

# Introducción

El documento *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2016a) fue presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Lima en noviembre de 2015. En él se hizo un balance de diversos aspectos del desarrollo social en la región en el último decenio, en particular la evolución de la pobreza y la distribución de los ingresos, el mercado laboral y algunos aspectos relacionados con la salud, la educación y la protección social. Asimismo, se definieron algunos lineamientos centrales de política pública para superar la pobreza y las desigualdades, como la promoción del trabajo decente y de los sistemas de protección social con enfoque de derechos. A su vez, se presentaron recomendaciones para avanzar en la consolidación de las políticas sociales y su transformación de políticas de gobierno en políticas de Estado, y en fortalecer la institucionalidad para el desarrollo social, incluido su financiamiento.

Tanto en el documento como en los debates llevados a cabo durante la Conferencia —en la cual ministros, ministras y altas autoridades de desarrollo social presentaron la experiencia de sus países— se enfatizaron los importantes (aunque heterogéneos) avances en la materia alcanzados en la región. Entre ellos, la disminución significativa de la pobreza, la indigencia y la vulnerabilidad a ambas situaciones; la reducción de la desigualdad del ingreso; las mejoras del mercado de trabajo, en particular la disminución del desempleo y de la informalidad, el aumento del salario mínimo, de los ingresos laborales y de la participación laboral de las mujeres; los progresos en materia de salud (entre los que se destaca la disminución de la mortalidad infantil) y de educación (como los avances hacia la universalización de la educación primaria, la ampliación de la matrícula y la conclusión de la educación secundaria).

Esos avances ocurrieron en un contexto político caracterizado por la prioridad destacada que los Gobiernos de los países de la región dieron a los objetivos de desarrollo social y a la promoción de políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo —de carácter redistributivo e incluyente—, y por una mayor comprensión de la importancia del enfoque de derechos y del rol del Estado y de las políticas públicas para garantizar a todos y todas el goce efectivo de esos derechos. En un contexto económico favorable, los países expandieron, aunque con ritmos y en magnitudes diferentes, la recaudación y la capacidad fiscal y ampliaron la inversión social en educación, salud y protección social. Sin embargo, en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe también se llamó la atención sobre los grandes desafíos que persistían en la región con respecto a la superación definitiva de la pobreza, la reducción significativa de las desigualdades, la afirmación del enfoque de derechos y la universalización de la educación, la salud y la protección social y el acceso al trabajo decente. Esos desafíos hoy se vuelven más relevantes, en primer lugar, por la difícil coyuntura económica que atraviesa la región, en la que ya se notan señales de deterioro del mercado laboral, con previsibles consecuencias en la pobreza y en el aumento de las restricciones fiscales para mantener los niveles de inversión y gasto social de los últimos años<sup>1</sup>; en segundo lugar, por el compromiso asumido por los Gobiernos de la región respecto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas (véase el recuadro 1).

<sup>1</sup> La tasa de desempleo en América Latina se elevó del 7,0% en 2014 al 7,4% en 2015 (CEPAL, 2016d, pág. 61). Asimismo, se estima que en 2015 la pobreza y la indigencia habrían aumentado al 29,2% y el 12,4% de la población, respectivamente, (28,2% y 11,8% en 2014) (CEPAL, 2016c).

### Recuadro 1 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la igualdad

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, y pone a las personas en el centro, promoviendo un modelo de desarrollo sostenible y haciendo un llamado a “que nadie se quede atrás” en la senda del desarrollo. En la resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”; los Estados Miembros de las Naciones Unidas expresaron su deseo de “ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad”, y se comprometieron a esforzarse “por llegar primero a los más rezagados”. Se trata de una agenda universal, integrada, con la igualdad fundada en derechos en el centro. El desafío es avanzar hacia la consecución de sus 17 Objetivos con una visión holística, buscando los vínculos críticos entre ellos y evitando elegir o priorizar unos sobre los otros.

De esta manera, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además de ser más ambiciosos que los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto de la superación de la pobreza (el Objetivo 1 es “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y la meta 1.1 es “De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema”), incluyen un Objetivo específico sobre la desigualdad, el Objetivo 10, “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”. Asimismo, el Objetivo 17 es “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo

Sostenible” mientras que la meta 17.18 propone para 2020 “[...] aument[ar] significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

En la Agenda 2030 pueden reconocerse múltiples vasos comunicantes con el cuerpo de propuestas que la CEPAL ha elaborado a lo largo de su historia, sobre todo con aquellas que han puesto a la lucha contra la desigualdad en el centro de la estrategia de desarrollo (CEPAL, 2016b). La CEPAL considera que el actual modelo de desarrollo se ha vuelto insostenible y que el consenso en torno a la Agenda 2030 plantea la necesidad de cambiar ese modelo para avanzar hacia objetivos más ambiciosos que apunten a una mayor igualdad y protección del medio ambiente (CEPAL, 2016b).

En el ámbito regional se hará un seguimiento del cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, un nuevo mecanismo creado por los representantes gubernamentales reunidos en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, realizado en la Ciudad de México en mayo de 2016. Este nuevo Foro se nutrirá de los debates, las recomendaciones y las resoluciones emanadas de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, así como de los demás órganos subsidiarios de la CEPAL.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, septiembre de 2015; y CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, 2016.

En el documento presentado por la CEPAL (2016a) en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social se afirma que varios problemas que históricamente han impedido, y que de mantenerse seguirán impidiendo, el avance de nuestras sociedades y el cumplimiento de los ODS, se asocian a una desigualdad social elevada y de carácter estructural. Para enfrentar los desafíos y seguir avanzando en el desarrollo social de la región y, en particular, en la superación de la pobreza, la indigencia y la vulnerabilidad, es fundamental hacer frente a los altos niveles de desigualdad que caracterizan a las sociedades latinoamericanas, generados, en gran medida, por la heterogeneidad estructural que caracteriza a sus economías. Para eso es necesario reconocer y profundizar el diagnóstico y la caracterización de la matriz de la desigualdad social en la región e incorporar ese análisis, en forma estructurante, al diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. En el documento presentado en la Conferencia se afirma que promover una mayor igualdad social significa, no solo contribuir a realizar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas, sino también promover un crecimiento y un desarrollo con bases más sólidas, ya que podrán utilizarse plenamente las capacidades humanas de todos y todas, y contar con una mayor y mejor participación laboral, productiva y ciudadana.

En ese documento se llama la atención, en particular, sobre algunas dimensiones determinantes en la estructuración de los patrones de desigualdad social en América Latina, más allá de los ingresos y el nivel socioeconómico, a saber: a) las desigualdades de género; b) las desigualdades étnicas y raciales; c) las desigualdades relacionadas con el ciclo de vida (especialmente en la infancia, la juventud y la vejez), y d) las desigualdades territoriales (entre las zonas rurales y urbanas y entre las distintas regiones de cada país). Se señala también que esas diversas dimensiones con frecuencia se encadenan, se entrecruzan y se potencian entre sí, afectando en forma particular a determinados grupos de población, como las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2016a).

Ese enfoque fue acogido con interés por las autoridades gubernamentales presentes en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y se reflejó en su resolución 1(I) de noviembre de 2015, en la que se instó a la Secretaría a que su agenda de investigación y asistencia técnica en el área social se concentrara en

las múltiples dimensiones de la desigualdad social (párr. 10), que profundizara el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad identificadas en el documento *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, y que informara al respecto en la Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia que se celebraría en la República Dominicana en el tercer trimestre de 2016 (párr. 11). A su vez, en la resolución 703(XXXVI) aprobada en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, realizado en mayo de 2016, los Estados miembros solicitaron a la Secretaría que su agenda de investigación y asistencia técnica en el área social se concentrara “en las múltiples dimensiones de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad, la protección social, la seguridad alimentaria y nutricional, las políticas sociales y su relación con el mercado de trabajo, la política fiscal y la institucionalidad social” (párr. 4).

Para responder a ese mandato, la CEPAL presentará en la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que se celebrará en la República Dominicana los días 31 de octubre y 1 de noviembre de 2016, el presente documento, *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, que se enmarca en los análisis y recomendaciones que figuran en los documentos de los últimos cuatro períodos de sesiones de la CEPAL<sup>2</sup>. En el capítulo I se abordan los aspectos conceptuales relacionados con la matriz de la desigualdad social, indicando que se trata de un modelo para armar, pues el documento considera algunos de los ejes y dimensiones de la desigualdad social, pero no todos; en el capítulo II se examinan las dimensiones de género, raza y etnia y sus interrelaciones; en el capítulo III se analizan las desigualdades a lo largo del ciclo de vida y en el capítulo IV aquellas que existen a nivel territorial. Por último, en el capítulo V se formulan algunas recomendaciones de política.

---

<sup>2</sup> Véase CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012b); *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014b) y *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016b).