importancia de lanzar una mirada integral, así como su articulación horizontal y vertical con políticas de largo aliento que consagren garantías permanentes de protección social. Ello, porque la pobreza es un fenómeno dinámico y existe el riesgo de volver a caer en ella. Los datos sobre la vulnerabilidad a la pobreza son concluyentes. Al distribuir a la población regional en cuatro posibles estados, en pobreza extrema o altamente vulnerables a esta situación (hasta 0,6 líneas de pobreza), pobres o altamente vulnerables a la pobreza (ingresos entre 0,6 y 1,2 líneas de pobreza), vulnerables a la pobreza (ingresos entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza) y no vulnerables a la pobreza (ingresos superiores a 1,8 líneas de pobreza), según datos correspondientes a 2013, se observa que menos de la mitad de la población regional (49,1%) estaría fuera de una situación de vulnerabilidad. La vulnerabilidad a la pobreza se acentúa entre la población que pertenece a pueblos indígenas y afrodescendientes: solo un tercio de esta población no sería vulnerable a la pobreza (CEPAL, 2016b).

B. Las desigualdades: injustas e ineficientes

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas y constituye un obstáculo central para el pleno ejercicio de los derechos y para el desarrollo social inclusivo. Además, como indica la CEPAL en el documento presentado en su trigésimo séptimo período de sesiones, *La ineficiencia de la desigualdad*, la desigualdad en todas sus manifestaciones no solo afecta al componente social del desarrollo, sino que también es un freno respecto a las dimensiones económica y medioambiental, por lo que supone un obstáculo para el desarrollo sostenible en su conjunto (CEPAL, 2018b). De la misma manera que lo social no se juega solo en lo social, lo económico no solo se juega en lo económico: el desarrollo social es una condición para el crecimiento económico y la protección del medioambiente. Por lo tanto, reducir sustancialmente la desigualdad en todas sus expresiones no es un esfuerzo que solo pueden permitirse los países económicamente desarrollados, una vez que hayan alcanzado niveles de ingresos elevados. Por el contrario, todos los países, y en particular aquellos que se caracterizan por mayores niveles de desigualdad, deben actuar para revertirla, no solo como un imperativo ético sino como una estrategia de inversión para aumentar los niveles de productividad y avanzar hacia un desarrollo integral y sostenible (CEPAL, 2018b).

Las disparidades en la distribución del ingreso constituyen una dimensión central en el análisis de la desigualdad y están fuertemente asociadas, en el caso de América Latina y el Caribe, con la heterogeneidad estructural de la matriz productiva, como señaló la CEPAL (CEPAL, 2010a, 2014a, 2014e, 2016c y 2018b). A pesar de la mejoría en la distribución del ingreso observada desde principios de la década de 2000 en América Latina[3], a partir de 2014 el ritmo de reducción se desacelera y hoy en día persisten altos niveles de concentración del ingreso y de la riqueza, que conspiran contra la ampliación de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad democrática (CEPAL, 2016a). La región también se caracteriza por sus bajos niveles impositivos y por una estructura regresiva y altos niveles de evasión y elusión fiscal[4].

[3] La reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso en ese período está asociada a un mayor crecimiento de los ingresos en la parte baja de la distribución, o sea, a un incremento relativo de los ingresos del primer quintil mayor que el del quinto quintil, asociado principalmente a los ingresos provenientes del trabajo remunerado (la principal fuente de ingreso de los hogares), tanto asalariado como independiente. Entre 2008 y 2015, por ejemplo, para un total de 14 países de América Latina esos aumentos fueron, respectivamente, del 3% y el 2,8% anual en el primer quintil y del 2,3% y -0,3% anual en el quinto quintil. También se observó un aumento importante en el período (un 6,4% anual) de los ingresos asociados a las pensiones (contributivas y no contributivas) y a otras transferencias monetarias (como las de los programas de transferencia condicionadas). En el período 2006-2014 también se observa un aumento de la participación de la masa salarial en el PIB en la mayoría de los países, lo que da a entender que las mejoras distributivas del ingreso personal habrían estado en parte relacionadas con un reparto más equitativo de los factores capital y trabajo (CEPAL, 2017a).

[4] La CEPAL estima que la evasión fiscal en 2015 ascendió aproximadamente a 340.000 millones de dólares, equivalentes al 6,7% del PIB regional (CEPAL, 2017c).

Sin embargo, existe también un creciente reconocimiento de que la desigualdad no se refiere únicamente a la dimensión económica o de medios (ingresos, propiedad, activos financieros y productivos), sino que comprende también la desigualdad en el ejercicio de derechos, de capacidades, de autonomía y de reconocimiento (CEPAL, 2014a; 2016a).

Partiendo desde este concepto amplio de la desigualdad, así como de la necesidad de avanzar en el conocimiento de sus múltiples formas de manifestación y reproducción, con el objetivo de orientar mejor el diseño e implementación de políticas públicas en pro de la igualdad, se plantea que, además del estrato socioeconómico, las desigualdades de género, las desigualdades étnicas y raciales, las desigualdades territoriales[5] y aquellas relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas son los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Esa matriz está asentada en una matriz productiva altamente segmentada y poco diversificada y en una cultura del privilegio que es un rasgo histórico constitutivo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas (CEPAL, 2016a; 2017b). Como indica la CEPAL (2016a, pág. 19): "Lo que confiere a cada uno de estos ejes el carácter estructurante en la configuración de las desigualdades sociales es su peso constitutivo y determinante en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y de la experiencia de las personas o, en otras palabras, su impacto sobre la magnitud y la reproducción de las desigualdades en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos". Estos factores permean el acceso a los diversos ámbitos donde se ejercen los derechos, incluidos el conjunto de políticas y servicios sociales constitutivos del desarrollo social inclusivo y el bienestar (véase el cuadro II.1). Es precisamente la desigualdad en el acceso a estos derechos y servicios y los procesos de exclusión social a ella asociados que el desarrollo social inclusivo busca combatir.

Cuadro II.1
La matriz de la desigualdad social en América Latina

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos en que inciden
– Heterogeneidad estructural (matriz productiva) – Cultura del privilegio – Concepto de igualdad: - Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) - Igualdad de derechos - Igualdad de capacidades - Autonomía y reconocimiento recíproco	– Nivel socioeconómico – Género – Raza y etnia – Edad – Territorio Otros: – Situación de discapacidad – Estatus migratorio – Orientación sexual e identidad de género	– Ingresos – Trabajo y empleo – Protección social y cuidados – Educación – Salud y nutrición – Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones) – Seguridad ciudadana y vida libre de violencia – Participación y toma de decisiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018; *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016; *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, 2016; *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago, 2014; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2604), Santiago, 2014 y *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010.

Las desigualdades relacionadas con cada uno de estos ejes se entrecruzan, se acumulan, se potencian y se encadenan a lo largo del ciclo de vida de las personas, creando un complejo sistema de relaciones sociales en el que esas múltiples desigualdades, y los procesos de discriminación asociados a ellas, se manifiestan en brechas de autonomía, bienestar y poder, así como en disparidades de trato y marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos, la adquisición de capacidades y el goce de oportunidades (CEPAL, 2016a).

Es importante destacar que hay patrones socioculturales fuertemente arraigados en este entramado de ejes estructurantes de la desigualdad que, al operar de manera conjunta, conforman los cimientos que subyacen a la matriz de la desigualdad social vigente en la región: una cultura del privilegio, asociada y alimentada por una cultura patriarcal violenta, el racismo y los estereotipos basados en la clase social, la edad y el lugar de residencia de las personas.

[5] El territorio como eje estructurante de la desigualdad social se puede analizar distinguiendo entre el ámbito rural o urbano, pero existen otras manifestaciones de la desigualdad a nivel de territorio —por ejemplo, entre regiones de un país, entre diferentes divisiones administrativas, como provincias/departamentos, y diferencias dentro del espacio urbano producidas por una marcada segregación residencial. Finalmente, la condición de migrante, en especial en situación irregular, se asocia al territorio como eje estructurante en dos sentidos: las implicancias de provenir de un territorio con características estructurantes y un territorio de destino ajeno, con riesgos y oportunidades diferentes.

La cultura del privilegio es un rasgo característico de la formación histórica de la región y un patrón heredado de la época colonial. Se trata de una cultura que naturaliza las jerarquías sociales y las notorias asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos. Una cultura que es tácitamente aceptada tanto por los grupos que se benefician de ella como por aquellos que son excluidos (CEPAL, 2018b). Existen tres rasgos básicos de esta cultura del privilegio: i) la naturalización de la diferencia como desigualdad; ii) el establecimiento y perpetuación de las jerarquías por grupos que no son imparciales, si no por los mismos grupos que se apropian de los beneficios, y iii) que esta jerarquía se difunde a través de estructuras e instituciones sociales (CEPAL, 2018b). Un componente clave para la perpetuación de la cultura del privilegio es la concentración del poder en la toma de decisiones[6], fuertemente vinculada a las desigualdades socioeconómicas entre ciudadanos y ciudadanas.

Esto pone en relieve el vínculo entre la participación democrática, la superación de las desigualdades sociales, el modelo de desarrollo económico y el desarrollo social inclusivo. La participación política está ligada con la igualdad, ya que incide sobre los procesos de toma de decisiones que determinan la asignación y distribución de bienes sociales, económicos, políticos y culturales. Entendido de esta manera, la participación no es solo un derecho fundamental, una dimensión clave para la inclusión social, sino también un mecanismo primordial para revertir la cultura del privilegio, fortalecer la democracia y transitar hacia sociedades igualitarias.

Avanzar en la senda del desarrollo social inclusivo requerirá nuevas coaliciones, alianzas y pactos. Para ello será necesario incluir actores tradicionalmente excluidos, que contribuyan con ideas nuevas e innovadoras, tanto en el interior de cada uno de los países de la región como en la relación entre ellos (en las diversas instancias bilaterales, subregionales y regionales que existen o pueden ser constituidas) para que sea posible construir un futuro justo y sostenible, sin dejar a nadie atrás. La participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso es ineludible: un desarrollo social inclusivo que tiene como horizonte la igualdad no puede lograrse sin el compromiso y la participación de todos y todas.

C. Proteger los derechos y potenciar las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida para construir el desarrollo sostenible: un imperativo aún distante

Acometer de forma decidida la erradicación de la pobreza con un modelo de desarrollo social inclusivo implica también hacer frente a sus expresiones no monetarias y en particular aquellas que condicionan las posibilidades de las personas para interrumpir el círculo de reproducción de la pobreza e impulsar la movilidad social. En este sentido se requiere una especial atención al desarrollo de las capacidades humanas (entendidas como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y que les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos) en lo que se refiere a la educación, la salud y nutrición, y el acceso a servicios básicos.

Desde sus inicios, la CEPAL ha considerado la educación como un eslabón clave que contribuye a conciliar el crecimiento, la igualdad y la participación en la sociedad. El tema ha adquirido particular relevancia en años recientes, como eje clave del paradigma de la igualdad, desde la perspectiva propia de reducción de las brechas educativas para ejercer el pleno derecho a la educación, así como desde una perspectiva general, dado el lugar central que ocupa la educación en el proceso de cambio estructural. Ello se materializa tanto en la construcción de capacidades transversales como en la atención a las nuevas demandas que trae aparejado el cambio tecnológico acelerado a nivel global. La estrecha vinculación entre la educación y las oportunidades presentes y futuras de las personas para acceder y mejorar sus 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.

6 Ello tiene diversas manifestaciones, entre ellas la concentración en la propiedad de los medios de comunicación masiva.

En una sociedad cada vez más compleja y globalizada, las competencias requeridas para la inclusión social, laboral y productiva son mayores. El panorama educativo refleja en muchos aspectos el modo en que la desigualdad tiende a reproducirse. Los sistemas educativos de la región se han ido masificando, pero se han estructurado de modo segmentado. A pesar de los avances, persisten importantes desafíos en materia de acceso: alrededor del 40% de los jóvenes de 20 a 24 años no terminan sus estudios secundarios y la educación superior sigue estando reservada a una élite (aproximadamente el 10% de los jóvenes de 25 a 29 años completan este nivel de educación) (CEPAL, 2016b; Trucco y Ullmann, 2015). El principal problema en muchos de los países no se limita a la exclusión del sistema educativo, sino que opera a partir de una segmentación socio-educacional en un sistema educativo diferencial en que los grupos vulnerables tienen menos oportunidades de permanecer en el sistema educativo y de acceder a un nivel adecuado de aprendizajes y beneficios, y en el que existe una oferta homogénea ante necesidades heterogéneas y específicas no atendidas por el sistema educativo.

La situación regional es heterogénea y todavía hay zonas y países en que es necesario redoblar esfuerzos de cobertura y acceso a niveles de enseñanza primaria y secundaria. La culminación de la enseñanza secundaria es considerada como el piso mínimo para garantizar un futuro libre de pobreza. Es necesario reducir la brecha de acceso y de terminación de los estudios en los países con mayor segmentación urbano-rural y étnico-racial, donde la combinación de brechas agudiza desigualdades socioeconómicas y de género[7]. Las razones de abandono escolar temprano son distintas en función de las realidades particulares, por lo que las estrategias de política pública deben tener en consideración esos matices. Desde una perspectiva intergeneracional, la inversión en los primeros años también es clave para la reducción de la desigualdad. La educación preescolar cumple un papel fundamental en la prestación de cuidados básicos para los niños, especialmente en familias de contextos socioeconómicos vulnerables (CEPAL, 2017b).

Pero no es solo cuestión de cuántos años de escolaridad, sino de qué y cómo se aprende durante el trayecto. A pesar de los avances alcanzados en las evaluaciones internacionales de las últimas décadas en pruebas estandarizadas, los resultados para la región muestran que el porcentaje de estudiantes que se encuentran en niveles precarios de desempeño en todas las disciplinas evaluadas por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) en 2015 es muy alto (véase el gráfico II.2). Por ejemplo, el porcentaje de jóvenes de 15 años por debajo del nivel 2 (el mínimo definido como adecuado) alcanza el 62,2% en matemáticas, casi tres veces superior al promedio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que en lectura es el 45,4% y en ciencias supera el 50%. Las brechas además se intensifican según las diferencias de género y étnicas (UNESCO, 2016 y 2017a).

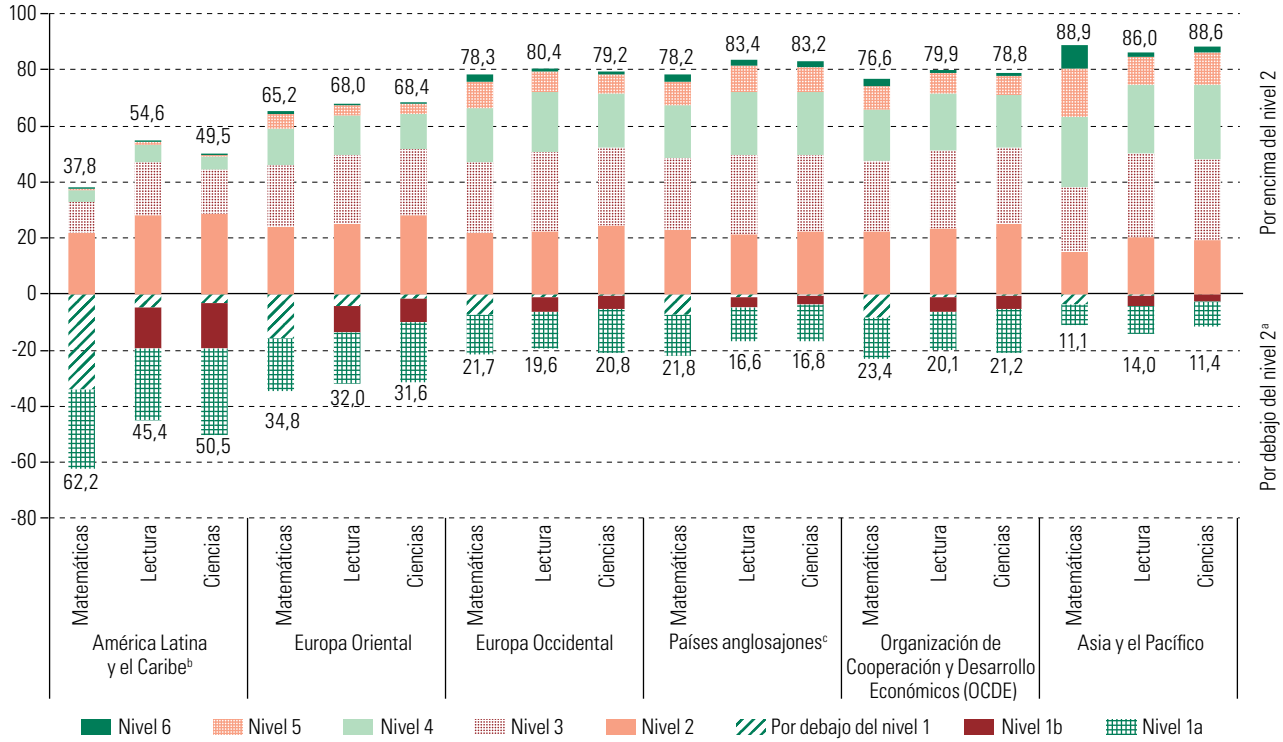
Otro aspecto clave para potenciar el desarrollo de las personas y así contribuir al desarrollo sostenible y equitativo es garantizar el acceso a servicios de salud de calidad y a una nutrición saludable y suficiente, que son condiciones básicas para favorecer el desarrollo de las capacidades humanas necesarias para superar la pobreza y reducir las desigualdades. Para asistir y tener un buen rendimiento en la escuela, trabajar con buen desempeño y cuidar o alimentar a una familia se requiere de un nivel adecuado de salud y nutrición. A su vez, la salud desempeña un papel fundamental en la reducción de la pobreza, ya que una buena salud aumenta la productividad laboral de un individuo, el nivel de logro educativo y los ingresos (CEPAL, 2018b).

En décadas recientes América Latina y el Caribe ha logrado notables avances en diversos indicadores de salud, tanto de acceso como de resultados, pero persisten los desafíos, el principal entre ellos se refiere a las agudas desigualdades en materia de salud que experimentan algunos segmentos de la población. Esas desigualdades están presentes desde el inicio de la vida y son moldeadas por la intersección de los ejes de la matriz de desigualdad social: el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial y el lugar de residencia[8].

[7] El *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017a) mostraba la evolución positiva de la conclusión de la enseñanza secundaria en cinco países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala) entre 2002 y 2014. Sin embargo, las brechas étnicas son aún muy pronunciadas. Mientras que entre los jóvenes de 20 a 24 años no indígenas cerca del 70% terminaba este nivel educativo, solo alrededor del 50% de los y las jóvenes indígenas logran alcanzar este grado.

[8] También tienen un gran impacto la situación de discapacidad, el estatus migratorio y la orientación sexual e identidad de género.

Gráfico II.2
Niveles de desempeño de los estudiantes en las pruebas PISA por región y competencia (matemáticas, lectura y ciencias), 2015
(En porcentajes)

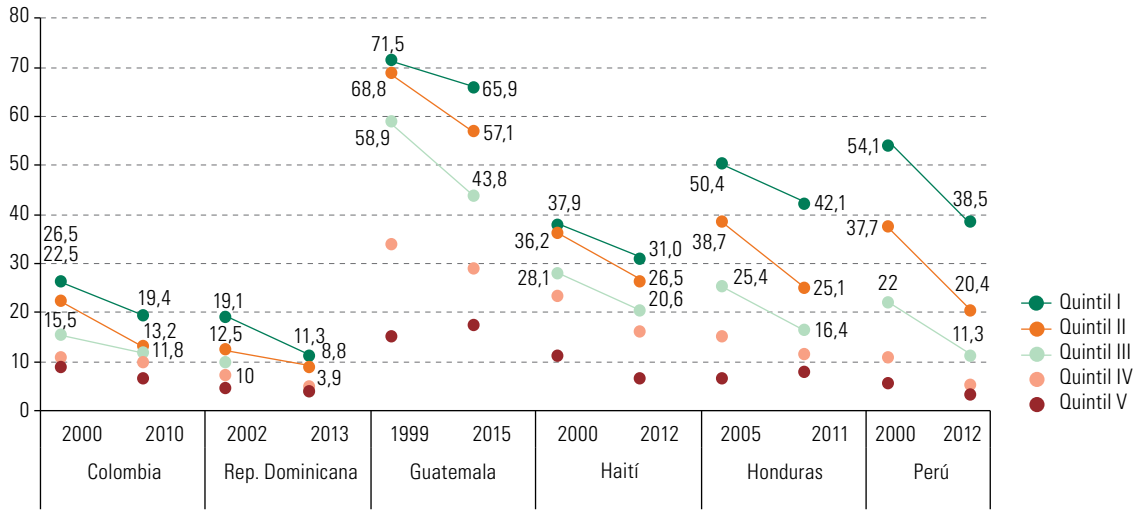


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Programa Internacional de para la Evaluación de Alumnos (PISA) 2015.
[a] Los estudiantes que se sitúan en niveles inferiores a 2 (nivel 1a, nivel 1b y por debajo del nivel 1) no alcanzan el nivel básico de competencia esperado.
[b] América Latina y el Caribe incluye ocho países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.
[c] La categoría "Países anglosajones" incluye a Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Nueva Zelandia y el Reino Unido.

Las desigualdades en el ámbito de la salud se acumulan a lo largo de la vida e impiden el ejercicio de los derechos y la plena participación en todas las esferas de la sociedad. Es por ello por lo que las primeras etapas del ciclo de vida (infancia, adolescencia, juventud) son especialmente críticas para encauzar trayectorias saludables. La desnutrición crónica (baja talla para la edad en menores de cinco años de vida), por ejemplo, tiene efectos perdurables para los niños y niñas que la experimentan. En las últimas décadas, pese a las mejoras observadas en la región, es posible constatar que aún existe una marcada estratificación económica en este indicador y que en algunos países los avances se dieron de manera más acentuada en los quintiles de ingreso medio y no entre los más pobres (véase el gráfico II.3). Además, son notables las brechas entre los niños en hogares pobres en comparación con aquellos hogares más pudientes, especialmente en aquellos países con altos niveles de desnutrición crónica.

Destaca además en la región el hecho de que, además de persistir el desafío de erradicar la desnutrición, esta va acompañada de un alto crecimiento del sobrepeso y la obesidad. Esta doble carga de la malnutrición no solo afecta a las personas de manera individual sino al conjunto de la sociedad y conlleva importantes costos para la economía de los países, como lo muestran los estudios realizados por la CEPAL y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (Martínez y Fernández, 2007 y 2009; Fernández y otros, 2017).

Gráfico II.3
América Latina y el Caribe (6 países): evolución de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años por quintil de riqueza, alrededor de 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS) correspondientes a los países y años indicados.

Las intervenciones en materia de salud y nutrición en las primeras etapas del ciclo de vida pueden apoyar el sano desarrollo cognitivo y afectivo y promover la adopción de buenos hábitos que beneficien la salud a largo plazo. Si bien las necesidades y los desafíos que enfrentan las personas en materia de salud van cambiando a lo largo del ciclo de vida, el estado de salud de una persona está en gran medida condicionado por su estado en etapas previas. Por lo tanto, se requieren políticas de salud que adopten un enfoque de ciclo de vida respecto a la prevención, la detección precoz y el tratamiento oportuno, para así generar cadenas virtuosas que promuevan los buenos hábitos de salud y nutrición.

Una vía para reducir las desigualdades en este ámbito y avanzar hacia el pleno goce del derecho en salud es lograr la universalización en el acceso a servicios de la salud de calidad. Algunos países de la región han dado pasos importantes en este sentido. No obstante, aun en países donde la ley garantiza la cobertura universal, existen diversas barreras que se sobreponen —de índole económica, geográfica, cultural, lingüística, actitudinal, entre otras— y que limitan el acceso efectivo a los servicios de salud. En vista de las múltiples desigualdades que caracterizan a las sociedades latinoamericanas y caribeñas, es necesario avanzar hacia un universalismo sensible a las diferencias. En otras palabras, implementar políticas universales basadas en un enfoque de derechos que pueden usar de manera complementaria mecanismos focalizados, selectivos o de acción positiva para romper las barreras que enfrentan poblaciones tradicionalmente excluidas para acceder a los servicios de salud.

D. Promover el empleo productivo y de calidad y el trabajo decente: una clave para el desarrollo social inclusivo

Entre los ámbitos de la sociedad que producen, exacerban o mitigan desigualdades, el más decisivo es el mundo del trabajo. Constituye, por lo tanto, una esfera central para el desarrollo social inclusivo. Según ha destacado la CEPAL (2010a, 2014a, 2016c, 2017b), el trabajo es la llave maestra para la igualdad, el desarrollo personal y el

crecimiento económico. Es uno de los elementos centrales para la inclusión social y un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, dignidad personal y ampliación de ciudadanía, siempre que se trate de un trabajo decente, como lo ha definido la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999a)[9] y como ha sido 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.

En la región, el ingreso proveniente del mercado laboral es la principal fuente de ingreso de los hogares[10]. Ha sido históricamente 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, pero, en el período reciente (en especial entre 2002 y 2014), ha sido uno de los principales factores para reducir la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2016b, 2017a y 2017b). Sin embargo, en América Latina y el Caribe persisten déficits importantes en el acceso al empleo pleno y productivo y al trabajo decente, que deben ser superados con miras a romper efectivamente el círculo de la pobreza y alcanzar la plena inclusión.

Las desigualdades que se aprecian en la inserción laboral de los trabajadores en la región, como ya se ha señalado, se vinculan con la heterogeneidad que caracteriza la estructura productiva y se asocian a distintos niveles de ingresos laborales y calidad de los empleos y acceso a la protección social. Los ingresos de los ocupados en sectores de baja productividad no alcanzan a la mitad de los que perciben los sectores de productividad media y alta (CEPAL, 2018a) y persisten importantes diferencias en la calidad de la inserción laboral. A pesar de un aumento en la tasa de asalarización a nivel regional entre 2002 y 2015 (del 59,7% al 64,5%), esa tasa sigue siendo muy desigual según el estrato socioeconómico de los ocupados: la proporción de asalariados en el primer decil de ingresos era de poco más de un tercio (37%) y alcanzaba a más del 4/5 (82%) en el décimo o decil (CEPAL, 2018a). También persisten altos niveles de informalidad[11].

Además de las desigualdades socioeconómicas, las asimetrías de género, raza y etnia, aparte de las vinculadas al ciclo de vida, marcan importantes brechas en cuanto a participación y acceso al mercado laboral formal (CEPAL, 2016b). 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 no remunerado. Por ejemplo, las mujeres se encuentran en mayor proporción ocupadas en sectores de baja productividad —el 78,1% de las mujeres frente al 55,5% de los hombres están ocupadas en estos sectores (CEPAL, 2016d)— y en varios países de la región su tasa de participación laboral es en promedio la mitad de la de los hombres y solo una de cada dos mujeres en edad de trabajar tiene un empleo o lo busca (CEPAL, 2017a). Se observa asimismo que cuando las condiciones del mercado laboral son desfavorables, las mujeres se ven más afectadas que los hombres. Así, entre 2015 y 2016 la tasa de desempleo urbano aumentó en promedio 0,5 puntos porcentuales, pero este aumento fue de 0,7 puntos porcentuales entre las mujeres y de 0,3 puntos entre los hombres, lo que pone en evidencia las desigualdades vigentes (CEPAL, 2017f). No obstante, existen datos alentadores: la participación laboral femenina se incrementó un 32,9% entre 2002 y 2015, un incremento incluso mayor al de la participación laboral masculina, que creció un 22,2% en el mismo período, y aumentó la asalarización de las trabajadoras en mayor proporción que los hombres (CEPAL, 2018a).

9 El concepto de trabajo decente se refiere a la promoción de oportunidades para que hombres y mujeres puedan tener un empleo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Es un concepto multidimensional que integra las dimensiones cuantitativa y cualitativa del trabajo. Propone medidas no solamente para la creación de puestos de trabajo y para hacer frente al desempleo, sino también dirigidas a la superación de formas de trabajo que generan ingresos insuficientes para que las personas y sus familias superen la pobreza, o que se basan en actividades insalubres, peligrosas, inseguras o degradantes y que, por ese motivo, contribuyen a la reproducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Afirma la necesidad de que el empleo esté asociado a la protección social y a la plena observancia de los derechos en el trabajo, incluidos los derechos de representación, asociación, organización sindical y negociación colectiva (OIT, 1999a; Rodgers, 2002; Abramo, 2015; CEPAL, 2016b).

10 En 2013, el 80% del ingreso total de los hogares, el 74% del ingreso total de los hogares pobres y el 64% de los hogares extremadamente pobres correspondía al ingreso laboral (CEPAL, 2016b).

11 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, puede ser elevada. De acuerdo con el Panorama Social de América Latina 2015, publicación de la CEPAL, el 42,8% de los trabajadores asalariados no contaban con contratos de trabajo alrededor de 2013. Según el Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe (OIT, 2016), esa proporción se habría mantenido al menos hasta 2015 (CEPAL, 2018a).

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, evidenciando una vez más la interacción entre los ejes de la matriz de la desigualdad social mencionados anteriormente. Sobre la base de la información de los censos de población se puede estimar que la tasa de desempleo de la población afrodescendiente es superior a la de los no afrodescendientes en 10 de los 11 países donde se pudo estimar, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia (CEPAL, 2017a). El entrecruce de las desigualdades raciales y de género se manifiesta en la situación de las mujeres afrodescendientes, cuyas tasas de desempleo son superiores a la de los hombres en los países donde es posible hacer un cálculo; eso se observa, incluso, cuando los niveles de educación de las mujeres son superiores a los de los hombres (CEPAL, 2016b, 2017a, 2017g).

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. Nuevamente, las dificultades de inserción laboral de la población más joven se acrecientan en función de los ejes estructurantes de la desigualdad social: por ejemplo, el desempleo de los jóvenes de mayores ingresos es en promedio tres veces inferior al de quienes están en los quintiles más pobres (CEPAL, 2016b). El proceso de transición desde 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, para adquirir las habilidades necesarias para el mercado laboral y aquellas vinculadas a las responsabilidades de cuidado y que afectan desproporcionadamente a las mujeres, limitando con frecuencia su inserción laboral. Es así como el grupo de los jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado del trabajo genera especial preocupación. Se estimó que en 2014 en la región el 27,9% de las mujeres y el 12,1% de los hombres jóvenes en zonas urbanas se encontraban en esa situación, mientras que el 41,7% de las mujeres jóvenes rurales y el 9,5% de los hombres jóvenes en zonas rurales lo estaban (CEPAL, 2017a).

Deben también tenerse en cuenta las limitaciones que conlleva el nivel de ingresos laborales para alcanzar un nivel adecuado de vida. En 2016, solo un 31,4% de los ocupados de 15 años o más tenía un ingreso laboral superior a cuatro líneas de pobreza, considerando un nivel de ingresos suficiente para mantener fuera de la pobreza a un hogar de tamaño medio como estándar básico de inclusión social. Estos promedios no revelan las diferencias existentes en relación con otros ejes estructurantes de la desigualdad social. Por ejemplo, al analizar las diferencias entre hombres y mujeres se constata que el 36,1% de los hombres tienen un ingreso superior a cuatro líneas de pobreza, mientras que solo el 25,3% de las mujeres alcanzan este nivel (CEPAL, 2018a). Otra medida de este nivel inadecuado de ingresos de la población es la proporción de población ocupada que recibe menos del salario mínimo. Los datos vuelven a reflejar el cruce con la matriz de la desigualdad social. En 16 países de la región, alrededor de 2014 el porcentaje de mujeres cuyos ingresos laborales no alcanzaban el salario mínimo era superior al de los hombres tanto en zonas urbanas como rurales. Lo mismo ocurría con la población joven, en la que el 44% de los hombres y el 52,4% de las mujeres de 15 a 24 años percibían ingresos laborales inferiores al salario mínimo (CEPAL, 2017a).

Por ende, la región dista mucho de contar con un mercado del trabajo capaz de generar plena inclusión, como parte integral del desarrollo social inclusivo. Esto también se evidencia en un análisis realizado (CEPAL 2017b), que mostró que en 2015 en solo poco más de la mitad de los hogares latinoamericanos (57,5%) vive al menos un adulto de 18 años o más que está ocupado y tiene acceso a la seguridad social (afiliación a pensiones y/o salud) o una persona mayor de 60 años que percibe una pensión contributiva; eso implica que casi uno de cada dos hogares en América Latina no accede a este mínimo de inclusión por la vía del empleo (presente, en el caso de los ocupados, o pasado, en el caso de los jubilados). Esta exclusión se amplifica según los diversos ejes de la desigualdad social, afectando más intensamente a hogares monoparentales con jefatura femenina, ubicados en áreas rurales y según la condición étnico-racial del jefe o jefa de hogar. Por ejemplo, solo el 21,7% de los hogares con jefatura de hogar indígena y el 21,3% de hogares con jefatura afrodescendiente están en situación de doble inclusión (social y laboral) en ocho países donde es posible contar con esta información (CEPAL, 2017b)[12].

[12] Para hogares con jefatura indígena se estimó el promedio simple para los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay. Para hogares con jefatura afrodescendiente se estimó el promedio simple para los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

Por último, conviene alertar sobre una de las antítesis más claras de la noción de trabajo decente y uno de los nudos más férreos para el desarrollo social inclusivo: el trabajo infantil. De acuerdo con datos de 2016, 10,7 millones de niños, niñas y adolescentes se encontraban en situación de trabajo infantil en América Latina, correspondiente al 5,3% de la población regional de 5 a 17 años (OIT, 2017). El trabajo infantil es una grave violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; es producto, y a su vez, origen de cadenas de desigualdad que se expresan tanto en la situación presente como a lo largo del ciclo de vida de sus víctimas, afectando sus trayectorias educaciones y laborales futuras, y se proyectan de forma intergeneracional. Las oportunidades para participar y alcanzar el desarrollo social inclusivo entre niños, niñas y adolescentes que son víctimas del trabajo infantil se verán limitadas, ya que este fenómeno obstaculiza el acceso a servicios y derechos básicos para su desarrollo integral y limita sus opciones de participación plena y en igualdad de condiciones en las diversas esferas de la vida social.

En suma, la estructura y las dinámicas de los mercados laborales en los países de América Latina siguen caracterizándose por altos déficits en su capacidad de generar empleos productivos y de calidad y trabajo decente, asociados a significativas desigualdades de género, raza, etnia, edad y territorio, que constituyen un obstáculo para que la inserción laboral pueda transformarse en una palanca de desarrollo y mecanismo de inclusión. Hacerles frente es prioritario para la consecución de un desarrollo social inclusivo.

E. La promesa incumplida del acceso universal a la protección social

La protección social es un derecho y, en cuanto política pública, se orienta a garantizar un nivel de bienestar suficiente que haga posible mantener un nivel de vida adecuado para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y otros, 2015). Sus componentes son la protección social no contributiva (o asistencia social), la protección social contributiva (o seguridad social), la regulación del mercado laboral y las políticas de cuidado. Entre sus prestaciones se incluyen las transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas), los subsidios sociales, las becas, los seguros de desempleo, invalidez y sobrevivencia, así como los diversos instrumentos de la seguridad social (incluidas las pensiones) y las políticas de cuidado, incluidas las licencias de maternidad, paternidad y parentales, entre otros. Estas políticas cumplen un papel fundamental en las garantías que ofrecen los Estados a la ciudadanía para ejercer el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales y acceder al bienestar, particularmente en momentos en que la capacidad para generar ingresos autónomamente se ve limitada; por ende, son un mecanismo pivote para el desarrollo social inclusivo. De allí que la región haya experimentado una tendencia creciente a la formulación de sistemas integrales de protección social, particularmente desde mediados de la primera década de 2000, diseñados con arreglo a un enfoque de derechos, aun cuando se mantienen esquemas duales, con componentes contributivos y no contributivos no integrados, y aunque la capacidad efectiva de estos sistemas para proveer garantías universales de protección sigue siendo limitada.

Los programas de transferencias de ingresos, y en particular, los programas de transferencias condicionadas, constituyen una línea de intervención que ha sido ampliamente empleada en la región como instrumento no contributivo orientado a la superación de la pobreza a partir de mediados de la década pasada (CEPAL, 2016b). El balance de la experiencia revela que aun cuando existe una amplia cobertura de estos programas —29 millones de hogares en 20 países de América Latina y el Caribe los recibieron en 2016, con una inversión equivalente al 0,33% del PIB regional (CEPAL, 2017b)—, esta sigue siendo heterogénea entre los países, sin abarcar la totalidad de la población en situación de pobreza. Alrededor de 2015, el número total de personas que vivían en hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas era mayor al número de personas que vivían en situación de extrema pobreza, pero representaba solamente el 73,6% del número de personas en situación de pobreza (Cechinni y Atuesta, 2017). Esto no implica necesariamente que toda la población en situación de pobreza extrema esté cubierta por los programas, lo que requiere un análisis más

específico. Además, según los datos más recientes[13], se observa una tendencia a la reducción en la cobertura de estos programas: desde 2013 hay una caída en el número de personas que participan en ellos (Cechinni y Atuesta, 2017), lo que es motivo de preocupación, dada la persistencia de los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión en la región (CEPAL, 2017b).

Las evaluaciones de impacto que se han llevado a cabo en la región muestran que, más que superar la pobreza y la desigualdad, estos programas han aportado un alivio temporal. Por lo tanto, para avanzar hacia la inclusión social y laboral de la población, los programas de transferencias condicionadas se deben articular con políticas universales para asegurar el pleno acceso de la ciudadanía a la educación y la salud (CEPAL, 2016b), así como a programas de inclusión laboral y productiva que promuevan el trabajo decente. Respecto de estos últimos, si bien se ha encontrado que logran mejorar los indicadores laborales de los que están en mayor riesgo de exclusión (jóvenes, mujeres, personas que viven en la pobreza o tienen bajos niveles educativos), también existen desafíos respecto a su diseño, implementación y planificación para que cumplan su cometido. Por ejemplo, en algunos casos la escala o la duración del programa no es suficiente para asegurar un impacto más significativo y de más largo plazo, a lo que también se suma la falta de articulación con otras políticas, como por ejemplo las de desarrollo productivo y territorial. También es necesario avanzar en la consideración, tanto en el diseño como en la implementación de los programas, de las necesidades y características de la población destinataria. Por ejemplo, ofreciendo acceso a servicios de cuidado para los hijos e hijas de los participantes y formulando iniciativas dirigidas especialmente a las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente que, como se ha señalado, están sobrerrepresentados en las situaciones de pobreza, vulnerabilidad a la pobreza, informalidad y vulneración de derechos (CEPAL, 2017b; OEA/CEPAL/OIT, 2011). Incorporar una efectiva dimensión de género, étnico-racial y territorial en estas políticas y programas sigue siendo una tarea pendiente.

En el marco de la protección social contributiva, los sistemas de pensiones son fundamentales para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social. Pese al aumento experimentado en la cobertura de estos sistemas entre 2002 y 2015, cuando el porcentaje de trabajadores ocupados cotizantes o afiliados pasó del 38,0% al 50,3%, y entre los asalariados, del 53,9% al 64,7%, cerca de la mitad de los ocupados se encuentra fuera de estos sistemas. En el caso de los trabajadores no asalariados, el porcentaje de afiliados o cotizantes en 2015 era inferior al 18%. Las brechas se acentúan en función de los ejes de la matriz de la desigualdad social. Los jóvenes son quienes presentan las mayores brechas de afiliación, en detrimento de sus futuras pensiones. El territorio evidencia también estas desigualdades: mientras en zonas urbanas la proporción de ocupados urbanos afiliados a sistemas de pensiones es del 55%, en zonas rurales esta llega apenas al 22%. Además, mientras el 72% de los ocupados en el decil de mayores ingresos están afiliados, solo un 9% del primer decil lo está (CEPAL, 2018a).

Las brechas y desigualdades en la afiliación tienen su correlato en el riesgo de padecer una vejez desprotegida para una parte importante de la población regional. Alrededor de 2015, si bien el 70,8% de las personas mayores de 65 años recibían algún tipo de pensión, contributiva o no contributiva, tan solo el 49,5% de esta población en el primer quintil de ingresos recibía pensiones, mientras que la cobertura en el quintil de mayores ingresos era del 76,6%, lo que supone una brecha de 27 puntos porcentuales entre quintiles (CEPAL, 2018a).

Cabe destacar que la expansión de la cobertura en el acceso a pensiones se ha visto afectada por el crecimiento experimentado por las pensiones no contributivas. En América Latina y el Caribe, el número de países con pensiones no contributivas ha aumentado de 8 en 1990 a 26 en 2016. Las estimaciones para 2015 indican que la cobertura de estas pensiones llegaría al 33,7% de la población regional[14]. No obstante, se observa un desafío importante en la suficiencia de las pensiones recibidas. Alrededor de 2015, los montos medios mensuales de las pensiones no contributivas eran siempre inferiores al salario mínimo y el 40% de las pensiones contributivas se encontraba por debajo de ese umbral. En la mayoría de los países, las pensiones

[13] Datos preliminares correspondientes a 2016.

[14] Sobre la base de registros administrativos y considerando la cobertura de las personas participantes de 65 años y más del sistema de pensiones rurales en el Brasil (CEPAL, 2018a).

medias mensuales recibidas por las mujeres eran inferiores al monto recibido por los hombres, las pensiones medias de quienes vivían en áreas rurales eran menos de la mitad de quienes habitaban áreas urbanas, y entre quienes pertenecían al decil de menores ingresos las pensiones eran apenas el 10% de las que reciben quienes están en el decil de mayores ingresos (CEPAL, 2018a).

Finalmente, cabe destacar el papel que desempeñan las políticas de cuidado en el marco de los sistemas de protección social. El cuidado es esencial para el funcionamiento de las sociedades, además de ser un derecho fundamental y una necesidad en diversas etapas del ciclo de vida. Ante la persistente desigualdad en la división sexual del trabajo, la organización social del cuidado profundiza las desigualdades en la región, ya que, al asignar a las mujeres esta responsabilidad, limita sus posibilidades de inserción en el mercado laboral. Pese a la relevancia de esta función social para el funcionamiento de la sociedad, el panorama regional muestra un avance progresivo, pero fragmentado, en la consolidación de políticas y sistemas integrados de cuidado que garanticen los derechos de las personas que lo requieren y proveen y que tengan en cuenta tiempos, recursos, servicios e instrumentos de regulación y fiscalización a tal efecto. Por ejemplo, si bien existen políticas y servicios de cuidado infantil y servicios de cuidado para las personas mayores en situación de dependencia en todos los países de la región, las políticas orientadas a las cuidadoras no remuneradas están escasamente desarrolladas. Además, la cobertura de los servicios disponibles es también limitada (Rico y Robles, 2016) y desigual. A modo de ejemplo, un análisis realizado sobre la cobertura de centros de cuidado infantil para niños y niñas de hasta 3 años para seis países de América Latina mostró que esta oscilaba entre el 35% en Uruguay y el 1% en Guatemala alrededor de 2010 (Berlinski y Schady, 2015); asimismo, la asistencia a la educación preescolar de los niños y las niñas entre 3 y 5 años en ocho países de América Latina alrededor de 2014 fluctuaba entre el 86% en Uruguay y el 37,6% en Honduras, y alcanzaba, en promedio, el 64,8% (CEPAL, 2017b)[15]. La carencia de estos servicios repercute directamente en la participación laboral femenina, limita el ejercicio de los derechos de niños y niñas, y, por ende, su acceso a recursos clave para el desarrollo social inclusivo.

En suma, los datos regionales muestran una distancia todavía considerable para alcanzar la cobertura universal de la protección social. Su alcance es un imperativo establecido en la meta 1.3 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ("Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables").

F. Una institucionalidad social en construcción

La institucionalidad social es un medio clave para la implementación de políticas que permitan avanzar hacia el logro del desarrollo social inclusivo, así como los Objetivos de la Agenda 2030. La discusión en torno a la institucionalidad de las políticas sociales, entendidas en un sentido amplio (salud, vivienda, educación, trabajo y protección social) tiene antecedentes importantes; en "diversos estudios se ha planteado la importancia de que las políticas y programas sociales estén sujetos a reglas y normas explícitas, transparentes y reconocidas por los actores, con el propósito de maximizar su contribución al logro de objetivos y el cumplimiento efectivo de derechos y, en la medida de lo posible, minimizar su uso con criterios particulares, políticos o sencillamente ineficientes" (Martínez, 2017).

La CEPAL ha examinado la necesidad de construir una institucionalidad sólida, donde se tenga una base para el cumplimiento de derechos en las políticas sociales. Además, se ha enfatizado la necesidad de que estas políticas sean de calidad, es decir efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes. La solidez de estas políticas requiere también de una institucionalidad que dé continuidad a las políticas y sus procesos, pero que permita incorporar la innovación para hacer frente a los nuevos desafíos y demandas sociales, sobre la base de procesos identificables y definidos (CEPAL, 2016b y Martínez, 2017). No obstante, en la región existen desafíos particulares en cada una de las dimensiones de la institucionalidad social: legal-jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de financiamiento (CEPAL 2016b, Martínez, 2017).

[15] Entre los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Perú y Uruguay.

En cuanto a la dimensión jurídico-normativa, los países de la región muestran un alto grado de adhesión a convenios internacionales que hacen referencia a los derechos humanos, lo que es propicio para la formulación de políticas sociales basadas en este enfoque. No obstante, esta adhesión no es suficiente para asegurar que se generen las políticas necesarias, y el nivel de cumplimiento es bajo en lo referente a la implementación efectiva y la obtención de logros concretos basados en la normativa internacional y nacional. Por tanto, se requiere consolidar una base jurídico-normativa que dé sostenibilidad a la política social como política de Estado, así como la generación de consensos amplios que hagan posible avanzar hacia objetivos más estructurales y de largo plazo que trasciendan los períodos de gobierno (Martínez, 2017).

Con relación a la dimensión organizacional, en América Latina y el Caribe existe un panorama heterogéneo. En los últimos años surgieron en la región ministerios especializados en el desarrollo social. No obstante, no todos cuentan con una ley que los ampare, y conviven con los ministerios sectoriales (por ejemplo los de salud, educación, trabajo, vivienda, existentes en general con mucha anterioridad y con estructuras más desarrolladas en términos de presupuesto y personal) y con un número creciente de entidades cuyo objetivo es promover el bienestar y garantizar los derechos de segmentos específicos de la población (que, en algunos casos, como los mecanismos para el adelanto de la mujer, también son anteriores a los ministerios de desarrollo social). Esta variedad de modelos organizacionales en la región plantea y reactualiza un desafío de gran magnitud, que es fortalecer la capacidad de coordinación, de articulación y de integración de las políticas sociales. Siendo la pobreza, la desigualdad y el desarrollo social inclusivo fenómenos multidimensionales, se requiere también que la atención a ellos sea coordinada, articulada e integrada a través de la participación de una importante cantidad de organismos gubernamentales y demás actores involucrados en la implementación de políticas.

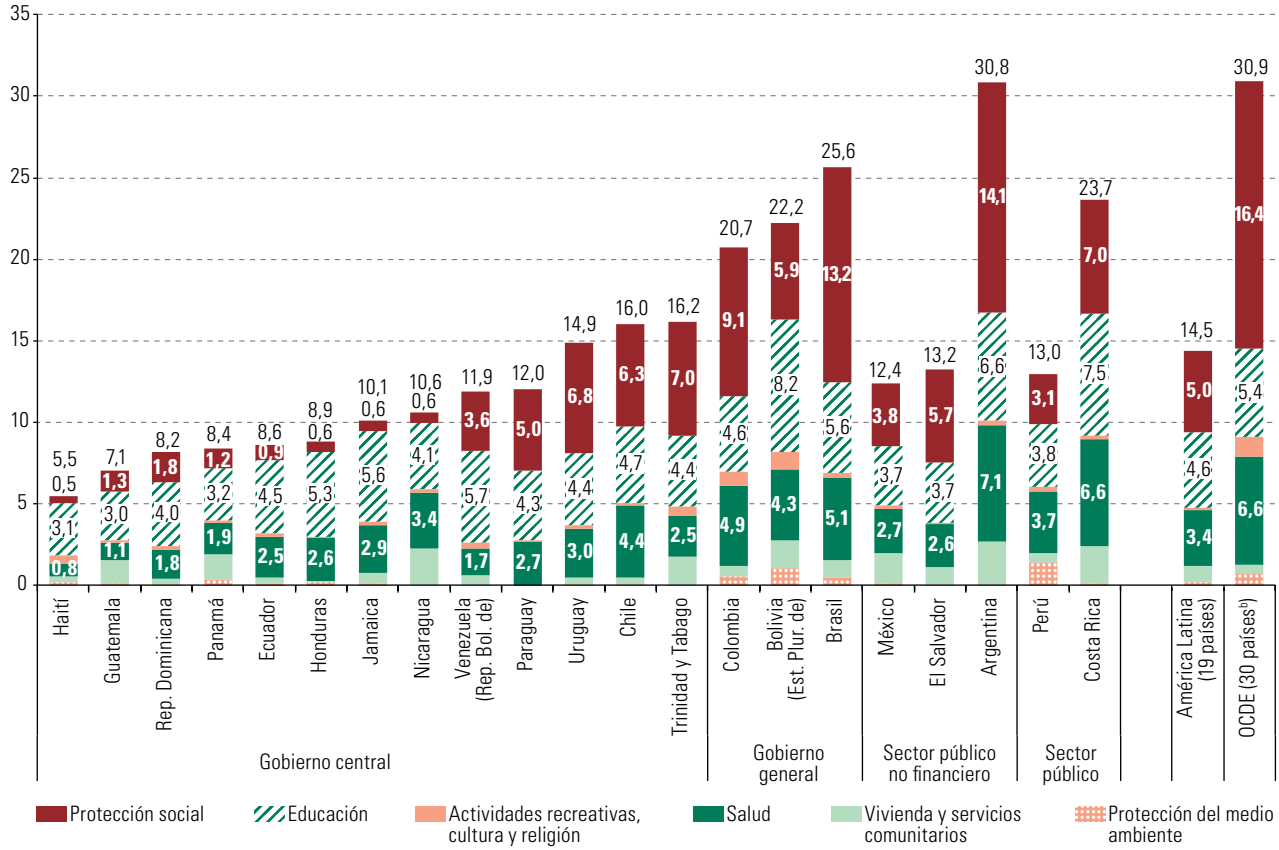
En cuanto a la dimensión técnico-operativa, la heterogeneidad entre los niveles subnacionales (en recursos físicos, humanos y financieros, además de capacidad técnica) es un reto que acometer, puesto que estos aspectos tienden a ser más frágiles en lugares más alejados del gobierno central. Es indispensable mejorar la calidad de la gestión entre los niveles de gobierno central, regional y local, poniendo énfasis en aquellos particularmente débiles y emplazados en las zonas más pobres, así como desarrollar instancias de participación de las poblaciones destinatarias de la política y de sus organizaciones, al igual que de actores privados relevantes. En la región se observa un déficit de mecanismos de participación y consulta en la gestión pública, que marca las relaciones entre los gestores de la política y la población destinataria (CEPAL, 2016e). Un desafío pendiente es mejorar la formalización de procedimientos que abarquen desde la definición de los planes hasta la evaluación de resultados. Además, avanzar en lo referente a la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones (Martínez, 2017).

G. La inversión social en la región: desigual e insuficiente

Puesto que los recursos son limitados, el análisis del financiamiento de la política social es un factor clave para el logro del desarrollo social inclusivo. Además, podría considerarse, tal como lo ha planteado la CEPAL (2016e y 2017a), que la inversión social se convierte en uno de los medios de implementación más importantes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pues de esta dependen los logros en el acceso a servicios básicos como el saneamiento, a la vivienda, la educación, la salud y los sistemas de protección social, ámbitos en que la Agenda 2030 plantea avanzar hacia un acceso garantizado universal. La situación actual en América Latina y el Caribe en cuanto a los niveles de inversión social es heterogénea: a 2015, como promedio para América Latina, el gasto social alcanzó un máximo histórico de un 14,5% del PIB como promedio simple (véase el gráfico II.4), lo que equivale a la mitad del promedio de los países de la OCDE, que ascendió al 30,9% del PIB ese mismo año. En cuanto a la composición por funciones: protección social, educación y salud son las funciones prioritarias en términos de asignación de recursos (el 5%, el 4,6% y el 3,4% del PIB, respectivamente).

En general, los países con mayores necesidades tienen menor cobertura de servicios y menos recursos per cápita, y les asignan una menor prioridad fiscal. Por ejemplo, la Argentina destina el 7,1% de su PIB a salud, mientras Haití destina apenas el 0,8% del suyo.

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe (21 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): gasto público social por funciones y según cobertura institucional, 2015[a]
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017 y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) "Government expenditure by function (COFOG)" [en línea] https://stats.oecd.org.

[a] Los datos de Panamá y de Bolivia (Estado Plurinacional de) corresponden a 2014, los de Venezuela (República Bolivariana de) a 2009. Tres países tienen años fiscales diferentes del año calendario: Haití, Trinidad y Tabago y Jamaica. Los datos del Ecuador corresponden a la cobertura institucional de presupuesto general del Estado, que incluye la administración central y las entidades descentralizadas y autónomas. No incluye información del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). La información del Uruguay proviene de la Contaduría General de la Nación y considera solo la cobertura institucional del gobierno central. No incluye información de cajas de jubilación paraestatales, del organismo de protección social ni de Obras Sanitarias del Estado (OSE). Esta información no coincide con la serie histórica elaborada en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

[b] No incluye Canadá, Chile, México, Nueva Zelandia y Turquía.

Disponer de recursos suficientes para atender las necesidades de una política social de calidad, transformando la idea de gasto corriente en la de inversión social y mejorando su registro y divulgación, tanto en lo referente al financiamiento como a la ejecución, es un desafío regional fundamental. La sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales es también un aspecto importante y se hace hincapié en que solo una movilización interna de los recursos (a través de la recaudación tributaria) permitirá esa anhelada sostenibilidad. Finalmente, y no menos importante, está la cuestión del comportamiento del gasto social en relación con el ciclo económico: el goce pleno de los derechos a una educación de calidad y a la salud no debería depender de aquel (CEPAL, 2016e; Tromben, 2016).

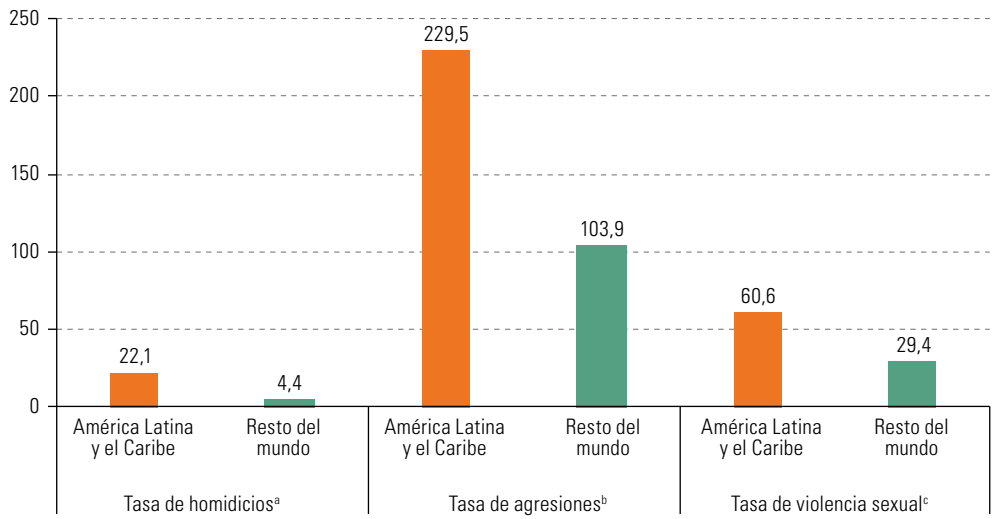
H. Nudos emergentes

En esta sección se destacan algunos fenómenos emergentes y algunos temas antiguos —pero con aristas o facetas nuevas— que también constituyen nudos críticos para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. En particular, se abordan las diversas manifestaciones de la violencia, los desastres, las transformaciones tecnológicas, la migración y las transiciones (demográfica, epidemiológica y nutricional), elementos que, de no incorporarse de manera articulada a la política pública para dar cuenta de ellos y convertirlos en oportunidades de desarrollo e inclusión social, pueden obstaculizar su logro y profundizar brechas.

1. Las diversas manifestaciones de la violencia: factores que erosionan el tejido social latinoamericano y caribeño

Si bien los Estados en América Latina y el Caribe coexisten en paz, sin conflicto bélico, en su interior los países experimentan un alto grado de violencia. La región tiene la poco honrosa distinción de ser la más violenta del mundo, lo cual contrasta respecto a otras dado su nivel de desarrollo económico, político y social (CEPAL, 2018b). Este estatus no solo hace referencia a la tasa de homicidios sino también a otras expresiones de violencia, como agresiones e incidentes de violencia sexual (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5
Indicadores de violencia, alrededor de 2015
(Ocurrencias por cada 100.000 habitantes)



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
[a] Por "homicidio" se entiende la muerte ilícita infligida intencionalmente a una persona por otra persona. Los datos sobre homicidio intencional también incluyen agresiones graves que provocan la muerte de una persona, y la muerte como resultado de un ataque terrorista, pero excluyen el intento de homicidio, el homicidio involuntario, la muerte debida a intervención legal, el homicidio justificable en defensa propia y la muerte debida a un conflicto armado.
[b] Por "agresión" se entiende la aplicación intencional o imprudente de la fuerza física grave infligida sobre el cuerpo de una persona que provoca lesiones corporales graves. La fuerza física seria, como mínimo, incluye los disparos de armas de fuego, los apuñalamientos, los cortes, los golpes con un objeto y el envenenamiento. El concepto de "agresión" excluye la aplicación de una fuerza física menor (como golpear, abofetear o empujar). También excluye la agresión sexual, la amenaza y la agresión que conduce a la muerte.
[c] Por "violencia sexual" se entiende cualquier acto sexual no deseado. La violencia sexual incluye la violación, la agresión sexual y otros actos de violencia sexual, pero excluye la explotación sexual, los delitos de prostitución, la pornografía y la trata de personas para la explotación sexual.

Entre los factores asociados a la violencia en el contexto regional se pueden señalar las secuelas de conflictos civiles, el narcotráfico, los procesos de deportaciones, la violencia intrafamiliar y la estigmatización de la juventud. Asimismo, la intolerancia a la diferencia y sus expresiones en el racismo, el sexismo, la

homofobia y la transfobia también son factores relacionados con los altos niveles de violencia en la región. Además, las investigaciones realizadas revelan 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, principalmente entre los jóvenes. Se ha llegado a la conclusión de que las comunidades más afectadas por la violencia son aquellas que muestran cierto "abandono" o falta de presencia por parte del Estado, como infraestructura en mal estado o carencia de servicios públicos (Soto y Trucco, 2015). 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. Por ejemplo, las manifestaciones de la violencia contra la mujer son múltiples, "física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, obstétrica, simbólica y mediática, entre otras", y exigen una mirada amplia que las vincule con las expresiones de la cultura del odio y el crimen a nivel regional y global (CEPAL, 2016d) y socavan la autonomía de las mujeres en todas sus dimensiones: violencias en los procesos reproductivos que limitan la autonomía física; violencias mediáticas y simbólicas propagadas en el discurso público, que restringen la autonomía política; y violencias en la forma de acoso en ámbitos sociales, educativos y laborales, que limitan el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres (Gherardi, 2016). El femicidio o feminicidio puede ser considerado la expresión más radical de la violencia contra las mujeres (CEPAL, 2016d). Por su parte, las elevadas tasas de homicidio en los jóvenes afrodescendientes en algunos países de la región se vinculan claramente al racismo. Finalmente, la discriminación relacionada con la orientación sexual y la identidad de género genera niveles inaceptablemente altos de violencia hacia personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGTBI) (ACNUDH, 2012).

La violencia no es un fenómeno nuevo en América Latina y el Caribe. Se puede decir, incluso, que la región nació, en su configuración actual, de la violencia, cuyas máximas expresiones son los procesos de esclavitud derivados de la trata transatlántica de personas africanas llevada a cabo por los conquistadores europeos (CEPAL, 2017a) y el genocidio de los pueblos indígenas. Sin embargo, sus manifestaciones recientes se caracterizan por una alta intensidad y un aumento explosivo y por su expresión territorial, transnacionalidad y vinculación a la delincuencia organizada. Efectivamente, en las zonas más afectadas por la violencia, la delincuencia organizada compite con el Estado, y a veces lo suplanta. 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).

La violencia amenaza el presente y el futuro de las personas, en especial las y los jóvenes, coartando sus opciones, desintegrando el tejido social y debilitando la democracia. En este sentido, es imprescindible reconocer la vida sin violencia en todas sus manifestaciones como un derecho ineludible, así como encauzar un cambio cultural basado en la valoración de la vida humana en toda su diversidad y en la tolerancia.

2. Los desastres y los impactos asociados al cambio climático: fuentes crecientes de vulnerabilidad

Los desastres, como inundaciones, huracanes, aluviones y terremotos, entre otros, tienen un impacto directo y negativo sobre el bienestar de las personas. Su aumento está asociado a fenómenos como el cambio climático (véase el recuadro II.1) y la contaminación del medio ambiente. A partir de 1960 la ocurrencia de desastres a nivel mundial ha aumentado y es así también en América Latina y el Caribe: se estima que la frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe se ha incrementado 3,6 veces en medio siglo (Vargas, 2015).

Si bien se suele hablar de "desastres naturales", es más adecuado indicar que los desastres (desde el punto de vista de sus impactos sobre el bienestar de la población) son el resultado de la combinación de fenómenos naturales 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 la actualidad, los desastres, independientemente de su origen (sea natural o humano), son considerados fenómenos sociales cuyos daños sería posible prevenir y mitigar para disminuir o al menos controlar sus efectos (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017).

Estos eventos tienen un mayor impacto sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, y en grupos específicos dentro de esta población, como las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, y los niños y niñas. Respecto de esta última población, los desastres obligan a las familias, en particular a aquellas que viven en situación de pobreza, a tomar decisiones que pueden tener efectos perjudiciales a largo plazo sobre los niños y las niñas, como retirarlos de la escuela o reducir los gastos en salud, lo que ayuda a impulsar la reproducción intergeneracional de la pobreza (Hallegatte y otros, 2017). Estos eventos pueden también provocar migraciones no planificadas en condiciones precarias.

Recuadro II.1
El cambio climático y el desarrollo social inclusivo

El cambio climático es un fenómeno con evidentes implicancias para el desarrollo social inclusivo. Entre las consecuencias que ha provocado el paulatino calentamiento global están el aumento de la temperatura media, la modificación de los patrones de lluvia y nieve, el alza del nivel del mar, la reducción de la superficie cubierta por glaciares, y la ocurrencia de eventos climáticos extremos.

El clima es uno de los factores determinantes de la productividad agrícola y, por lo tanto, es previsible que este sector se vea afectado por el cambio climático, lo que dificultará la labor dirigida a alcanzar dos Objetivos centrales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, erradicar la pobreza y la malnutrición en todas sus formas. Por ejemplo, estos eventos tienen un impacto sobre los precios de los alimentos (véase, por ejemplo, Bailey, 2011), lo que ejerce presión sobre los hogares pobres o vulnerables a la pobreza y puede restringir su acceso a alimentos saludables.

Los impactos del cambio climático serán heterogéneos: la intensidad y temporalidad de los efectos dependerá fuertemente de las condiciones preexistentes en la zona afectada, tanto climáticas como de otra índole. Se observa además que los países en desarrollo, incluidos los de América Latina, son más vulnerables a los efectos del cambio climático que los países desarrollados, por su mayor dependencia de la agricultura, porque poseen menores recursos para adoptar medidas de adaptación y en muchos casos porque están más expuestos a la ocurrencia de eventos climáticos extremos (CEPAL, 2015).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de R. Bailey, *Growing a better future: food justice in a resource-constrained world*, Cowley, Oxfam International, 2011, y CEPAL, "Cambio climático y actividades agropecuarias en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.689), Santiago, 2015.

3. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional: un marco de cambios para el desarrollo social inclusivo

Es relevante considerar factores que, desde la demografía y la epidemiología, así como en el ámbito de la nutrición, generan nuevos desafíos para el logro del desarrollo social inclusivo. Vivimos un período de profunda transformación demográfica, caracterizada por el sostenido envejecimiento de la población, como resultado de marcados descensos en la fecundidad y aumentos en la esperanza de vida. Desde un enfoque del ciclo de vida, esto se expresa en una prolongación y complejización de la vejez: a medida que aumenta la esperanza de vida, y la esperanza de vida saludable, la población de adultos mayores se vuelve más heterogénea, al incluir a personas de distintas edades que tienen diferentes capacidades, grados de funcionalidad y necesidades. Este hito demográfico, que es resultado de mejoras en la nutrición, la salud, el saneamiento y los cambios tecnológicos, entre otros factores, significa que el número de personas mayores de 60 años aumentará de manera sostenida en las próximas décadas. De hecho, América Latina y el Caribe es la región del mundo donde se proyectan los incrementos más acelerados en la población de personas mayores de 60 años, con un aumento de un 71% en los próximos 15 años (CEPAL, 2016a).

Algunos rasgos sociodemográficos de la población de adultos mayores incluyen: i) la feminización de la vejez (debido a la mayor sobrevivencia de las mujeres en las edades más avanzadas, que no equivale al bienestar y esconde importantes desigualdades y desventajas), ii) patrones territoriales que implican un amplio predominio de la localización urbana entre las personas mayores y un envejecimiento prematuro en el ámbito rural, y iii) un aumento en los niveles educativos de los adultos mayores (CEPAL, 2017d). Estas nuevas configuraciones darán lugar a nuevas demandas y aspiraciones sociales, económicas, políticas y culturales de los diferentes grupos etarios, que deberán abordarse y resolverse mediante políticas públicas que garanticen la inclusión social y el pleno goce de derechos para todos (CEPAL, 2016a).

El envejecimiento poblacional puede incidir sobre el desarrollo social inclusivo, en la medida que causaría una disminución de la proporción de personas en edad activa y un incremento potencial de las presiones fiscales para los sistemas de pensiones y salud (Rofman, Amarante y Apella, 2016; Cotlear, 2011) así como un aumento en la demanda de cuidados, que frecuentemente recae sobre las mujeres en las familias. No obstante, se ha subrayado la necesidad de reconocer, valorar y potenciar la contribución positiva que pueden hacer los adultos mayores a nuestras sociedades.

En paralelo, y de manera relacionada, los países de la región experimentan cambios en su perfil epidemiológico, con importantes modificaciones en los patrones de morbilidad y mortalidad, en el que se observa una disminución en el peso de las enfermedades transmisibles y un aumento en las enfermedades crónicas no transmisibles. Estos cambios no solo se están dando en la población adulta, sino que hay aumentos en la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles en edades cada vez más jóvenes. Abordar los desafíos de esta transición supone la urgencia de repensar y reorientar los sistemas de salud, incluyendo la necesidad de prevención de enfermedades no transmisibles a lo largo del ciclo de vida, con modificaciones en los hábitos de alimentación y actividad física, y el tratamiento a largo plazo. Esta labor se hace más compleja, ya que muchos países de la región deben responder simultáneamente a las presiones de salud asociadas a enfermedades no transmisibles y a los desafíos de enfermedades transmisibles persistentes, como el cólera y el dengue, así como algunas emergentes, como el virus del Zika y la chikunguña.

De forma coincidente con las transiciones demográficas y epidemiológicas, profundas transformaciones en los patrones alimentarios de los últimos decenios han llevado a que, entre otras cosas, la malnutrición por déficit (desnutrición) coexista con el sobrepeso y la obesidad, asociados, entre otras causas, al sedentarismo urbano y al consumo excesivo de alimentos procesados, altos en calorías y con bajo valor nutricional —la llamada doble carga de la malnutrición. Preocupa en particular que los alimentos procesados, altos en calorías y con bajo valor nutricional típicamente son más asequibles que los alimentos saludables para los hogares de menores recursos, generando un rápido ascenso en la prevalencia de exceso de peso en niños y adultos (FAO, 2014) y concomitantemente enfermedades no trasmisibles en estas poblaciones.

En su conjunto, las transiciones epidemiológica y nutricional tendrán impactos sobre la productividad actual y futura de los países y conllevan, además, altos costos desde el punto de vista de los sistemas de salud (Fernández y Martínez, 2017).

4. Las nuevas dinámicas migratorias y sus desafíos

En los últimos años la migración se ha consolidado como una problemática común, pero muy heterogénea, en todos países de la región. Al respecto, las políticas públicas en general y la protección social en particular han comenzado a movilizarse y adaptarse, pero queda un largo camino por recorrer, toda vez 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. Finalmente, la región no está exenta de flujos migratorios forzados por desastres asociados a fenómenos de la naturaleza y climáticos poco predecibles, así como por crisis económicas, de seguridad pública e inestabilidad en países de la región, para lo cual se requieren respuestas difíciles de movilizar de inmediato.

Las tendencias migratorias a nivel regional se caracterizan por la continua importancia de la emigración por sobre la inmigración (Martínez Pizarro y Orrego Rivera, 2016), es decir que en términos netos y a nivel regional (no de países específicos) la inmigración acumulada en la región continúa siendo un proceso de menor envergadura que el de la emigración. Así, con base en información censal de la ronda 2010, el peso de la población inmigrante sobre la población nativa era en promedio 1,3% en la región, cifra más o menos homogénea entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe, oscilando entre un 0,9% en América del Sur, un 1,1% en Centroamérica, y un 2,8% en el Caribe. Por su parte, la emigración en promedio representaba el 4,0% de la población regional total, con marcadas variaciones por subregión, destacándose el Caribe y Centroamérica por la alta proporción de emigrantes en relación con el volumen de la población nativa (un 11,1% y un 10,2%, respectivamente) en comparación a América del Sur con un 1,6% (Martínez Pizarro, Cano y Soffia, 2014). La información de la misma ronda de censos muestra un cambio estructural en la inmigración, que ha pasado de ser mayoritariamente extrarregional (en especial desde Europa) a ser intrarregional. Han surgido nuevos y más activos corredores migratorios hacia la Argentina, Belice, el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, la República Dominicana y Trinidad y Tabago (OIT, 2016). De esta forma, "la información censal de 2010, disponible para 10 países, revela que los inmigrantes intrarregionales representan el 63% del total de la inmigración, lo que corresponde a prácticamente 3,7 millones de personas" (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). Estos cambios en los patrones migratorios constituyen un hecho de gran relevancia ya que presentan desafíos importantes para lograr un desarrollo social inclusivo, sobre todo en aquellos contextos con elevada migración irregular, situaciones frecuentes de trata y tráfico de personas, así como de explotación laboral de migrantes, tanto irregulares como regulares. Otro desafío tiene que ver con la inclusión social de las personas dependientes (y en general de los familiares) de las personas que migran por razones laborales (mayoritariamente), con el fin de garantizar derechos y aprovechar los aportes y el dinamismo que pueden generar en el país de acogida.

En este sentido, la región se encuentra ante un panorama migratorio que ha ganado en complejidad y heterogeneidad, con un elemento que adquiere especial relevancia para el diseño de las políticas públicas (y en especial, políticas sociales), que es la transnacionalidad y la existencia de personas en distintas etapas del ciclo migratorio: origen, tránsito, destino y eventual retorno. 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 propias personas migrantes). Entre estos riesgos se incluyen, en el país de origen y en el proceso de tránsito, los vinculados a la seguridad de los migrantes para emprender un proyecto migratorio seguro; en la fase de tránsito y en el país de destino, los asociados a la situación de irregularidad migratoria que implican mayores riesgos de padecer peores condiciones laborales y explotación laboral, así como a ser víctima del trabajo infantil o de situaciones de trata de personas; también en el país de destino, está el riesgo de la exclusión de redes e incluso de servicios básicos de salud, educación y alimentación. Además, se cuentan los desafíos relacionados con la desconexión y eventual pérdida de prestaciones de protección social que se tenían en el país de origen. Ante un eventual retorno surge un nuevo desafío de inclusión social y reconexión con la protección social en el país de origen, como también el riesgo de perder derechos, beneficios y prestaciones acumulados en el país al que se emigró en un principio.

Independientemente de la heterogeneidad de los patrones migratorios en la región, todos los países de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos de desarrollo social inclusivo relacionadas con una o varias de estas etapas del ciclo de la migración, en función de sus propias singularidades en términos migratorios. Por esa razón es esencial elaborar un marco integral que considere los vacíos e instrumentos de protección social más relevantes en cada etapa, con el fin de comenzar a atender de manera sistémica un segmento de población (las personas migrantes) hasta ahora poco priorizado en la acción pública (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). A su vez, a raíz de este nuevo contexto la coordinación de objetivos, la equivalencia de estándares y los acuerdos de políticas entre los distintos países pasan a ser factores fundamentales para avanzar en un modelo de desarrollo social inclusivo de nivel regional para que nadie se quede atrás, y para que la portabilidad y el goce efectivo de los derechos humanos en general sea posible, y en particular en materia de seguridad social.

5. Cambios tecnológicos y cambios en el mundo del trabajo: impactos en la inclusión social y laboral

La cuarta revolución industrial se sustenta en cambios tecnológicos que están alterando de manera profunda a nuestras sociedades. Es difícil predecir la totalidad de estos cambios y cuáles serán sus impactos. Esta incertidumbre surge de la velocidad del desarrollo de 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, demás actores del mundo del trabajo (empresas y organizaciones sindicales) y de la sociedad civil.

Los cambios tecnológicos, junto a las tendencias demográficas anteriormente señaladas, la mayor complejidad de las cadenas de valor a nivel global y el tránsito hacia una economía con bajas emisiones de carbono, están afectando profundamente los mercados laborales (CEPAL, 2017b). Esos cambios suponen, por un lado, la adopción de nuevas tecnologías (con un aumento exponencial de la digitalización, la robotización y la inteligencia artificial) y, por otro, cambios organizacionales al interior de las firmas, o entre firmas a nivel regional o internacional. En ese contexto, surgen nuevos tipos de modalidades productivas y de empleo (como los trabajos a distancia, trabajos en función de la demanda (*on demand*), trabajos esporádicos (*gig works*), plataformas colaborativas, y los diferentes modelos de subcontratación, o sin relaciones de empleo claras) que se yuxtaponen a la precariedad e informalidad "clásicas" que caracterizan los mercados de trabajo de la región (CEPAL, 2017b; Novick, 2018). Algunas de las principales preocupaciones ante este escenario son la destrucción y la precarización de empleos (sobre todo los más rutinarios y menos calificados) y de las relaciones laborales y sus corolarios para el acceso a la protección social.

En este escenario, es necesario reflexionar sobre esta nueva economía, y los desafíos que implicará para el desarrollo social inclusivo, en sociedades y mercados de trabajo caracterizados por desigualdades estructurales, altos niveles de informalidad y debilidades en los sistemas de protección social. Es necesario considerar que el impacto de los cambios tecnológicos y organizacionales sobre el empleo y el mercado de trabajo no están determinados *a priori*. En términos de creación y destrucción de empleo, cabe prever que los impactos serán heterogéneos por país, región, sector, 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, 2017b). Una interrogante importante en este nuevo escenario es 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). A su vez, la educación y la formación técnico-profesional adquieren una importancia creciente 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.

Es importante también señalar que las transformaciones tecnológicas están teniendo grandes impactos en otras dimensiones del desarrollo social inclusivo: en la educación y la capacitación (tanto en los contenidos de la enseñanza como en la modalidad de transmitir la información), en la salud (desde la gestión de los servicios de salud y la comunicación entre el personal médico y el paciente, a 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. Pero también en las relaciones sociales y en los códigos comunicacionales. Estas "tecnologías exponenciales" no solo afectan los procesos productivos de bienes y servicios sino la sociedad en su conjunto, por lo que es previsible que las transformaciones tecnológicas continúen modificando todos estos ámbitos.

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 impactos por limitaciones de acceso y uso resultan

especialmente preocupantes[16]. De no universalizar el acceso y las habilidades básicas para aprovechar estas herramientas, en breve se convertirán en una dimensión adicional de desigualdad, que a su vez profundizará otras brechas en el ámbito del desarrollo social inclusivo.

Desde esta perspectiva, el Estado debe tener un rol activo que promueva y canalice los cambios por lo menos de tres maneras, además de a través de la política industrial y tecnológica: en primer lugar, promoviendo una regulación laboral adecuada, creando espacios de diálogo y de construcción de pactos en torno a los procesos de cambio en el mundo del trabajo, fortaleciendo instrumentos como las negociaciones colectivas y el salario mínimo, y protegiendo la libertad de organización sindical; en segundo lugar, promoviendo una distribución más igualitaria de los beneficios de la modernización tecnológica y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en ámbitos como la educación y la salud; en tercer lugar, fortaleciendo los sistemas de protección social universales y de calidad que protejan a los trabajadores, las trabajadoras y sus familias, y a la población en general en los momentos y procesos de transición (CEPAL, 2017b).

I. Reflexiones finales

Los nudos críticos abordados en este capítulo dan cuenta de fenómenos que, por una parte, impiden o dificultan el acceso de grupos de la población a los mínimos de bienestar que supone el desarrollo social inclusivo. Este es el caso de la población que vive en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial en las áreas rurales, de los pueblos indígenas, las personas afrodescendientes y los migrantes, quienes enfrentan barreras multidimensionales para el acceso a la protección social, al trabajo decente, a la salud y a la educación de calidad a lo largo del ciclo de vida, así como a los demás servicios sociales asociados a la garantía de sus derechos y a los niveles esperados de bienestar. Eso se agrava en el caso de quienes viven situaciones de violencia o desastres, las que incrementan su vulnerabilidad, o de quienes enfrentan oportunidades dispares de participación en las esferas social, económica y política. Estos nudos también reflejan los desafíos institucionales y sociales que subsisten para superar la cultura del privilegio, que constituye un obstáculo de primer orden a la igualdad, así como para implementar políticas pertinentes y efectivas desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias y ante un escenario de nuevos desafíos y coyunturas.

Estos nudos deben ser consecuentemente atendidos por una agenda regional de desarrollo social inclusivo, como parte de sus ámbitos de acción, objetivos y políticas priorizadas, y, como se verá en el siguiente capítulo, ya se han visto reflejados en las preocupaciones manifestadas en los compromisos adoptados en foros intergubernamentales de nivel regional y subregional en temas vinculados a este ámbito. Como se plantea en adelante, dado que varios de estos nudos remiten a fenómenos que afectan articulada y simultáneamente a la región y no solo a países específicos, como es el caso de los impactos sociales de los desastres, la migración y los cambios en el mundo del trabajo, es posible avanzar conjuntamente en su atención, en línea con los mandatos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

[16] Por ejemplo, diversos estudios han documentado que estamos dejando atrás a segmentos de la población en lo que se refiere a sociedad digital, por ejemplo, los adultos mayores (Sunkel y Ullmann, 2018) y las personas con discapacidad (Ullmann y otros, 2018).

CAPÍTULO

III

Antecedentes para la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo: los compromisos sobre el desarrollo social

A. Un marco global de referencia para los compromisos sobre desarrollo social inclusivo

B. Los compromisos adoptados a nivel regional y subregional en dimensiones del desarrollo social inclusivo

Anexo III.A1

Anexo III.A2

Como se establece en la resolución 2(II) de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y ha enfatizado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010a, 2014a y 2014e), la generación de una visión compartida de largo plazo y de compromisos explícitos es clave para la construcción de pactos sociales para la igualdad. Ello permite contribuir a la convergencia de las expectativas de los actores políticos y sociales, a la mayor apropiación de las propuestas y al establecimiento de políticas e instituciones más sólidas y más legitimadas, articulando relaciones intertemporales de largo plazo en el marco de un proceso participativo amplio, fundamental en momentos de alta incertidumbre (CEPAL, 2014a). En el escenario actual de América Latina y el Caribe, en que los avances hacia el desarrollo social inclusivo se enfrentan con nudos críticos persistentes, un contexto de cambios e incertidumbre y los desafíos que impone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la generación de tales pactos cobra aún más relevancia. Se acepta que el multilateralismo es un principio y un mecanismo esencial para el logro del desarrollo sostenible, cuya implementación requiere de una nueva alianza mundial centrada en las necesidades de los más pobres y vulnerables (Naciones Unidas, 2015a). En América Latina y el Caribe, la CEPAL ha remarcado la relevancia de fortalecer la gobernanza para la cooperación, promoviendo la mayor integración regional. Ello supone, entre otros aspectos, que el diseño de políticas sociales orientadas al desarrollo sostenible atienda a los compromisos ya adquiridos en instancias de integración como base para la adopción de nuevos acuerdos en torno al objetivo de alcanzar el desarrollo social inclusivo.

Con estas consideraciones de fondo, en este capítulo se presenta una primera sistematización y análisis de los compromisos sobre desarrollo social adoptados en diversas instancias y niveles, como marco de orientación para la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo. Una referencia central para este análisis es el conjunto de compromisos sobre desarrollo social adoptados a nivel global. Como se detalló en el capítulo I, estos compromisos se plasman en instrumentos internacionales de derechos humanos y en agendas globales, así como en resoluciones aprobadas en foros y conferencias intergubernamentales organizadas por el sistema de las Naciones Unidas. A su vez, existe un conjunto de compromisos suscritos por los países de América Latina y el Caribe a nivel regional y subregional. En este capítulo se hace una primera aproximación a los compromisos adoptados en foros intergubernamentales a nivel mundial y en los espacios de integración regional y subregional en dimensiones que se consideran clave para el desarrollo social inclusivo y para lo que se ha denominado el pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Si bien en la mayoría de estas instancias se han generado documentos de naturaleza no vinculante, es decir, que no comportan obligaciones formales para los Estados que los han suscrito, su naturaleza consensuada permite visualizar ámbitos en los que existen visiones compartidas y acuerdos que deben ser considerados y pueden ser enriquecidos en el proceso de discusión de la agenda regional de desarrollo social inclusivo; este análisis también revela que existen otros ámbitos en que la reflexión ha estado ausente y resulta y prioritaria.

A. Un marco global de referencia para los compromisos sobre desarrollo social inclusivo

1. Normativa internacional sobre desarrollo social

Una primera referencia para la agenda regional de desarrollo social inclusivo es el marco internacional sobre derechos humanos, en especial, aquellos instrumentos más directamente vinculados al desarrollo social y al conjunto de derechos económicos, sociales y culturales. Al constituir mandatos que deben ser abordados por los Estados, estos instrumentos son referente clave para la agenda regional, que debe incorporar los derechos consagrados, sus dimensiones y enfoques de implementación.

Como se indicó en el capítulo I, los derechos y las dimensiones vinculadas al desarrollo social han sido abordados por la normativa internacional en diversos instrumentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, 1966a), así como en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social

(Naciones Unidas, 1969), la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (Naciones Unidas, 1995), la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000) y diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[1]. En todos estos instrumentos, así como en otros igualmente relevantes a nivel global y regional, resaltan el reconocimiento de los derechos a la protección y la seguridad social[2], incluido el acceso a políticas de cuidado; al trabajo decente; a la salud; a la seguridad alimentaria; a la educación; a la vivienda y los servicios básicos; y a la cultura. También se consagra el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras (Naciones Unidas, 1966b; OEA, 1948), asunto fundamental para el ejercicio del derecho a la participación.

Se transversaliza también en estos instrumentos la necesidad de proteger y promover el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas y el objetivo más amplio de la erradicación de la pobreza. En diversos instrumentos se hace también alusión a la eliminación de todas las formas de racismo y discriminación (Naciones Unidas, 1965, 1993, 2001 y 2007; OEA, 2013; OIT, 1951), incluidas la discriminación racial[3], la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, llamando la atención sobre la articulación entre diversas expresiones de la discriminación y fenómenos asociados como la pobreza, el subdesarrollo, la negación del derecho al trabajo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas (OIT, 1951 y 1958; Naciones Unidas, 2001).

Asimismo, en estos instrumentos se establecen mandatos referentes al cumplimiento de los derechos culturales, incluido el derecho de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener una vida cultural y a emplear el propio idioma (Naciones Unidas, 1966b). Se hace un llamado explícito al reconocimiento de las diferencias, de la diversidad cultural y de los derechos de las minorías, los pueblos indígenas y los afrodescendientes. En este marco, se pone de relieve también la situación especial de los migrantes[4] y, en especial, de los migrantes que padecen discriminación racial (Naciones Unidas, 2001).

En el caso de los pueblos indígenas, se instruye a los Gobiernos para la implementación de medidas que promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, "respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones", como se afirma en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT (1989). En este instrumento se reconocen por primera vez en la normativa internacional "los derechos colectivos y territoriales de los pueblos indígenas, así como la importancia de sus culturas en la preservación de su identidad colectiva" (CEPAL, 2016a, pág. 24). Asimismo, tanto en este Convenio como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007), entre otras disposiciones, se apunta al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, del nivel de salud y de educación de estos pueblos en las regiones que habitan y a que no padezcan discriminación en el acceso al empleo, a la seguridad social, a la educación y a la salud[5].

Respecto de la protección de los niños, las niñas y los adolescentes, los compromisos que se vinculan de manera más directa al desarrollo social inclusivo y que están expresados en la Convención sobre los Derechos

1 Véase en el anexo III.A1 el conjunto de instrumentos de derechos humanos en los que consta la garantía de estos derechos.

2 En el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT se definen como prestaciones que deben estar reguladas la asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, de desempleo, de vejez, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares para trabajadores con hijos a cargo, de maternidad, de invalidez y de sobrevivencia.

3 Como se afirma en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, 1965), entre otras medidas, ello también implica la revisión de las políticas gubernamentales que tengan como consecuencia la creación o perpetuación de la discriminación racial, así como la adopción de medidas concretas, incluidas aquellas en la esfera social, para el desenvolvimiento y la protección de grupos raciales o personas pertenecientes a ellos, a fin de garantizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, en la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (OEA, 2013) se expresa el compromiso de los Estados Partes de adoptar políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos de personas o grupos que padezcan estas situaciones, a fin de promover para ellos condiciones de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso.

4 La situación especial de vulnerabilidad que afecta a los migrantes se aborda en diversos instrumentos, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 1990), el Convenio sobre la Conservación de los Derechos de Pensión de los Migrantes, 1935 (núm. 48) y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143) (OIT, 1935 y 1975) y la Declaración y Programa de Acción de Viena (Naciones Unidas, 1993), entre otros. En estos instrumentos se establece, entre otros aspectos, la necesidad de resguardar el acceso al empleo, a la seguridad social, a servicios sociales y a la salud de los trabajadores migrantes, y el derecho a la educación de sus hijos e hijas

5 En el caso de la salud, en el Convenio núm. 169 de la OIT se establece que los servicios deben organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario, así como planificarse y administrarse en cooperación con los pueblos indígenas y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales. En el caso de la educación, los programas y servicios también deben desarrollarse en cooperación con los pueblos indígenas y abarcar "su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales", al mismo tiempo que se debe procurar, siempre que sea posible, enseñar a los niños de estos pueblos a leer y a escribir en su lengua (OIT, 1989).

del Niño (Naciones Unidas, 1989) son aquellos que dicen relación con su cuidado en condiciones adecuadas y las garantías provistas por los Estados Partes para el ejercicio de sus derechos de sobrevivencia y desarrollo; el derecho al nivel más alto posible de salud, incluido su acceso a servicios sanitarios; a beneficiarse de la seguridad social; a un nivel adecuado de vida para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, contemplando la adopción de medidas de los Estados Partes para brindar asistencia material y programas de apoyo, especialmente vinculadas a la nutrición, el vestuario y la vivienda, en caso necesario; a la educación; al descanso y al esparcimiento y a participar en la vida cultural y en las artes; a estar protegido contra la explotación económica y cualquier trabajo que pueda ser peligroso y obstaculizar su educación, o ser nocivo para su salud y desarrollo. En particular, en el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138) (OIT, 1973) y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182) (OIT, 1999b) se establecen las disposiciones fundamentales respecto a la prevención y abolición del trabajo infantil y la erradicación urgente de sus peores formas.

En los instrumentos se expresa el compromiso con la promoción de la mayor armonía y tolerancia en las sociedades (Naciones Unidas, 2000) y de la educación para el respeto de los derechos humanos y para "fomentar la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre los grupos raciales o religiosos" (Naciones Unidas, 1993). Asimismo, la aspiración de la igualdad, incluida la igualdad de género, y el logro de la plena y transversal inclusión social están presentes de manera central en estos instrumentos.

En particular, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979) aborda de manera comprehensiva las múltiples expresiones de la discriminación contra la mujer como violación de los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana y barrera para su inclusión social. Establece el mandato de modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres para superar las discriminaciones, garantizando una educación familiar que reconozca la maternidad como función social y la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en la educación y desarrollo de los hijos, así como alienta el acceso a servicios sociales de apoyo para combinar las obligaciones familiares y las responsabilidades familiares, ámbitos directamente vinculados con las políticas de cuidado. Asimismo, señala la necesidad de que los Estados Partes adopten todas las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en la educación y en la atención médica y eliminar todas las discriminaciones que se generan en el empleo para asegurar a las mujeres los mismos derechos que a los hombres en el ámbito del trabajo, incluido el derecho a la seguridad social y a la salud y la garantía de la licencia de maternidad como mecanismo central para impedir la discriminación de la mujer en el trabajo. En el instrumento se reconoce también la situación especial de la mujer rural. Un antecedente clave de esta normativa lo constituye el conjunto de convenios de la OIT que tienen como objetivo proteger la maternidad e impedir la discriminación de la mujer en el trabajo, incluidos el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 1919 (núm. 3), el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (núm. 103) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183), así como el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156).

En el caso de las personas con discapacidad, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 2006) se reconoce la situación de múltiples o agravadas formas de discriminación que las afectan, afirmándose que la mayoría de estas personas viven en situación de pobreza, y se resalta el mayor riesgo de violencia al que están expuestas las mujeres y las niñas con discapacidad, dentro y fuera del hogar. La Convención reconoce el derecho de las personas con discapacidad a la educación por medio de un sistema de educación inclusivo, al más alto nivel posible de salud sin discriminación, al trabajo y al empleo, a un nivel de vida adecuado y a la protección social, a la participación en la vida política y pública y la vida cultural, entre otros ámbitos[6].

[6] En la región, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OEA, 1988) reconoce el derecho de las personas con discapacidad a recibir una atención especial, incluido el acceso a recursos y programas laborales, y expresa el compromiso de los Estados partes a adoptar medidas para incluir en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos de este grupo. Asimismo, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA, 1999) se orienta a la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación que puedan afectar a estas personas.

Finalmente, en cuanto a los medios de implementación de todos estos compromisos, las alianzas público-privadas y con organizaciones de la sociedad civil, la cooperación y el financiamiento, y la recopilación de información adecuada por medio de estadísticas se consideran centrales para avanzar en la garantía de los derechos y en el desarrollo y la inclusión social. Además, en cada uno estos instrumentos se plasman los principios transversales de la Carta de las Naciones Unidas, entre los que se incluyen el reconocimiento de la igualdad soberana de todos sus Miembros y la resolución por medios pacíficos de las controversias internacionales (Naciones Unidas, 1945).

2. Agendas y compromisos en el ámbito internacional

Además de la normativa reseñada, existe un conjunto de agendas y compromisos adoptados en diversas cumbres y conferencias realizadas en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social. Este conjunto de instrumentos nutre el concepto de desarrollo social inclusivo y dota de actualidad política y normativa al proceso de elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo.

Un referente central para este proceso es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015a) y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Agenda 2030 incluye, como se describió en el capítulo I, un pilar social extendido que cruza gran parte de las metas de los ODS, transversaliza la mirada de la inclusión social y aborda temáticas referidas a la pobreza y la desigualdad, la nutrición y la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la igualdad de género, el acceso al agua y el saneamiento, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, el logro de ciudades sostenibles e inclusivas, y la paz, la justicia y la construcción de instituciones sólidas para el desarrollo.

Existen además otras agendas globales de acción que deben ser consideradas en cuanto a sus posibles empalmes con los temas que podría cubrir la agenda regional de desarrollo social inclusivo y sus medios de implementación, en particular, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2015b) y la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2016a), que permiten conectar los temas del financiamiento y la territorialización con aquellas previsiones que pueda definir la agenda regional de desarrollo social inclusivo.

La Agenda de Acción de Addis Abeba contribuye a la discusión sobre los medios de implementación que permitan avanzar en la concreción de la Agenda 2030. Como punto de partida, la Agenda de Acción de Addis Abeba destaca las sinergias entre distintas áreas de políticas con fuertes lazos intersectoriales: protección social y servicios públicos, esfuerzos conducentes a poner fin al hambre y la malnutrición, superación de las carencias en materia de infraestructura, industrialización inclusiva y sostenible, generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos y promoción de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas, protección de los ecosistemas y promoción de sociedades pacíficas e inclusivas. Sumado a lo anterior, la Agenda propone los siguientes ámbitos de acción para el financiamiento del desarrollo sostenible: promoción y fortalecimiento de la movilización y utilización eficaz de recursos nacionales públicos; medidas de promoción y fortalecimiento de una actividad financiera y comercial privada nacional e internacional que sea inclusiva; refuerzo de la cooperación internacional para el desarrollo, generando medidas adecuadas para la movilización de recursos y la adecuación con el nuevo escenario de cooperación; promoción del comercio internacional reconociéndolo como motor del desarrollo, de su liberalización en un contexto abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio; trabajo en conjunto para lograr la sostenibilidad de la deuda en los países, generando las políticas y medidas necesarias para el financiamiento, alivio, vigilancia y gestión de la deuda; tratamiento de cuestiones sistémicas, como mejorar y promover la gobernanza económica mundial y lograr una arquitectura internacional más fuerte, y promoción de la creación de capacidades en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación. Todos estos ámbitos de acción son orientadores para la definición de medios de implementación, especialmente, sobre el financiamiento de la agenda regional de desarrollo social inclusivo.

Por otra parte, en la Nueva Agenda Urbana se abordan los compromisos para un desarrollo urbano sostenible en un entorno favorable para la inclusión social y la erradicación de la pobreza. En ella los países se comprometen a fomentar el desarrollo urbano y rural, sin discriminación de ningún tipo. El ideario plasmado en la Agenda se orienta a la construcción de ciudades y asentamientos urbanos en los que, entre otros aspectos, se logre la igualdad de género y se promueva la planificación basada en la edad y el género. La Agenda refuerza el enfoque en los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, promoviendo el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios que puede ofrecer la urbanización a toda la población. Entre los principios de la Agenda se incluye el siguiente: "Asegurar que nadie se quede atrás, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la erradicación de la extrema pobreza, garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, la diversidad socioeconómica y cultural y la integración en el espacio urbano […]" (Naciones Unidas, 2016a). En la Agenda los países reconocen que se hará necesario avanzar en la construcción de una gobernanza urbana a través de avances en los marcos normativos que estén construidos sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación; fortalecimiento de capacidades para la gestión y planificación integrada en todos los niveles; enfoques participativos que tengan en cuenta las características de la población en todo el proceso de planificación urbana, políticas de vivienda, planificación de infraestructura y política de transporte; cooperación internacional para obtener recursos y para compartir buenas prácticas, y la integración de medidas de respuesta frente a los desastres naturales y de mitigación de los efectos del cambio climático.

Asimismo, las resoluciones adoptadas en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo se destacan por sus mandatos en el ámbito del derecho al trabajo decente, de especial relevancia para una agenda centrada en el desarrollo social inclusivo y la protección social. En la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (OIT, 2008) se expresa el consenso tripartito (de Gobiernos y organizaciones sindicales y de empleadores) sobre la centralidad de la agenda de trabajo decente y sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción del empleo productivo y de calidad en un entorno institucional y económico sostenible, la adopción y ampliación de medidas de protección social de los trabajadores, la promoción y la garantía de los derechos en el trabajo y el diálogo social tripartito.

Además, mediante el Pacto Mundial para el Empleo (OIT, 2009) se busca consolidar un instrumento de promoción del trabajo decente frente a las repercusiones de la crisis económica y financiera mundial, cuestión de permanente atención para un instrumento como la agenda regional de desarrollo social inclusivo. En el Pacto se definen un conjunto de respuestas basadas en el trabajo decente que incluyen, junto a medidas como la creación y recuperación del empleo, el fortalecimiento de las normas internacionales del trabajo y el diálogo social, así como el establecimiento de sistemas de protección social sostenibles.

Cabe destacar que, en línea con estos planteamientos, la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) (OIT, 2012) ofrece un marco de orientación fundamental para la agenda regional de desarrollo social inclusivo en el ámbito de la protección social. Como punto de partida, se reafirma en la Recomendación que la seguridad social es un derecho humano y que, junto con la promoción del empleo, constituye una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso, así como una herramienta relevante para la prevención y reducción de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social y para la promoción de la igualdad. A continuación, la Recomendación proporciona orientaciones para el establecimiento y mantención de pisos de protección social, concebidos como "conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social". Estos pisos son un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social y parte de estrategias de extensión de la seguridad social en los países, y entre sus principios se considera la inclusión social. Los pisos de protección social deben asegurar mínimamente el acceso a una atención de salud esencial y a la seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida.

Finalmente, existen un conjunto de declaraciones y resoluciones aprobadas en foros y conferencias realizadas en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Consejo Económico y Social y de los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas que pueden ser también consideradas de especial interés en la construcción de la agenda regional de desarrollo social inclusivo. Entre estas destacan las declaraciones ministeriales del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible,

así como los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, plasmados en el Programa de Acción de El Cairo, y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, celebrada en Beijing en 1995, reflejados en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing[7].

En síntesis, la agenda regional de desarrollo social inclusivo se nutre de un marco normativo preexistente, condensado en una serie de derechos consagrados y acuerdos aprobados, así como de espacios de deliberación y búsqueda de acuerdos a nivel global en materia de desarrollo social. A continuación, se revisa la situación de los acuerdos aprobados a nivel regional y subregional.

B. Los compromisos adoptados a nivel regional y subregional en dimensiones del desarrollo social inclusivo

En América Latina y el Caribe se aprecian avances progresivos en la construcción de una agenda de desarrollo social que se ha gestado en el marco de múltiples foros intergubernamentales en la materia y que refleja un fortalecimiento de las políticas sociales y su institucionalidad a nivel regional (CEPAL, 2016e). Estos foros cuentan con diversas modalidades de articulación e integración regional, expresan organizacionalmente los mandatos internacionales del área social y facilitan la coordinación de esfuerzos, la cooperación y la adopción de consensos. Como se detalla en esta sección, en estos foros es posible apreciar el surgimiento de agendas en materia social que son convergentes y complementarias y que se articulan en torno a los objetivos de la superación de la pobreza y las desigualdades sociales (CEPAL, 2016e).

A continuación, se presentan los resultados preliminares de una revisión de compromisos adoptados en foros intergubernamentales de nivel regional y subregional en América Latina y el Caribe desde 2010 en adelante y plasmados en una diversidad de instrumentos que incluyen tratados, convenciones, pactos, declaraciones, consensos, resoluciones, agendas, estrategias y planes de acción. Este esfuerzo se realizó con miras a identificar agendas comunes, en articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Con ello se espera ofrecer una primera panorámica de los ámbitos de acuerdo ya alcanzados en estas dimensiones, sobre los que es posible profundizar en el proceso de elaboración y debate de la agenda regional de desarrollo social inclusivo.

La revisión preliminar considera la información recopilada de 41 foros intergubernamentales de nivel regional y subregional, vinculados a 24 organismos (véase el mapa III.1 y el anexo III.A2)[8]: 12 foros de nivel regional que operan en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas, 14 foros asociados a otras instancias de integración regional y 15 foros de nivel subregional. En la revisión se han priorizado los compromisos plasmados en agendas estratégicas emanadas de cada foro y, en particular, aquellas generadas en instancias de reunión de ministros, ministras y altas autoridades de desarrollo social[9].

7 En la región, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) se orienta a reforzar la implementación del Programa de Acción de El Cairo y su seguimiento, mientras que la Agenda Regional de Género expresa la reafirmación del compromiso de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y es retomada por la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017e).

8 Esta información ha sido volcada en una base de datos de compromisos regionales y subregionales en dimensiones del desarrollo social inclusivo. Actualmente, esta base está en proceso de revisión y complementación. En esta primera revisión, no fue posible encontrar información de algunos de los foros que constan en el mapa III.1, por lo que su revisión queda pendiente para la versión definitiva de la base de datos de compromisos regionales y subregionales sobre desarrollo social, que será presentada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en 2019. Los foros de los que aún no ha sido posible encontrar información en línea son el Consejo de Ministros de la Asociación de Estados del Caribe, la Reunión de Ministros del Área Social de los Países Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Reunión del Consejo Ministerial del Área Social de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Consejo de Ministros para el Desarrollo Humano y Social de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO); es también el caso de acuerdos del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR). En el anexo III.A2 se presenta el listado completo de los foros revisados, asociados a cada uno de los órganos incluidos en el mapa III.1.

9 En algunos casos puntuales, en que las temáticas de las reuniones eran más cercanas a una agenda de desarrollo social, se consideraron también reuniones de altas autoridades de relaciones exteriores (migración), educación y salud.

Mapa III.1
Dimensión regional y subregional de la construcción de la agenda regional de desarrollo social inclusivo

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

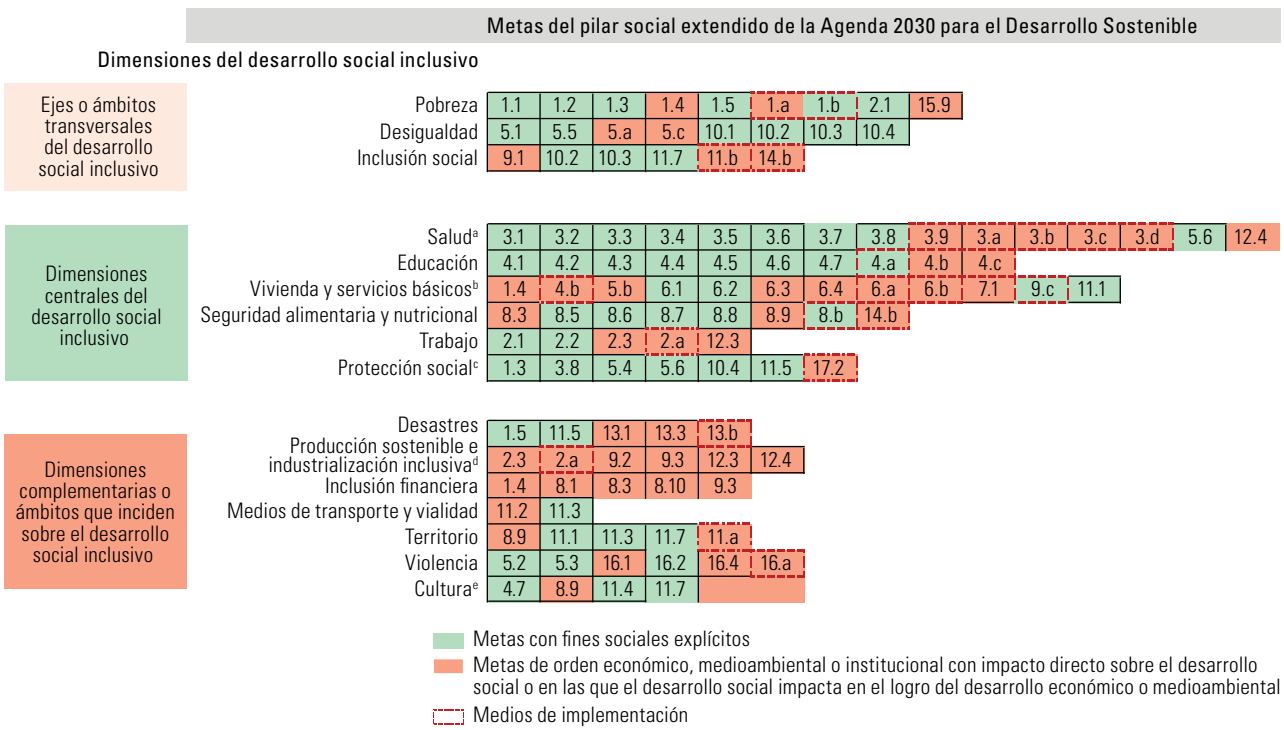
Nota: PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; OIT: Organización Internacional del Trabajo; OIM: Organización Internacional para las Migraciones; OPS: Organización Panamericana de la Salud; ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración; CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; OEA: Organización de los Estados Americanos; SEGIB: Secretaría General Iberoamericana; OIJ: Organización Iberoamericana de Juventud; OEI: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe; CARICOM: Comunidad del Caribe; SICA: Sistema de la Integración Centroamericana; SISCA: Secretaría de Integración Social Centroamericana; AEC: Asociación de Estados del Caribe; ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América; OECO: Organización de Estados del Caribe Oriental; OTCA: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; CAN: Comunidad Andina; MERCOSUR: Mercado Común del Sur; UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.

[a] Los participantes incluyen países de América Latina y la Península Ibérica

A partir de la revisión de los instrumentos aprobados en estas instancias de reunión, se identificaron los compromisos que tienen relación con dimensiones del desarrollo social inclusivo, como unidad referencial. Para definir estas dimensiones, se tomaron en consideración las bases conceptuales del desarrollo social inclusivo y sus áreas de derecho, precisadas en el capítulo I, y los Objetivos y metas del pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[10]. Así, las metas de este pilar se vincularon a las dimensiones del desarrollo social inclusivo, considerando que el contenido de la Agenda 2030 debe guiar la construcción de la agenda regional de desarrollo social inclusivo.

En el diagrama III.1 se muestra la conexión que existe entre las dimensiones consideradas para el análisis del desarrollo social inclusivo y las metas del pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Como se indica, se establecieron tres agrupamientos. En primer lugar, se consideraron ejes o ámbitos transversales para el análisis de los compromisos en materia de desarrollo social inclusivo, que incluyen los principales objetivos de las políticas sociales en este ámbito: la reducción de la pobreza y la desigualdad y el logro de la inclusión social. En segundo lugar, se abordaron las dimensiones centrales del bienestar y el desarrollo social inclusivo, que, como se afirmó en el capítulo I, son fundamentales para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, y que incluyen el acceso a salud, educación, vivienda y servicios básicos, trabajo, seguridad alimentaria y nutricional y protección social. Finalmente, un tercer grupo de análisis estuvo constituido por otras dimensiones asociadas al desarrollo social inclusivo y al pilar social extendido del desarrollo sostenible, o que inciden directamente en su logro, como los desastres y la violencia, en línea con los nudos críticos identificados en el capítulo II.

Diagrama III.1
Conexión entre las dimensiones consideradas para el análisis del desarrollo social inclusivo y las metas del pilar social extendido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



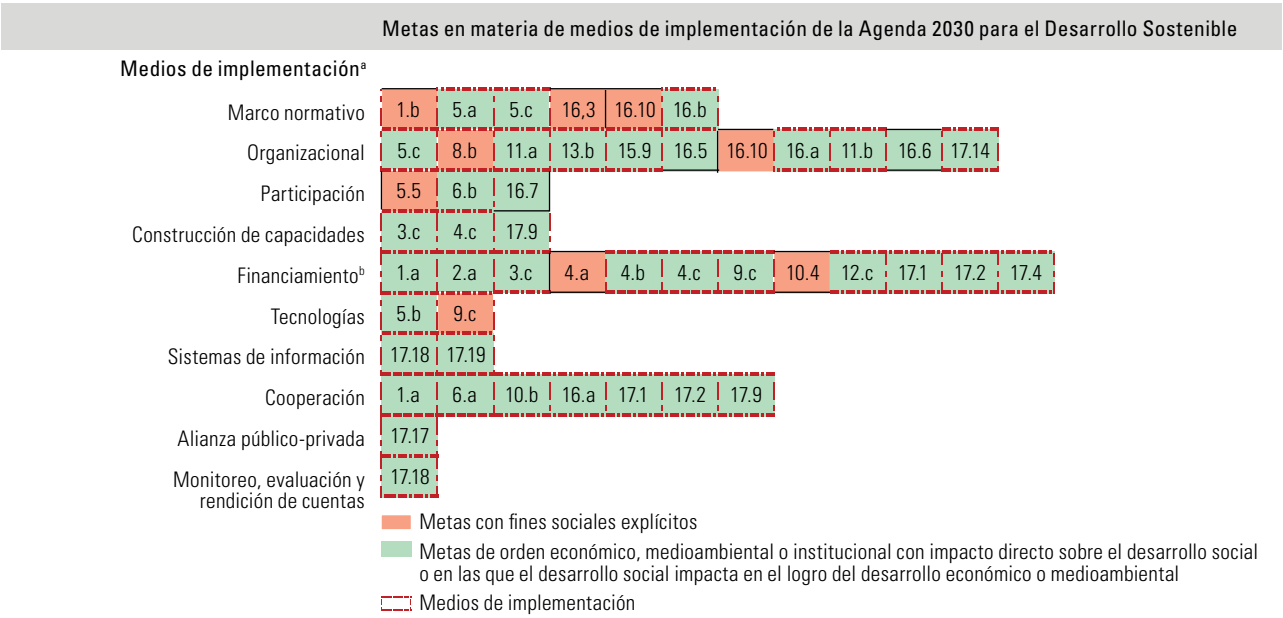
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, 2017.
[a] Incluye salud sexual y reproductiva.
[b] Incluye agua y saneamiento, acceso a energía y a las tecnologías de la información y las comunicaciones.
[c] Incluye protección social no contributiva y contributiva (seguridad social), y políticas de cuidados.
[d] Incluye desarrollo agrícola sostenible.
[e] Incluye tiempo libre y esparcimiento.

[10] Véase el diagrama I.1 del capítulo I.

En cada uno de estos grupos se procuró distinguir acuerdos en el nivel regional y subregional (véase el mapa III.1), así como identificar su aplicabilidad prioritaria en el caso de poblaciones específicas, desde enfoques de ciclo de vida, género, territorial y étnico-racial, así como acuerdos que se refieren a personas con discapacidad, en situación de vulnerabilidad o migrantes.

La Agenda 2030 también incorpora una serie de metas vinculadas con las capacidades y normas institucionales, la gobernanza y la cooperación para el desarrollo sostenible, y medios para su implementación, incluidas las estadísticas desagregadas de acuerdo con los diversos ejes de la desigualdad social y otras características relevantes en los contextos nacionales. Estas metas deben ser recogidas por la agenda regional de desarrollo social inclusivo para asegurar su puesta en marcha y su viabilidad en el horizonte del desarrollo sostenible, especialmente para hacer frente al desafío de cerrar las brechas de implementación entre los objetivos y los resultados de las políticas sociales tendientes al logro de diversas dimensiones del desarrollo social. Por ello, en el análisis de los compromisos sobre desarrollo social, se incluyó también la revisión de aquellos acuerdos que tuvieran relación con medios de implementación para el desarrollo social inclusivo (véase el diagrama III.2)[11].

Diagrama III.2
Conexión entre los medios de implementación considerados para el análisis del desarrollo social inclusivo y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, 2017, y *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, 2017.

[a] Los medios de implementación considerados incluyen también Comunicación.

[b] Incluye compromisos vinculados con la política fiscal de los países.

[11] El 19 de abril de 2018 se llevó a cabo en Santiago una reunión de trabajo de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en el marco de la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. En esta reunión de trabajo participaron funcionarios de los Gobiernos de los siguientes países miembros de la Mesa Directiva: Uruguay, en su calidad de Presidencia de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, y Brasil, Colombia, Haití, Panamá, República Dominicana, en sus Vicepresidencias, además de representantes de Argentina, Chile y Paraguay y del sistema de Naciones Unidas. En la instancia, uno de los principales puntos de consenso en materia de la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo fue que esta se centrara en las brechas de implementación que exhibe la región en relación con los objetivos del desarrollo social y los desafíos para la puesta en marcha de políticas en este contexto.

En las secciones siguientes, se presentan los principales hallazgos de la revisión de los compromisos regionales y subregionales sobre desarrollo social adoptados en América Latina y el Caribe, de acuerdo con los ejes y dimensiones del desarrollo social inclusivo antes identificados.

1. Ejes transversales del desarrollo social inclusivo

La erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, así como el logro de la inclusión social, son temáticas plasmadas en los compromisos adoptados en la región, y su mención está presente en casi la cuarta parte del total de compromisos revisados.

La pobreza se aborda a través del compromiso de su erradicación en la región y su conexión con otros ámbitos fundamentales del desarrollo social inclusivo. Por ejemplo, en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la CEPAL que reúne a ministros, ministras y altas autoridades de desarrollo social, se destaca la importancia de "avanzar hacia la erradicación de la pobreza en todas sus formas, tal como se definió en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, consolidando los avances recientes de América Latina y el Caribe y teniendo presente que dichos avances son frágiles y reversibles si no están acompañados de la generación estable de empleo productivo y trabajo decente, la universalización del acceso a una educación y salud de calidad y la construcción de sistemas universales de protección social basados en un enfoque de derechos" (CEPAL, 2017i).

En otros compromisos se destacan los vínculos entre la educación, la salud, la erradicación del hambre, la reducción de la brecha digital y la pobreza[12]; al mismo tiempo, se asume el compromiso de avanzar en programas participativos e inclusivos para la reducción de la pobreza. En particular, se destaca la conexión de los compromisos relativos a la pobreza con el trabajo decente como objetivo fundamental para la erradicación de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, los países miembros de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, remarcaron "la importancia y necesidad del fomento del empleo decente, digno y de la inclusión social para eliminar las desigualdades y poner fin a la pobreza" (SEGIB, 2016a)[13].

En varios de los acuerdos, el objetivo de erradicar la pobreza se vincula a la reducción de la vulnerabilidad y la exclusión social, y se entiende que las políticas para reducir la pobreza también favorecerían la inclusión. La conexión más amplia entre pobreza y desigualdad que se identifica en los compromisos revisados queda de manifiesto en el siguiente ejemplo del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), adoptado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, en el que se establece el mandato de "profundizar las políticas públicas y acciones necesarias para erradicar la pobreza y romper los círculos de exclusión y desigualdad como condición para lograr el desarrollo de la región".

Además, en algunos compromisos se llega también a plantear metas específicas para el objetivo de la erradicación de la pobreza. Por ejemplo, en la Declaración del VII Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social (CADS) de la Comunidad Andina (CAN, 2011), como parte de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social, se acuerda "erradicar la pobreza y reducir las desigualdades económicas y sociales", como primer objetivo, incluidas metas a 2019 como la reducción en un tercio de la pobreza extrema monetaria, en un 40% de la pobreza monetaria y en un 10% del coeficiente de Gini del ingreso per cápita de los hogares, y la disminución a la mitad de la incidencia de la pobreza monetaria de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

[12] Por ejemplo, en el Consenso de Santo Domingo, emanado de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se acuerda "favorecer el acercamiento de las ciencias y las nuevas tecnologías a las realidades específicas de las mujeres, valorizando las dimensiones de raza, etnia, orientación sexual y edad, a fin de contribuir a la erradicación de la pobreza en las zonas de mayor exclusión social, la promoción del desarrollo y la democratización de la educación" (véase CEPAL, 2014d).

[13] Un antecedente muy importante de los acuerdos regionales en que se define el trabajo decente como condición para la superación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social lo constituyen la Declaración de Mar del Plata "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática" y su Plan de Acción, aprobados en la Cuarta Cumbre de las Américas, realizada en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en noviembre de 2005 en Mar del Plata (Argentina). En la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirman su compromiso "de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre y la exclusión social para elevar las condiciones de vida de nuestros pueblos y reforzar la gobernabilidad democrática en las Américas". Al mismo tiempo, asignan "al derecho al trabajo tal como se encuentra estipulado en los instrumentos de derechos humanos un lugar central en la agenda hemisférica, reconociendo así el rol esencial de la creación de trabajo decente para alcanzar estos objetivos" (OEA, 2005).

Es posible identificar compromisos sobre reducción de la pobreza que se refieren a diversas poblaciones específicas, incluidos niños, niñas, adolescentes y jóvenes, personas de edad, pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, personas que habitan en áreas rurales y, en menor grado, población migrante.

En el abordaje de la desigualdad en los compromisos revisados se expresa la comprensión de su multidimensionalidad y su conexión íntima con la reducción de la pobreza y con la inclusión social. En particular, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe ha hecho reconocimiento de la matriz de la desigualdad social en la región como marco analítico fundamental para entender sus mecanismos de reproducción y para guiar los pasos hacia su reducción significativa. En la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en 2016, se destacó la importancia de "continuar profundizando la investigación y el conocimiento relacionados con la matriz de la desigualdad social en la región, que se relaciona estrechamente con la estructura productiva altamente heterogénea y poco diversificada de las economías de la región y que, a través de la estructura del mercado laboral, llega al ámbito social, produciendo una acentuada desigualdad de ingresos en los hogares, a lo que se suman las desigualdades de género, las desigualdades étnico-raciales, las desigualdades territoriales y las derivadas de la edad de las personas" (CEPAL, 2017i).

En más de un tercio de los compromisos sobre desigualdad se transversaliza un enfoque de género, al abordarse la necesaria reducción de las desigualdades vigentes respecto de la autonomía económica de las mujeres, incluida su participación en el mercado de trabajo y su inclusión financiera, el combate de la violencia de género en cuanto expresión de tales desigualdades y medidas relativas a la igualdad en los planos de la política fiscal, el fortalecimiento de las instituciones, el cuidado y el acceso a la educación y a la salud. Estas medidas han sido promovidas, especialmente, en el marco de las sucesivas reuniones de otros dos órganos subsidiarios de la CEPAL, la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe[14].

Asimismo, los enfoques de ciclo de vida y étnico-racial están presentes en diversos compromisos relacionados con la desigualdad social en la región. En el caso de la infancia y la adolescencia, estos abordan temas relativos a la salud, la educación y la garantía de derechos. Por ejemplo, en la Estrategia y Plan de Acción para la Salud Integral en la Niñez, de 2012, adoptada en la XXVIII Conferencia Sanitaria Panamericana, que reúne a los ministros y ministras de salud de la región, organizada en el ámbito de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se afirma que "la persistente exclusión social, las desigualdades de género, de clase y de grupo étnico y las inequidades generalizadas tienen todas efectos perjudiciales sobre el desarrollo de los niños y constituyen uno de los mayores retos en la Región" (OPS, 2013). Asimismo, la importancia de implementar medidas articuladas para la promoción de la educación y la nutrición infantil y la prevención y erradicación del trabajo infantil, con miras a la reducción de las desigualdades sociales, está recogida en varios de los acuerdos a nivel regional y subregional. En particular, la preocupación por el acceso a la educación, mediante la erradicación de todas las barreras que afectan a diversas poblaciones y la promoción de la inclusión social, está bien representada en la Declaración de Mar del Plata, aprobada en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, organizada en 2010 por la SEGIB, en la que se expresa el acuerdo de "profundizar el desarrollo de políticas públicas de carácter intersectorial con equidad e inclusión que permitan disminuir las desigualdades educativas en materia de acceso y calidad de la educación en todos sus niveles —incluyendo esfuerzos de promoción de la educación intercultural bilingüe—, atendiendo al derecho a la igualdad de género, las diferencias culturales, minorías étnicas, poblaciones originarias, pueblos indígenas, afrodescendientes, población con necesidades educativas especiales, personas con discapacidades y la situación de los grupos sociales que habitan en zonas urbano-marginales y rurales" (OEI, 2010a).

Respecto de las desigualdades que padecen los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, destacan los compromisos adoptados en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Entre las medidas prioritarias adoptadas por medio de este instrumento, se cuentan las correspondientes a los ámbitos

[14] La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe reúne a las ministras y altas autoridades de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de la región, en tanto que la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe reúne a ministros, ministras y altas autoridades de los países en áreas afines a los temas que se abordan en ella.

de la interculturalidad y los derechos de los pueblos indígenas, incluidas las garantías y la protección contra todas las formas de violencia y discriminación. En el caso de los afrodescendientes, las medidas en el marco de sus derechos y el combate al racismo y a la discriminación racial comprenden "abordar las desigualdades de género, raza, etnia y generacionales, teniendo en cuenta las intersecciones de estas dimensiones en las situaciones de discriminación que sufren las mujeres y especialmente, las jóvenes afrodescendientes" (CEPAL, 2013). Además, como parte de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social de la Comunidad Andina se acuerda "reducir las inequidades sociales que afectan a los pueblos indígenas y afrodescendientes promoviendo su participación" (CAN, 2011). Asimismo, en la Política Andina de Salud Intercultural, aprobada en 2014 por las ministras y los ministros de salud de los países miembros del Organismo Andino de Salud, se afirma que su objetivo es "aportar a la superación de las inequidades en salud de los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros pueblos, contribuyendo a garantizar el acceso a servicios de salud con pertinencia cultural, fortalecimiento y articulación de sistemas médicos y espacios de concertación social" (ORAS-CONHU, 2014).

Si bien son menos frecuentes, los compromisos que se enfocan en las desigualdades territoriales expresan la necesidad de considerar esta dimensión como constitutiva de la desigualdad social en la región. Por ejemplo, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo se acuerda: "Promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación, incluido el pleno acceso a servicios sociales básicos, y la igualación de las oportunidades dentro de las ciudades, entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades pequeñas, intermedias y grandes y entre población dispersa y la que habita en pequeños asentamientos rurales" (CEPAL, 2013).

Finalmente, destaca el hecho de que en una serie de compromisos se aborda de manera específica el tema de la inclusión social como foco de acción. La inclusión es tratada como precondición del desarrollo sostenible y se afirma que para su logro se requiere de instituciones sólidas y gobernabilidad responsable (CEPAL, 2013). En otros compromisos, se sostiene que el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el ejercicio del derecho a la salud (OEA, 2015b), la educación (OEI, 2010a) y el trabajo decente (OIT, 2014b), son fundamentales para la inclusión social. Otro ámbito en que resalta el vínculo con la inclusión social son los compromisos referentes a ciudades inclusivas. Los compromisos se refieren con mayor intensidad al logro de una mayor inclusión de las mujeres, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, los jóvenes, las personas migrantes, las personas que viven en áreas rurales y las personas con discapacidad.

2. Dimensiones centrales para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y el logro del desarrollo social inclusivo

a) Salud

Una parte importante de los compromisos en esta área, en particular de aquellos que emanan de organismos dedicados específicamente al avance en materia de salud, están enfocados en instar a los Gobiernos a prevenir, reducir la ocurrencia y proveer tratamiento para determinados problemas de salud o hacer frente a otros aspectos de la salud, entre los cuales los más frecuentemente mencionados son la salud sexual y reproductiva, incluidas la mortalidad materna, las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/sida, la demanda insatisfecha de anticonceptivos y el aborto; la salud infantil, incluida la vacunación y las deficiencias de la nutrición (tanto la desnutrición crónica como el sobrepeso y la obesidad); las enfermedades no transmisibles; las enfermedades transmitidas por vectores, como el dengue, el virus del Zika, el chikunguña, la enfermedad de Chagas, la malaria y la fiebre amarilla; la violencia; la salud mental; el consumo nocivo de sustancias, y la universalización de la cobertura de salud en el marco de los sistemas de protección social.

Tanto el uso de las tecnologías para avanzar hacia el pleno goce de salud (OEA, 2012) como la participación social en el ámbito de la salud son temas subrayados en diversos compromisos. Respecto de la relación entre la salud y otros ámbitos del bienestar, los temas más mencionados son la educación, el trabajo decente y la

protección social. En referencia a la educación, en muchos de estos acuerdos se reconoce que la escuela es un espacio crítico para la promoción de la salud.

A su vez, los enfoques sobre la salud adoptados más comúnmente en estos acuerdos son el enfoque de derechos, de ciclo de vida, de género y el modelo ecológico; el enfoque de los determinantes sociales de la salud, de interculturalidad y de la salud integral. Las profundas inequidades en materia de salud son abordadas como uno de los principales desafíos para avanzar en la senda del desarrollo sostenible en la región, en especial, aquellas que afectan a las personas a lo largo de su ciclo de vida y a las mujeres. Asimismo, en varios acuerdos se hace referencia a la población indígena y afrodescendiente, como es el caso de la Política Andina de Salud Intercultural, cuyos contenidos, según se afirma en el propio documento, contribuirán a que los países de la subregión velen "por el derecho a la salud y el buen vivir o vivir bien de los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros pueblos" (ORAS-CONHU, 2014). Otros acuerdos, como los plasmados en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, hacen también referencia a las inequidades en salud que se manifiestan a nivel territorial.

En otros compromisos se ponen de relieve aspectos institucionales y medios de implementación, haciéndose un llamado a fortalecer los sistemas de salud; promover la capacidad nacional y regional de preparación, prevención, detección, vigilancia y respuesta a los brotes de enfermedades y a las emergencias y los desastres que afectan la salud de la población; velar por el financiamiento adecuado de los sistemas de salud y la inversión en salud; robustecer las fuentes de información sobre salud (tanto en lo que se refiere a mejorar la información sobre temas específicos de salud como a permitir desagregaciones para conocer y monitorear el estado de salud de diferentes grupos poblacionales), y fortalecer las alianzas y la cooperación entre múltiples actores y Sur-Sur. También se hace referencia a la coordinación entre los diferentes actores relevantes (ministerios y otras instituciones públicas y académicas, así como los sectores público y privado y la sociedad civil) y al trabajo intersectorial, reconociéndose la integralidad de la salud. Otro aspecto institucional que recibe atención en estos acuerdos es el desarrollo de los recursos humanos, en lo que se refiere al aumento de las capacidades, a la prestación de servicios de calidad y al hecho de que el personal de salud cuente con las capacidades necesarias para el abordaje intercultural en los sistemas y servicios de salud.

En todos los acuerdos adoptados a partir de 2015 se hace referencia a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los ODS y su vínculo con la salud. Notablemente, en consonancia con la Agenda 2030, en la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030, adoptada en la XXIX Conferencia Sanitaria Panamericana, se reafirman el derecho a la salud, la equidad, la integralidad, la universalidad, y la colaboración con otros actores, todos principios incluidos en la Agenda 2030. Además, las metas de la Agenda de Salud Sostenible para las Américas tienen un correlato directo con los ODS y con otros acuerdos. Por ejemplo, la meta 2.1, "lograr el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud, de acuerdo con el contexto nacional" (OPS, 2017a), es una adaptación de la meta 3.8 de los ODS y coincide con el propósito de la Estrategia para el Acceso Universal a la Salud y la Cobertura Universal de Salud de la OPS, aprobada en el 53º Consejo Directivo de la OPS y 66ª sesión del Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para las Américas[15].

b) Educación

La educación, junto a la salud, es el ámbito más mencionado en los compromisos, lo que pone de manifiesto su centralidad en la agenda social regional. Entre los grupos de población a los que se alude con mayor frecuencia en los compromisos, destacan, como es de esperar, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Además, se hace mención, con una frecuencia importante, de las mujeres, seguidas por las personas de edad, las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad y los pueblos indígenas.

En diversos compromisos revisados, la educación es concebida como un derecho. Por ejemplo, en la Declaración de Buenos Aires, adoptada en 2017 en la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, organizada en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se afirma que "la educación es un derecho humano fundamental de toda

[15] Cabe destacar que, en el seno de la Conferencia Sanitaria Panamericana se han aprobado otras estrategias relevantes, como la Estrategia y Plan de Acción para la Salud Integral en la Niñez (OPS, 2013) y la Política sobre Etnicidad y Salud (OPS, 2017b), entre otras.

persona, y la base para la realización de otros derechos", además de reconocerse el rol clave que cumple la educación como catalizador del desarrollo sostenible. Se menciona también la necesidad de velar por que todos los niños y niñas terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, y se pone énfasis en la necesidad de ampliar la cobertura y avanzar en la superación de las deudas de calidad en su provisión, así como, reconociendo el rol central que desempeñan los docentes en el proceso educativo, fortalecer su formación y desarrollar enfoques que refuercen la diversidad sociocultural característica de la región (UNESCO, 2017b).

En las distintas reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se reconoce la importancia de la educación como medio para lograr la autonomía de la mujer, al mismo tiempo que se hace mención de la necesidad de emprender medidas para eliminar la violencia y los sesgos de género presentes en los sistemas educativos. En el marco del trabajo de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, se hace referencia de forma continua a la importancia de la educación como el espacio donde distintos cambios pueden tener lugar, en temas de promoción de la protección social, la salud sexual y reproductiva, el combate del racismo y la discriminación racial, así como se fomenta la mejor compatibilización de los estudios y el trabajo. Se menciona también el papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el proceso educativo y los potenciales que existen para su incorporación en este ámbito.

Por otra parte, en el Plan de Acción de la CELAC 2014 y el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 (CELAC, 2014a y 2014b), se añade, a los aspectos ya reseñados, la mención de la importancia de la participación de las familias en la implementación de las políticas públicas orientadas a mejorar la educación, así como del fortalecimiento de la educación en valores y la formación cultural. Asimismo, en las Metas Educativas 2021, adoptadas en la Declaración de Mar del Plata, suscrita en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en 2010, se puso de relieve el rol de la educación en el avance de la inclusión social, a través de la implementación de estrategias educativas que contemplen la participación de distintos sectores de la sociedad, incluido el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe. Cabe destacar que en este instrumento se formulan 11 metas generales en materia de educación, con metas específicas, indicadores y niveles de logro para 2021, y se aborda la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos correspondientes (OEI, 2010b). Por su parte, el Plan de Acción de la Carta Social de las Américas, emanado del cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015a), incluye entre sus lineamientos de acción el fomento de una mayor coherencia entre las políticas educativas, económicas y laborales. Asimismo, en la Agenda Educativa Interamericana, adoptada en la Novena Reunión Interamericana de Ministros de Educación, organizada en el ámbito de la OEA (2018), se definen tres áreas prioritarias: educación de calidad, inclusiva y con equidad; fortalecimiento de la profesión docente, y atención integral a la primera infancia.

Los acuerdos subregionales considerados, existentes en una proporción mucho menor a los acuerdos regionales, hacen énfasis, principalmente, en la toma de medidas para la superación del analfabetismo en la región, así como también la necesidad de respetar la diversidad cultural que es propia de los distintos sectores del continente, incluyéndola dentro de los distintos programas educacionales. A su vez, se menciona la importancia de la gestión de la migración en términos educacionales y la necesidad de desarrollar la generación de fuentes de empleo docente.

c) Vivienda y servicios básicos

Los compromisos regionales en esta dimensión abordan diversas temáticas. Por ejemplo, a partir del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo se expresa el compromiso de impulsar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios básicos mediante procesos de descentralización y planificación participativa (CEPAL, 2013). Se menciona también la importancia de garantizar el derecho y el acceso de las mujeres a la propiedad de las tierras y a la vivienda, así como la preocupación por las personas afrodescendientes y su situación de desventaja en materia de acceso a la vivienda y a otros servicios sociales. Asimismo, en la XXII Conferencia Regional sobre Migración se reafirma la importancia de garantizar el acceso de las personas migrantes a los servicios públicos básicos (Conferencia Regional sobre Migración, 2017a).

Por otra parte, otros acuerdos regionales se han referido a temas de promoción del reconocimiento del derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano, a la elaboración de programas de concientización y educación sobre las alternativas de desinfección de agua para consumo humano en la región y a la construcción de infraestructuras para garantizar el acceso seguro y sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento para toda la población. Por ejemplo, durante el cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se convino proporcionar más y mejores opciones de vivienda, especialmente a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y de menores recursos, así como garantizar el acceso justo, equitativo y no discriminatorio a los servicios públicos básicos, ampliando la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, saneamiento, gestión de aguas pluviales, manejo de desechos sólidos y energía, con énfasis en zonas rurales (OEA, 2015a).

De especial importancia para la región es el Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036, elaborada conjuntamente por la CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Foro de Ministros y Máximas Autoridades del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) (CEPAL, 2018d). Como parte del Principio 1 (ciudades inclusivas), se incorpora como resultado estratégico la "garantía del derecho a una vivienda adecuada, el mejoramiento de los asentamientos informales y precarios y su integración en la ciudad", así como el "acceso universal y equitativo a la infraestructura física y social y a los servicios urbanos de calidad y asequibles". El Plan comprende cinco ejes de acción. Para el eje 3 (planificación urbana y territorial y diseño urbano integrado), los objetivos de acción incluyen "asegurar el acceso equitativo a los bienes públicos y servicios urbanos mediante su provisión y una gestión urbana y territorial coherente y coordinada" y "promover la vivienda adecuada y asequible y el acceso al suelo urbano como elemento integrador de la planificación urbana y el diseño urbano" (objetivos 3.6 y 3.7).

Otros acuerdos subregionales destacan la importancia de reducir la precariedad de los asentamientos humanos, construir la infraestructura básica de energía, agua y saneamiento, acercar los servicios básicos a personas con mayores dificultades de acceso, hacer una gestión sostenible de los servicios de agua potable, saneamiento e higiene, y mejorar el acceso al agua y al saneamiento para los pueblos indígenas, afrodescendientes y poblaciones fronterizas.

Por otra parte, cabe destacar la creciente atención que generan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como parte de los servicios públicos que se deben garantizar para reducir la exclusión social. En varios de los compromisos asumidos se señala que a las TIC cabe un papel fundamental en la generación de oportunidades, la movilidad y la inclusión social. Por ejemplo, el Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, instancia que reúne a ministros, ministras y altas autoridades de desarrollo social de la región, señala que las TIC son "instrumentos generadores de oportunidades y movilidad e inclusión social" (PNUD, 2016) y la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM, 2017) postula que estas cumplen un papel transformador a la hora de promover una comunidad caribeña integrada e inclusiva. En general, los compromisos ponen de relieve la necesidad de promover la formación y así fomentar la generación de capacidades científico-tecnológicas, pero poniendo atención en asegurar igual acceso a estos beneficios a toda la población, en especial las mujeres, como se indica en la resolución 6(XIII), aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2017j), y en la Declaración de Santiago, aprobada en la Primera Reunión de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la CEPAL (véase CEPAL, 2014c).

d) Seguridad alimentaria y nutricional

Los compromisos en este ámbito se refieren a diversos temas conexos, como los de la seguridad alimentaria, el desarrollo agrícola, la disponibilidad de alimentos, la vulnerabilidad y las medidas que se deben tomar para combatir la doble carga de la malnutrición (desnutrición y obesidad). En algunos instrumentos, como el Plan Estratégico de Acción Social del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se asume el compromiso de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional (MERCOSUR, 2012); la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030 (SICA, 2018) indica como parte de las medidas acordadas el acceso a "[…] la alimentación y nutrición adecuada y sostenible en todas las

etapas de la vida y espacios de convivencia", en el marco de la protección social. Asimismo, en la Agenda de Acciones Sociales Prioritarias de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), aprobada en la reunión del Consejo Suramericano de Desarrollo Social de 2012, se acuerda "promover iniciativas que faciliten el acceso suficiente y oportuno de alimentos sanos y de calidad, y el acceso a servicios que permitan garantizar el desarrollo integral para el goce de una vida plena", además de priorizar la acción estatal en la lucha contra el hambre y la malnutrición en la primera infancia, promover la creación de programas de alimentación escolar, e implementar mecanismos que favorezcan la disponibilidad nacional y regional de alimentos. La desnutrición infantil continúa siendo un gran motivo de preocupación. Por ejemplo, esta se incluye como parte de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social, estableciéndose la meta de "reducir en 50% la desnutrición crónica infantil" (CAN, 2011).

En particular, los temas nutricionales se abordan desde la perspectiva de la salud, y en los compromisos se resaltan los nuevos y antiguos problemas que enfrenta la región, como las enfermedades crónicas no transmisibles, así como la doble carga de la malnutrición y la desnutrición crónica. La Declaración de Cartagena de Indias "Juventud, emprendimiento y educación", de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno organizada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), manifiesta que se deben fortalecer las políticas públicas en salud para el abordaje, entre otros aspectos, del impacto de la doble carga nutricional entre los adolescentes y jóvenes "con el fin de contribuir a mejorar su calidad de vida, y a que fortalezcan el intercambio de experiencias exitosas y lecciones aprendidas en los países iberoamericanos en torno a estas temáticas" (SEGIB, 2016b).

Respecto al derecho a acceder a alimentos de calidad, existen 27 compromisos que se refieren al desarrollo agrícola en la región, de los cuales 15 se realizaron en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En estos acuerdos se abordan diversos temas del desarrollo agrícola, como realizar labores de prevención frente a desastres naturales, incentivar la compra de productos, fortalecer la inocuidad de alimentos e impartir capacitación a campesinos, entre otras medidas. Se indica que los esfuerzos realizados en pro del desarrollo agrícola surtirán también efectos económicos a nivel territorial, complementando los esfuerzos para la erradicación de la pobreza (CELAC, 2014b). Entre las medidas que se han impulsado en la región se puede destacar la labor de recuperación de la alimentación originaria. A su vez, la CELAC ha reafirmado compromisos relacionados con la educación nutricional como medio para promover la buena alimentación (CELAC, 2014a y 2014b).

e) Trabajo

En los compromisos relativos a la dimensión del trabajo, destaca la importancia asignada a la generación estable de empleo productivo y de calidad y al trabajo decente como factores clave para la erradicación de la pobreza, la reducción de la desigualdad, la inclusión social y, a partir de 2015, el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También destacan los compromisos asumidos en torno a los derechos de los trabajadores, a las condiciones de trabajo y a la institucionalidad del mercado laboral.

Aunque el objetivo de este capítulo es analizar los compromisos asumidos en la región a partir de 2010, es importante destacar algunos antecedentes en esa área. El primer compromiso regional de carácter intergubernamental en torno a la promoción del trabajo decente se asumió en 2003, en la XII Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT), realizada en el ámbito de la OEA. A continuación se emitió la Declaración de Mar del Plata y su Plan de Acción, adoptados en la Cuarta Cumbre de las Américas, en 2005, en que los Jefes de Estado y de Gobierno de la región americana se comprometieron a "implementar políticas activas que generen trabajo decente, dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano poniendo a la persona en el centro del trabajo, la empresa y la economía" y a promover "el trabajo decente, es decir, los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social" (OEA, 2005, párr. 21). A su vez, en la 16ª Reunión Regional Americana de la OIT, celebrada en Brasilia en 2006, los ministros del trabajo y las organizaciones sindicales y de empleadores de la región americana debatieron la propuesta de una Agenda Hemisférica de Trabajo Decente y decidieron dar inicio a una Década de Promoción del Trabajo Decente en

las Américas, proponiendo que las políticas contenidas en esa Agenda "guíen las estrategias de desarrollo de los países de la región y que cada país determine las metas que esté en condiciones de alcanzar de acuerdo a sus respectivas realidades y prioridades nacionales" (OIT, 2006, citado en Abramo, 2015).

En la 17ª Reunión Regional Americana de la OIT (celebrada en Santiago en 2010) se hizo un balance de la década de promoción del trabajo decente y se analizaron las perspectivas de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente. En sus conclusiones se destaca que "pese a los logros económicos, la Región sigue siendo sumamente desigual" y que "el crecimiento económico no basta por sí solo para disminuir la desigualdad y crear empleos de calidad. Por lo tanto, hacen falta políticas públicas y privadas que pongan al empleo en el centro de las estrategias de desarrollo". (OIT, 2010). Se reafirma la importancia de la libertad sindical y el reconocimiento del derecho efectivo de negociación colectiva para la consecución de las metas establecidas en la Agenda Hemisférica y se destaca la importancia de la promoción de la ratificación del Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm.102) y del fortalecimiento de la institucionalidad del mercado de trabajo (OIT, 2010). A su vez, la Declaración de Lima, adoptada en la 18ª Reunión Regional Americana, que tuvo lugar en 2014, reafirma la importancia de la relación entre la promoción del trabajo decente, el combate a la desigualdad y las posibilidades de construir en la región modelos de desarrollo con inclusión social. En ella los Gobiernos (representados por los ministerios de trabajo) y las organizaciones sindicales y de empleadores reafirman la importancia de elaborar políticas y compromisos en diversas áreas, tales como el respeto a los derechos en el trabajo, estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, políticas de salario mínimo, acción inmediata y renovada para abordar la crisis del empleo juvenil, erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, fomento de la no discriminación en el empleo y la ocupación, promoción de los empleos verdes, establecimiento de pisos y medidas de protección y seguridad social, fortalecimiento de la inspección del trabajo y la mejora de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo (OIT, 2014b).

En el ámbito de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, la importancia del trabajo decente como parte de las estrategias de desarrollo social inclusivo estuvo presente en todos los acuerdos. En la resolución 1(I), aprobada en la Primera Reunión de la Conferencia (Lima, 2015), las altas autoridades de desarrollo social de la región solicitan a la CEPAL que profundice en el análisis integrado de las múltiples dimensiones de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad, así como en la relación entre las políticas económicas, productivas y sociales y las políticas de protección del empleo y promoción del trabajo decente (CEPAL, 2016f). A su vez, en los acuerdos de la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia (Santo Domingo, 2016) se afirma que la generación estable de empleo productivo y trabajo decente, conjuntamente con la universalización del acceso a una educación y salud de calidad y la construcción de sistemas universales de protección social basados en un enfoque de derecho son fundamentales para "avanzar hacia la erradicación de la pobreza en todas sus formas, tal como se definió en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (CEPAL, 2017i). Finalmente, en la Segunda Reunión de la Conferencia (Montevideo, 2017) se reafirma la "convicción de que la creación sostenida de empleo productivo y trabajo decente, así como el acceso garantizado a una educación y salud de calidad y a sistemas universales de protección social, basados en un enfoque de derechos en el que se incluyan políticas de cuidado que aseguren la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad y entre mujeres y hombres, son indispensables para consolidar y profundizar los avances de la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad con énfasis en los enfoques generacional, de género y de derechos humanos" (CEPAL, 2018e).

Asimismo, en la Tercera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social organizada en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se convino "fortalecer los programas de generación de ingresos y de trabajo decente, digno y productivo dirigidos a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, como puerta de salida a su situación de pobreza, logrando autonomía de forma sostenible" (OEA, 2016).

La autonomía económica de las mujeres y la valorización social y reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado de las mujeres han sido temas tratados tanto en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) como en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de

Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017e), los países llaman a incluir medidas orientadas a eliminar la discriminación y las asimetrías de género en materia de acceso al empleo, pero también a facilitar la plena incorporación de las mujeres en el mercado laboral, incluidas medidas que buscan mejorar el acceso a activos económicos (tierra, financiamiento y otros) que permitan a las mujeres generar además emprendimientos propios.

Por su parte, en varias ocasiones se hizo hincapié en la educación, con énfasis en la educación técnico-profesional, como requisito esencial para el trabajo decente. Los países también hacen llamados a promover e invertir más en programas educativos en general, y en particular en aquellos dirigidos a ciertos grupos poblacionales como jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y jóvenes que viven en zonas rurales. En diferentes cumbres iberoamericanas (OEI, 2010a y 2012), los países declaran por ejemplo que se debe considerar que el trabajo decente, la educación y la formación profesional a lo largo de la vida son derechos primordiales y que además es relevante invertir en el desarrollo y actualización de conocimientos y competencias, lo que requiere, entre otras acciones, articular las políticas de formación con el desarrollo del mundo productivo. Por otro lado, el plan de acción del Pacto Iberoamericano de Juventud, aprobado en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, en 2016, y previamente, en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Responsables de Juventud el mismo año (OIJ, 2018), incorpora un eje temático cuyo objetivo estratégico es "promover el empleo y el emprendimiento en un marco de trabajo decente y como mecanismo de autonomía y emancipación juvenil". Dentro de ese eje, varias de las actividades tienen que ver con la educación.

Por último, los organismos de integración subregionales han elaborados planes y agendas que incluyen las temáticas del trabajo decente. Por ejemplo, la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030, que se elaboró en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), busca incrementar la protección social y la inclusión productiva de las personas, en sintonía con las distintas metas de los ODS (SICA, 2018). Por su lado, la Comunidad Andina (CAN, 2010) y el MERCOSUR (2012) también han impulsado agendas que buscan el desarrollo social, incluidos temas como la protección social y el trabajo. Finalmente, la Comunidad del Caribe (CARICOM, 2014) ha elaborado un plan estratégico que incluye varios aspectos relacionados con el trabajo (capacitación y el desarrollo de un sistema de información del mercado laboral regional).

f) Protección social

En diversos foros, la protección social es una temática presente que se destaca por ser considerada como un motor para la promoción de la equidad y la inclusión en la sociedad. Resalta su comprensión desde una perspectiva integral y universal, articuladora de diversos instrumentos para distintas poblaciones.

Se ha hecho alusión a la protección social en los diversos documentos emanados de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. En la resolución 1(I), adoptada en la Primera Reunión de la Conferencia, en 2015, se insta a la CEPAL a seguir profundizando en la investigación y asistencia técnica en ese ámbito (CEPAL, 2016f). En los acuerdos adoptados en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia, que tuvo lugar en 2016, se indica que la construcción de sistemas universales de protección social basados en un enfoque de derechos es una de las condiciones para el avance en la erradicación de la pobreza en todas sus formas y para evitar posibles retrocesos. En la resolución 2(II), adoptada durante la Segunda Reunión de la Conferencia, celebrada en 2017, se subraya la importancia de los sistemas universales de protección social con enfoque de derechos, considerándolos indispensables para consolidar y profundizar los avances de la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad "con énfasis en los enfoques generacional, de género y de derechos humanos" (CEPAL, 2018e).

La extensión de la protección social es mencionada como uno de los cuatro objetivos estratégicos de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente en todas las resoluciones y conclusiones de las Reuniones Regionales Americanas de la OIT (OIT, 2010 y 2014b). Asimismo, como parte del Plan de Acción de la Carta Social de las Américas, adoptado en el cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, se incluye el objetivo de "crear o fortalecer sistemas integrales de protección social basados en el respeto por los derechos humanos y en los principios de universalidad, sostenibilidad, igualdad,

inclusión, corresponsabilidad, solidaridad y equidad, que incluya la generación de oportunidades necesarias para que las familias e individuos en situación de vulnerabilidad mejoren su bienestar y calidad de vida" (OEA, 2015a). Entre las líneas estratégicas de acción previstas para el logro de este objetivo, se incluyen el impulso a la implementación de pisos de protección social, la ampliación de la cobertura[16] y distribución de sus prestaciones y la promoción de un enfoque integral "a través de una amplia gama de medidas, con perspectiva intergeneracional y de ciclo de vida" (OEA, 2015a), enfoque que también es refrendado en los Compromisos para el Desarrollo Social, adoptados en la Tercera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social de la OEA (2016). En este último foro, se acuerda, como visión general, articular "esfuerzos gubernamentales con todos los sectores de la sociedad para lograr una mayor protección social inclusiva, con enfoque integral que aporte a la gestión de políticas tendientes a reducir las desigualdades" (OEA, 2016).

La sostenibilidad de los sistemas de protección social, con la correspondiente necesidad de reforzar su institucionalidad y financiamiento, así como el destaque de su papel frente a las crisis, forman parte también de diferentes compromisos. En esta línea, como parte de los Compromisos para el Desarrollo Social adoptados en la Tercera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, se acordó "promover la sostenibilidad de los programas de protección social, especialmente aquellos destinados a la erradicación de la pobreza, en particular la pobreza extrema, y de las pensiones no contributivas, y establecer un mecanismo de análisis y seguimiento de aquellas partidas presupuestarias afectadas" (OEA, 2016). En la misma declaración, se acuerda "avanzar hacia marcos normativos en materia de protección social que busquen articular lo avanzado en la protección social contributiva y no contributiva, impulsando su promoción en aquellos países con mayor rezago en este proceso" (OEA, 2016).

La seguridad social tiene también un rol clave en los acuerdos sobre protección social. En la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se convino en avanzar hacia una cultura de la prevención y la seguridad, reconociendo la importancia que tiene la salud y la previsión social en la sostenibilidad de la calidad de vida de las personas, las familias y la sociedad en su conjunto (OISS, 2009). La ampliación de la cobertura de la seguridad social se ha mencionado en diversos compromisos en relación con el mejoramiento de las políticas de trabajo tendientes al trabajo decente, eliminando las barreras de acceso a la formalización laboral, por ejemplo las vinculadas con el género, la etnia o los ingresos (SEGIB, 2016a). Asimismo, el Consenso de Brasilia, alcanzado durante la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010c), hace referencia a la importancia y la necesidad de "contar con sistemas de seguridad social amplios, inclusivos, sustentables, redistributivos, solidarios y fortalecidos". A su vez, en los compromisos se señalan otros ámbitos relacionados, como los permisos postnatales maternales o de cuidados especiales, por ejemplo en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, organizada en el ámbito de la SEGIB (2016b).

La protección social es también resaltada por su carácter transversal a lo largo del ciclo de vida. Ello ha sido explicitado en diversas reuniones, entre las cuales se encuentra el VIII Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, en que se acordó la Declaración de Santo Domingo, en la que se señala que "los sistemas de protección social deben convertirse en un continuo de protección, con diferentes programas para atender los problemas de las diferentes etapas de la vida de las personas" (PNUD, 2016). Una posición similar se expresa en el documento emanado la Tercera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social de la Organización de los Estados Americanos, en el que se acuerda "avanzar hacia sistemas de protección social integrales acordes a los contextos nacionales que pueden incluir un enfoque de derechos, según corresponda, y que tengan en cuenta las diferentes necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida para vivir bien en armonía con la naturaleza y generando las condiciones para el logro del desarrollo pleno de los individuos —en particular de aquellos en situación de vulnerabilidad— y de la sociedad" (OEA, 2016).

Entre las poblaciones que concitan mayor atención en los distintos compromisos resaltan las mujeres, niños y niñas, los jóvenes y los adultos mayores. Así, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, emanado de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, se plantea el objetivo de "garantizar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sin ningún tipo de discriminación, las oportunidades para tener una vida libre de pobreza y de violencia, la protección y el ejercicio

[16] En el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 hay una medida que hace referencia a la universalización de los programas de transferencias condicionadas (PTC): "Fomentar a los países que busquen universalizar la cobertura de los PTC, articulados a otros sistemas de protección social, sobre las poblaciones pobres y en pobreza extrema" (CELAC, 2014b).

de derechos humanos, la disponibilidad de opciones, y el acceso a la salud, la educación y la protección social" (CEPAL, 2013). La mención de la protección social en su constante vinculación con la salud, la educación y la inclusión suele manifestarse en los distintos compromisos.

Respecto a los adultos mayores, cabe destacar que el Protocolo de San Salvador (OEA, 1988) consagra el derecho a la protección especial en la vejez, que incluye el acceso a alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella, además de contemplar programas laborales para esta población. A su vez, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores busca garantizar el ejercicio de derechos de las personas mayores, contribuyendo "a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad" (OEA, 2015c). La Convención reconoce, entre otros derechos, el derecho a la vida, a la independencia y la autonomía, a la participación y la integración comunitaria y a la seguridad, así como a un sistema integral de cuidado, a la seguridad social, al trabajo, a la salud, a la educación, a la cultura y a la vivienda. Por su parte, en el marco del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) se acordó promover el desarrollo de prestaciones y servicios en seguridad social, salud y educación en los sistemas de protección social, con especial atención a la población de personas mayores, considerando la transición demográfica que experimenta la región. En concordancia, se convino incluir el cuidado en los sistemas de protección social mediante prestaciones, servicios sociosanitarios y beneficios económicos que maximicen la autonomía de las personas y garanticen los derechos, la dignidad y el bienestar de las familias.

Asimismo, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, adoptada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017e), reconoce la persistencia de las brechas de género en diversas esferas, incluido el acceso a la protección y a la seguridad social, y compromete a los países a establecer mecanismos que garanticen la inclusión paritaria de las mujeres. Del mismo modo, en el Consenso de Brasilia, emanado de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se planteó como un objetivo principal para los países "aumentar la inversión pública en la seguridad social, de manera que aborde en forma integral las demandas específicas de cuidado y protección social que requieren las mujeres en situaciones relacionadas con la enfermedad, la discapacidad, el desempleo y los ciclos vitales, especialmente la infancia y la vejez" (CEPAL, 2010c). La preocupación por el fortalecimiento de las políticas de prevención y seguridad social, especialmente para mujeres y niñas, también está presente en el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS), a nivel subregional (MERCOSUR, 2012).

Entre las líneas estratégicas del Plan de Acción de la Carta Social de las Américas se incluye asimismo el reconocimiento de los "aportes nominales a la seguridad social y derechos de pensión de los trabajadores migrantes", de conformidad con las legislaciones nacionales (OEA, 2015a). El reconocimiento de la situación de los migrantes también queda recogido en la Declaración de Salamanca, emanada de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, donde se ha coincidido en la importancia de la coordinación de las legislaciones nacionales en materia de pensiones de manera que, con plena seguridad jurídica, garanticen los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, protegidos bajo las modalidades de seguridad social de los diferentes Estados iberoamericanos (SEGIB, 2005).

Entre los compromisos subregionales destacan los suscritos en la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad 2018-2030 (SICA, 2018), que tienen como objetivo desarrollar estrategias intersectoriales que fortalezcan las capacidades de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para incrementar la protección social y la inclusión productiva de las generaciones actuales y venideras. En concreto, la Agenda establece entre sus objetivos lograr "el acceso universal y cobertura universal, equitativo y articulado a los esquemas de protección social y servicios" (SICA, 2018).

3. Dimensiones complementarias del desarrollo social inclusivo

En los compromisos revisados existen también otras dimensiones que pueden considerarse complementarias para una agenda sobre desarrollo social inclusivo.

Este es el caso, en primer lugar, de compromisos que se refieren a temas vinculados con los desastres (naturales y antrópicos) o a las diversas formas de violencia, ámbitos que pueden obstaculizar directamente el logro del desarrollo social inclusivo.

Respecto al vínculo entre desastres y desarrollo social inclusivo, en la 55ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se destacó la necesidad de implementar acuerdos de cooperación para el desarrollo entre países y subregiones frente a eventos naturales extremos u otras situaciones críticas, incluido el ámbito de los derechos sociales, económicos y culturales de las mujeres (CEPAL, 2017h). Asimismo, se han establecido propuestas y acuerdos temáticos sobre la importancia de garantizar el acceso a la salud y promover la cooperación en esta área ante la ocurrencia de desastres, así como fortalecer la cooperación internacional con un enfoque territorial, consolidando estructuras de reducción de riesgos y asistencia humanitaria, especialmente para las naciones insulares más vulnerables. La preocupación especial por la vulnerabilidad de los países del Caribe y Centroamérica ante los efectos del cambio climático también se resaltó en documentos como la Declaración Ministerial de la CELAC sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, en especial dados sus impactos en la capacidad de la agricultura familiar y la producción sostenible (CELAC, 2017). La implementación de medidas de mitigación y adaptación ante el cambio climático en los ámbitos de la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y la reducción de riesgos dirigidas a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente en asentamientos periurbanos, forma parte de los Compromisos para el Desarrollo Social, adoptados en la Tercera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social de la OEA (OEA, 2016).

A nivel subregional, la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030 aborda, en el marco de las líneas estratégicas intersectoriales, la mejora de servicios e infraestructura crítica ante el riesgo de desastres, como parte del acceso universal a modalidades de protección social y servicios, así como "la promoción de servicios financieros para una adecuada gestión de riesgos de desastres y cambio climático de la población en situación de pobreza", en el ámbito de las intervenciones a nivel territorial (SICA, 2018). Destaca también el establecimiento, en la Séptima Reunión del Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social, de la Comunidad Andina (CAN), de la meta de que al menos el 70% de las poblaciones en situación de pobreza y alta vulnerabilidad estén organizadas y capacitadas en prevención de los impactos sociales del cambio climático y los desastres naturales (CAN, 2011).

En el caso de las diversas formas de violencia, los compromisos adoptados en distintos foros evidencian que se trata de un fenómeno persistente en América Latina y el Caribe y que impacta de manera especial a las mujeres a lo largo de su ciclo de vida. En los acuerdos intergubernamentales en el marco de la CEPAL se señala la urgencia de promover medidas de equidad de género que permitan combatir la violencia de género y lograr el pleno ejercicio de sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales (CEPAL, 2014d, 2015c y 2017h). La situación de violencia que padecen las niñas, las adolescentes y las mujeres migrantes es también abordada en la XXII Conferencia Regional sobre Migración (2017b). Otra temática a la que también se hace alusión en los acuerdos es la necesidad de erradicar la violencia contra los niños, las personas mayores, los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, los migrantes y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI). En diversos compromisos se aborda el tema de la violencia en la adolescencia y juventud. Varios de estos acuerdos se centran en los temas de violencia doméstica y de violencia en las escuelas, así como en la importancia de favorecer el papel de los jóvenes como promotores de la cultura de paz, impulsando "la educación en valores, para la formación de una ciudadanía activa, ética, solidaria, creativa, humanista, tolerante, participativa, respetuosa de la ley y del medio ambiente, no violenta y no discriminatoria" (CELAC, 2014a).

Otros compromisos se centran en dimensiones facilitadoras del desarrollo social inclusivo. Entre estas figuran los compromisos sobre transporte y desarrollo vial, que se concentran en la necesidad de generar mejores vías de transporte y movilidad para las personas, por ejemplo, como prerrequisito del desarrollo de territorios con dinámicas más productivas, inclusivas, resilientes y equitativas (SICA, 2018). Asimismo, la producción sostenible es una temática asociada con la promoción del desarrollo rural y la agricultura sostenibles, así como la producción sostenible en el ámbito urbano, periurbano y rural y la concientización sobre prácticas de producción y consumo sostenible. En particular, desde la CELAC se ha destacado el rol de la agricultura familiar en la reducción de la pérdida de alimentos en la región (CELAC, 2014b y 2017). La inclusión financiera

se ha abordado fundamentalmente desde el foco del acceso igualitario al sistema financiero entre hombres y mujeres, especialmente en instancias asociadas a la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Además, se ha adoptado el compromiso de ampliar el acceso a los servicios financieros a toda la población, incluidos los jóvenes, la población que vive en zonas rurales y los agricultores.

Por otra parte, es posible también identificar compromisos en el ámbito de la cultura, el ocio y el esparcimiento, vinculados a los derechos culturales de las personas. Los acuerdos regionales sobre este tema mencionan aspectos relacionados, en primer lugar, con la salud, destacando la importancia de garantizar su enfoque e inclusión intercultural, la capacitación en términos lingüísticos y culturales de los funcionarios de este ámbito, la toma de decisiones sobre salud con una perspectiva cultural y la educación sexual con un enfoque de pertinencia cultural, temas especialmente promovidos en el marco de los compromisos adoptados en la Conferencia Sanitaria Panamericana (OPS, 2017b). En reuniones de los órganos subsidiarios de la CEPAL, como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, se destaca la necesidad de trabajar en el diseño de políticas públicas que aborden las bases estructurales de la desigualdad de género —sobre todo en vista de los aspectos culturales que perpetúan los roles tradicionales de género—, la concepción de los derechos humanos con una perspectiva intercultural, el derecho a la salud y a las medicinas y prácticas tradicionales de salud con sus especificidades socioterritoriales y culturales y los programas de educación con enfoque intercultural que propicien el conocimiento de la cultura nacional y latinoamericana (CEPAL, 2013 y 2017e). En otros acuerdos regionales se propone reforzar las prácticas culturales y deportivas de las personas jóvenes, avanzar en la promoción de una cultura de la paz, generar condiciones de movilidad intrarregional que actúen de motor del progreso cultural de la región y afrontar el desafío de la inclusión social, avanzando en la implementación de estrategias educativas que sean respetuosas de la diversidad cultural que caracteriza a los países. Se propone también valorar las lenguas y culturas de la región como fortalezas que sustenten la educación intercultural y generar una cultura del respeto a través de la educación, así como considerar la multiculturalidad en la implementación de las estrategias de desarrollo, adoptar medidas pertinentes para el reconocimiento y protección de los conocimientos colectivos, recursos y sabiduría de medicina tradicional o ancestral, respetando el ejercicio de la medicina tradicional de los pueblos indígenas, valorando y promoviendo el enfoque cultural de las políticas. Por último, se resalta la importancia de promover la circulación de bienes, servicios y contenidos culturales entre los países.

En el ámbito del tiempo libre y el esparcimiento, como parte de las medidas prioritarias definidas en la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo,* se acordó "desarrollar programas que favorezcan la convivencia, la educación permanente, el ocio creativo, la salud mental y la seguridad ciudadana de la población en sus territorios para prevenir los actuales problemas sociales asociados entre otros, a la pobreza, la exclusión social, el consumo abusivo y el tráfico de drogas y la violencia de género" (CEPAL, 2015b). En el mismo marco de acuerdos también se resalta la importancia de resguardar el tiempo libre de las mujeres, asociado a la puesta en marcha de políticas y medidas para la corresponsabilidad del cuidado en la región.

Por último, cabe resaltar el carácter transversal del análisis territorial respecto a los compromisos revisados. En ellos es posible apreciar la interrelación entre medidas que apuntan a abordar las desigualdades de género, promoviendo la participación económica y política de la mujer en todos los territorios (CEPAL, 2010c), así como acuerdos sobre la generación de políticas que aborden las desigualdades territoriales, de manera de avanzar en el desarrollo de territorios más integrados, articulados y cohesionados, junto con el fomento de la descentralización (CEPAL, 2013). Las desigualdades territoriales conforman uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, como se reconoció en los acuerdos de la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017i). Asimismo, en la Segunda Reunión de esta Conferencia se destacó "la importancia de considerar el territorio como un vector orientador del diseño y la implementación de las políticas sociales para promover la igualdad y un desarrollo social inclusivo" (CEPAL, 2018e). En particular, el Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 transversaliza este enfoque territorial en sus diferentes ejes de acción, detallando objetivos vinculados con la implementación de políticas nacionales urbanas, marcos legales urbanos, planificación urbana y territorial, economía urbana e implementación local (CEPAL, 2018d).

4. Medios para el cierre de las brechas de implementación de las políticas

Por último, es posible identificar una serie de compromisos regionales y subregionales referentes a medios o mecanismos de implementación de políticas y acciones y que pueden contribuir al cierre de brechas en el acceso a políticas y servicios sociales en la región, en ámbitos sinérgicos a los medios establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase el diagrama III.2). A continuación se presenta una breve síntesis de los temas que surgen de los compromisos señalados en este ámbito.

Existen compromisos que abordan la necesidad de reforzar los marcos normativos de los países para la implementación de políticas referentes a las diversas dimensiones del desarrollo social inclusivo. En estos compromisos se destacan la necesidad de armonizar entre sí los marcos vigentes a nivel nacional, así como en relación con los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por los países; la ratificación de estos instrumentos, y el fortalecimiento o incluso la creación de marcos legales en áreas específicas no cubiertas (como, por ejemplo, la migración y la violencia, el reconocimiento del valor productivo del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales o el acceso de las mujeres a servicios financieros formales, entre otros).

Asimismo, existe un conjunto de compromisos centrados en las estructuras organizacionales requeridas para la gestión de políticas públicas en ámbitos del desarrollo social inclusivo, acordándose la eventual creación y fortalecimiento de la institucionalidad social, incluido el tema de la rectoría de políticas de naturaleza interinstitucional. En particular, en los compromisos se señala la necesidad de promover la articulación interinstitucional para la respuesta frente a problemáticas y áreas de políticas multidimensionales que requieren de respuestas integrales, como la protección social (PNUD, 2016). En esta línea, también se destaca la generación de mecanismos multisectoriales que fomenten el diálogo de los representantes de sectores gubernamentales y no gubernamentales; en particular, la promoción de alianzas público-privadas en ámbitos como la salud, las políticas para la igualdad de género y para la reducción de la pobreza y la desigualdad, y las referentes a la educación, el crecimiento económico y el fortalecimiento del diálogo social tripartito (entre Gobiernos, organizaciones sindicales y de empleadores), así como la promoción del trabajo decente (OIT, 2010 y 2014b). En lo que respecta al ámbito organizacional, algunos compromisos se refieren a la implementación de mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas para vigilar el progreso que se puede lograr en diversas dimensiones, como la salud y la igualdad de género, en consonancia con las metas planteadas por la Agenda 2030. Por ejemplo, en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 se incluye al respecto como una de las medidas "tomar en consideración la información disponible del monitoreo y la evaluación para establecer o fortalecer mecanismos de rendición de cuentas sobre los avances y el cumplimiento de la Agenda Regional de Género, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en particular sobre los presupuestos públicos en todos los niveles de la administración del gobierno" (CEPAL, 2017e).

En los compromisos se considera que la participación constituye un derecho, así como un mecanismo para su implementación, siendo un medio fundamental para el logro del desarrollo social inclusivo. La participación se entiende como el derecho que tienen todas las personas, comunidades y pueblos de poder intervenir y tomar decisiones en temas que pueden influir en su calidad de vida o sus derechos (ORAS-CONHU, 2014) y se reconoce que la participación y la voz de las personas es fundamental para el avance del desarrollo sostenible, la inclusión social, la inclusión económica y la sostenibilidad (CEPAL, 2014d y 2018c). Así, en los compromisos la participación se posiciona como una medida para involucrar a toda la sociedad, incluidos los pueblos indígenas y afrodescendientes, bajo un enfoque de género, en la toma de decisiones respecto a diversos temas tales como la educación, la salud y la migración. La participación ciudadana se considera fundamental en su contribución al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, por ejemplo en materia de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres (CEPAL, 2017e).

En otros ámbitos donde se han asumido compromisos cabe mencionar los medios de implementación como la comunicación, especialmente vinculados a acciones comunicativas orientadas a cambiar prácticas culturales, por ejemplo en lo referente a la igualdad de género (CEPAL, 2017e), o la difusión de prácticas tendientes a disminuir los riesgos asociados a los desastres naturales y el cambio climático (CEPAL, 2017h); el uso de tecnologías para romper las brechas de acceso a políticas y servicios, por ejemplo en el ámbito de la salud (OPS, 2013); los

sistemas de información promovidos para su uso en políticas de salud y para proveer de datos suficientes y de calidad sobre poblaciones que padecen desigualdades o que son invisibilizadas, o para el diseño de políticas con perspectiva de género (CEPAL, 2014d); la creación de capacidades, especialmente en el ámbito de los recursos humanos y para la adopción de diversas medidas, como las estadísticas e indicadores de género y el diseño de políticas con perspectiva de género, así como para la prestación de servicios de salud de calidad (CEPAL, 2017e).

En algunos de esos compromisos se hace referencia a la cooperación, incluida la cooperación Sur-Sur, como medio de implementación para avanzar en la igualdad de género en la región y para el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las mujeres, así como en otros ámbitos como la migración, la vivienda y la salud (CEPAL, 2017e; Conferencia Regional sobre Migración, 2017a; OPS, 2017b). Por su parte, el financiamiento figura como mecanismo transversal para la puesta en marcha y sostenibilidad de políticas vinculadas al desarrollo social inclusivo, por ejemplo en torno al financiamiento de políticas de igualdad de género (CEPAL, 2017e), de salud (OPS, 2013) y de educación pública de calidad (UNESCO, 2017a). Los compromisos que abordan ámbitos vinculados a la política fiscal de los países recogen esta preocupación y se enfocan en asegurar (y a veces en incrementar) la movilización de recursos públicos suficientes y sostenibles para el financiamiento de las políticas públicas (políticas sectoriales, por ejemplo educacionales, y políticas dirigidas a poblaciones específicas, por ejemplo hacia las mujeres), el reconocimiento del efecto indirecto negativo que puede tener la política fiscal al no aplicarse ciertos enfoques (enfoque de género, enfoque territorial, enfoque de derechos), y el reconocimiento del potencial de progresividad que puede tener la política tributaria.

5. Los compromisos regionales y subregionales sobre desarrollo social: ámbitos pendientes

En este capítulo se ofrece una primera sistematización de los ámbitos y dimensiones de derechos vinculados al desarrollo social inclusivo en los que se ha llegado a un acuerdo a nivel global, regional y subregional. Ello incluye un nivel de consenso y de compromiso alcanzado sobre las garantías que los Estados deben ofrecer a las personas en relación con los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Por una parte, los temas de pobreza, desigualdad e inclusión aparecen como ejes transversales para una agenda centrada en el desarrollo social inclusivo, con fuertes interrelaciones entre todas las áreas de derechos. Por otra parte, existe un conjunto amplio de compromisos específicos en cada una de las áreas de derechos que han sido definidas como dimensiones medulares del desarrollo social inclusivo: la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos, la seguridad alimentaria, el trabajo decente y la protección social. En estos compromisos se refuerza un enfoque de derechos en el abordaje de estas dimensiones y se transversalizan los enfoques correspondientes a los ejes de la matriz de la desigualdad social en la región: un enfoque socioeconómico, de género, de ciclo de vida, étnico-racial y territorial. Los derechos culturales y a la participación también forman parte de esos compromisos, así como otros ámbitos —menos abordados en el conjunto de documentos revisados— en dimensiones complementarias del desarrollo social inclusivo como la superación de las violencias o los impactos de los desastres, entre otros.

En particular, dos áreas destacan como ámbitos pendientes de ser profundizados en los compromisos regionales y subregionales y que podrían ser abordados en una agenda como la agenda regional de desarrollo social inclusivo. Por una parte, algunos de los nudos críticos y desafíos emergentes del actual contexto por el que atraviesa la región, identificados en el capítulo II, son escasamente abordados en los compromisos. Ese es el caso de las transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo, de los desafíos asociados a la consolidación de una economía ambientalmente sostenible y de la transición demográfica. Se trata de retos que incidirán con especial fuerza en las sociedades latinoamericanas y caribeñas y que, junto a los desastres, la violencia y la migración, deberían ser motivo de cuidadosa atención entre las persistentes y nuevas brechas de acceso al pleno ejercicio de derechos de la ciudadanía. Por otra parte, los compromisos permanecen en su gran mayoría anclados en un nivel declarativo de objetivos y principios, sin necesariamente ser concretados en lineamientos más específicos de acción, salvo en el caso de estrategias y planes de acción existentes en la región en las diversas temáticas. Avanzar en un nivel de concreción mayor, enfocándose en el cierre de las brechas de implementación entre los objetivos, las políticas y sus resultados, puede ser un camino propicio para recorrer en el proceso de construcción de una agenda regional de desarrollo social inclusivo para América Latina y el Caribe.

Anexo III.A1
Instrumentos internacionales de derechos humanos

A continuación se indican los instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran obligaciones para los Estados en torno a la protección de los derechos de las personas en las siguientes dimensiones: protección social y seguridad social; trabajo decente; salud; educación; seguridad alimentaria; vivienda y servicios básicos; cultura y participación. Asimismo, este listado incluye instrumentos que abordan otras temáticas conexas, como la eliminación de todas las formas de racismo y discriminación, o que aluden a la protección de derechos de poblaciones específicas, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas mayores y personas migrantes.

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969)
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)
- Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)
- Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995)
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999)
- Declaración del Milenio (2000)
- Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001)
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013)
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015)

Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29)
- Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre Igualdad de Remuneración. 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111)

- Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182)

Otros convenios e instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 1919 (núm. 3), revisado en 1952 (núm. 103) y en 2000 (núm. 183)
- Convenio sobre la Conservación de los Derechos de Pensión de los Migrantes, 1935 (núm. 48)
- Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102)
- Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156)
- Convenio sobre la Igualdad de Trato (Seguridad Social), 1962 (núm. 118)
- Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143)
- Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1982 (núm. 157)
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)
- Convenio para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189)
- Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012, núm. 202

Anexo III.A2
Foros intergubernamentales regionales y subregionales

Órgano	Foro
Foros intergubernamentales organizados en el ámbito de las Naciones Unidas	
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe
	Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe
	Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe
	Conferencia Estadística de las Américas
	Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe
	Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
	Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Reunión Regional Americana
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Conferencia Regional sobre Migración
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Conferencia Sanitaria Panamericana
Otros foros regionales	
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Reunión de Ministros del Área Social
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Cumbre de las Américas
	Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social
	Reunión Interamericana de Ministros de Educación
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
	Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado
	Conferencia Iberoamericanade Ministras y Ministros de Salud
	Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno
Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ)/SEGIB	Conferencia Iberoamericana de Ministros y Responsables de Juventud
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la cultura (OEI)/SEGIB	Conferencia Iberoamericana de Cultura
	Conferencia Iberoamericana de Educación
Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)	Reunión del Consejo Latinoamericano
Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO)	Asamblea del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO)
Foros subregionales	
Asociación de Estados del Caribe (AEC)	Consejo de Ministros
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)	Reunión del Consejo Ministerial del Área Social
Comunidad Andina (CAN)-Sistema Andino de Integración	Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social
	Reunión de Ministras y Ministros de Salud del Área Andina (Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue)
	Parlamento Andino
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social
	Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR)
Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica)	Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)	Consejo de Ministros para el Desarrollo Social y Humano
Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)	Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores
Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Consejo de Ministros del Área Social (Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA))
	Reunión del Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS) (SISCA)
	Parlamento Centroamericano
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	Consejo Suramericano de Desarrollo Social

CAPÍTULO

IV

Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: una propuesta inicial

A. Naturaleza y objetivos de la agenda regional de desarrollo social inclusivo: el logro de un desarrollo social inclusivo en el marco del desarrollo sostenible
B. Principios de la agenda regional de desarrollo inclusivo
C. Aspectos operativos en la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo

Como se indicó en el capítulo I, la resolución 2(II) de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, aprobada en octubre de 2017, incluyó como parte de sus compromisos la definición de una agenda regional de desarrollo social inclusivo, para lo cual solicitó a la CEPAL que brindase asistencia técnica "en el proceso de elaboración de esta agenda en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de forma que siga profundizando el análisis de los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región; que promueva la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales de la población, con especial atención a las políticas de protección social contributiva y no contributiva, de salud y educación, de seguridad alimentaria y nutricional, de cuidado, de promoción del empleo productivo y de calidad y del trabajo decente, así como la institucionalidad social y el financiamiento de las políticas sociales, y que fomente la cooperación Sur-Sur para el intercambio de experiencias y aprendizajes entre los países" (CEPAL, 2018e).

La elaboración e implementación de esta agenda cobra mayor relevancia en una coyuntura regional marcada por la urgencia de acelerar el avance hacia las metas planteadas por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como por los numerosos desafíos emergentes de carácter político, económico y social en curso ya reseñados. Así, la agenda regional de desarrollo social inclusivo busca alertar sobre la centralidad del desarrollo social inclusivo como pilar del desarrollo sostenible y condición del desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental, así como apoyar la implementación de la Agenda 2030 a nivel regional.

En este contexto, la Presidencia de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, junto con la CEPAL en su calidad de Secretaría Técnica, ha dado inicio al proceso de elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo. Se procura que el camino a recorrer sea participativo y a él concurran de manera activa los miembros de la Conferencia. Para ello, se propone una serie de hitos y mecanismos que se describen en este capítulo, junto con un planteamiento general sobre la agenda regional de desarrollo social inclusivo, sus objetivos y principios.

A. Naturaleza y objetivos de la agenda regional de desarrollo social inclusivo: el logro de un desarrollo social inclusivo en el marco del desarrollo sostenible

La agenda regional de desarrollo social inclusivo busca articular compromisos entre los países de la región sobre los objetivos, principios, metas y políticas prioritarias del desarrollo social inclusivo, así como sobre sus estrategias, medios de implementación y mecanismos de monitoreo y evaluación, a fin de intervenir sobre las desigualdades estructurales, erradicar la pobreza y contribuir al logro del desarrollo sostenible en la región.

Se trata, por lo tanto, de un instrumento político-técnico que contribuye a priorizar intervenciones y definir estrategias para su implementación en los países, brindando un marco de cooperación e integración regional en torno a una visión compartida para América Latina y el Caribe.

Por ende, la agenda procura avanzar en la concreción del desarrollo social inclusivo en el marco de los Objetivos de la Agenda 2030 y con un horizonte de logros sostenibles en el tiempo. Esto, entendido como 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. Para la concreción de esta agenda es preciso poner en marcha un conjunto de mecanismos que se plasmen en políticas y medios de implementación. Además, como se ha planteado en el capítulo I, se propone que la agenda de políticas que se promueva esté sólidamente articulada en torno a la puesta en funcionamiento y el fortalecimiento de sistemas de protección social, ámbito en que los ministerios y secretarías de desarrollo social tienen un rol clave y en el que resulta imprescindible la articulación de los distintos agentes de la política social en los órganos colegiados y organismos especializados.

Tal como indica la resolución 2(II) de la Conferencia Regional, la agenda regional de desarrollo social inclusivo debe velar por considerar de manera adecuada "la situación de especial desigualdad, discriminación y exclusión social y económica que viven niños, niñas y adolescentes; personas mayores; jóvenes; mujeres; pueblos indígenas; población afrodescendiente; personas con discapacidad; personas que habitan en zonas rezagadas, y personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales, así como los migrantes, las poblaciones afectadas por los desastres y el cambio climático y los desplazados por conflictos dentro de su territorio" (CEPAL, 2018e).

Además de lo anterior, en la agenda se deben tener en cuenta las situaciones especiales que enfrentan los países con menor nivel de desarrollo económico, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países que se encuentran en situaciones posteriores a un conflicto. En el caso de América Latina y el Caribe, se debe otorgar especial consideración a la situación de los países del Caribe[1], así como de las personas que habitan en diversos territorios, tanto en zonas urbanas como rurales.

Para ello, es necesario contar con una institucionalidad social capaz de hacer frente a esos desafíos, con una efectiva articulación horizontal y vertical y con capacidades organizacionales, humanas y financiamiento adecuado, así como alianzas público-privadas eficaces y una activa participación de la sociedad civil; también se requiere fortalecer la cooperación Sur-Sur y una nueva gobernanza regional para la cooperación, basada en una mayor integración regional, aspectos de máxima relevancia en tanto medios de implementación de la agenda. Se considera que todas estas aspiraciones ya han sido consensuadas por la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en sus sucesivas resoluciones.

Con estas consideraciones como telón de fondo, a continuación se presenta una propuesta inicial de objetivos para la agenda, que se someterá al examen de los miembros de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en su próxima reunión.

El objetivo general de la agenda es contribuir a que América Latina y el Caribe alcance progresivamente el desarrollo social inclusivo, como componente central del desarrollo sostenible; ello supone la erradicación de la pobreza, la consecución de niveles crecientes de igualdad, el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la población y el combate a todas las formas de discriminación y exclusión, así como a la cultura del privilegio en la región.

Sus objetivos específicos son:

- Identificar y elaborar un conjunto de principios y un mapa de acciones prioritarias plasmadas en compromisos, para salvaguardar y profundizar los avances alcanzados en materia de desarrollo social, así como lograr crecientes niveles de inclusión social e igualdad en la región, garantizando el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a la población bajo la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias.
- Promover un marco de integración y cooperación en torno a objetivos y prioridades consensuadas y compartidas sobre el desarrollo social inclusivo, teniendo en cuenta debidamente las capacidades y situaciones diferenciadas de los países y la especificidad de la región.
- Contribuir a que la población de los países tenga acceso garantizado a la salud y a la educación de calidad, la protección social universal, la seguridad alimentaria y nutricional, la vivienda y los servicios básicos, así como al empleo productivo y al trabajo decente, erradicando expresamente las brechas que subsisten en el acceso a ellos y se expresan en la matriz de la desigualdad social, y atendiendo a las necesidades de poblaciones específicas.
- Promover y fortalecer los sistemas inclusivos e integrales de protección social universal que puedan ofrecer garantías de acceso a las políticas y servicios para el bienestar de la ciudadanía, incluso ante

[1] Los países del Caribe enfrentan una situación de especial vulnerabilidad frente a desastres, con importantes repercusiones en sus niveles de deuda pública, lo cual "daña de manera considerable la infraestructura económica de los pequeños Estados insulares en desarrollo, mengua sus logros sociales y profundiza las desigualdades", y "los obliga a aplicar políticas restrictivas y reducir la inversión pública" (CEPAL, 2018b, pág. 190). Frente a ello, la CEPAL ha propuesto una estrategia de alivio de la deuda para la subregión, así como la creación de un fondo caribeño de resiliencia (CEPAL, 2018b).

la ocurrencia de fenómenos con un alto potencial desestabilizador, como las crisis económicas, los desastres, las diversas formas de violencia, las transformaciones demográficas y los cambios en el mundo del trabajo derivados de la cuarta revolución industrial y tecnológica y de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

- Contribuir al esfuerzo de los países para el cierre de las brechas de implementación de las políticas priorizadas, identificando un conjunto de estrategias, acciones y medios para el logro de sus objetivos y que abarquen los marcos normativos, la institucionalidad, la cooperación, la participación social, el financiamiento, la creación de capacidades, la comunicación, las tecnologías, los sistemas de información y los sistemas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.
- Fortalecer las herramientas regionales y nacionales para el examen del progreso en el logro del desarrollo social inclusivo en el marco de la dimensión social del desarrollo sostenible.
- Contribuir a la estabilidad y el fortalecimiento de la democracia, a la seguridad ciudadana y a la consolidación en los países de la región de una cultura de paz, de derechos y de igualdad y no discriminación.

Se espera que la agenda pueda reforzar la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde una perspectiva regional, tornando visibles sus prioridades y principales requerimientos de implementación y seguimiento para América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, se prevé que la agenda regional de desarrollo inclusivo pueda enriquecer la Agenda 2030, otorgando mayor protagonismo al combate a la desigualdad en la región en sus múltiples expresiones.

Por consiguiente, la agenda deberá brindar orientaciones concretas para el seguimiento de los avances de los países en estos ámbitos, particularmente en el marco de instancias como el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible —mecanismo de seguimiento regional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible—, y de otros instrumentos conexos, como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030.

B. Principios de la agenda regional de desarrollo inclusivo

Los principios de la agenda regional de desarrollo inclusivo se nutren directamente de aquellos establecidos en el conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos, económicos, sociales y culturales fundamentales para el desarrollo social inclusivo[2], así como de las formulaciones sobre desarrollo social en el ámbito internacional y regional y los compromisos de nivel regional y subregional considerados en su elaboración.

La Agenda 2030 tiene por objeto y principal inspiración el logro de sociedades pacíficas, justas e inclusivas dentro de un concepto más amplio de la libertad. Asimismo, la Agenda considera principios esenciales la protección de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como la igualdad en la inclusión bajo el imperativo de que nadie se quede atrás, atendiendo primero a los más rezagados. Como indica la CEPAL (2017b), la Agenda 2030 muestra un firme compromiso con "los derechos humanos, […], el Estado de derecho, el acceso a la justicia, la no discriminación, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, el combate a todas las formas de violencia y la igualdad de oportunidades".

Al mismo tiempo, en las resoluciones emanadas de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y de los acuerdos de la Primera Reunión de su Mesa Directiva se resalta que la pobreza y la desigualdad son fenómenos multidimensionales e interrelacionados y cuyo abordaje requiere la atenta consideración de sus diversas expresiones y las necesidades de las diferentes poblaciones mediante un

[2] Esos incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, 1966a), la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Naciones Unidas, 1995) y la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000) que, a su vez, informan los principios contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015a), que constituye un marco ineludible para los principios de la agenda.

enfoque de universalismo sensible a las diferencias. Asimismo, en estos documentos destacan el compromiso con la igualdad como principio orientador de las políticas de desarrollo social, considerando la igualdad de derechos, de capacidades, oportunidades, medios y resultados. De todos estos enunciados emanan el firme compromiso con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales y la transversalización de los enfoques socioeconómico, de género, étnico-racial, de ciclo de vida, territorial y de derechos humanos.

A estos principios se suman los expresados en el conjunto de instrumentos y compromisos regionales y subregionales sobre desarrollo social en proceso de revisión, en especial aquellos que derivan de planes de acción, consensos y estrategias adoptadas en foros intergubernamentales[3]. La agenda deberá empalmarse con los compromisos emanados de estos foros y de allí la importancia de su articulación desde la etapa de formulación de sus principios rectores.

A continuación se hace una enumeración preliminar y no exhaustiva de principios que podrían tenerse en cuenta para orientar los lineamientos de la agenda regional:

- El reconocimiento de la universalidad, integralidad, indivisibilidad y complementariedad de los derechos humanos, de la dignidad de las personas y del compromiso que han hecho los Estados de respetar, proteger, promover y hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales.
- El enfoque de derechos y de sus principios de igualdad y no discriminación; la participación y el empoderamiento, y la rendición de cuentas y la transparencia, como bases de las políticas.
- Un enfoque de universalismo sensible a las diferencias socioeconómicas, de género, étnico-raciales, de ciclo de vida y territoriales, como guía del desarrollo social inclusivo para que nadie se quede atrás.
- El principio de progresividad y de no regresión en las medidas acordadas en la agenda, considerando el máximo de los recursos disponibles y respetando las decisiones soberanas de los Estados.
- La efectividad, la eficiencia, la sostenibilidad, la suficiencia, la participación social y la transparencia y el acceso a la información en las políticas sociales de calidad priorizadas en la agenda.
- La visión sistémica del desarrollo, con sostenibilidad social, ambiental y económica.
- El papel y compromiso insustituibles del Estado, en colaboración con la sociedad civil, para el logro del desarrollo social inclusivo.
- La plena igualdad, incluida la igualdad entre hombres y mujeres, y la erradicación de la pobreza como horizontes de las políticas de desarrollo social inclusivo.
- La solidaridad como pilar en la formulación de políticas universales para la igualdad y la superación de la cultura del privilegio.
- El respeto a la diversidad, la paz y la tolerancia, y la sostenibilidad del desarrollo, asumiendo la equidad intergeneracional con responsabilidad para las generaciones presentes y futuras, como objetivos universales del desarrollo social inclusivo en el marco del desarrollo sostenible.
- La democracia, la construcción de alianzas, la responsabilidad mutua, la cooperación internacional y una institucionalidad acorde a los desafíos planteados como medios fundamentales para su implementación, con la activa participación de todos los actores.

[3] Algunos ejemplos de estos instrumentos son, a nivel regional, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, el 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 (CEPAL, 2018c), la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030 (OPS, 2017a), aprobada en la XXIV Conferencia Sanitaria Panamericana, la Declaración de Asunción, adoptada en la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI, 2011) y el Plan de Acción de la Carta Social de las Américas (OEA, 2015a); y a nivel subregional, la Política Andina en Salud para la Prevención de la Discapacidad y para la Atención, Habilitación/Rehabilitación Integral de las Personas con Discapacidad, del Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU, 2010) y la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030, del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA, 2018).

C. Aspectos operativos en la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo

Se propone un proceso de elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo de naturaleza progresiva, participativa y dialogante entre los Estados que forman parte de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Esto lleva aparejada la formulación de mecanismos ad hoc para el examen continuo y la concertación de acuerdos y consensos sobre los componentes de esta agenda y su alcance en el marco de la Agenda 2030 y demás compromisos asumidos por los Estados. En estas instancias los países miembros deberán definir el grado de profundidad y el tipo de compromisos que se plasmarán en la agenda regional, así como las fases previstas para su elaboración. Estas fases podrían articularse en función de componentes incrementales que se incluirían en la agenda. A continuación figura la enumeración de las fases y los componentes propuestos:

Fase I:

1. Marco conceptual de referencia sobre el desarrollo social inclusivo.
2. Principios orientadores de la formulación de políticas sociales para el desarrollo social inclusivo.
3. Objetivos del desarrollo social inclusivo.

Fase II:

4. Metas del desarrollo social inclusivo.
5. Políticas que se priorizan en las dimensiones del desarrollo social inclusivo.
6. Lineamientos de acción para cada una de las políticas que se priorizan, que pueden comprender medidas de índole sectorial e intersectorial.

Fase III:

7. Estrategias y medios de implementación que consideren los aspectos institucionales y los acuerdos político-técnico-financieros que hagan posible el desarrollo de las políticas que se priorizan[4].
8. Mecanismos de seguimiento y evaluación de los avances, lo que podría incluir la elaboración de un sistema de indicadores para el seguimiento de los compromisos adoptados en la agenda. A este componente pueden también contribuir las bases de datos mantenidas y actualizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tal como consta en el mandato de la resolución 2(II) aprobada en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, y que incluyen la Base de Datos de Inversión Social de América Latina y el Caribe, la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, la Base de Datos de Juventud e Inclusión Social en América Latina y el Caribe y la Base de Datos de Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe, además del observatorio de desarrollo social que se encuentra en construcción.

Dado que el tiempo para la elaboración de la agenda se extendería hasta la Tercera Reunión de la Conferencia (prevista para el segundo semestre de 2019), es posible señalar algunos hitos en el proceso que llevaría a la formulación de un primer borrador de esta agenda para su examen por los países miembros de la Conferencia:

1. Elaboración de la base de compromisos regionales y subregionales sobre desarrollo social inclusivo sobre la base de los foros intergubernamentales mencionados en el capítulo III. La información sistematizada en este instrumento durante 2018 figurará en una plataforma web que se presentará

[4] A modo de referencia, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, aprobada en 2016, incluye diez ejes para su implementación: marco normativo, institucionalidad, participación, construcción y fortalecimiento de capacidades, financiamiento, comunicación, tecnología, cooperación, sistemas de información y monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe en 2019, que se pretende sirva de base para el examen de los compromisos que han de adoptarse en el marco de la agenda regional.

2. Discusión y definición de acuerdos sobre los principios, objetivos y el concepto articulador de desarrollo social inclusivo de la agenda durante la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia, que se celebrará en septiembre de 2018, y en instancias posteriores de reunión, sobre la base de la propuesta incorporada en este documento.
3. Siguiendo la experiencia de otras agendas de trabajo intergubernamental de nivel regional[5], creación de un grupo de trabajo que permita avanzar en la concertación de acuerdos sobre la agenda, constituido durante la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia.
4. Definición del nivel de profundidad de los compromisos contenidos en la agenda y su carácter vinculante o no vinculante, así como el de sus componentes. Estas decisiones podrán tomarse en el seno del grupo de trabajo conformado y luego ser sometidas a la consideración del conjunto de los países miembros.
5. Elaboración de un documento borrador de la agenda a cargo de la CEPAL, en su calidad de Secretaría Técnica de la Conferencia, que ha de ser examinado por el grupo de trabajo.
6. Celebración de reuniones subregionales con los países miembros de la Conferencia para dar a conocer los avances en el proceso de elaboración de la agenda y llegar a un acuerdo sobre sus elementos fundamentales, impulsando su articulación con cada una de las agendas subregionales vigentes y en proceso de formulación en materia de desarrollo social.
7. Eventual realización de consultas con la sociedad civil sobre la naturaleza, el alcance y los contenidos de la agenda.

A continuación se presenta para su examen un primer cronograma de las actividades previstas en el proceso de la formulación de la agenda.

[5] Se ha tomado en consideración la experiencia adquirida en la formulación de los siguientes instrumentos: Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo; 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; Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036.

Diagrama IV.1
Etapas en la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo, 2018

Abril	Mayo-junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre-diciembre
• Sistematización de acuerdos globales, regionales y subregionales sobre desarrollo social inclusivo • Elaboración del borrador del documento para la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe					
19 de abril Reunión de trabajo de la Mesa Directiva de la Conferencia: • Proceso de construcción de la agenda regional de desarrollo social inclusivo • Documento de la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia			• Comunicación del proceso y envío de nota conceptual de avances en la construcción de la agenda regional de desarrollo social inclusivo a los países	**12 de septiembre** Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia: • Presentación del documento • Adopción de acuerdos sobre el proceso de elaboración de la agenda • Creación del grupo de trabajo para la elaboración de la agenda	• Preparación del borrador de la agenda • Consultas con la sociedad civil

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

Diagrama IV.2
Etapas en la elaboración de la agenda regional de desarrollo social inclusivo, 2019

Enero-marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio-agosto	Septiembre-diciembre
• Preparación del borrador de la agenda • Reunión del grupo de trabajo: adopción de acuerdos preliminares sobre el alcance, los componentes y el texto base de la agenda	• Tercera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia en el marco de la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible • Reuniones subregionales de validación		• Reunión del grupo de trabajo sobre un borrador final de la agenda • Elaboración del borrador final de la agenda	• Edición y traducción del documento de referencia	Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe: • Discusión y adopción de la agenda • Presentación de la base de compromisos regionales y subregionales

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

Respecto del instrumento legal que permitirá operacionalizar la agenda, deberá definirse una vez que los países miembros de la Conferencia, a través del grupo de trabajo conformado para la elaboración de esta agenda, hayan resuelto el nivel de profundidad de los compromisos que se adoptarán, su carácter vinculante o no vinculante y sus componentes.

Bibliografía

Abramo, L. (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2012), *Nacidos libres e iguales: orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos* (HR/PUB/12/06), Nueva York.
Bailey, R. (2011), *Growing a better future: food justice in a resource-constrained world*, Cowley, Oxfam International.
Berlinski, S. y N. Schady (eds.) (2015), *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
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.
CAN (Comunidad Andina) (2011), "Declaración del VII Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social (CADS)" (SG/di 956), Lima, 6 de julio.
___(2010), *Agenda estratégica de la Comunidad Andina*: *principios orientadores y Agenda Estratégica Andina*, Lima, febrero.
CARICOM (Comunidad del Caribe) (2017), "Comuniqué: Thirty-Eighth CARICOM Heads of Government Meeting", 7 de julio [en línea] https://caricom.org/cochog/view/communique-thirty-eighth-caricom-heads-of-government-meeting.
___(2014), *Strategic Plan for the Caribbean Community 2015-2019: Repositioning CARICOM*, Turkeyen, julio.
Castel, R. (2014), "Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 72, Nº extra 1, junio.
Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales,* Nº 224, (LC/TS.2017/40), 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*, Nº 20, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo.
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).
CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2017), "Declaración Ministerial de la CELAC sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural", San José, 13 de diciembre [en línea] https://celac.rree.gob.sv/wp-content/uploads/2018/04/Declaración-y-Plan-de-Acción-IV-Reunión-Ministerial-de-Agricultura-Familiar-y-Desarrollo-Rural.pdf.
___(2014a), "Plan de Acción de la CELAC 2014" [en línea] https://celac.rree.gob.sv/documento-oficial/plan-de-accion-de-la-celac-2014-la-habana-cuba-28-y-29-de-enero-de-2014/.
___(2014b), *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025*, Santiago.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
___(2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
___(2018c), *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.
___(2018d), *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036* (LC/TS.2017/77/Rev.2), Santiago.
___(2018e), *Informe de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017* (LC/CDS.2/4/Rev.1), Santiago.
___(2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
___(2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
___(2017c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
___(2017d), *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago.
___(2017e), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
___(2017f), "Mujeres: las más perjudicadas por el desempleo", *Notas para la Igualdad*, Nº 22, Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
___(2017g), "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.

___(2017h), *Informe de la 55a Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago, 25 y 26 de mayo de 2017* (LC/MDM.55/4), Santiago.
___(2017i), *Informe de la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016* (LC/MDS.1/3), Santiago, 15 de marzo.
___(2017j), *Informe de la Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016* (LC/CRM.13/6), Santiago, 17 de febrero.
___(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.
___(2016c), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
___(2016d), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686(CRM.13/3)), Santiago.
___(2016e), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
___(2016f), *Informe de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015* (LC/L.4170), Santiago, 17 de mayo.
___(2015a), "Cambio climático y actividades agropecuarias en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.689), Santiago.
___(2015b), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1), Santiago.
___(2015c), *Report of the Caribbean Conference on Ageing, Elder Abuse and the Rights of Older Persons* (LC/CAR/L.488), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, 22 de diciembre.
___(2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
___(2014b), *Manual para la evaluación de desastres* (LC/L.3691), Santiago.
___(2014c), *Informe de la Primera Reunión de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, 9 y 10 de junio de 2014* (LC/L.3876), Santiago, 12 de agosto.
___(2014d), *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 15 a 18 de octubre de 2013* (LC/L.3789), Santiago, 12 de marzo.
___(2014e), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2604), Santiago.
___(2014f), *Informe de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014. Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013* (LC/L.3774), Santiago, 6 de febrero.
___(2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
___(2012), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
___(2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
___(2010b), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
___(2010c), "Consenso de Brasilia", *Informe de la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010* (LC/L.3309), Santiago, 1 de abril.
___(2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
___(2008), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.
___(2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago.
___(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago.
Cheung, C. (2013), "Public policies that help foster social inclusion", *Social Indicators Research*, vol. 112, N° 1 [en línea] http://www.jstor.org/stable/24719172.
Comisión de las Comunidades Europeas (2003), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción en favor de la inclusión social (2003-2005)*, Bruselas.
Conferencia Regional sobre Migración (2017a), "Declaración Especial de la Conferencia Regional sobre Migración Respecto al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular" [en línea] http://portal.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Finales/declaracion_especial_pmm-crm-29-11-2017.pdf.
___(2017b), "XXII Conferencia Regional sobre Migración (CRM): 'Mujeres migrantes'", San José [en línea] http://rcmvs.org/sites/default/files/Documentos%20Finales/xxii_crm_declaracion_viceministerial_final_esp.pdf.
Cotlear, D. (ed.) (2011), *Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
De Haan, A. (1998), "'Social exclusion': an alternative concept for the study of deprivation?", *IDS Bulletin*, vol. 29, N° 1.
Espejo, A. y C. Robles (2018), "El trabajo infantil en América Latina y el Caribe: una trampa para la igualdad", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), en prensa.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2014), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, 2014. Objetivos de Desarrollo del Milenio: región logró la meta del hambre*, Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Fernández, A. y R. Martínez (2017), *El costo de la doble carga de malnutrición: impacto social y económico: síntesis del estudio piloto en Chile, Ecuador y México*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Fernández, A. y otros (2017), "Impacto social y económico de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Forrest, R. y A. Kearns (2001), "Social cohesion, social capital and the neighbourhood", *Urban Studies*, vol. 38, Nº 12, Sage.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (1996), *Los servicios de bienestar públicos y la exclusión social: desarrollo de iniciativas orientadas al consumidor en la Unión Europea*, Dublín.

Gherardi, N. (2016), "Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar", *serie Asuntos de Género*, Nº 141 (LC/L.4262), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Habermas, J. (1999), *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.

Hallegatte, S. y otros (2017), "Unbreakable: building the resilience of the poor in the face of natural disasters", *Climate Change and Development series,* Washington, D.C., Banco Mundial.

Hopenhayn, M. (2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, Nº 73 (LC/G.2130-P), 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, Nº 1.

Levitas, R. y otros (2007), *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Bristol, Universidad de Bristol [en línea] http://www.bris.ac.uk/poverty/downloads/socialexclusion/multidimensional.pdf.

Maldonado, C. J. Martínez y R. Martínez (2018), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", inédito.

Martínez Pizarro, J., 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*, Nº 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Martínez, R. (ed.) (2017), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, Nº 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Martínez, R. y A. Fernández (2009), "El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Paraguay y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/W.260), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___(2007), "El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana", *Documentos de Proyectos* (LC/W.144/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2012), *Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)*, Asunción, junio.

Miraglia, P., R. Ochoa e I. Briscoe (2012), "Transnational organised crime and fragile states", *OECD Development Co-Operation Working Papers*, Nº WP 5/2012, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Naciones Unidas (2016a), "Nueva Agenda Urbana" (A/RES/71/256), Nueva York, 23 de diciembre.

___(2016b), *Report on the World Social Situation, 2016. Leaving no one behind: the imperative of inclusive development* (ST/ESA/362), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

___(2015a) "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.

___(2015b), "Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)" (A/RES/69/313), Nueva York, 27 de julio.

___(2013), *Report on the World Social Situation, 2013: Inequality Matters* (ST/ESA/345), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

___(2007), "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/RES/61/295), Nueva York, 10 de diciembre.

___(2006), "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" (A/RES/61/106), Nueva York, 13 de diciembre.

___(2001), *Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001* (A/CONF.189/12), Durban, 8 de septiembre.

___(2000), "Declaración del Milenio" (A/RES/55/2), Nueva York, septiembre.

___(1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995)* (A/CONF.166/9), Copenhague.

___(1993), "Declaración y Programa de Acción de Viena. Nota de la Secretaría" (A/CONF.157/23), Viena, 12 de julio.
___(1990), "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares" (A/RES/45/158), Nueva York, 18 de diciembre.
___(1989), "Convención sobre los Derechos del Niño" (A/RES/44/25), Nueva York, 20 de noviembre.
___(1979), "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" (A/RES/34/180), Nueva York, 18 de diciembre.
___(1969), "Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social" (A/RES/2542(XXIV)), Nueva York, 11 de diciembre.
___(1966a), "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (A/RES/2200(XXI)), Nueva York, 16 de diciembre.
___(1966b), "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (A/RES/2200(XXI)), Nueva York, 16 de diciembre.
___(1965), "Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial" (A/RES/2106(XX)), Nueva York, 21 de diciembre.
___(1948), "Declaración Universal de Derechos Humanos" (A/RES/217(III)), París, diciembre.
___(1945), "Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia" (DPI/511), Nueva York.
Novick, M. (2018), "El mundo del trabajo: cambios y desafíos en materia de inclusión", *serie Políticas Sociales*, Nº 228 (LC/TS.2018/2), Santiago.
OEA (Organización de los Estados Americanos) (2018), "Agenda Educativa Interamericana (Aprobada en la novena sesión plenaria, celebrada el 10 de febrero de 2017, y revisada por la Comisión de Estilo)", Washington, D. C., 7 de febrero.
___(2016), "Compromisos para el desarrollo social. Equidad e inclusión social: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas (Aprobados en la séptima sesión plenaria, celebrada el 14 de julio de 2016, y revisados por la Comisión de Estilo)", Washington, D. C., 1 de diciembre.
___(2015a), "Plan de Acción de la Carta Social de las Américas (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 16 de junio de 2015)", Washington, D. C.
___(2015b), "Prosperidad con equidad: el desafío de la cooperación en las Américas. Mandatos para la acción", Panamá, 17 de abril.
___(2015c), "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores", Buenos Aires [en línea] http://oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf.
___(2013), "Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia", La Antigua, 5 de junio.
___(2012), "Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de las Américas", Washington, D.C., 23 de mayo
___(2011), *Informe de la Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social en el ámbito del CIDI (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2011)*, Washington D.C.
___(2005), "Cuarta Cumbre de las Américas. Declaración de Mar del Plata 'Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática'", noviembre [en línea] http://oas.org/en/sedi/dsd/RiskManagement/Mandates/DeclaracionMardelPlata.pdf.
___(1999), "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", Guatemala, 7 de junio.
___(1988), "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador'", San Salvador, 17 de noviembre.
___(1948), "Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre", Bogotá.
OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas con transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyectos*, Nº 398 (LC/W.398), Santiago.
OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2012), "Declaración final. XXII Conferencia Iberoamericana de Educación", Salamanca, 6 de septiembre.
___(2011), "XXI Cumbre Iberoamericana. Declaración de Asunción", 29 de octubre [en línea] https://www.oei.es/historico/xxicumbredec.php.
___(2010a), "Declaración final de la XX Cumbre Iberoamericana: Declaración de Mar del Plata" [en línea] https://oei.es/historico/declaraciondemardelplata.php.
___(2010b), *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final*, Madrid.
OIJ (Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica) (2018), *Pacto Iberoamericano de Juventud*, Madrid [en línea] https://oij.org/wp-content/uploads/2018/07/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf.

OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2009), *Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013. Instrumento refrendado por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Estoril, Portugal, diciembre de 2009)*, Madrid.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Estimación mundial sobre el trabajo infantil y la esclavitud moderna de 2017: hoja de datos regional de las Américas*, Ginebra.

___(2016), *La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

___(2014a), *Las Américas ante los retos del siglo 21: empleo pleno, productivo y trabajo decente. Informe del Director General*, Lima, octubre.

___(2014b), "Declaración de Lima", 18ª Reunión Regional Americana, Lima, 16 de octubre.

___(2012), "Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)", Ginebra, 14 de junio.

___(2010), "Conclusiones de la Reunión Regional", diciembre [en línea] https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_150087.pdf.

___(2009), *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009*, Ginebra.

___(2008), *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008*, Ginebra.

___(2006), "Conclusiones", Decimosexta Reunión Regional Americana, mayo [en línea] http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_071490.pdf.

___(1999a), *Memoria del Director General: trabajo decente*, 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1 a 17 de junio.

___(1999b), "Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182)", Ginebra, 17 de junio.

___(1989), "Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)", Ginebra, 27 de junio.

___(1982), "Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1982 (núm. 157)", Ginebra, 21 de junio.

___(1975), "Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143)", Ginebra, 24 de junio.

___(1973), "Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138)", Ginebra, 26 de junio.

___(1958), "Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111)", Ginebra, 25 de junio.

___(1952), "Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102)", Ginebra, 28 de junio.

___(1951), "Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100)", Ginebra, 29 de junio.

___(1949), "Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98)", Ginebra, 1 de julio.

___(1948), "Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87)", Ginebra, 9 de julio.

___(1944), "Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)", Ginebra.

___(1935), "Convenio sobre la Conservación de los Derechos de Pensión de los Migrantes, 1935 (núm. 48)", Ginebra, 22 de junio.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017a), *Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030: un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región* (CSP29/6, Rev. 3), Washington, D.C., 25 de septiembre.

___(2017b), "Resolución CSP29.R3. Política sobre Etnicidad y Salud", Washington, D.C.

___(2017c), "Resolución CSP29.R4. Plan de Acción para el Fortalecimiento de las Estadísticas Vitales 2017-2022", Washington, D.C.

___(2013), "Estrategia y Plan de Acción para la Salud Integral en la Niñez", Washington, D.C.

ORAS-CONHU (Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue) (2014), "Política Andina de Salud Intercultural", Lima.

___(2010), *Política Andina en Salud para la Prevención de la Discapacidad y para la Atención, Habilitación/Rehabilitación Integral de las Personas con Discapacidad*, Lima.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), "Declaración de Santo Domingo. VIII Foro Ministerial para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Santo Domingo 1 de octubre – 1ro de noviembre, 2016" [en línea] http://do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/odh/publicaciones/pnud_do_dclrSD.pdf.

Ramos, C. (2009), "La OIT a sus 90 años: si quieres la paz cultiva la justicia", inédito.

Rico, M. N. y C. Robles (2016), "Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad", *serie Asuntos de Género*, Nº 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rodgers, G. (2002), "El trabajo decente como una meta para la economía global", *Boletín CINTERFOR*, Nº 153, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).

Rofman, R., V. Amarante e I. Apella (eds.) (2016), *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI* (LC/L.4121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial.

Salazar, J. M. (2017), "La metamorfosis del trabajo", *Robot-lución: el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*, Revista Integración y Comercio, vol. 21, Nº 42, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2016a), "IX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Cartagena de Indias, Colombia 2 y 3 de mayo de 2016", mayo [en línea] https://segib.org/wp-content/uploads/DECLARACION-MINISTROS-DE-TRABAJO-Y-SS-2016-E.pdf.

(2016b), "Declaración de Cartagena de Indias 'Juventud, emprendimiento y educación'", 29 de octubre [en línea] https://segib.org/wp-content/uploads/Declaracion-de-Cartagena-de-Indias-V.F-E.pdf.

(2005), "Declaración de Salamanca" [en línea] https://segib.org/wp-content/uploads/Declaracion%20de%20Salamanca.pdf.

Sen, A. (2001), "Exclusion and inclusion", documento presentado en la conferencia Including the Excluded, organizada por South Asians for Human Rights, Nueva Delhi, 11 a 12 de noviembre.

SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2018), *Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva (ARIPSIP) 2018-2030*, San Salvador.

Sojo, A. (2017), "La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad?", *Pensamiento Iberoamericano*, tercera época, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), febrero.

Soto, H. y D. Trucco (2015), "Inclusión y contextos de violencia", *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, Nº 137 (LC/G.2647-P), D. Trucco y H. Ullmann (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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*, Australian Council of Social Service.

Tromben, V. (2016), "Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe", *serie Políticas sociales*, N° 219 (LC/L.4245), 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, Nº 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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).

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2017a), *Inequidad en los logros de aprendizaje entre estudiantes indígenas en América Latina: ¿Qué nos dice TERCE?*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).

(2017b), *Declaración de Buenos Aires. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe* [en línea] http://unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Declaracion-de-Buenos-Aires-ES-2017.pdf.

(2017c), *Reporte. E2030: Educación y Habilidades para el Siglo XXI: Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, 24 y 25 de enero 2017*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).

(2016), *Inequidad de género en los logros de aprendizaje en la educación primaria: ¿Qué nos puede decir TERCE?*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).

Vargas, L. H. (2015), "Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Whelan, B. y C. Whelan (1995), "In what sense is poverty multidimensional?", *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, G. Room (ed.), Bristol, The Policy Press.

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org