



# La matriz de la desigualdad social: la edad como un eje estructurante de las desigualdades sociales

---

## Introducción

- A. La edad como un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social
- B. Brechas inter- e intrageneracionales
- C. La experiencia de los pueblos indígenas a lo largo del ciclo de vida:  
buscando la igualdad con enfoques diferenciados
- D. El ciclo de vida en la institucionalidad social de América Latina
- E. Comentarios finales

## Bibliografía

## Anexo III.A1



## Introducción

La desigualdad social es un fenómeno con múltiples causas y diversas manifestaciones, que va más allá del acceso a los ingresos y de su distribución. Recientemente, la CEPAL ha subrayado la importancia de identificar y analizar los ejes estructurantes de la desigualdad social que se hallan presentes en ámbitos de gran relevancia para la inclusión económica y social relacionados con el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales, como el acceso a la educación, la salud, el saneamiento, la vivienda, el cuidado, los ingresos, las oportunidades de trabajo decente, la protección social y la participación política, y que se traducen en grandes disparidades de bienestar y agencia en la vida de las personas (CEPAL, 2016a). Hacer visibles esas desigualdades ayuda a identificar la forma concreta en que las políticas públicas pueden incidir en la superación de los mecanismos de reproducción de la pobreza y avanzar hacia la igualdad.

En América Latina, el estatus socioeconómico, el género, la condición étnico-racial, el territorio y la edad son ejes estructurantes de la desigualdad social que se potencian entre sí. Cada uno de ellos tiene raíces históricas particulares y se expresa a través de distintas formas y mecanismos. La acumulación e interacción de las desigualdades relacionadas con cada uno de estos ejes crea un complejo esquema de relaciones sociales en el que las discriminaciones múltiples 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). Estos mecanismos de discriminación también se asientan en los estereotipos que existen en diversos ámbitos de la vida social y permean las propias instituciones, que los reproducen.

Este capítulo tiene por objeto retomar el concepto de la matriz de la desigualdad social, tal y como se presentó en el documento *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (CEPAL, 2016a), y avanzar en el análisis de la edad como uno de sus ejes estructurantes. Se examinarán las brechas inter- e intrageneracionales de cada etapa (infancia y adolescencia, juventud, adultez y vejez) en dimensiones relacionadas con la educación, el trabajo y la protección social, tres ámbitos clave para la doble inclusión, social y económica. El capítulo se estructura en cuatro secciones. En la sección A se plantea una reflexión conceptual sobre el tema. En la sección B se presentan ejemplos de brechas en indicadores decisivos para el desarrollo en cada etapa del ciclo de vida y se identifican eslabones críticos desde el punto de vista de las brechas intrageneracionales en los que interactúan la etapa del ciclo de vida y otros ejes de desigualdad, así como las brechas intergeneracionales. En la sección C se analiza la situación específica de los pueblos indígenas a lo largo del ciclo de vida y en la sección D se ofrece un panorama de la institucionalidad social dedicada a segmentos de población en las principales etapas del ciclo de vida.

## A. La edad como un eje estructurante de la matriz de la desigualdad social

---

La edad es un eje que determina la distribución del bienestar y el poder en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles. La perspectiva del ciclo de vida constituye una orientación teórica para estudiar las distintas etapas por las que atraviesan progresivamente las personas a lo largo de su vida, como resultado de la interacción de factores biológicos, relacionales y sociales (Carr, 2009). Esta perspectiva permite realizar un análisis que no solo considera la edad y su interacción con otros ejes estructurantes de la desigualdad, sino que además ayuda a identificar el encadenamiento de las desigualdades en cada etapa de la trayectoria de vida de las personas y los nudos críticos que, en esas distintas etapas, contribuyen a reproducir la desigualdad social.

---

La edad es un determinante subyacente de la organización social de instituciones como la familia o las estructuras de la educación y el trabajo. Es un eje que determina la distribución del bienestar y el poder en la estructura social, así como una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles (CEPAL, 2016a). Numerosas leyes y políticas definen derechos sobre la base de la edad, tanto explícitamente a través de reglas estructuradas, como de juicios implícitos sobre la naturaleza de los distintos períodos de la vida. De forma similar, las instituciones sociales —como la escuela— cumplen una función importante a la hora de estructurar el tiempo, la secuencia de eventos y las transiciones que las personas experimentan a lo largo de la vida. A nivel individual, las personas organizan su vida y sus expectativas según momentos o fases determinadas por la edad. Así, la edad moldea las interacciones de la vida cotidiana a partir de las expectativas de los individuos involucrados (Settersten Jr., 2003). En nuestra sociedad, la comprensión normativa de la edad puede operar como un criterio importante de discriminación: existen estereotipos y prejuicios basados en la edad que se manifiestan en ámbitos como la salud y el trabajo. La edad suele ser uno de los determinantes para el pleno goce de los derechos civiles y políticos (por ejemplo, se define una mayoría de edad necesaria para poder votar o presentarse como candidato en las elecciones). Más allá de considerar la edad como una variable explicativa de la desigualdad, la perspectiva del ciclo de vida identifica etapas particulares que se caracterizan por determinadas oportunidades, desafíos y riesgos.

La perspectiva del ciclo de vida constituye una orientación teórica para estudiar las distintas etapas por las que atraviesan progresivamente las personas a lo largo de su vida, desde que nacen hasta que mueren, y resulta de la interacción entre factores biológicos, relacionales y sociales (Carr, 2009). Esta perspectiva permite realizar un análisis que no solo considera la edad y su interacción con otros ejes estructurantes de la desigualdad, sino que además contribuye a identificar el encadenamiento de las desigualdades en cada etapa de la trayectoria de vida de las personas y los nudos críticos que, en esas distintas etapas, contribuyen a reproducir la desigualdad social. Tradicionalmente, se distinguen cuatro etapas básicas del ciclo de vida: la infancia y adolescencia, la juventud, la adultez y la vejez (Cecchini y otros, 2015)<sup>1</sup>. Finalmente, es necesario enfatizar que en estas etapas también hay divisiones internas muy

---

<sup>1</sup> Cabe mencionar que no existen definiciones etarias estandarizadas para estas categorías, que en algunos casos se traslapan. Por ejemplo, si bien la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989) define la infancia hasta los 17 años completos, la juventud frecuentemente se define a partir de los 15 años. Además de la dificultad de delimitar las etapas por edad desde un punto de vista conceptual, su significado varía según el contexto del que se trate, ya que es una construcción social. En tiempos recientes también se ha observado una postergación o una extensión de las etapas, por ejemplo, de la juventud, más allá de los rangos etarios tradicionalmente considerados como propios de esa etapa.

importantes que presentan grandes diferencias entre sí: se distingue entre primera infancia, pubertad, adolescencia y adultos jóvenes, en las etapas más tempranas, del mismo modo que existen importantes diferencias dentro de la población de personas mayores. La complejidad del diseño de políticas con un enfoque del ciclo de vida implica tomar en serio todas estas consideraciones.

La relación entre desigualdad y ciclo de vida requiere distinguir entre tres tipos de estratificación: i) en las distintas etapas del ciclo de vida, ii) a lo largo del ciclo de vida y iii) en las distintas etapas del ciclo de vida en diferentes contextos socio-históricos. La estratificación en las distintas etapas del ciclo de vida se relaciona con la forma en que las instituciones y los sistemas de distribución de recursos —como el Estado, el mercado y la familia— generan procesos de diferenciación social entre grupos de la población en virtud de la etapa de vida en la que se encuentran. Este principio de estratificación etaria es una base importante para la diferenciación social y la desigualdad, dado que las instituciones políticas y económicas pueden asignar recursos de forma asimétrica a los diferentes grupos etarios de la sociedad. A su vez, los diferentes grupos etarios también tienen diferentes pesos y capacidades de negociación, por lo que puede afirmarse que existe una compleja economía política de raíz etaria en la definición de prioridades de políticas y de asignación de recursos. Las ventajas o desventajas relacionadas con la fase del ciclo de vida se manifiestan en brechas de desigualdad entre grupos de edad, que en este capítulo se denominan “brechas intergeneracionales”<sup>2</sup>.

Además de las desigualdades entre las personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida en un momento dado, también se observan amplias brechas entre las personas situadas en la misma etapa del ciclo de vida, en particular en función de los ejes ya identificados (estatus socioeconómico, género, condición étnico-racial y territorio). Estas brechas intrageneracionales tienen consecuencias posteriores. La estratificación en las distintas etapas del ciclo de vida se refiere a la dimensión longitudinal de la desigualdad y alude al proceso de diferenciación o heterogeneidad que se despliega a lo largo del ciclo de vida de un individuo como consecuencia de trayectorias de desigualdad socialmente estructuradas (O’Rand, 1995). Este enfoque introduce la importancia de pensar en la desigualdad como el resultado de procesos que se desenvuelven en el tiempo como el producto acumulativo de decisiones, carencias, ventajas, eventos y experiencias que se articulan con los arreglos institucionales y el contexto social y económico (Gibbs y Eaton, 2014).

El foco en la acumulación de ventajas y desventajas a lo largo del ciclo de vida supone una perspectiva en que las desigualdades, en sus etapas iniciales, tienden a amplificarse con el paso del tiempo como consecuencia de la estructura temprana de oportunidades y el comportamiento individual determinado por esta (Dewilde, 2003; O’Rand, 1996). Esto implica que las desigualdades iniciales, combinadas con estructuras desiguales de oportunidad y las circunstancias históricas y sociales del entorno, afectan la posibilidad de las personas de adquirir capacidades y acumular recursos a lo largo del ciclo de vida. También supone que la diferenciación social es una función creciente de la edad, en tanto que esta refleja las experiencias acumulativas de los miembros de una cohorte a lo largo del tiempo, estructurando diferentes trayectorias de vida (O’Rand, 1995). Así, diversos estudios empíricos muestran que las desigualdades de ingresos (Deaton y Paxson, 1998) y relacionadas con la salud (Halliday, 2009; Jones,

La relación entre desigualdad y ciclo de vida requiere distinguir entre tres tipos de estratificación: i) en las distintas etapas del ciclo de vida, ii) a lo largo del ciclo de vida y iii) en las distintas etapas del ciclo de vida en diferentes contextos socio-históricos. La estratificación en las distintas etapas del ciclo de vida se relaciona con la forma en que las instituciones y los sistemas de distribución de recursos —como el Estado, el mercado y la familia— generan procesos de diferenciación social entre grupos de la población en virtud de la etapa de vida en la que se encuentran.

<sup>2</sup> La dimensión intergeneracional de la desigualdad puede ser sincrónica o diacrónica. Lo sincrónico se refiere a las disparidades entre personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida en un mismo punto en el tiempo (por ejemplo, el nivel de desempleo entre personas jóvenes y adultas en el momento actual). El carácter diacrónico de la desigualdad intergeneracional, por su parte, se refiere a las disparidades entre personas situadas en diferentes etapas del ciclo de vida en dos puntos distintos del tiempo (por ejemplo, el nivel de desempleo entre las personas jóvenes y adultas en dos momentos distintos del tiempo). En este capítulo, se hace especial hincapié en las brechas intergeneracionales de índole sincrónicas.

Mitchel y Goza, 2014) aumentan conforme aumentan las cohortes de edad, y que las desigualdades en los ingresos y la riqueza provienen, en gran medida, de las diferencias en las condiciones iniciales, y no solo de las crisis experimentadas a lo largo del ciclo de vida (Huggett, Yaron y Ventura, 2011)<sup>3</sup>.

## B. Brechas inter- e intrageneracionales

---

Cada etapa del ciclo de vida presenta oportunidades, desafíos y riesgos específicos. En esta sección se plantea una reflexión sobre esas distintas etapas y se profundiza en el examen de los múltiples ejes de la desigualdad social, con énfasis en la interacción entre edad, género, territorio y condición étnico-racial, de especial relevancia en tres dimensiones centrales de la inclusión económica y social: la educación, el trabajo remunerado y la protección social.

---

### 1. Infancia y adolescencia: partiendo de condiciones disímiles

Todos los niños y niñas nacen con los mismos derechos inalienables, consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos. No obstante, no todos logran ejercer esos derechos, ya que su goce efectivo está muy condicionado por su lugar de nacimiento, la situación socioeconómica de sus familias, su sexo, su condición étnico-racial, su situación de discapacidad y otros factores. Por lo tanto, desde el punto de vista del desarrollo humano, la infancia, y en particular la primera infancia, es una etapa de especial relevancia: es durante este período que se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo, afectivo y social de las personas (CEPAL, 2016a). Por una parte, es una etapa en la cual convergen factores de riesgo en áreas tan sensibles para el desarrollo como la salud y la nutrición, la estimulación temprana y la educación, así como la posibilidad de crecer y desenvolverse en entornos familiares y comunitarios seguros. Por otra parte, la vulneración de los derechos en esta etapa puede tener efectos profundos y perdurables para el bienestar actual y para las posibilidades futuras de desarrollo. La especial vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes se debe a diversos factores, entre ellos su alto nivel de dependencia de otros (en particular de sus familias) para asegurar su bienestar y un nivel adecuado de desarrollo físico, intelectual y emocional. Esta también está vinculada con su invisibilidad como sujetos de derechos y actores políticos.

En nuestra región, la posibilidad de sobrevivir en los primeros años de vida y de acceder al bienestar, al goce de derechos y a un entorno adecuado no es la misma si se nace niño o niña; no es lo mismo nacer niña en la sierra andina que nacer niña en la costa; no es lo mismo una niña indígena o afrodescendiente que una niña “blanca”. Con cada una de estas diferenciaciones se produce una serie de escenarios de posible discriminación y exclusión multidimensional que marcan las experiencias, trayectorias y oportunidades de desarrollo de los niños.

---

<sup>3</sup> Aunque en lo sucesivo se enfatizan estos últimos aspectos, es decir, las desigualdades inter- e intrageneracionales, conviene mencionar que la perspectiva del ciclo de vida también permite evidenciar desigualdades entre las etapas del ciclo de vida en diferentes contextos socio-históricos (por ejemplo, entre la experiencia de ser adolescente en la actualidad y lo que ello implicaba cinco décadas atrás). Esta aproximación enfatiza cómo el momento y contexto socio-histórico genera diferentes niveles de bienestar y de oportunidades de desarrollo para las personas (Erikson y Goldberg, 2002; OCDE, 2010).

En las últimas décadas, la región ha logrado notables avances en el bienestar de la población infantil mediante mejoras en indicadores clave, como la tasas de mortalidad en la niñez y la desnutrición crónica, en particular entre la población que vive en condiciones de pobreza (UNICEF, 2016). No obstante, aún persisten grandes brechas en dimensiones cruciales para el desarrollo de la primera infancia, que a su vez están marcadas por los ejes de desigualdad a los que se hizo referencia, como se verá a continuación.

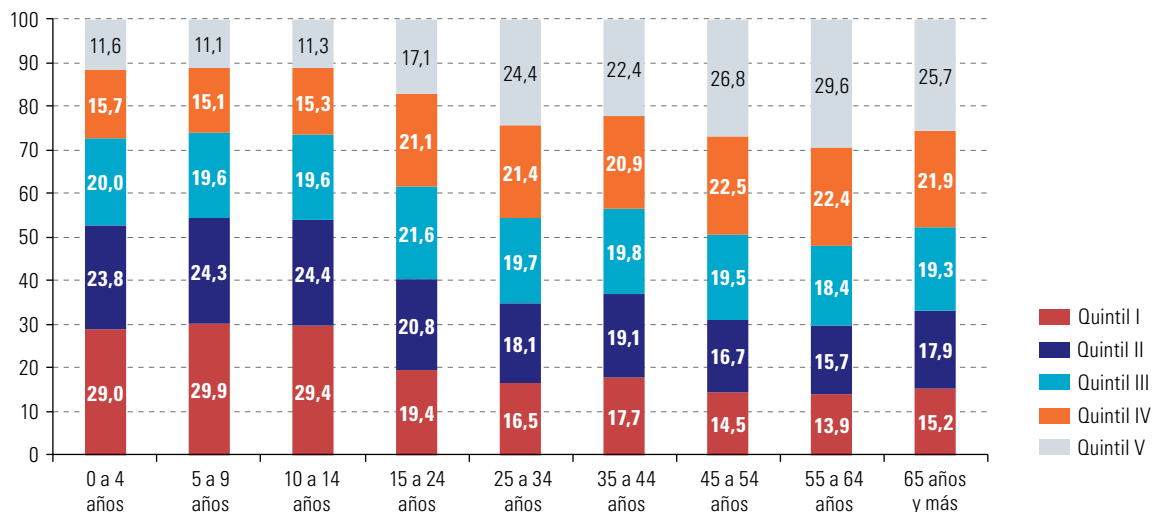
### a) La pobreza durante la infancia y a lo largo del ciclo de vida

La pobreza en la infancia es especialmente crítica por el mayor nivel de dependencia, la falta de autonomía y la elevada vulnerabilidad de los niños y las niñas frente a las condiciones económicas y sociales de su entorno y de sus familias. La pobreza infantil se expresa en la privación de condiciones materiales y servicios básicos para el desarrollo integral, en la exclusión del ejercicio pleno de los derechos, en la negación de la dignidad y en la vulnerabilidad frente a los procesos de cambio y crisis económicas (Saunders y otros, 2015).

Si se compara con personas en otras etapas del ciclo de vida, se observa que los niños y niñas están sobrerrepresentados en los primeros quintiles de ingresos, es decir, en los hogares de menores recursos, lo que está asociado a la mayor prevalencia de carencias de diversos tipos, que pueden generar daños graves y persistentes a su desarrollo, con implicaciones en todo el ciclo de vida (véase el gráfico III.1). Este desequilibrio etario, que los posiciona en una situación de clara desventaja, se debe a diversos factores, entre ellos la disminución estratificada de la fecundidad y las transformaciones de las estructuras familiares. En particular, se destaca el aumento de los hogares monoparentales, que con frecuencia cuentan con el aporte económico de una sola persona adulta, por lo que la provisión simultánea de ingresos y cuidados, es decir, la conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico no remunerado, tiende a ser más dificultosa.

Gráfico III.1

América Latina (16 países): distribución de la población por quintiles de ingresos y edad, alrededor de 2014<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)



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

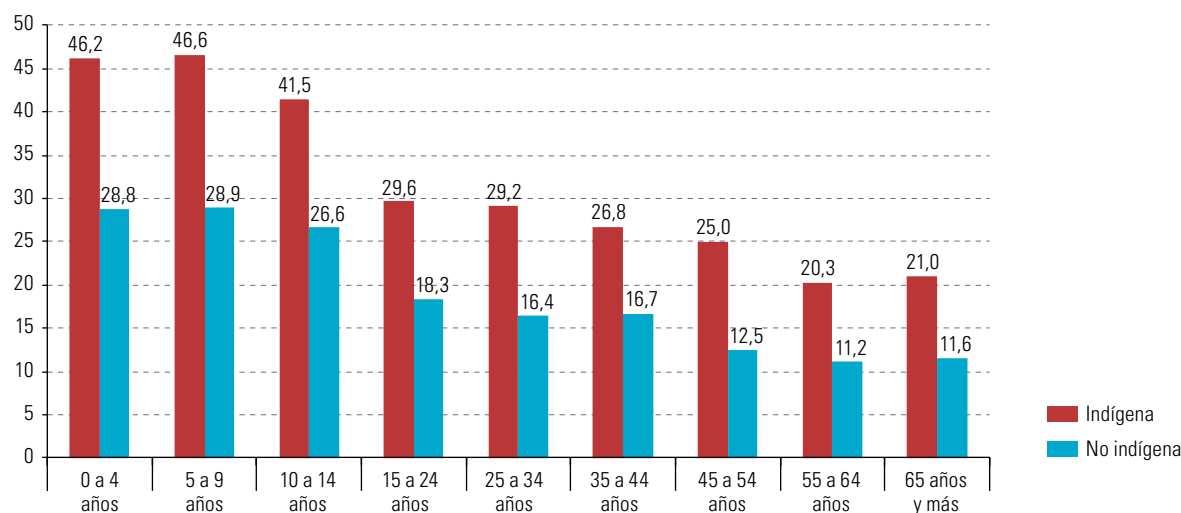
Además de las brechas de bienestar existentes entre la infancia y otras etapas del ciclo de vida, también existen notables desigualdades dentro de la propia población infantil si se consideran otros ejes de la desigualdad social, como el género, la condición étnico-racial o el territorio<sup>4</sup>.

En cuanto a la distribución de la población por quintiles de ingresos según condición étnica, se destacan dos tendencias comunes en la región, a pesar de la diversidad de situaciones nacionales (véase el gráfico III.2). En lo que se refiere a las brechas intrageneracionales (dentro de la población infantil), un porcentaje significativamente mayor de los niños indígenas se ubican en el primer quintil de ingresos en comparación con los niños no indígenas: alrededor de un 50% de los niños indígenas de 0 a 4 años y de 5 a 9 años están en el primer quintil de ingresos, en comparación con menos de un tercio de los niños no indígenas de las mismas edades. En lo relativo a las brechas intergeneracionales (entre la población infantil y la población en otras etapas del ciclo de vida), se observa una brecha de 10 puntos porcentuales o más entre los niños indígenas situados en el quintil de menores ingresos y los jóvenes y adultos indígenas (de entre 15 y 54 años) en el mismo quintil. No obstante, la brecha étnica en la representación en el primer quintil de ingresos también es marcada en la población joven y adulta. Por ejemplo, el porcentaje de personas indígenas que se ubican en el primer quintil de ingresos casi duplica la proporción de personas no indígenas en el mismo quintil en los tres tramos de edades más elevadas (45 a 54 años, 55 a 64 años y 65 años y más).

### Gráfico III.2

América Latina (7 países): personas situadas en el primer quintil de ingresos, por grupos de edad y condición étnica, alrededor de 2014<sup>a,b</sup>

(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013), el Brasil (2014), Chile (2013), el Ecuador (2014), Guatemala (2014), México (2014) y el Uruguay (2014).

<sup>b</sup> La categoría "no indígena" no incluye a los afrodescendientes.

<sup>4</sup> En este capítulo, el territorio como eje estructurante de la desigualdad social se analiza distinguiendo la zona de residencia en el ámbito rural o urbano. Si bien las manifestaciones de las desigualdades sociales a nivel de territorio se expresan de manera mucho más compleja que esta simple dicotomía, por limitaciones de datos el análisis se restringe a este aspecto.

## b) El acceso a la educación preescolar

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada por la comunidad internacional en 2015, se plantea en la meta 4.2 que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. Este objetivo también está expresado en las Metas Educativas 2021 que adoptaron los países iberoamericanos (SITEAL, 2009). Desde una perspectiva intergeneracional, la inversión en el desarrollo de capacidades en los primeros años es clave para reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida<sup>5</sup>. En este sentido, la ampliación de la cobertura de enseñanza preescolar de calidad debe ser una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad. La educación preescolar consiste en programas de la etapa inicial de la instrucción organizada, orientados a preparar a niños y niñas de 3 años y más para el entorno escolar y contribuir a la transición del hogar a la escuela. Estos programas son de suma importancia porque cumplen funciones educativas y formativas que pueden incorporar elementos de cuidado, seguridad, salud y nutrición, además de apoyar a las mujeres para que puedan hacer frente a la carga de trabajo doméstico y de cuidado y facilitar su inserción laboral (UNICEF, 2001). Cabe mencionar que un abordaje integral de las necesidades en esta etapa permite conjugar y articular acciones simultáneas en materia de salud, educación, nutrición y trato digno con importantes efectos positivos en fases posteriores, tanto a nivel individual como colectivo.

Hay desigualdades sociales que surgen al inicio de la vida y que no siempre son reversibles más adelante, como en el caso de las habilidades cognitivas y no cognitivas (Alarcón y otros, 2015). De hecho, se dispone de evidencia respecto de importantes brechas en el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas según el nivel socioeconómico de los hogares. Por ejemplo, diversos estudios han evidenciado brechas en competencias lingüísticas ya a los 3 años y han demostrado que los niños que viven en hogares pobres conocen menos palabras que los niños de estratos con mayores ingresos, lo que es una desventaja al momento de comenzar la escuela (Paxson y Schady, 2007; Schady, 2011). Este inicio precario puede afectar negativamente la trayectoria educativa de los niños más pobres y llevarlos a la desmotivación, el atraso y la repitencia escolar, así como a una eventual deserción. En contrapartida, la asistencia a una institución de educación preescolar se ha asociado con un mejor desempeño escolar posterior, independientemente del nivel socioeconómico del alumno (UNESCO, 2015; Bos, Ganimian y Vegas, 2014). Una intervención precoz en términos de cobertura y calidad, que comienza con la educación preescolar, es fundamental para evitar que estas brechas se reproduzcan y amplíen, y para que todos los niños y niñas inicien una senda escolar propicia en condiciones menos dispares.

En el acceso a la educación preescolar, no obstante, existe una gran heterogeneidad, y resultan especialmente llamativas las diferencias en asistencia entre los diferentes países de la región (véase el cuadro III.1)<sup>6</sup>. La tasa de asistencia a ese nivel escolar de los niños y niñas de 3 a 5 años varía de un mínimo del 38% en Honduras a un máximo del 86% en el Uruguay<sup>7</sup>. En cada país, dicha tasa suele ser superior en las zonas urbanas en comparación con las rurales, pero la diferencia no tiende a ser muy pronunciada, un hallazgo que coincide con algunos análisis previos (Bos, Ganimian y Vegas, 2014).

---

Desde una perspectiva intergeneracional, la inversión en el desarrollo de capacidades en los primeros años es clave para reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida. En este sentido, la ampliación de la cobertura de enseñanza preescolar de calidad debe ser una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad.

---

<sup>5</sup> Es pertinente destacar la importancia de los primeros 1.000 días de vida, el tiempo crítico que transcurre entre el nacimiento y la entrada a la educación preescolar. Las desigualdades no se juegan solo en el acceso a la educación preescolar, sino antes. El acceso a los servicios y el goce de derechos en los primeros 2 a 3 años de vida son cruciales.

<sup>6</sup> La obligatoriedad de la asistencia a una institución educativa de nivel preescolar existe en casi todos los países de la región. La edad a la que se aplica dicha obligatoriedad varía de un país a otro, pero en la mayoría de los casos se inicia a los 5 años de edad (SITEAL, 2009).

<sup>7</sup> La asistencia aproxima la cobertura de nivel preescolar.



En el cuadro III.1 también se ilustra el significativo aumento de la asistencia al nivel preescolar si solo se considera el año previo al inicio de la primaria (en la mayoría de los casos, 5 años) y el efecto positivo sobre la asistencia en países donde existe obligatoriedad para esas edades.

**Cuadro III.1**

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

País	Niños de 3 a 5 años			Niños en el año previo al inicio del nivel primario <sup>a</sup>
	Total nacional	Zona urbana	Zona rural	Total nacional
Brasil	79,1	81,0	69,2	90,2
Chile	76,6	78,3	64,3	95,8
Colombia	60,8	67,5	43,3	88,7
Costa Rica	42,6	46,6	34,6	81,7
Honduras	37,6	40,7	35,2	81,9
México	71,8	72,0	71,5	96,1
Perú	64,2	66,3	58,3	79,4
Uruguay	86,0	86,6	72,7	98,8
América Latina <sup>b</sup>	64,8	67,4	56,1	89,1

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

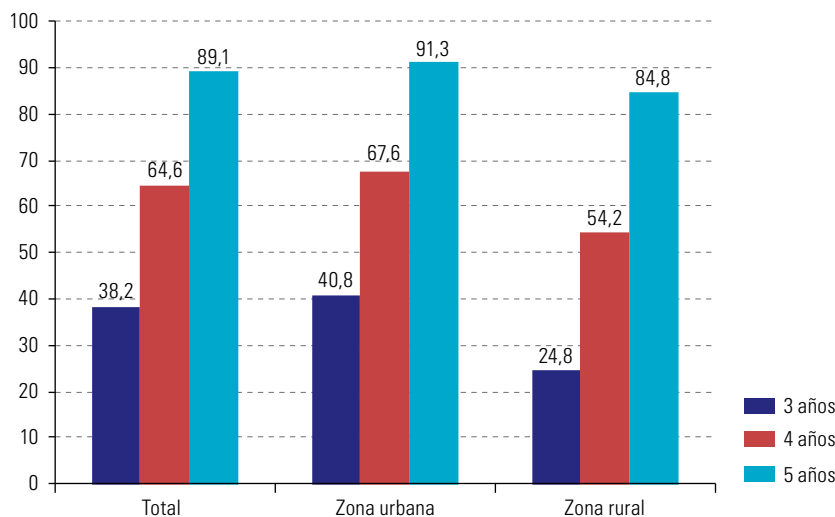
<sup>a</sup> La edad previa al inicio del ciclo primario es 5 años en todos los países considerados.

<sup>b</sup> Promedio simple de los países.

El acceso a la educación preescolar aún presenta importantes déficits en la región, y es necesario avanzar hacia la universalización de este nivel educativo, tal como se expresa en la meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para lograr esto y las Metas Educativas 2021, será necesario expandir la asistencia entre los más pequeños, que registran menores niveles de asistencia y brechas más notables entre las zonas de residencia (véase el gráfico III.3). Por ejemplo, entre los niños y niñas de 3 años, la tasa de asistencia al nivel de educación preescolar es inferior al 25% en la zona rural y del 40% en la zona urbana. Entre los niños y niñas de 5 años, los niveles de asistencia al nivel preescolar por zona de residencia convergen en niveles altos.

**Gráfico III.3**

América Latina (8 países): asistencia a la educación preescolar por edad y zona de residencia, alrededor de 2014 (En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio simple sobre la base de información del Brasil (2014), Chile (2013), Colombia (2014), Costa Rica (2014), Honduras (2013), México (2014), el Perú (2014) y el Uruguay (2014).

Otro desafío importante se refiere a la calidad de la educación preescolar, que condiciona mucho sus esperados efectos positivos. La potenciación de desigualdades sociales desde edades tempranas en América Latina está relacionada no solo con la oferta insuficiente (y muchas veces poco asequible) de educación preescolar, sino también con las notorias diferencias de calidad en la enseñanza a la que acceden los distintos grupos socioeconómicos de la población. El acceso y la calidad de la educación preescolar son temas de igualdad para la infancia en el presente y no garantizarlos implica que se está minando la igualdad en el futuro entre las personas pertenecientes a distintos estratos y territorios (Marco, 2014). Esto es fundamental para cumplir con el ODS 4 en torno a la garantía de una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y la promoción de oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, siguiendo el principio de “que nadie se quede atrás”<sup>8</sup>.

Por último, otro factor de desigualdad en las trayectorias de las personas en edades tempranas, que es negativo para el bienestar y el goce de derechos, es el trabajo infantil (véase el recuadro III.1).

### Recuadro III.1

Trabajo infantil: una grave violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes

El trabajo infantil, que aún persiste en la región, no solo obstaculiza la realización de otros derechos de niños, niñas y adolescentes (como, por ejemplo, los derechos a la educación y al tiempo libre), sino que constituye, en sí mismo, una grave violación de sus derechos (Ullmann y Milosavljevic, 2016). En reconocimiento de las profundas consecuencias negativas del trabajo infantil, 27 países de la región, junto con organizaciones sindicales y de empleadores, llevan a cabo la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, con la que se busca acelerar el ritmo de erradicación de este grave problema para lograr el cumplimiento de la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) referida a poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

Desde hace más de 20 años, los países de América Latina y el Caribe vienen realizando grandes esfuerzos para eliminar el trabajo infantil. Estos incluyen la ratificación de instrumentos internacionales —especialmente el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (Núm. 138), y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (Núm. 182), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—, la concreción de importantes adelantos en materia legislativas, el desarrollo de una base de conocimientos sobre el tema y la promoción de políticas y programas de prevención y erradicación. Esto ha llevado a una significativa reducción de la incidencia del trabajo infantil, lo que ubica a América Latina y el Caribe en una posición privilegiada para convertirse en la primera región en desarrollo libre de trabajo infantil (OIT, 2016c). Según estimaciones de la OIT (2013), el número de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en el mercado laboral bajó de 14,1 millones en 2008 a 12,5 millones en 2012, lo que equivale a una reducción de 1,6 millones de personas en esa situación. Pese a ello, la cifra aún es alarmante, y, además, en este período se constata un estancamiento en el ritmo de la reducción y un preocupante incremento del trabajo infantil peligroso, lo que alerta a los países y los exhorta a redoblar el esfuerzo para lograr su erradicación (OIT, 2013).

Como se observa en el siguiente cuadro, el Brasil, México, Perú y Colombia son los países en que, en números absolutos, el trabajo infantil es más elevado; en términos porcentuales, los países con mayor prevalencia de trabajo infantil son Haití (34%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (26%), el Paraguay (22%) y el Perú (19%). Las desigualdades que se manifiestan en los patrones de trabajo infantil incluyen disparidades de género, condición étnico-racial y zona de residencia.

Existe una marcada división del trabajo infantil por sexo: los niños y adolescentes varones presentan mayores tasas de trabajo infantil en comparación con las niñas y concentran su trabajo en las actividades productivas fuera del hogar, especialmente en la agricultura. En El Salvador, por ejemplo, el 76% del trabajo infantil es realizado por niños y adolescentes del sexo masculino, particularmente en la agricultura, ganadería y silvicultura (OIT, 2013). En contrapartida, las niñas se desempeñan, en gran parte, como trabajadoras domésticas asalariadas. En el Brasil, por ejemplo, cerca de 214.000 niños, niñas y adolescentes se dedican al trabajo doméstico y, de ellos, el 94,2% son mujeres, proporción que se mantiene entre los adultos y marca la fuerte división de género de esta ocupación.

<sup>8</sup> Otro desafío que debe enfrentarse es la resistencia cultural a institucionalizar el cuidado en las primeras etapas de la infancia en detrimento de los roles tradicionales desempeñados por las mujeres en ese aspecto.

Recuadro III.1 (conclusión)

América Latina y el Caribe (18 países): población de niños y niñas en situación de trabajo infantil y adolescente, último año disponible  
 (En números y porcentajes)

País	Edad considerada	Población aproximada	Porcentaje	Año
Argentina (área urbana)	5 a 17 años	456 207	10,6	2004
Belice	5 a 17 años	3 528	3,2	2013
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5 a 17 años	800 000	26,4	2008
Brasil	5 a 17 años	2 827 959	6,7	2014
Chile	5 a 17 años	229 510	6,9	2013
Colombia	5 a 17 años	1 019 000	9,1	2015
Costa Rica	5 a 17 años	20 896	2,1	2016
Ecuador	5 a 17 años	360 000	8,6	2012
El Salvador	5 a 17 años	144 168	8,5	2013
Guatemala	7 a 14 años	732 430	16,9	2014
Haití	5 a 14 años	815 993	34,4	2012
Honduras	5 a 17 años	328 000	12,3	2013
México	5 a 17 años	2 217 648	7,5	2015
Panamá	5 a 17 años	23 855	2,5	2016
Paraguay	5 a 17 años	416 425	22,4	2011
Perú	5 a 17 años	1 672 900	19,0	2015
República Dominicana	5 a 17 años	338 000	14,0	2014
Uruguay	5 a 17 años	68 500	9,9	2010

**Fuente:** A. Espejo, "Propuesta de implementación de modelos predictores del trabajo infantil para la orientación de acciones de políticas preventivas a nivel subnacional", *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, inédito.

Otro rasgo saliente del trabajo infantil en la región es su variabilidad a nivel del territorio y su concentración en áreas rurales, ya que gran parte de los niños y niñas se desempeña en actividades agrícolas. En el Ecuador, por ejemplo, los resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil (2013) muestran que el 71% de los niños y niñas que trabaja lo hace en la agricultura, el 21% se desempeña en el sector de servicios y el 8% trabaja en la industria.

Asociado a esto, los informes revisados dan cuenta de un elevado porcentaje de informalidad en el trabajo infantil, que se concentra, sobre todo, en el trabajo familiar no remunerado. En Guatemala, por ejemplo, más de la mitad de los niños ocupados se encuentran insertos en el sector informal y más del 95% de ellos se desempeñan como trabajadores familiares no remunerados según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de 2016. Además, en gran parte de los países, los niños y niñas en situación de trabajo infantil no reciben remuneración alguna, y aquellos que perciben algún salario se sitúan muy por debajo de los niveles legalmente establecidos en cada país.

En los informes nacionales también se menciona que el trabajo infantil y adolescente afecta en mayor proporción a las poblaciones indígenas y afrodescendientes. En el Estado Plurinacional de Bolivia, casi la mitad de los niños que están en situaciones de trabajo infantil son indígenas y muchos de ellos realizan actividades peligrosas. De modo similar, cerca del 60% de los niños y niñas de entre 5 y 13 años que realizan trabajo infantil en el Brasil son afrodescendientes.

En síntesis, el ritmo del progreso y los indicadores alcanzados generan preocupación respecto de la posibilidad de cumplir con los compromisos nacionales e internacionales, entre los que se destaca la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para lograr el ambicioso objetivo de eliminar todas las formas de trabajo infantil para 2025 se requiere acción en varias frentes, incluida la reducción de la pobreza, la mejoría del acceso, pertinencia y calidad de la educación, la generación de oportunidades de trabajo decente para los miembros adultos de la familia (hombres, mujeres y jóvenes en edad de trabajar), la promoción de la igualdad de género y de la igualdad étnico-racial, el fortalecimiento de políticas de protección social, entre otras, con especial atención a las poblaciones más vulnerables al trabajo infantil, considerando las dimensiones territoriales, de género y étnico-raciales.

**Fuente:** A. Espejo, "Propuesta de implementación de modelos predictores del trabajo infantil para la orientación de acciones de políticas preventivas a nivel subnacional", *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, inédito; H. Ullmann y V. Milosavljevic, "El uso del tiempo en la adolescencia", *Boletín Desafíos*, N° 19, Santiago, CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), agosto de 2016; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Cinco claves para acelerar la reducción del trabajo infantil en América Latina y el Caribe*, Lima, 2016 e *Informe Mundial sobre el trabajo infantil: vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*, Ginebra, 2013.

En suma, las desigualdades que se manifiestan en la etapa inicial de la vida no deben sentenciar a niños y niñas a una vida de exclusión. Son evitables si los Gobiernos se comprometen a adoptar medidas orientadas a mejorar las oportunidades para todos los niños, especialmente los más desfavorecidos (UNICEF, 2016). Para ello, es necesario que las políticas centradas en el bienestar de niñas y niños actúen sobre las desigualdades que se entrecruzan en esta etapa del ciclo de vida y que se adopten enfoques integrales que contribuyan a limitar el encadenamiento de diversas privaciones a edades tempranas. Los programas para el desarrollo de la primera infancia son la base sobre la que deben hacerse otras inversiones sociales exitosas a lo largo de la vida de un individuo, especialmente de aquellos en situación de pobreza, discriminación y exclusión. Invertir más en este ámbito es una de las maneras más eficaces de mejorar la movilidad social y reducir las desigualdades sociales (BID, 2015).

## 2. Juventud: una encrucijada para solidificar o revertir las trayectorias de exclusión

La juventud es otro período crítico en que las desigualdades sociales se pueden ensanchar o reducir, en especial para asegurar una adecuada transición a la vida laboral que permita, desde el inicio, constituir una vía hacia un mayor bienestar y una menor desigualdad (CEPAL, 2016a). Es durante esta etapa cuando se definen aspectos que marcarán la vida adulta: se espera que los jóvenes finalicen sus estudios, adquieran competencias para el trabajo, inicien una trayectoria laboral y, en muchos casos, establezcan o consoliden un núcleo familiar propio. En la realidad latinoamericana, sin embargo, muchas veces esas fases y transiciones no siguen una trayectoria lineal, sino que constituyen momentos en los que se reproduce y magnifica la desigualdad.

### a) Evolución de las brechas por condición étnica y zona de residencia en la conclusión de la secundaria

La educación es un derecho social y es fundamental para la formación de capacidades y competencias para el mundo del trabajo remunerado y la vida en general. De esta manera, actúa como una palanca para la inclusión social y económica, y para la ciudadanía y la participación en la sociedad.

El nivel educativo es uno de los determinantes más importantes de las oportunidades que una persona tendrá en términos de empleo, ingresos, salud, vivienda y otros beneficios individuales y sociales a lo largo de su vida (Espínola y Claro, 2010). Si bien casi todos los niños y niñas de 11 años se encuentran estudiando, las tasas de deserción de la educación secundaria en América Latina son un desafío vigente (Rico y Trucco, 2014). Esto indica que en la región aún prevalecen condiciones que inducen a los jóvenes de ambos sexos a no finalizar la educación secundaria, eslabón crucial para asegurar una mejor inserción laboral posterior.<sup>9</sup>

Como señalan Rico y Trucco (2014), en una sociedad compleja y globalizada como la actual, los niveles de competencia requeridos para la inclusión social son más altos y se asocian no solo a las oportunidades de integración laboral, sino también a factores relevantes para el desarrollo, como la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de ciudadanía e identidad social y el fortalecimiento de la integración y cohesión social. Es por ello que la educación secundaria hoy es fundamental para el futuro de las personas.

---

El nivel educativo es uno de los determinantes más importantes de las oportunidades que una persona tendrá en términos de empleo, ingresos, salud, vivienda y otros beneficios individuales y sociales a lo largo de su vida. Si bien casi todos los niños y niñas de 11 años se encuentran estudiando, las tasas de deserción de la educación secundaria en América Latina son un desafío vigente. Esto indica que en la región aún prevalecen condiciones que inducen a los jóvenes de ambos sexos a no finalizar la educación secundaria, eslabón crucial para asegurar una mejor inserción laboral posterior.

---

<sup>9</sup> Es importante subrayar que una de las condiciones que puede inducir a los jóvenes a desertar del sistema escolar en el nivel secundario es la segmentación en la calidad de la educación que existe en los ciclos educativos previos, particularmente en la primaria.

Además, la conclusión de la educación secundaria no solo impacta en las etapas posteriores del ciclo de vida de los adolescentes, sino que también juega un papel fundamental en relación con la transmisión de la pobreza y la desigualdad a las generaciones futuras. El nivel educativo de la madre, en particular, se ha asociado constantemente con numerosos resultados e indicadores de bienestar infantil, como la asistencia de los niños a instituciones de educación preescolar, la presencia de desnutrición y los niveles de mortalidad infantil, entre otros resultados de salud (BID, 2015), así como a la incidencia de la pobreza (CEPAL/UNICEF, 2010 y 2012). Por lo tanto, apoyar a los jóvenes para que concluyan sus estudios secundarios es una estrategia para revertir las desigualdades que se acumulan a lo largo del ciclo de vida de las personas y su transmisión a las nuevas generaciones.

En la mayoría de los países de la región, el porcentaje de jóvenes (tanto hombres como mujeres) que concluyen la educación secundaria ha aumentado (véase el gráfico III.4). El incremento en términos porcentuales ha sido particularmente notable en las localidades rurales de algunos países. En las zonas rurales del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, entre 2002 y 2014 el porcentaje de hombres de entre 20 y 24 años que había concluido la secundaria aumentó del 16,9% al 58,1% y entre las mujeres la proporción se elevó del 9,8% al 45,5%. En el Brasil, los aumentos para los jóvenes en las zonas rurales también fueron notables: del 9% al 35% para los hombres y del 13% al 44% para las mujeres. Pese a estos importantes avances en la conclusión de la educación secundaria en las zonas rurales, aún existen marcadas brechas y en la mayoría de los países los adolescentes rurales son los más rezagados.

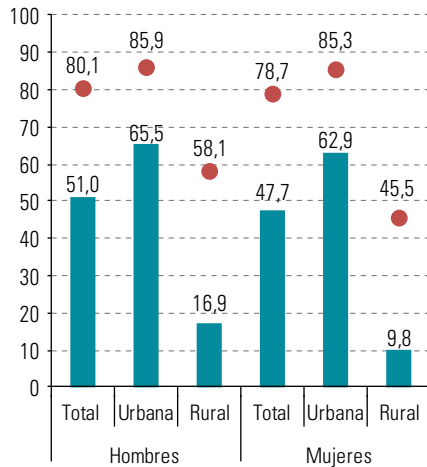
En la conclusión de la secundaria existe una importante segmentación social. Los que no concluyen esa crucial etapa de la educación tienden a experimentar múltiples formas de exclusión. Así, el porcentaje de los que no concluyen la secundaria es más acentuado entre los jóvenes de ambos sexos que pertenecen a los hogares de más bajos ingresos (CEPAL, 2016b) y aquellos que residen en zonas rurales, además de los indígenas y los afrodescendientes. Como se evidencia en el gráfico III.5, entre 2002 y 2014, en cinco países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala) se registra un notable aumento de la conclusión de la secundaria en todos los grupos considerados. Los cambios son más pronunciados entre los jóvenes indígenas (alrededor del 64% frente a alrededor del 29% de los no indígenas), justamente el grupo que registraba menores niveles de cobertura al inicio del período. Sin embargo, las brechas étnicas aún son muy notorias y cerrarlas requiere una acción dirigida.

La educación secundaria puede ser un catalizador para reducir las desigualdades sociales. No obstante, debido a las grandes diferencias en los niveles de calidad y eficiencia de la educación a la que acceden los jóvenes, existen considerables disparidades en materia de aprendizaje. Por ello, las desigualdades sociales también pueden ampliarse durante la enseñanza de nivel secundario, incluso cuando el acceso es relativamente elevado. Esto requiere una acción vigorizada en dos frentes: por una parte, es necesario ampliar la cobertura, poniendo especial atención en los grupos más excluidos, y, por la otra, resulta imperativo mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, lo que disminuirá las brechas.

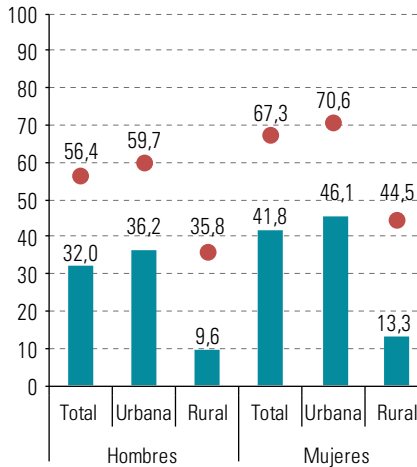
**Gráfico III.4**

América Latina (14 países): conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes de 20 a 24 años, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)

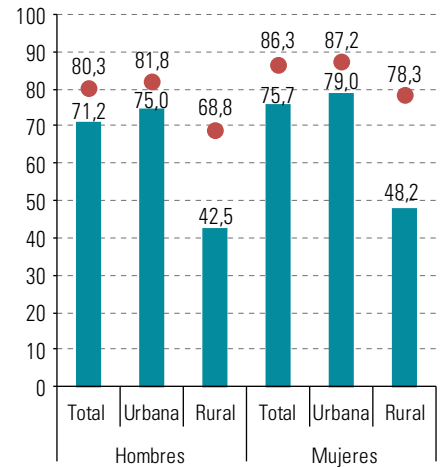
**A. Bolivia (Estado Plurinacional de)**



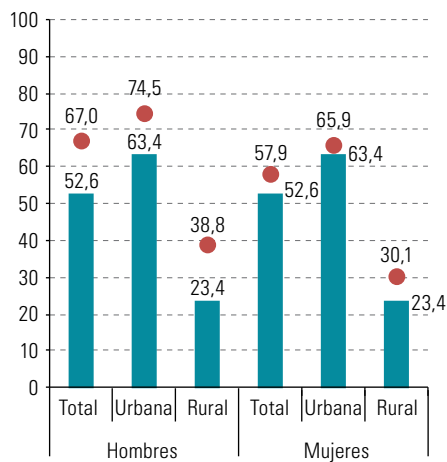
**B. Brasil**



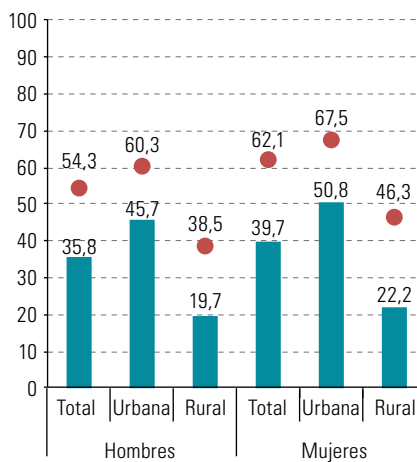
**C. Chile**



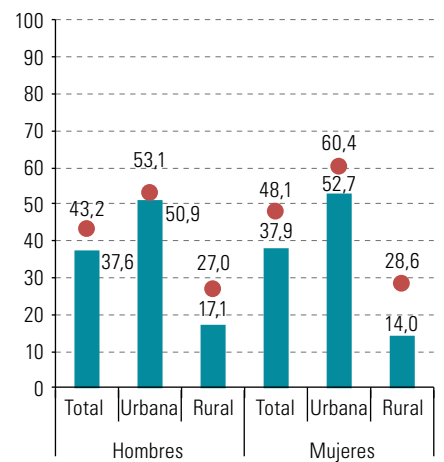
**D. Colombia**



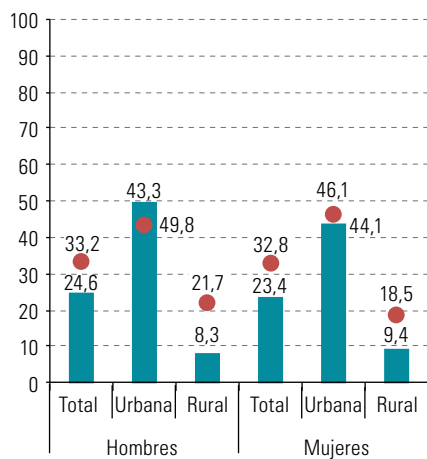
**E. Costa Rica**



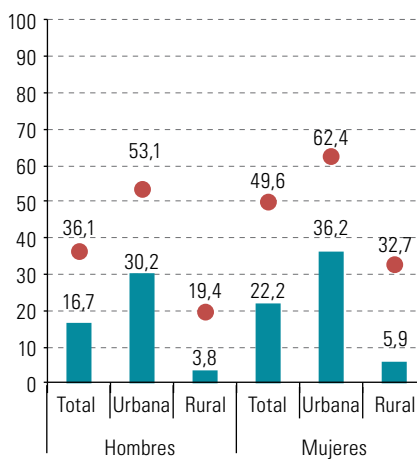
**F. El Salvador**



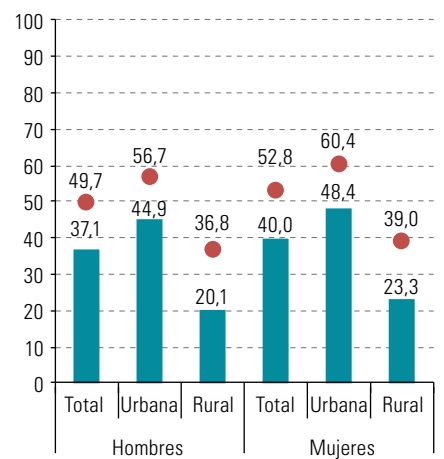
**G. Guatemala**



**H. Honduras**



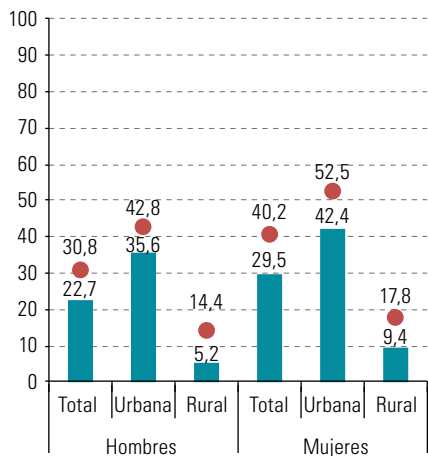
**I. México**



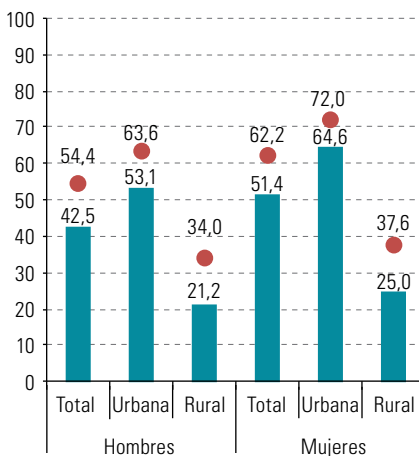
■ 2002 ● 2014

Gráfico III.4 (conclusión)

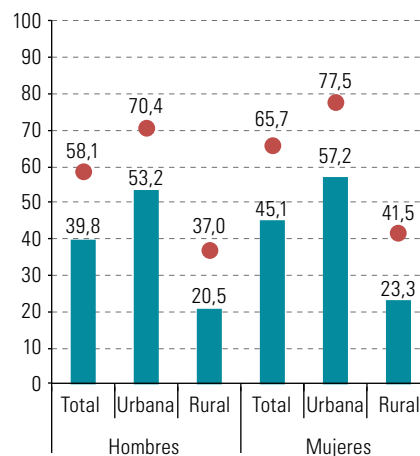
**J. Nicaragua**



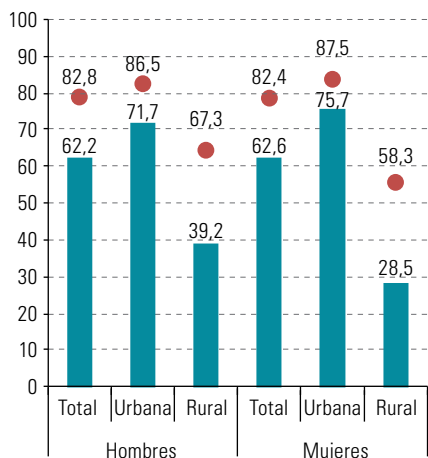
**K. Panamá**



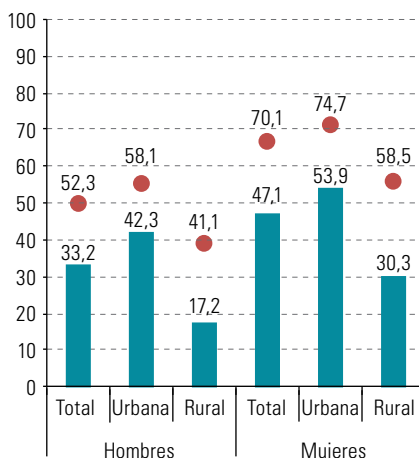
**L. Paraguay**



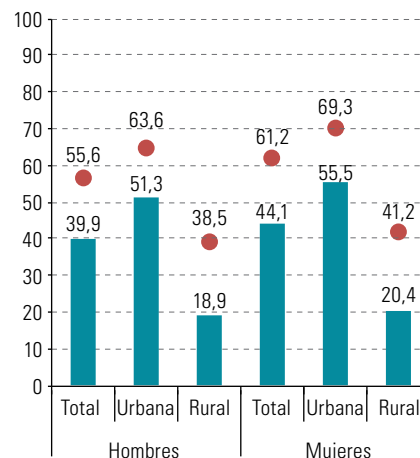
**M. Perú**



**N. República Dominicana**



**O. América Latina**



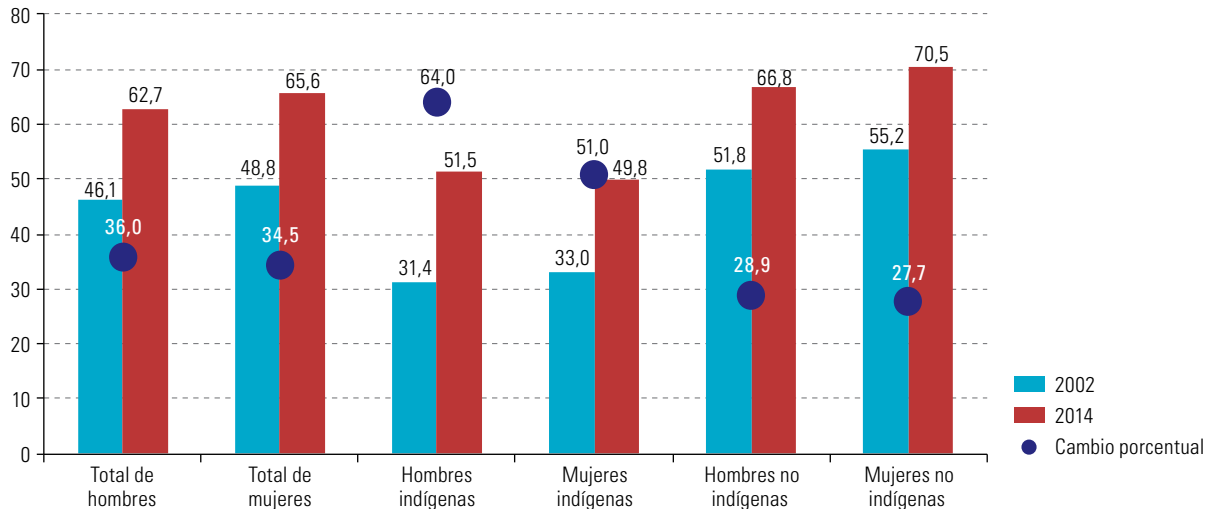
■ 2002 ● 2014

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

<sup>a</sup> Las cifras de América Latina corresponden a promedios simples de las cifras de los países.

### Gráfico III.5

América Latina (5 países): conclusión de la educación secundaria entre los jóvenes de 20 a 24 años, por sexo y condición étnica, alrededor de 2002 y de 2014<sup>a b</sup>  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio simple sobre la base de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2013), el Brasil (2001, 2014), Chile (2003, 2013), el Ecuador (2002, 2014) y Guatemala (2002, 2014).

<sup>b</sup> La categoría "no indígena" no incluye a los afrodescendientes.

### b) Jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo: un problema multidimensional

Un desafío importante para los jóvenes de la región, que obstaculiza su proceso de emancipación, es la transición de la escuela al mercado laboral. El paso de la educación al trabajo se ve obstruido tanto por las dificultades que enfrentan los jóvenes para concluir el proceso educativo y adquirir las habilidades que se requieren en el mercado laboral, como por las barreras que existen para integrarse al mercado de trabajo en condiciones adecuadas. Un grupo que genera especial preocupación, no solo en América Latina y el Caribe, sino en todo el mundo, es el de los jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo. En reconocimiento del desafío que supone estar en esta situación respecto del riesgo de marginación a largo plazo del mercado laboral y la exclusión social, y las consecuencias que esto puede tener para el conjunto de la sociedad, la meta 8.6 del Objetivo 8 de los ODS hace un llamado a los países a reducir considerablemente para 2030 el porcentaje de jóvenes que viven esta realidad.

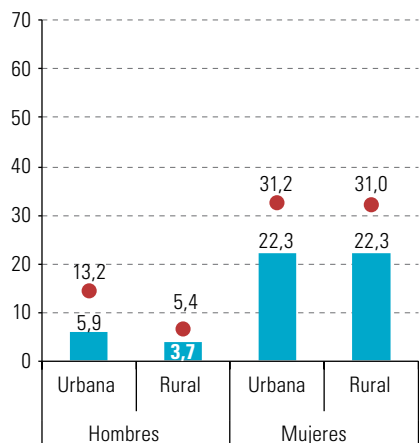
Esa situación contribuye a reproducir la desigualdad a través de las generaciones e impide a la región explotar la ventana de oportunidad que representa el bono demográfico. Sin embargo, es necesario reconocer y visibilizar la gran heterogeneidad de situaciones que existe en esa condición, que en algunos casos es más estructural y en otros es más coyuntural, y evitar la estigmatización de estos jóvenes. Ello permitirá encontrar distintas vías de política para su integración en la sociedad en mejores condiciones. Como puede apreciarse en el gráfico III.6, se trata de un grupo principalmente compuesto por mujeres, con brechas muy significativas en algunos países, un hallazgo ya identificado en otros estudios (CEPAL, 2016a; Trucco y Ullmann, 2015).



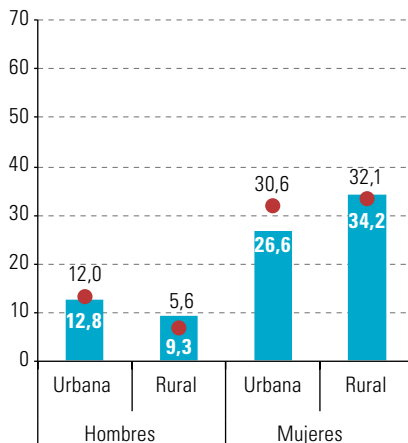
**Gráfico III.6**

América Latina (14 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)

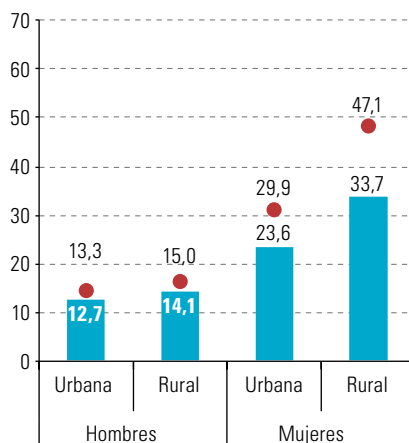
**A. Bolivia (Estado Plurinacional de)**



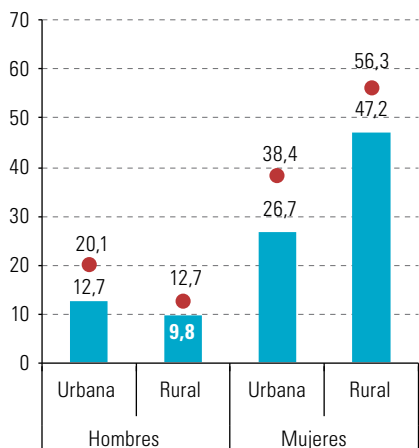
**B. Brasil**



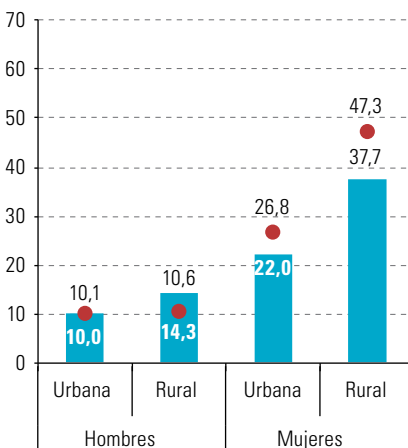
**C. Chile**



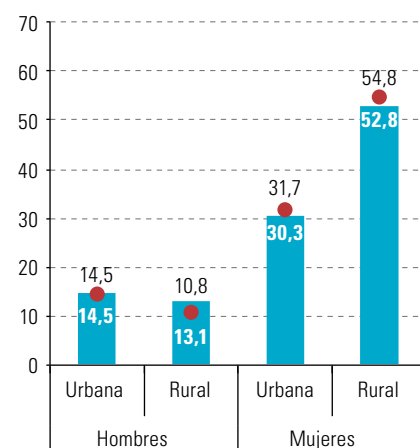
**D. Colombia**



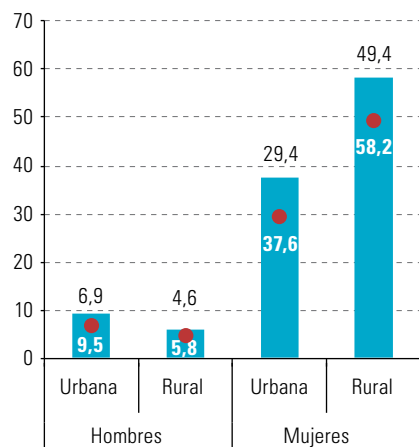
**E. Costa Rica**



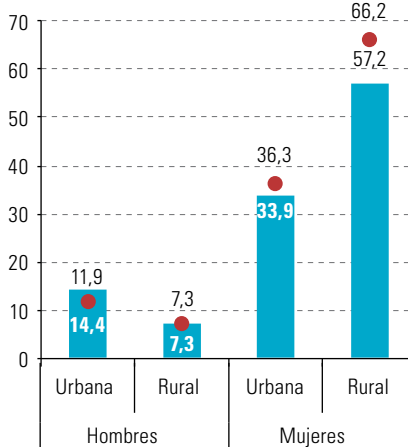
**F. El Salvador**



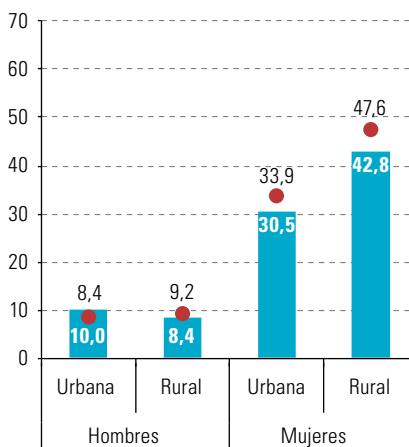
**G. Guatemala**



**H. Honduras**



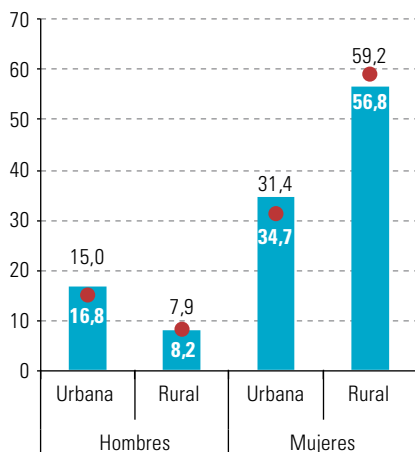
**I. México**



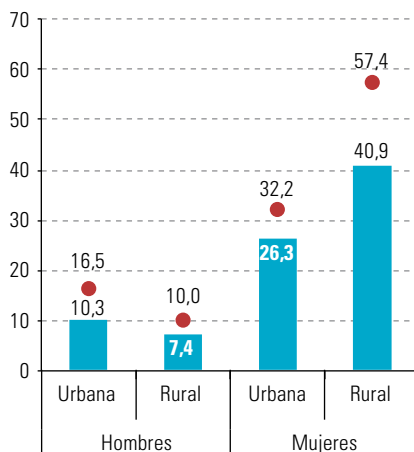
■ 2014    ● 2002

Gráfico III.6 (conclusión)

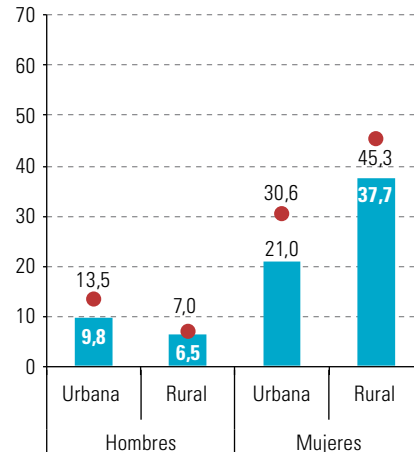
**J. Nicaragua**



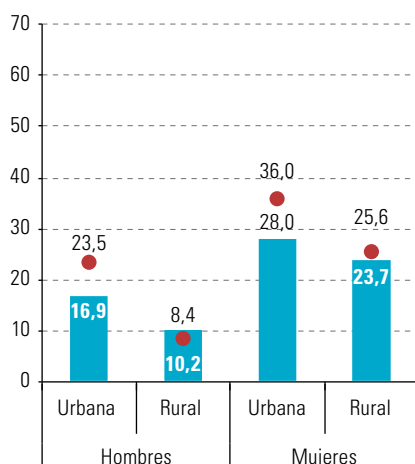
**K. Panamá**



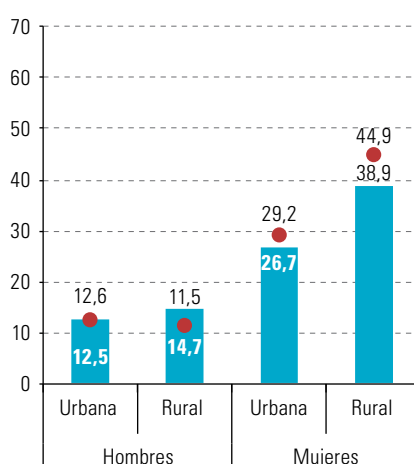
**L. Paraguay**



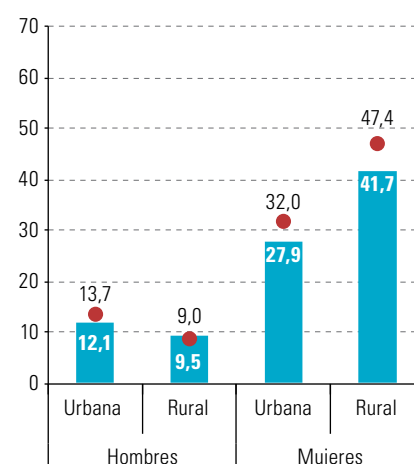
**M. Perú**



**N. República Dominicana**



**O. América Latina**



■ 2014 ● 2002

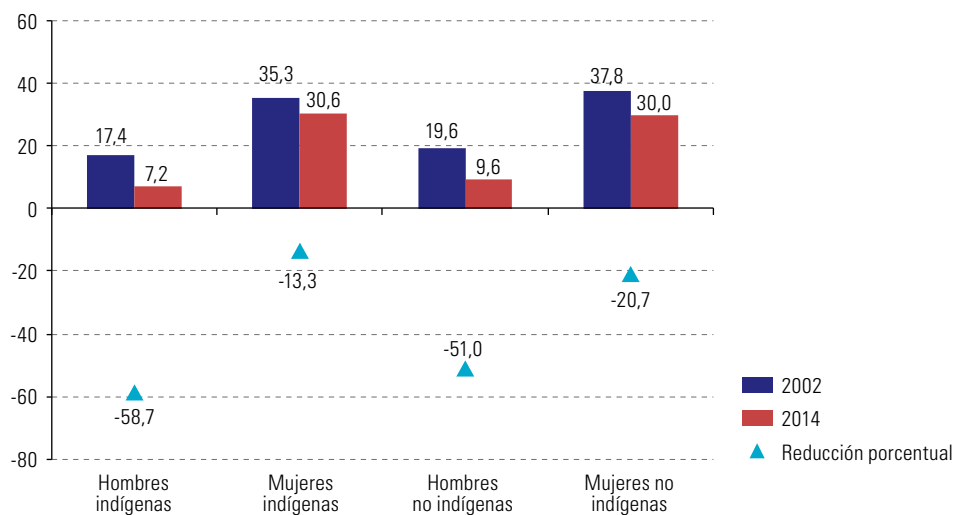
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Las cifras de América Latina corresponden a promedios simples de las cifras de los países.

Las oportunidades educativas, las características del mercado laboral local, los patrones de fecundidad y otros rasgos culturales de las zonas rurales, en comparación con las zonas urbanas, pesan sobre el riesgo de que los jóvenes no estén estudiando ni ocupados en el mercado laboral (véase el gráfico III.6). A este respecto, se observan tres tendencias. En primer término, independientemente de la zona de residencia y del año, el porcentaje de mujeres que no estudian ni están ocupadas en el mercado laboral excede significativamente al de los hombres en todos los países. Por ejemplo, en la zona rural de El Salvador, aproximadamente el 53% de las mujeres jóvenes estaban en esta situación en 2014, comparado con el 13% de los hombres jóvenes. En segundo lugar, entre las mujeres, hay una clara gradiente dependiendo de la zona de residencia: el porcentaje de aquellas que no estudian y no están ocupadas en el mercado laboral es muy superior en las áreas rurales en comparación con las áreas urbanas. La brecha entre las mujeres según la zona de residencia es muy marcada en algunos países. En Colombia, por ejemplo, el 47% de las jóvenes rurales se encuentran en esa condición, frente al 26% de las jóvenes urbanas. Una posible explicación es que, en parte, esto se debe a las menores tasas de fecundidad y a mayores expectativas de terminar los estudios o acceder al mercado laboral por parte de las jóvenes en áreas urbanas en comparación con las que residen en las zonas rurales. En contrapartida, los patrones para los jóvenes varones muestran una tendencia inversa: en la mayoría de los países son los jóvenes rurales quienes presentan una menor proporción en esta categoría y las brechas entre los jóvenes según la zona de residencia son menos pronunciadas, lo que puede estar relacionado con un ingreso precoz al mercado laboral. Un tercer elemento es que se trata de un indicador que ha mostrado muy poca variación entre 2002 y 2014, particularmente en lo referente a los hombres jóvenes, entre los cuales incluso se han producido en muchos casos aumentos en el período más reciente. En promedio, en 2014, el porcentaje de jóvenes de sexo masculino que no estaban estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo era del 12,1% en las áreas urbanas y del 9,5% en las áreas rurales; a su vez, entre las jóvenes mujeres esa cifra alcanzaba el 27,9% en las áreas urbanas y el 41,7% en las áreas rurales.

Introduciendo en el análisis la dimensión étnica, se puede observar que, en los cinco países de la región de los que se cuenta con información (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala), si bien el porcentaje de jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral disminuyó entre 2002 y 2014 en promedio, esta disminución no fue pareja en los diferentes grupos poblacionales: las mujeres experimentaron disminuciones mucho más modestas que los hombres y las indígenas fueron las que menos avances mostraron (véase el gráfico III.7). En general, estas brechas se relacionan con los mayores obstáculos para conciliar la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado con los estudios y la participación en el trabajo remunerado, y, en el caso de las mujeres indígenas, también con factores culturales y patrones diferenciados de fecundidad.

Pese a su importancia, la etapa juvenil no está suficientemente visibilizada en las políticas públicas y, cuando se hace mención a los jóvenes, en muchos casos estos aparecen como el objeto de las políticas y no como sujetos de derechos y agentes de desarrollo y cambio productivo (CEPAL, 2016a). Dado el peso demográfico que los jóvenes aún tienen en la gran mayoría de los países de la región y el actual período de bono demográfico por el que estos transitan, es un momento especialmente propicio para invertir en esta etapa del ciclo de vida y lograr la plena inclusión de los jóvenes, con miras a construir sociedades más justas e igualitarias. Esto también es fundamental por la importancia que tendrán las nuevas generaciones para efectuar el cambio estructural y productivo que la región requiere, en el nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Pese a su importancia, la etapa juvenil no está suficientemente visibilizada en las políticas públicas y, cuando se hace mención a los jóvenes, en muchos casos estos aparecen como el objeto de las políticas y no como sujetos de derechos y agentes de desarrollo y cambio productivo. Dado el peso demográfico que los jóvenes aún tienen en la gran mayoría de los países de la región y el actual período de bono demográfico por el que estos transitan, es un momento especialmente propicio para invertir en esta etapa del ciclo de vida y lograr la plena inclusión de los jóvenes, con miras a construir sociedades más justas e igualitarias.



**Gráfico III.7**

América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, por sexo y condición étnica, alrededor de 2002 y de 2014<sup>a,b</sup> (En porcentajes)

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

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

<sup>b</sup> La categoría "no indígena" no incluye a los afrodescendientes.

### 3. Adultez: las desigualdades plasmadas en el mercado laboral

Durante la adultez, el acceso a los ingresos y al bienestar depende, aún con mayor intensidad, de las posibilidades que tienen las personas de insertarse en el mercado laboral (Rossel y Filgueira, 2015, citado en CEPAL, 2016a), que a su vez se vinculan con las capacidades y habilidades que adquirieron en las etapas previas. Además, el acceso a la protección social contributiva está muy ligado a la inserción en el mercado laboral formal. También durante esta etapa son particularmente urgentes las presiones asociadas al cuidado, debido a la presencia de dependientes de corta edad (hijos e hijas) y quizás también de edad avanzada (padres u otros miembros dependientes del núcleo familiar). La combinación de estas demandas —la necesidad de generar ingresos suficientes y de conciliar la participación en el mercado laboral, los proyectos personales y las responsabilidades de cuidado— crea un escenario especialmente desafiante para las mujeres en la etapa adulta. Por último, el tipo de vinculación de cada persona con el mercado laboral durante la adultez tiene consecuencias para su bienestar en el futuro inmediato como personas mayores: si esta es de carácter informal, la persona no tendrá derecho a una jubilación contributiva en su vejez ni, en muchos casos, a los servicios de salud. Por estas razones, los principales desafíos durante esta etapa se vinculan con la participación laboral y la calidad del empleo, en relación con los ingresos y demás condiciones de trabajo y el acceso a los derechos laborales (como licencias por maternidad, paternidad y enfermedad, vacaciones remuneradas y otros) y a los mecanismos de protección social, incluidos los servicios de cuidado (CEPAL, 2016a).

#### a) Evolución del desempleo entre hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos, y por zona de residencia

Los efectos de la desaceleración y la contracción económica que ha venido experimentando la región desde 2015 ya se hacen presentes en los mercados laborales de América Latina, revirtiendo algunas de las tendencias positivas de la última década. En promedio, las tasas de desempleo están aumentando, la calidad de los empleos

se está deteriorando y el crecimiento de los salarios y la formalidad se ha estancado (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Como ha señalado la CEPAL (2016a), la disminución de la tasa de desempleo fue uno de los factores que contribuyó al descenso de los niveles de pobreza y desigualdad entre 2002 y 2014. Por lo mismo, en la compleja coyuntura económica actual, es imperativo poner en marcha medidas tendientes a la creación y protección del empleo y a la mejora de su calidad, así como expandir el acceso a seguros de desempleo y otros mecanismos de protección social.

La tasa de desempleo es uno de los principales indicadores de exclusión del mercado laboral y en ella se evidencia el entrecruzamiento de los ejes que estructuran la desigualdad social en la región. Aunque en las últimas décadas se han registrado significativos avances hacia una mayor igualdad de género en esferas como la autonomía física y en la participación en la toma de decisiones a nivel regional (CEPAL, 2016c), todavía persisten importantes disparidades entre hombres y mujeres, entre ellas las que se observan en el mercado laboral, incluidas brechas en materia de participación laboral y mayores tasas de desempleo, mayores tasas de informalidad y discriminación salarial en el caso de las mujeres.

Esas desigualdades tienen un alto impacto en la autonomía económica de las mujeres, su bienestar y el de sus hijos. Además, conllevan importantes consecuencias futuras para la seguridad económica de las mujeres y sus familias, pues las desventajas en el mercado laboral tienen un efecto acumulativo sobre la trayectoria laboral de las mujeres, sus posibilidades para la generación de recursos y su capacidad de ahorro a lo largo de la vida, lo que finalmente se traduce en grandes brechas en las jubilaciones y pensiones (Marco, 2016; CEPAL, 2014a). Un menor nivel de ingresos, sumado a una trayectoria laboral en general más discontinua y más marcada por la informalidad y la precariedad, deriva en una menor cobertura de los regímenes contributivos relacionados con el empleo, lo que tiende a reproducir las desigualdades de género en el ámbito de la protección social (OIT, 2016a). Eso no solo significa que es inferior la cantidad de mujeres que reciben pensiones, sino también el monto de esas pensiones, lo que se relaciona con una mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres durante la vejez (CEPAL, 2016c).

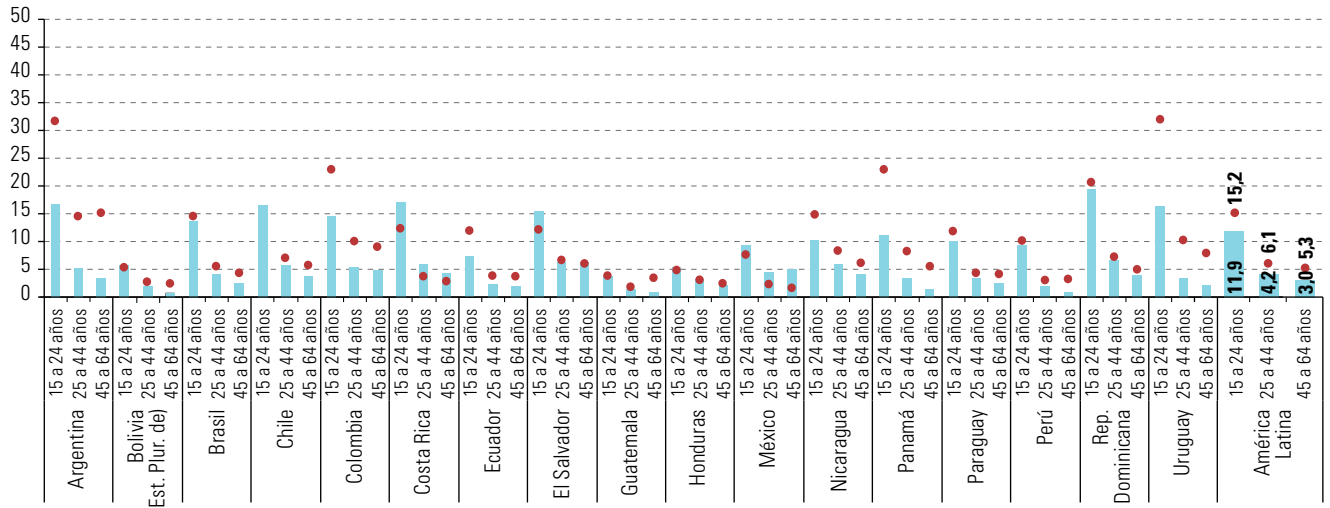
Las brechas intergeneracionales entre jóvenes y adultos también son muy manifiestas en los indicadores del mercado laboral. Pese a que los jóvenes latinoamericanos gozan hoy de un mayor nivel educativo y de un estatus socioeconómico más alto que en la década pasada, siguen padeciendo mayores niveles de desempleo que los adultos (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Esta contradicción es especialmente aguda en el caso de las mujeres jóvenes, que, como se ilustró previamente en este capítulo, alcanzan mayores logros educativos que sus contrapartes varones, pero sin que esta ventaja se traslade al mercado laboral. En el gráfico III.8 se presenta la evolución de las tasas de desempleo por sexo, tramo de edad y zona de residencia, entre 2002 y 2014. Las brechas de género y etarias se evidencian independientemente de la zona de residencia, pues son las mujeres jóvenes de las dos zonas de residencia las que experimentan mayores tasas de desempleo.

La evolución de las tasas de desempleo entre 2002 y 2014 en 14 países de la región muestra que estas siguen siendo más bajas en las zonas rurales que en las zonas urbanas, un hallazgo que es consistente con lo observado en estudios previos (CEPAL/OIT, 2016). Como señalan la CEPAL y la OIT (2016), este patrón se explica por una sobreoferta o excedente de mano de obra en las zonas rurales, que se traduce en flujos migratorios hacia las ciudades y en una mayor incidencia de trabajos de baja remuneración y menor cobertura de protección social, más que en el desempleo abierto (OIT, 2014 citado en CEPAL/OIT, 2016). Además, la oportunidad de acceder a un trabajo remunerado varía de acuerdo con el ciclo agrícola, lo que incide en una mayor inactividad laboral en períodos de baja demanda de trabajo. No obstante, el gráfico también permite observar el estancamiento de este indicador en las zonas rurales, a diferencia de las zonas urbanas.

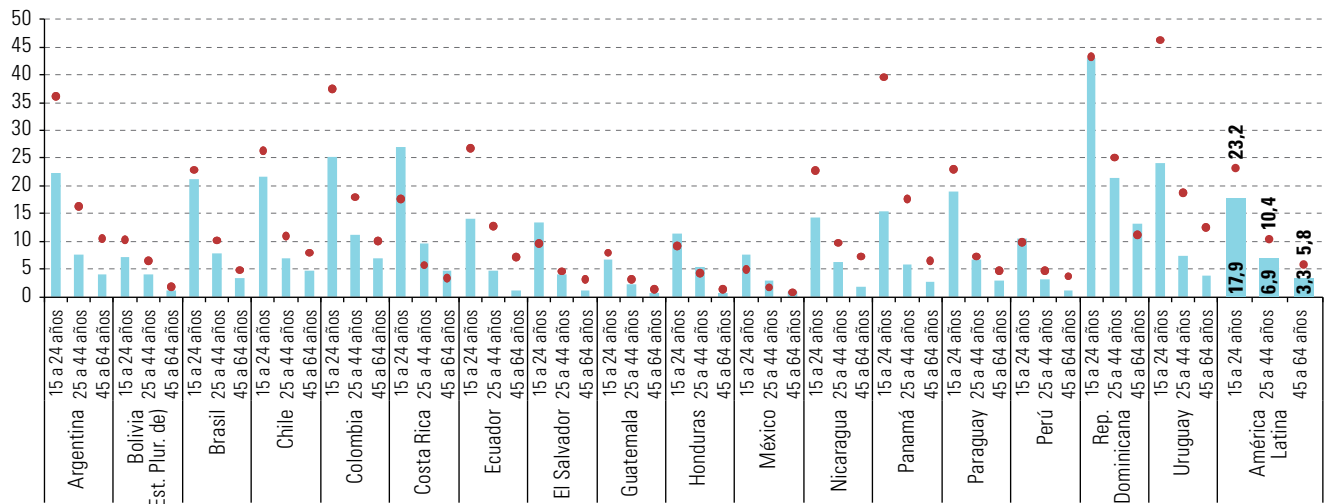
**Gráfico III.8**

América Latina (17 países): tasa de desempleo por sexo, tramo de edad y zona de residencia, alrededor de 2002 y 2014<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)

**A. Total Nacional  
Hombres**



**Mujeres**



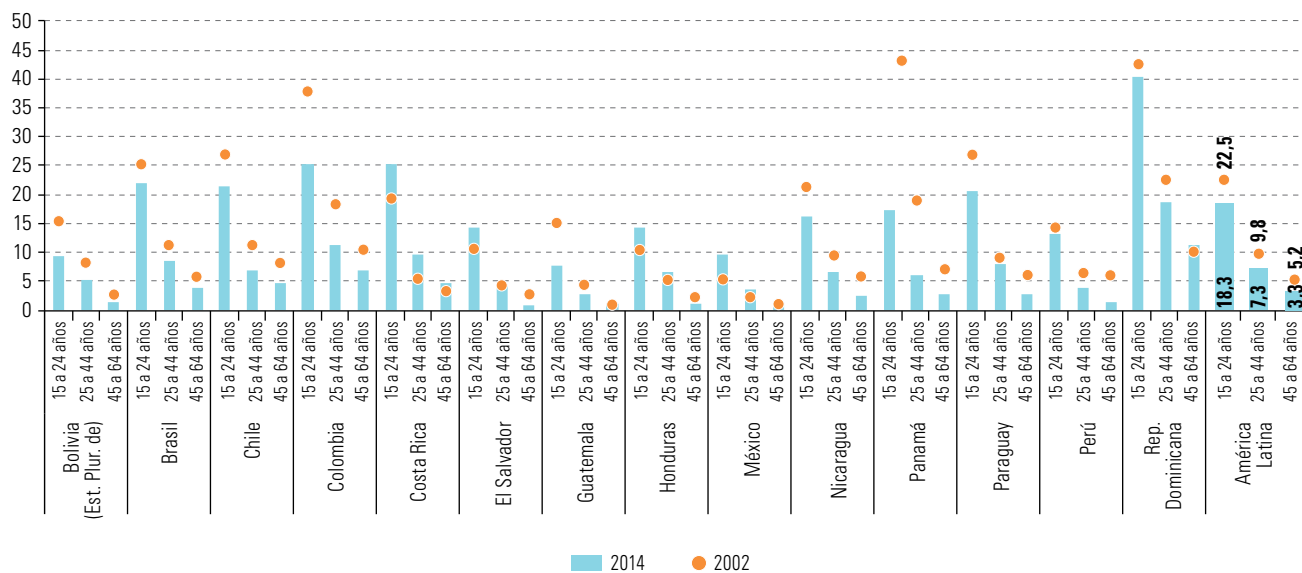
■ 2014    ● 2002

Gráfico III.8 (continuación)

**B. Zonas urbanas**  
**Hombres**



**Mujeres**

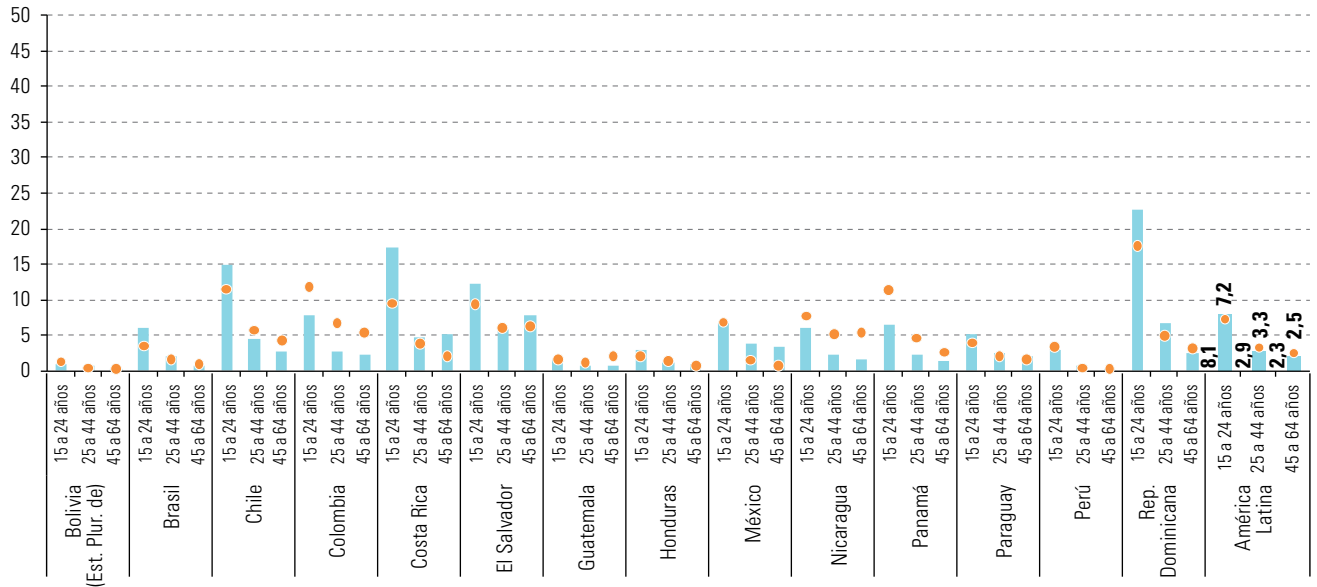


■ 2014    ● 2002

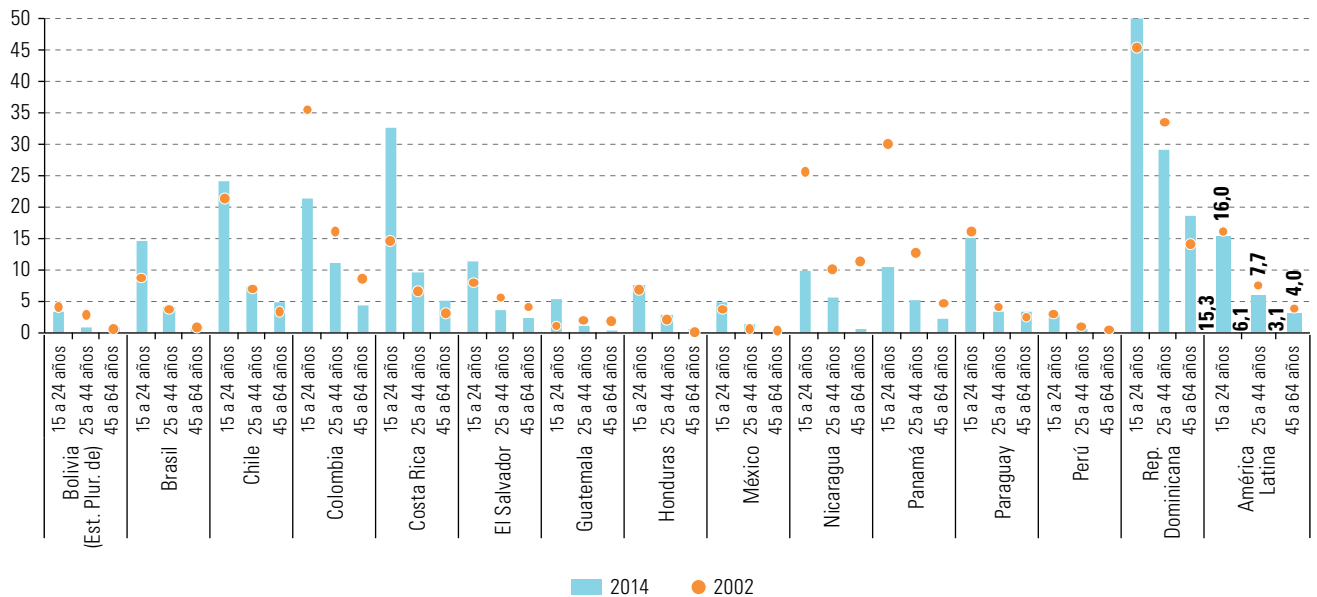
Gráfico III.8 (conclusión)

### C. Zonas rurales

#### Hombres



#### Mujeres



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

<sup>a</sup> Promedio simple de los países.

El gráfico III.8 también muestra las desigualdades que experimentan las mujeres respecto de los hombres en el mercado laboral, independientemente de su edad o zona de residencia. En las zonas rurales, las elevadas tasas de desempleo de las mujeres en comparación con las de los hombres se deben a las mayores dificultades que tienen ellas para conseguir un empleo, a la invisibilidad de las trabajadoras rurales (ya que en muchos



casos las trabajadoras familiares no remuneradas no son captadas como ocupadas en las encuestas) y a la asignación tradicional de los roles de género, que adjudica a los hombres la principal responsabilidad en la producción, mientras que restringe a las mujeres al ámbito y las tareas vinculadas a la reproducción (CEPAL/OIT, 2016).

Finalmente, en el gráfico III.8 pueden apreciarse las grandes diferencias que presenta el desempleo por tramos de edad, un resultado no inesperado, pero de todas maneras muy llamativo. Son las personas jóvenes, en todos los países de la región, las que tienen mayores tasas de desempleo. Según el promedio regional, en 2014 un 12% de los jóvenes y un 18% de las jóvenes estaban desempleados, en comparación con un 3% de los adultos, hombres y mujeres, de 45 a 64 años. No obstante, hay que reconocer los avances hechos por algunos países en esta materia. Por ejemplo, Colombia y Panamá son dos países que han logrado disminuir de forma importante el desempleo entre los jóvenes en el período comprendido entre 2002 y 2014. En el caso de Colombia, considerando el total nacional, el desempleo entre los jóvenes disminuyó del 23% en 2002 al 14% en 2014, y entre las jóvenes del 37% al 25% en los mismos años. Desde una perspectiva de ciclo de vida, el desempleo en la juventud es especialmente preocupante, ya que puede marcar las trayectorias laborales a futuro. El desempleo prolongado en estas edades puede también llevar a la inactividad, con efectos graves para los jóvenes, sus familias y las sociedades de la región.

## **b) Ocupados cuyos ingresos laborales son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo y zona de residencia**

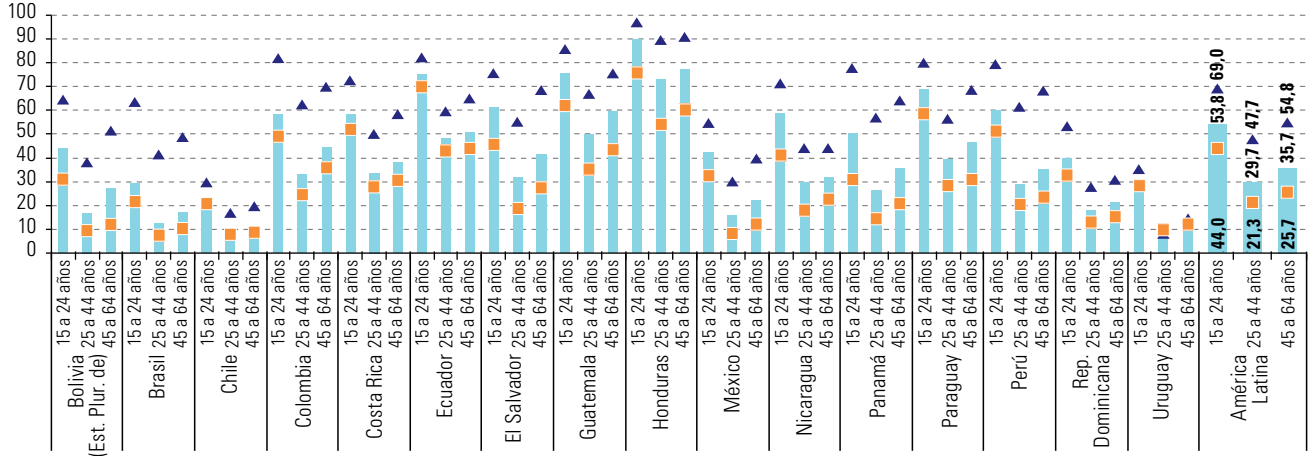
El trabajo decente y de calidad es fundamental para que las personas y sus familias accedan a los ingresos necesarios para mantener un nivel de vida adecuado y a los sistemas de protección social. En este sentido, el trabajo decente es fundamental para la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad, la promoción del bienestar y la inclusión social (OIT, 2016b). Sin embargo, justamente debido a una estructura productiva heterogénea, que tiene como contraparte mercados laborales con altos niveles de precariedad e informalidad, los ingresos laborales de una importante proporción de la población ocupada en América Latina son insuficientes para alcanzar un nivel de vida adecuado.

En el gráfico III.9 se pueden apreciar tres tendencias generales. Primero, en todos los países de la región, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, el porcentaje de ocupados en las zonas rurales cuyos salarios están por debajo del salario mínimo (véase el recuadro III.2) es mayor que el porcentaje de ocupados en las zonas urbanas en esa situación (una excepción se observa entre los hombres de 25 a 44 años y de 45 a 64 años en el Uruguay). Esta información, en conjunto con la presentada en el gráfico III.8, permite concluir que entre los trabajadores de las zonas rurales las tasas de desempleo son inferiores, pero la calidad de ese empleo, reflejada en los salarios, es baja. Las desventajas que enfrentan las mujeres y las personas jóvenes también son claras. El porcentaje de mujeres cuyos ingresos laborales no alcanzan el salario mínimo es superior al de los hombres en esa situación en ambas zonas de residencia y en todas las edades, aunque la diferencia entre hombres y mujeres es especialmente marcada en el tramo de 25 a 45 años, en el que un 30% de los hombres están en esta situación, en comparación con un 40% de las mujeres. En lo que se refiere a la edad, se observa una relación en forma de “U”, en la que los porcentajes de ocupados que perciben ingresos inferiores al salario mínimo son superiores entre los jóvenes, hombres y mujeres, disminuyen en forma significativa en el tramo de 25 a 45 años y luego aumentan levemente en el tramo de 45 a 64 años.

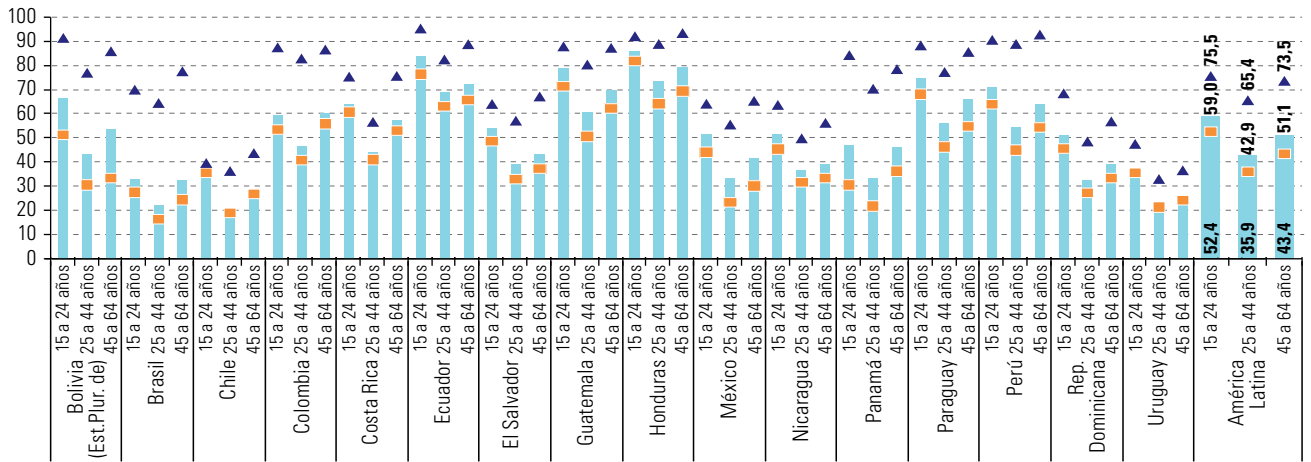
**Gráfico III.9**

América Latina (16 países): ocupados cuyos ingresos laborales son inferiores al salario mínimo nacional, por sexo, tramo de edad y zona de residencia, alrededor de 2014<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)

**A. Hombres**



**B. Mujeres**



■ Total ■ Urbano ▲ Rural

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

**Nota:** En los casos de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay se contó con información de la ciudad principal y del resto urbano, mientras que en el caso de la República Dominicana se utilizaron datos de la ciudad principal y del ámbito rural.

<sup>a</sup> Las cifras de América Latina corresponden a promedios simples de las cifras de los países.

### Recuadro III.2

Comparación de los ingresos laborales con los salarios mínimos en la región

El salario mínimo es una institución relevante del mercado de trabajo cuyo objetivo es reducir la incidencia de los salarios bajos con el fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores más vulnerables (Maurizio, 2014). La gran mayoría de los países han ratificado el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26) y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) de la OIT y aun en países donde ello no ha ocurrido se han establecido mecanismos para hacerlos efectivos. En la región, prácticamente todos los países cuentan con algún tipo de salario mínimo, aunque existe una gran heterogeneidad en sus características en cuanto a fijación, cobertura, interacción con la negociación colectiva, periodicidad de los ajustes del monto y nivel de cumplimiento (Marinakís, 2014; Maurizio, 2014). De hecho, la debilidad de las negociaciones colectivas en algunos países ha contribuido a que el salario mínimo cumpla un rol clave en la determinación salarial (Marinakís, 2008), particularmente en su uso como referencia para conjuntos de salarios que se establecen como múltiplos del mismo. En algunos países el salario mínimo tiene cobertura nacional, mientras que en otros se fija a nivel de categorías profesionales. Existen adicionalmente otros criterios de fijación, como la diferenciación de niveles de salario mínimo según el grado de desarrollo de las regiones dentro del país.

Para que el salario mínimo cumpla con sus objetivos, su valor debe ser capaz de garantizar un ingreso digno a los trabajadores, ya que dicho salario se entiende como "la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países" (OIT, 1992), "de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión" (Maurizio, 2014). En este sentido, el salario mínimo es un umbral con el cual se pueden comparar los ingresos laborales (ya sean salarios o ingresos del trabajo independiente) para dar cuenta de la calidad de los empleos en la región.

En el presente capítulo, los valores de comparación utilizados corresponden al promedio anual del salario mínimo mensual oficial de cada país, expresado en moneda local corriente, correspondiente al año en que se aplicó cada encuesta de hogares analizada, que se presentan en el cuadro.

América Latina (16 países): salario mínimo mensual, promedio anual, 2009-2014<sup>a</sup>  
 (En moneda de cada país)

País	Año	Valor	Moneda	En dólares PPA de 2010 <sup>b</sup>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	1 200	Bolivianos (Bs)	362
Brasil	2014	724	Reales (R\$)	355
Chile	2013	200 083	Pesos (Ch\$)	497
Colombia	2014	616 000	Pesos (Col\$)	461
Costa Rica <sup>c</sup>	2014	272 575,18	Colones (¢)	669
Ecuador <sup>d</sup>	2014	396,51	Dólares americanos (US\$)	628
El Salvador <sup>e</sup>	2014	198 975	Dólares americanos (US\$)	351
Guatemala <sup>f</sup>	2014	2 096,01	Quetzales (Q)	468
Honduras <sup>g</sup>	2013	6 819,04	Lempiras (L)	593
México <sup>h</sup>	2014	1 738	Nuevos Pesos (MN\$)	169
Nicaragua <sup>i</sup>	2009	2 075,43	Córdobas (C\$)	251
Panamá <sup>k</sup>	2014	390,08	Balboas (B./)	606
Paraguay	2014	1 796 418	Guaraníes (G./)	674
Perú	2014	750	Nuevos Soles (S./)	421
República Dominicana <sup>l</sup>	2014	6 880	Pesos (RD\$)	287
Uruguay	2014	8 960	Pesos (\$)	414

**Fuente:** A. Marinakis, *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2008; A. Marinakis (ed.), *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*, Santiago, OIT, 2014; R. Maurizio, "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014; OIT, "Salarios mínimos: mecanismos de fijación, aplicación y control", *Informe III (Parte 4 B), Conferencia Internacional del Trabajo, 79ª reunión*, Ginebra, 1992 [en línea] <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%281992-79-4B%29.pdf>, e información oficial de los países; para el índice de precios al consumidor: CEPALSTAT; para los valores de conversión de moneda nacional a dólares PPA de 2010: Banco Mundial, World Development Indicators, 2010.

<sup>a</sup> En los casos en que no se indica algo distinto, los países cuentan con un salario mínimo único.

<sup>b</sup> Conversión a dólares de 2010 expresados en paridad de poder adquisitivo (PPA), para el consumo del sector privado (por ejemplo, gastos en consumo final de los hogares).

<sup>c</sup> Salario mínimo para trabajadores no calificados.

<sup>d</sup> El salario mínimo mensual corresponde a 340 dólares todos los meses; en los meses de agosto y diciembre hay pagos adicionales.

<sup>e</sup> Promedio simple del valor del salario mínimo mensual de cuatro grandes sectores: comercio y servicios, sector industrial, maquila textil y confección y sector agropecuario.

<sup>f</sup> Salario mínimo para empresas o zonas específicas (maquila).

<sup>g</sup> Promedio del salario mínimo mensual de diez ramas de actividad, para cuatro tamaños de empresa, y el salario mínimo regionalizado (vigente para Choluteca, Valle, El Paraíso, Santa Bárbara y Olancho).

<sup>h</sup> Salario mínimo diario multiplicado por 26,5 días.

<sup>i</sup> Promedio de los salarios mínimos en tres zonas, vigentes en 2014, ponderados por el número de asalariados (dato oficial).

<sup>j</sup> Corresponde a la industria manufacturera.

<sup>k</sup> Corresponde a la pequeña empresa manufacturera (horario de 45 horas), promedio de las dos regiones en que están agrupados los distritos del país para estos efectos. En la pequeña empresa agropecuaria, el salario mínimo es 292,56.

<sup>l</sup> Corresponde a la pequeña empresa no agropecuaria del sector privado. Hay un salario mínimo (diario) diferenciado para la agricultura.

Durante la adultez se deberían materializar las inversiones realizadas en las etapas previas por el conjunto de la sociedad, tanto a nivel individual como mediante las políticas públicas, potenciando la capacidad productiva de las personas para su beneficio actual y futuro, para las próximas generaciones y para el conjunto de la sociedad, con el fin de lograr la sostenibilidad a largo plazo. Cuando no se han hecho esas inversiones y se mantienen las limitaciones del mercado laboral, muchas personas llegan a la etapa de adultez en condiciones de desigualdad. A su vez, las brechas estructurales en los mercados laborales y las amplias diferencias en el acceso a oportunidades, derechos y prestaciones entre distintos grupos de la población perpetúan las ya arraigadas desigualdades sociales que se observan en la población adulta.

#### 4. Vejez: promoción del bienestar y la autonomía de las personas mayores

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, eso se expresa en una prolongación y complejización de la vejez<sup>10</sup>. 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 de más 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, con un aumento de un 71% en los próximos 15 años (Naciones Unidas, 2015 citado en CEPAL, 2016a). Como señala la CEPAL, estas nuevas configuraciones llevarán a nuevas necesidades 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). También es importante considerar que a medida que aumenta la esperanza de vida, y la esperanza de vida saludable, la población de personas mayores se vuelve más heterogénea, al incluir a personas de distintas edades que tienen diferentes capacidades y necesidades.

Las desigualdades que se manifiestan más fuertemente durante esta etapa del ciclo de vida están relacionadas con la modificación de los arreglos de convivencia familiar, el acceso a un ingreso estable a través de pensiones y jubilaciones, los cambios en el estado de salud y la autonomía física e intelectual. Por otra parte, las brechas entre personas mayores reflejan la acumulación de desventajas (o ventajas) que estas personas experimentaron a lo largo de sus vidas.

Por ejemplo, los logros educativos alcanzados durante la adolescencia y juventud inciden de manera significativa en la percepción de jubilaciones en esta última etapa del ciclo de vida (véase el gráfico III.10)<sup>11</sup>.

---

América Latina y el Caribe es la región del mundo donde se proyectan los incrementos más acelerados en la población de personas mayores, con un aumento de un 71% en los próximos 15 años. Estas nuevas configuraciones llevarán a nuevas necesidades 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.

---

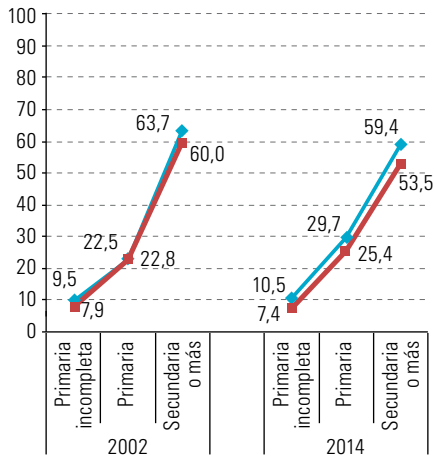
<sup>10</sup> En las sociedades de la región, este fenómeno tiende a presentar un sesgo de género, ya que las mujeres son las que tienen mayor expectativa de vida.

<sup>11</sup> Se hace referencia aquí a pensiones contributivas, incluidas las pensiones por viudez.

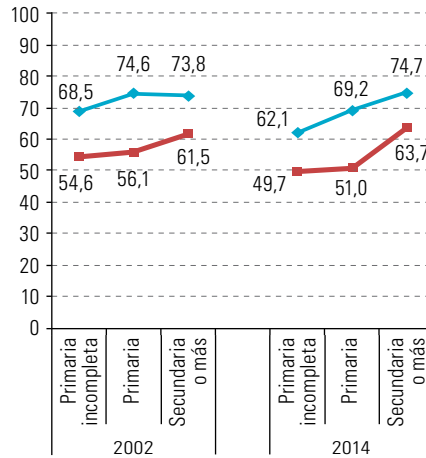
Gráfico III.10

América Latina (8 países): adultos de 65 años y más que reciben una jubilación, por sexo y nivel de educación alcanzado, 2002 y 2014<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)

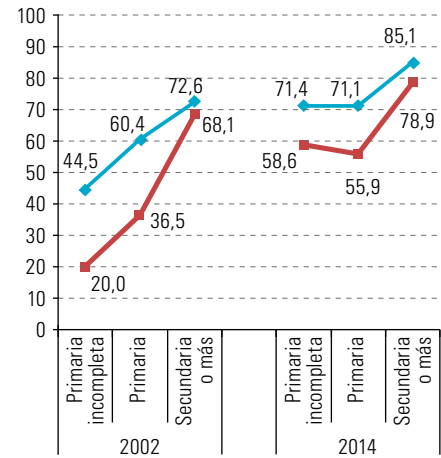
**A. Bolivia (Estado Plurinacional de)**



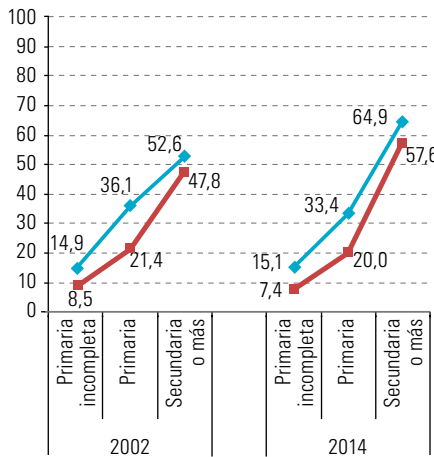
**B. Chile**



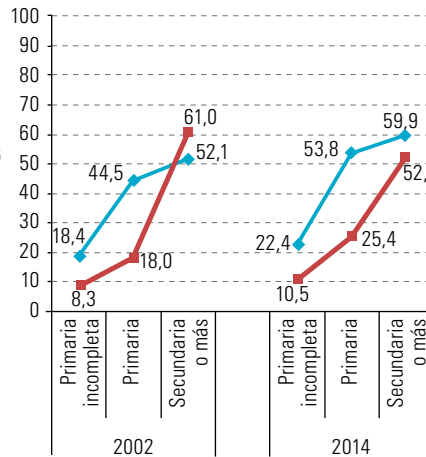
**C. Costa Rica**



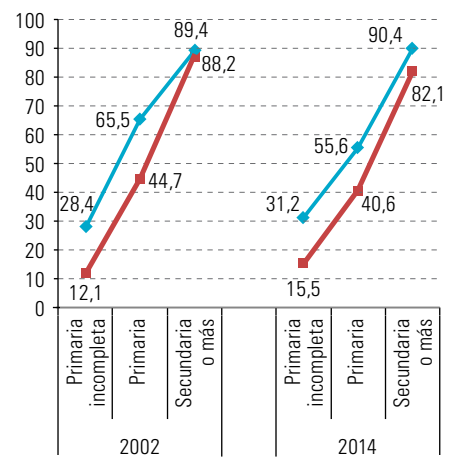
**D. Ecuador**



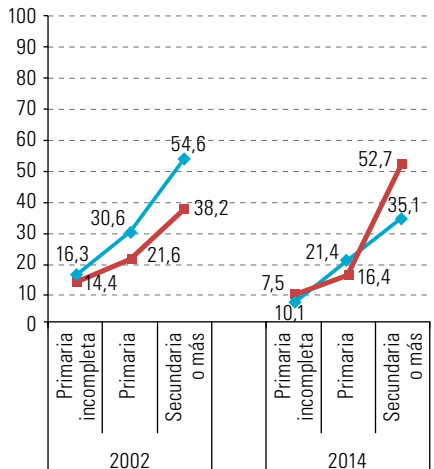
**E. México**



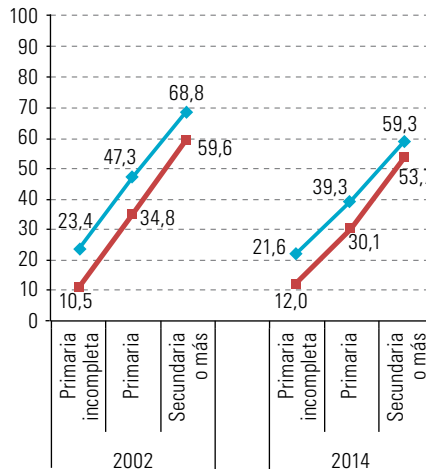
**F. Panamá**



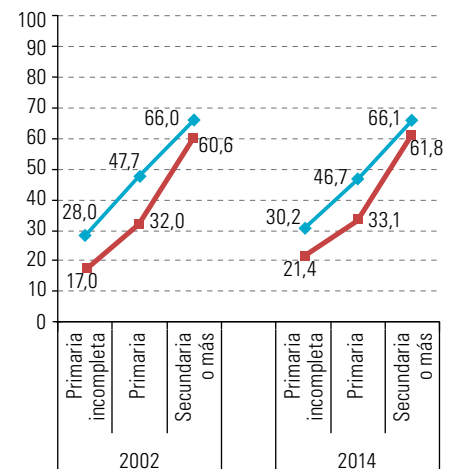
**G. Paraguay**



**H. Perú**



**I. América Latina**



◆ Hombres ■ Mujeres

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

En general, entre 2002 y 2014, en casi todos los países se observa un incremento en la percepción de jubilaciones entre personas mayores para el total de hombres y mujeres de 65 años y más. En promedio, en el período analizado, el porcentaje de adultos de 65 años y más que recibe jubilaciones aumentó del 38,2% al 42,3% entre los hombres y del 25,1% al 30,8% entre las mujeres. Entre los aumentos más notables se destaca el caso de las mujeres en Costa Rica (del 28% al 61%). Sin embargo, como se puede observar, persiste una marcada brecha de género. Además, las gradientes educativas en la percepción de jubilaciones están presentes en todos los países, tanto para hombres como para mujeres. En algunos países, las diferencias son muy llamativas entre las personas con niveles educativos muy bajos (primaria incompleta) y aquellas que completaron la enseñanza secundaria o más. Por ejemplo, tan solo un 15% de las mujeres sin educación en Panamá reciben jubilaciones, comparado con un 82% de aquellas que completaron la enseñanza secundaria o más; las cifras correspondientes para los hombres son del 31% y el 90%. También persisten las bien documentadas desigualdades de género, aun considerando a mujeres y hombres que tienen el mismo nivel educativo. Es así que en Chile, el 63% de las mujeres con educación secundaria o más recibe jubilación, comparado con el 74% de los hombres con ese nivel educativo. Esto sugiere que las diferencias por sexo en cuanto al acceso a jubilaciones resultan de las desigualdades de género en el mercado laboral y de factores asociados al diseño de los sistemas de pensiones contributivas (Marco, 2016)<sup>12</sup>. Por último, es interesante notar que, al final del período considerado (alrededor de 2014), el impacto de las brechas educativas en la percepción de jubilaciones es más marcado entre las mujeres que entre los hombres. Es decir, la diferencia en la percepción de jubilaciones entre las personas sin educación y aquellas con enseñanza secundaria o más es mayor para las mujeres que para los hombres.

Como se ha mostrado en el presente capítulo, las disparidades sociales a lo largo del ciclo de vida se ven intensificadas por su interacción con otros ejes estructurantes de la desigualdad, como el sexo y la condición étnico-racial. Al comparar la situación de hombres y mujeres indígenas y no indígenas con los mismos niveles de educación en cuatro países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México y Perú), se observa que el porcentaje de mujeres indígenas que reciben jubilaciones es sistemáticamente inferior al de todos los otros grupos considerados (hombres indígenas y hombres y mujeres no indígenas) y aumenta en la medida en que aumentan los años de educación. Confirmando lo constatado por la CEPAL (2015b y 2016a), en el tramo superior de educación (secundaria o más), la brecha entre las mujeres indígenas y los hombres no indígenas varía de unos 11 puntos porcentuales en México y el Perú a más de 20 puntos porcentuales en Bolivia (Estado Plurinacional de) (véase el gráfico III.11).

Los logros educativos, sumados a otros factores ligados a la condición socioeconómica, también inciden mucho en la posibilidad de vivir la última etapa de la vida con alguna discapacidad (véase el gráfico III.12). Aquellos que en su juventud alcanzaron la educación secundaria o terciaria tienen una prevalencia de discapacidad inferior a la de quienes tienen menos logros educativos. Si entendemos el nivel educativo alcanzado como un reflejo del nivel socioeconómico de una persona, su anterior vinculación al mercado laboral y su acceso al sistema de protección social, es razonable pensar que las personas sin educación o que solo alcanzaron la primaria vivieron una trayectoria laboral que las dejó en una situación de mayor vulnerabilidad ante la discapacidad en la vejez<sup>13</sup>. Como señala la CEPAL (2016a) aquellos que pasan por estas etapas de su vida en un contexto de vulnerabilidad económica y con un menor acceso a mecanismos de

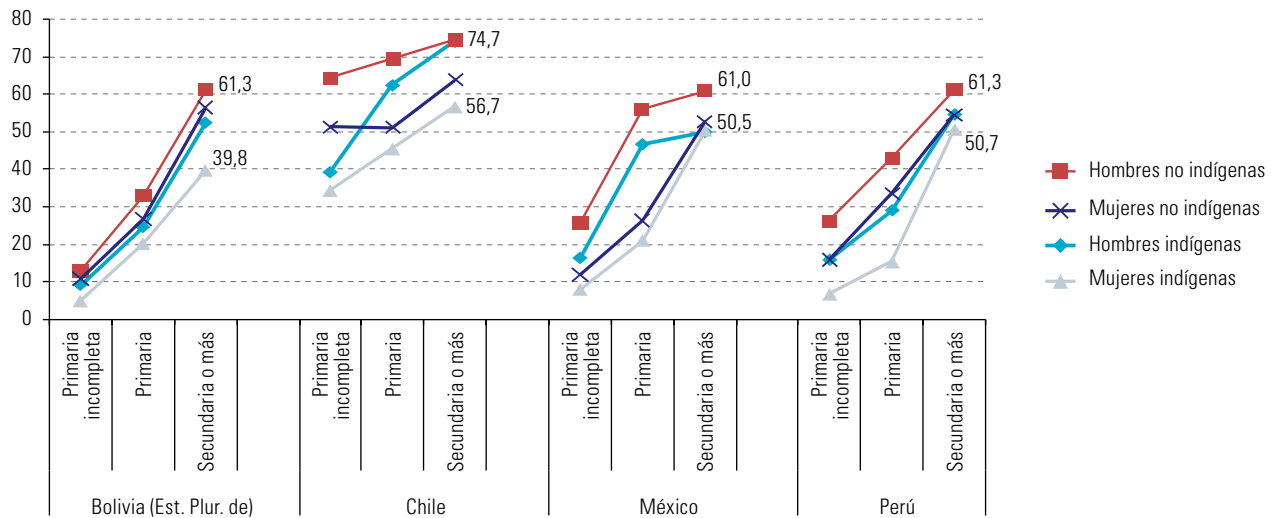
<sup>12</sup> Este análisis se enfoca en la cobertura, pero también existe evidencia de brechas en los montos de jubilaciones entre hombres y mujeres, aunque estas se han venido reduciendo (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

<sup>13</sup> Una explicación alternativa de esta tendencia es que los niños con discapacidad son mucho menos propensos a asistir a la escuela. Esto era particularmente cierto hace seis décadas, cuando este grupo de personas mayores hubiese empezado su educación. De una u otra manera, ello refleja la acumulación de desigualdades a lo largo de la vida.

protección social (potencialmente vinculado a los bajos logros educativos obtenidos en etapas previas del ciclo de vida) tienen un riesgo elevado de que cualquier problema de salud se transforme en una discapacidad, como consecuencia de la falta de recursos para costear los servicios de apoyo y las ayudas técnicas que necesitan para aminorar el impacto de las limitaciones adquiridas con la edad, particularmente considerando el aumento en el costo de los servicios de salud y de rehabilitación que pueden ser inasequibles para algunas personas mayores.

**Gráfico III.11**

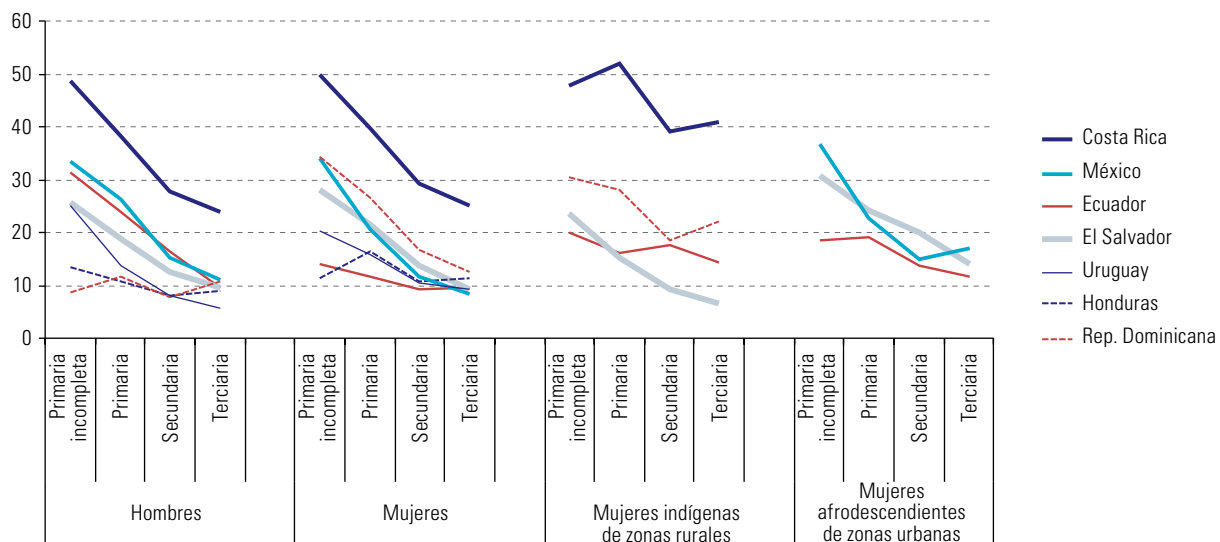
América Latina (4 países): adultos de 65 años y más que reciben una jubilación, por sexo, condición étnica y nivel de educación alcanzado, 2014<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> La categoría "no indígena" no incluye a los afrodescendientes.

**Gráfico III.12**

América Latina (7 países): personas de 60 años y más con discapacidad, por nivel educativo alcanzado, sexo, zona de residencia y condición étnico-racial, alrededor de 2010  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de los censos de la ronda de 2010 de los respectivos países.

Los Estados deberían contribuir a igualar y corregir las desigualdades acumuladas a lo largo de la vida de las personas mediante políticas sociales orientadas a limitar la reproducción y ampliación de las brechas de desigualdad. No obstante, en vista de las marcadas brechas que se observan entre el nivel educativo alcanzado durante la adolescencia o la juventud y dos indicadores clave para el bienestar en la vejez —el acceso a ingresos y el nivel de autonomía física—, atender la desigualdad de acceso y calidad de la educación es un desafío pendiente para los países de la región.

## C. La experiencia de los pueblos indígenas a lo largo del ciclo de vida: buscando la igualdad con enfoques diferenciados

---

La acumulación de desventajas a lo largo del ciclo de vida en el caso de las personas indígenas ilustra la dimensión longitudinal de la desigualdad en la región. A pesar de notables avances motivados por políticas y programas dirigidos a hacer efectivo un enfoque de derechos basado en los estándares actuales, aún persisten grandes desafíos para la inclusión de las personas indígenas a lo largo del ciclo de vida. Por tanto, es prioritario persistir en el desarrollo de políticas con pertinencia étnica, comenzando por la identificación sistemática de los pueblos indígenas en todas las fuentes de datos.

---

En esta sección se abordan los desafíos y las desigualdades en el caso de las personas indígenas a lo largo del ciclo de vida, con el fin de llamar la atención sobre la especificidad de esa población, y contribuir a ilustrar la dimensión longitudinal de la desigualdad que se despliega a lo largo del ciclo de vida de un individuo.

En América Latina existen más de 800 pueblos indígenas que tienen una enorme diversidad territorial, demográfica y sociocultural, pero también tienen un denominador común: la exclusión y la pobreza material que los afecta con mayor intensidad que al resto de la población<sup>14</sup>. La situación de desventaja en la que se encuentran los pueblos indígenas se deriva de largos procesos históricos que se inician con la llegada de los conquistadores europeos y se profundizan durante la colonia y la creación de los Estados-nación.

Los pueblos indígenas tienen ciertas particularidades demográficas y socioculturales que inciden en el análisis del ciclo de vida. Por ejemplo, un rasgo característico de las poblaciones indígenas, que sin duda influye y se expresa en las diferentes etapas del ciclo de vida, es que continúan siendo más jóvenes que las poblaciones no indígenas. Como se muestra en el cuadro III.2, con la excepción del Uruguay, en todos los países con datos disponibles, el peso relativo de niños y niñas menores de 15 años es sistemáticamente más elevado entre la población indígena que entre la población no indígena. Al mismo tiempo, en la gran mayoría de los países, el peso relativo de las personas de edades mayores es menor entre indígenas respecto del resto de la población. Las poblaciones indígenas “más jóvenes” se encuentran en Colombia, Honduras y Panamá. Los contrastes son especialmente notables en Panamá, pues se trata de un país cuya población no indígena posee un alto nivel de envejecimiento, mientras que cerca de la mitad de la población indígena es menor de 15 años (un 45%). Las diferencias étnicas respecto de la composición etaria también son marcadas en el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de).

---

<sup>14</sup> A 2015, la población indígena en América Latina se estimaba en al menos 48 millones de personas distribuidas en 17 de los 20 países de la región. Se trata de una estimación poblacional “mínima”, puesto que la cuantificación de la población indígena a través de los censos continúa presentando problemas de subestimación en algunos países.



**Cuadro III.2**

América Latina (12 países): distribución de la población según grupos de edades, por condición étnica, alrededor de 2010  
 (En porcentajes)

Países y fechas censales	Condición étnica	Grupos de edades				Total	Total absoluto
		0 a 14 años	15 a 29 años	30 a 59 años	60 años y mas		
Argentina, 2010	Indígena	28,4	26,4	36,2	9,0	100,0	955 032
	No indígena	25,4	24,8	35,4	14,4	100,0	39 162 064
Brasil, 2010	Indígena	36,1	26,6	29,0	8,3	100,0	821 501
	No indígena	24,0	26,9	38,3	10,8	100,0	189 898 247
Colombia, 2005	Indígena	39,5	26,2	26,8	7,4	100,0	1 392 623
	No indígena	30,4	26,3	34,4	9,0	100,0	39 214 785
Costa Rica, 2011	Indígena	26,1	25,0	36,3	12,6	100,0	104 143
	No indígena	24,6	27,9	37,1	10,4	100,0	4 102 429
Ecuador, 2010	Indígena	37,3	27,7	26,5	8,6	100,0	1 018 176
	No indígena	30,8	27,0	32,9	9,3	100,0	13 465 323
Honduras, 2013	Indígena	40,0	29,2	24,4	6,4	100,0	601 815
	No indígena	35,2	29,9	27,6	7,3	100,0	7 701 956
México, 2010	Indígena	31,5	25,7	32,6	10,1	100,0	16 927 762
	No indígena	28,6	26,7	35,4	9,3	100,0	94 041 188
Nicaragua, 2005	Indígena	40,9	28,8	24,4	6,0	100,0	311 704
	No indígena	37,2	30,2	26,5	6,1	100,0	4 668 146
Panamá, 2010	Indígena	45,1	26,1	23,4	5,4	100,0	417 547
	No indígena	27,0	24,7	37,0	11,3	100,0	2 987 714
Perú, 2007	Indígena	33,6	26,4	30,1	10,0	100,0	6 489 109
	No indígena	29,9	27,7	33,5	8,9	100,0	20 564 285
Uruguay, 2011	Indígena	16,9	21,2	44,8	17,1	100,0	76 452
	No indígena	21,9	22,2	37,3	18,6	100,0	3 066 193
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Indígena	36,8	29,0	28,3	5,9	100,0	724 592
	No indígena	26,8	27,6	36,4	9,2	100,0	26 325 411

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles usando el sistema de recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Sin perjuicio de lo expuesto, las poblaciones indígenas también han iniciado la llamada “transición demográfica” y en la actualidad muestran una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones, vinculada con el descenso de las tasas de fecundidad indígena (CEPAL, 2014b)<sup>15</sup>. Esto indica un cambio en las pautas reproductivas, al menos respecto de la cantidad de hijos que tienen, en promedio, las mujeres indígenas en la actualidad.

En un estudio realizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL (CEPAL, 2014b) se muestran discontinuidades etarias en las pirámides de población de algunos países, que hacen pensar que están afectadas por una declaración diferencial de la identidad indígena según sexo y edad. Por lo tanto, en los comportamientos observados parecen intervenir tanto elementos estructurales de la dinámica demográfica como elementos de identidad que deben investigarse con mayor profundidad. Asimismo, se debe considerar que la composición

<sup>15</sup> Un análisis pormenorizado de las estructuras etarias a través de las pirámides de población, derivadas de la ronda de censos de 2010, muestra que el Ecuador, Nicaragua, México y el Perú han comenzado a atravesar la transición demográfica. En estos países, la reducción de la fecundidad se refleja en un angostamiento de la base de la pirámide debido al menor peso relativo de los niños y niñas indígenas. Este comportamiento es más notorio en la Argentina, Costa Rica y el Uruguay; en este último país, la población indígena presenta claramente una estructura envejecida (CEPAL, 2014).

por edades de la población indígena tiene comportamientos diferentes según los pueblos de pertenencia, puesto que la dinámica demográfica, y en particular el comportamiento de la fecundidad, está íntimamente relacionada con la organización cultural y social de cada pueblo indígena en cada contexto territorial (CEPAL, 2007 y 2014b).

## 1. La acumulación de desigualdades y desventajas a lo largo del ciclo de vida

### a) Infancia

Desde temprana edad, los niños y niñas indígenas se integran, en la medida de sus posibilidades, a las actividades que desempeñan los adultos, aprendiendo las diversas manifestaciones de su identidad. En líneas generales, el proceso de socialización primaria se conjuga con la incorporación al sistema productivo familiar y comunal (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Como mecanismo ancestral de socialización, los jóvenes de ambos sexos tienen que trabajar desde una edad muy corta, ayudando a sus padres en los quehaceres del hogar, los cultivos, el cuidado de los animales, la pesca y otras actividades que dan sustento a la familia. Otra manifestación de esta forma de socialización es la unión en matrimonio, por la que adquieren las responsabilidades que implica formar una familia. En muchos de los pueblos indígenas, el paso de un estadio a otro del ciclo de la vida es evidente, y a menudo queda limitado por ritos de paso o de iniciación. Sin perjuicio de ello, los pueblos indígenas también experimentan cambios socioculturales y en general se observa que, frente a ello, los jóvenes se encuentran en el centro de varias tensiones: al tiempo que ven recaer en ellos la responsabilidad de continuidad biológica y cultural del “ser indígena”, demandan más inclusión y la posibilidad de acceder a cierto desarrollo económico y social y a mayores espacios de participación (Del Popolo, López y Acuña, 2009; CEPAL, 2014b).

El escenario de desigualdad que caracteriza a la región se manifiesta en el caso de la niñez y juventud indígena en importantes desventajas, en particular frente a la salud y la educación, dos dimensiones clave en esta etapa del ciclo de vida que, a su vez, tienen implicancias para las etapas posteriores. Además, como se ha venido argumentando a lo largo del capítulo, esta vulneración de derechos se exagera al interactuar con otros ejes de la matriz de desigualdad, lo que resulta en una exclusión múltiple: étnica (por ser indígena), de clase (por ser pobre), etaria (por ser joven), de género (por ser mujer) y territorial (por residir principalmente en localidades rurales o periurbanas marginales). Estas desigualdades se expresan en ámbitos críticos para el desarrollo actual y futuro de los niños y las niñas indígenas.

El derecho a la vida es, sin duda, un derecho fundamental sin el cual se imposibilita el goce de los otros derechos. La mortalidad infantil (aquella que ocurre antes del primer año de vida) y la mortalidad en la niñez (antes de los 5 años) son indicadores que expresan, de modo muy directo, las inequidades que afectan a los niños indígenas desde el inicio de la vida. Cabe decir que en este ámbito se observan avances en la región. Las disminuciones de la mortalidad infantil y en la niñez en los últimos diez años han sido significativas. Por ejemplo, respecto de la mortalidad en la niñez, México y Venezuela (República Bolivariana de) lograron una reducción de alrededor del 64% de 2000 a 2010, y en el mismo período, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador y el Perú bajaron el indicador a menos de la mitad (CEPAL, 2014b). No obstante, las brechas en desmedro de la niñez indígena aún son profundas. Como se observa en el gráfico III.13, la mortalidad infantil indígena continúa siendo sistemáticamente más elevada que la mortalidad infantil no indígena y dista de alcanzar la igualdad (la única excepción es

---

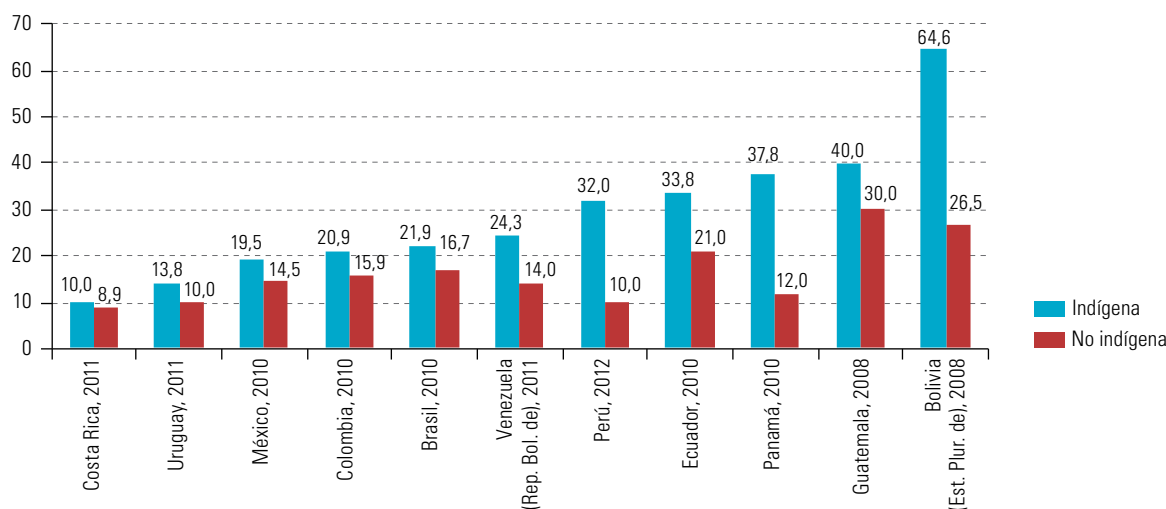
El escenario de desigualdad que caracteriza a la región se manifiesta en el caso de la niñez y juventud indígena en importantes desventajas, en particular frente a la salud y la educación, dos dimensiones clave en esta etapa del ciclo de vida que, a su vez, tienen implicancias para las etapas posteriores.

---

Costa Rica). Las mayores desigualdades se presentan en Panamá y el Perú, donde la mortalidad infantil indígena triplica a la mortalidad infantil no indígena, y en Bolivia (Estado Plurinacional de), donde es más del doble. Estas desigualdades se extienden tanto al ámbito urbano como rural, y en general son mayores en las áreas rurales, independientemente del nivel de mortalidad; el comportamiento de la mortalidad en la niñez es similar (CEPAL, 2014b). Las desigualdades en la mortalidad infantil y en la niñez reflejan las inequidades estructurales que sufren los pueblos indígenas en la región y, por lo tanto, no se eliminarán si el tema de la salud de la niñez indígena —y la salud en general— no se aborda de forma sinérgica con el resto de las políticas sectoriales, y sin descuidar la dimensión colectiva en cuanto a las particularidades socioculturales de los pueblos indígenas.

**Gráfico III.13**

América Latina (11 países): mortalidad infantil, según condición étnica, alrededor de 2010  
 (Por cada 1.000 nacidos vivos)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Otro indicador clave de déficit de bienestar en la infancia, que repercute en las posibilidades de desarrollo futuro, es la desnutrición. Las condiciones de inseguridad alimentaria de la población indígena son mayores que las de la población no indígena, lo que constituye una paradoja frente al hecho de que en sus territorios se alberga la mayor diversidad y riqueza genética, recursos que no solo explican la supervivencia de sus comunidades originarias, sino que han sido la base de los sistemas alimentarios de las sociedades modernas en todo el mundo. Los niños y las niñas indígenas son quienes más sufren las consecuencias; las cifras al respecto son elocuentes. Según información de 7 países de la región cercana a 2010, la desnutrición crónica de los niños y niñas indígenas menores de 5 años es algo más del doble que la de la población infantil no indígena, con un rango que iba del 22,3% en Colombia al 58% en Guatemala. Las brechas étnicas se incrementan en el caso de la desnutrición crónica severa y respecto de los niveles de desnutrición global se observa un comportamiento similar (CEPAL, 2014b). Es reconocido que la desnutrición crónica afecta de manera adversa el desarrollo cognitivo de los niños y repercute en sus logros educativos futuros (véase, por ejemplo, Adair y otros, 2013), lo que, a su vez, puede limitar las posibilidades de inclusión social y económica en etapas posteriores del ciclo de vida.

## b) Juventud

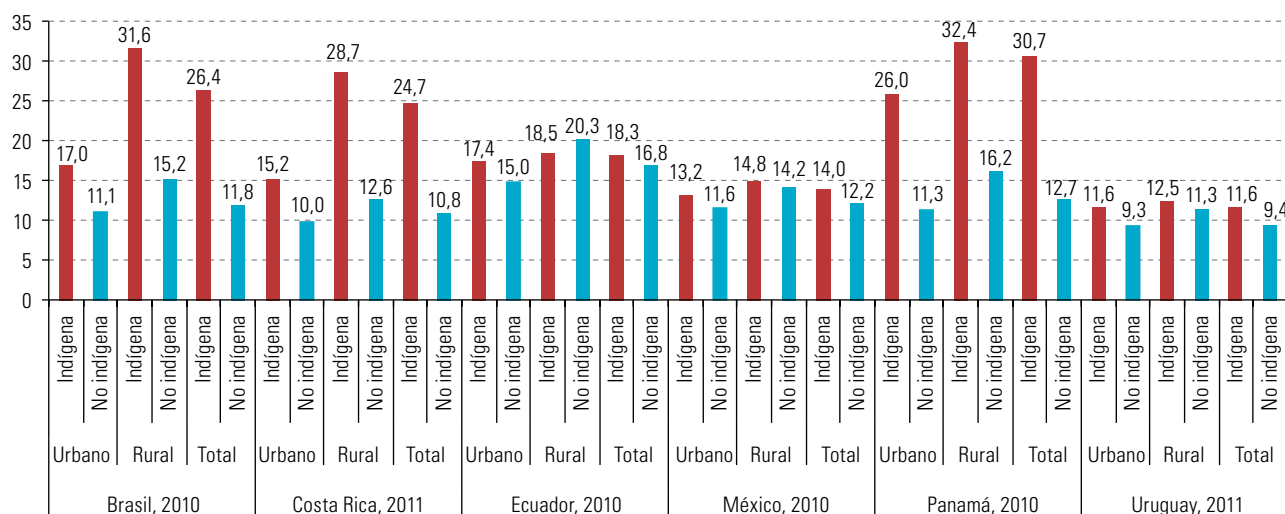
En América Latina viven por lo menos 10 millones de adolescentes y jóvenes indígenas de entre 10 y 24 años, la mayoría de los cuales residen en zonas rurales (CEPAL/OPS, 2011)<sup>16</sup>. Además de las brechas que enfrentan en el plano educativo, detalladas en la sección B de este capítulo, los jóvenes indígenas de la región afrontan desigualdades en materia de salud, incluida la salud mental y el abuso de sustancias.

Problemas como el alcoholismo, el abuso de drogas, la depresión y el suicidio son muy preocupantes entre los jóvenes indígenas. El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas ha llamado reiteradamente la atención sobre la alta tasa de enfermedades mentales y la elevada incidencia de suicidios en las comunidades indígenas, sobre todo en adolescentes y jóvenes. Desde hace varios años, se observan cifras alarmantes en el número de suicidios de niños, adolescentes y jóvenes indígenas en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, 2014b).

Las brechas en materia de salud sexual y reproductiva entre jóvenes indígenas y no indígenas también son marcadas. En indicadores como la edad de iniciación sexual, la atención del parto institucional, la mortalidad materna, los conocimientos sobre la transmisión del VIH y otras infecciones de transmisión sexual se encuentran patrones diferenciados según la pertenencia étnica (CEPAL/OPS, 2011; Pasqualini y Llorens, 2010). Las brechas en maternidad adolescente entre jóvenes indígenas y no indígenas aún son llamativas y afectan las posibilidades de desarrollo y el goce de derechos de las jóvenes indígenas y sus hijos (véase el gráfico III.14). Sin perjuicio de ello, estas brechas deben examinarse en cada contexto socioterritorial, puesto que en ellas intervienen factores de desigualdad estructural, así como otros de índole cultural que deben comprenderse para el diseño de políticas efectivas.

**Gráfico III.14**

América Latina (6 países): jóvenes de 15 a 19 años que son madres, según zona de residencia y condición étnica, alrededor de 2010  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago, 2013, cuadro 11, pág. 69.

<sup>16</sup> Esta cifra corresponde a la suma de los datos disponibles de los censos de la ronda de 2000 para 14 países de la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). La cantidad actual de jóvenes indígenas seguramente supera esta cifra, ya que no se contabiliza, por falta de datos, a los de Colombia, El Salvador y la República Dominicana.

### c) Adulthood: inequalities between cultures and diversity

Tanto las mujeres como los hombres indígenas deben enfrentar numerosas dificultades en su adultez, una etapa del ciclo de vida en donde las decisiones “productivas” y “reproductivas” se derivan de su entorno social, cultural, ambiental, territorial, espiritual y cósmico, pero, a la vez, se insertan en un paradigma de desarrollo cuestionado por la depredación de los recursos naturales, humanos y culturales, categóricamente contrapuesto al concepto del “buen vivir” indígena. En este sentido, la premisa de la CEPAL es considerar el aporte de los pueblos indígenas para la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo, basado en un cambio estructural hacia la igualdad y la sostenibilidad, en el que se incluyan los conocimientos ancestrales, las innovaciones y las prácticas tradicionales de estos pueblos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como el desarrollo de las diferentes modalidades colectivas de las economías indígenas.

En el ámbito del empleo, si bien la información que brindan los censos y las encuestas sobre participación económica y características de la inserción laboral proporciona un marco de referencia importante, también presenta limitaciones debido a que no incorporan las actividades de subsistencia que predominan en el mundo del trabajo de muchos pueblos indígenas. Menos aún se reconoce el trabajo de las mujeres indígenas, especialmente en las áreas rurales, donde se desempeñan en ocupaciones que no son consideradas como tales en el contexto de la economía de mercado. Con esta salvedad, las cifras sobre participación económica de las mujeres indígenas que arrojan los censos están muy por debajo de las de los hombres e incluso, en general, de las que registran las mujeres no indígenas (CEPAL, 2013).

Estos factores también influyen en los lugares y las formas en que se insertan hombres y mujeres indígenas en el mundo del trabajo. Los censos de esta década muestran que los hombres indígenas ocupados se insertan sobre todo en el sector primario, a diferencia de sus pares no indígenas que están más en el sector terciario. Las mujeres indígenas, por su parte, están principalmente ocupadas en el sector terciario de la economía, que incluye en especial las actividades de comercio y servicios; en segundo lugar, también tienen un papel importante en el sector primario (CEPAL, 2013). La mayoría de estas mujeres son asalariadas, y, si bien esto suele leerse de manera positiva desde la óptica de la protección social, la contracara es el abandono de las actividades tradicionales indígenas y el traspaso a otros sectores de la economía, en los que además poseen mayores desventajas comparativas. De este modo, en el medio urbano, las mujeres indígenas se insertan sistemáticamente de manera más significativa que las no indígenas en el servicio doméstico. Los ingresos laborales de las mujeres indígenas también reflejan las disparidades presentes en el mundo del trabajo, donde reciben menores ingresos aun teniendo los mismos niveles de educación que otros grupos poblacionales (CEPAL, 2016b). Finalmente, en cuanto al acceso a mecanismos de protección social, las mujeres indígenas se encuentran en situación de desventaja: tan solo el 28% de las mujeres indígenas ocupadas de 15 años y más estaban afiliadas a sistemas de pensiones alrededor de 2013, frente a un 44% de las mujeres no indígenas ni afrodescendientes (CEPAL, 2016b). Esto puede situar a las indígenas en una situación de vulnerabilidad y desprotección en la última etapa del ciclo de vida.

### d) Older indigenous persons

Para gran parte de los indígenas, la verdadera vejez comienza cuando ya no se pueden realizar tareas o actividades para la mantención de la familia o para la reproducción material de la comunidad. El estatus y el rol social pueden aumentar a medida que se “envejece”, ya que las de más edad son las personas que atesoran la sabiduría y la memoria colectiva que debe transmitirse a los jóvenes para asegurar la reproducción

Si bien la información que brindan los censos y las encuestas sobre participación económica y características de la inserción laboral proporciona un marco de referencia importante, también presenta limitaciones debido a que no incorporan las actividades de subsistencia que predominan en el mundo del trabajo de muchos pueblos indígenas. Menos aún se reconoce el trabajo de las mujeres indígenas, especialmente en las áreas rurales.

cultural del grupo o pueblo. Por lo tanto, no cabe una interpretación “negativa” de la vejez, sino de continuidad cultural. Asimismo, muchas de estas personas son el vínculo entre las autoridades locales y la comunidad. Sumado a ello, debido a la migración de jóvenes y adultos, las personas de edad son las que se quedan en el campo y sostienen los proyectos de vida familiar por la vía de las estrategias económicas.

Las concepciones de la vejez en el mundo indígena pueden diferir según se trate de hombres o mujeres mayores y estas últimas ocupan un rol subordinado. La situación de vulnerabilidad de las personas mayores indígenas puede incluso acrecentarse en las ciudades a causa de la fuerza de la modernidad, que erosiona el estatus social y el respeto hacia las personas de edad, y produce una pérdida de los roles tradicionales y de su valoración. A ello se suman las condiciones de pobreza y marginación que experimentan las personas indígenas a lo largo de su vida.

En general, cuando se trata de las desigualdades de género en la vejez, se parte del hecho de que las mujeres han debido enfrentar un proceso de acceso desigual a las oportunidades a lo largo de la vida, con un efecto acumulativo negativo en el bienestar social, económico y psicológico. Desafortunadamente, son escasos los estudios que indagan en qué medida estas concepciones tienen igual validez para hombres y mujeres indígenas, y hasta qué punto en la actualidad se mantienen los factores protectores de las culturas tradicionales indígenas, lo que requiere un examen de las realidades territoriales, culturales y demográficas de cada pueblo.

Pese a que está claro que pueden brindar algunas evidencias de la matriz de desigualdad social considerando los ciclos de vida, las fuentes de datos disponibles, en particular los censos de población y vivienda, han sido poco explotadas para analizar la situación de las personas mayores indígenas. Por ejemplo, si se parte del hecho de que los factores estructurales de pobreza material y exclusión que afectan a los pueblos indígenas tienden a incrementar el riesgo o daño acumulado en salud, y a ello se suma la mayor exposición a la degradación del medio ambiente y el alto impacto de los grandes proyectos de desarrollo, es dable pensar que las personas indígenas de edad experimentan situaciones más desventajosas respecto de su bienestar.

Las cifras del cuadro III.3 sobre la prevalencia de la discapacidad derivada de los censos brindan alguna evidencia al respecto. Si bien la prevalencia de la discapacidad aumenta de manera significativa con la edad, más allá de la condición étnica, llama la atención que en el caso de los pueblos indígenas los incrementos generacionales son relativamente mayores respecto de las personas no indígenas. Además, casi no se observan desigualdades étnicas en las primeras etapas del ciclo del vida, pero estas sí están claramente presentes en la adultez y en la vejez en desmedro de las personas indígenas.

Países y fecha censal	Grupos de edades y condición étnica					
	0 a 18 años		19 a 59 años		60 años y más	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Brasil, 2010	5,9	8,5	25,3	24,9	66,0	63,4
Colombia, 2005	2,9	3,2	6,8	5,9	25,8	23,9
Costa Rica, 2011	3,7	3,7	13,7	9,6	45,4	36,4
Ecuador, 2010	3,2	3,0	6,0	5,5	24,2	22,4
México, 2010	1,8	1,8	4,7	3,7	30,3	25,7
Panamá, 2010	2,2	2,1	7,6	6,8	32,7	32,0
Uruguay, 2011	8,3	5,6	18,3	12,1	52,8	44,2

**Cuadro III.3**

América Latina (7 países): personas con discapacidad, según condición étnica y grupos de edades, alrededor de 2010 (En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales usando el sistema de recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Al igual que ocurre con las brechas educativas en relación con la discapacidad presentadas en la sección B de este capítulo, la elevada prevalencia de discapacidad entre las personas mayores indígenas frente a las personas mayores no indígenas apunta a factores contextuales que tienen un efecto cada vez más pronunciado (CEPAL, 2016a). Está claro que los recursos económicos y sociales influyen mucho en el goce de una vejez con mayores niveles de autonomía.

## 2. A modo de cierre

Aunque la región ha mostrado notables avances, aún persisten grandes desafíos para la inclusión de las personas indígenas a lo largo del ciclo de vida. Los avances se deben a la intensificación en la década pasada de una serie de políticas y programas que, en mayor o menor medida, intentaron incluir un enfoque de derechos basado en los estándares actuales. Sin perjuicio de lo expuesto, la disponibilidad de información oportuna y de calidad desagregada para los pueblos indígenas es un desafío urgente que la región debe enfrentar para continuar avanzando en esta línea y lograr poner en práctica políticas con pertinencia étnica. Para ello es importante consolidar los procesos de inclusión de la identificación de los pueblos indígenas en todas las fuentes de datos. Además de la (auto)identificación indígena, la edad, el sexo, la localización territorial y los pueblos indígenas de pertenencia son variables fundamentales que no pueden faltar en cada una de las fuentes de información de los sistemas estadísticos nacionales. A esto se suma el reto de generar herramientas estadísticas complementarias que permitan dar seguimiento a los requerimientos de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos.

## D. El ciclo de vida en la institucionalidad social de América Latina

---

La mayoría de los países han adoptado marcos institucionales centrados en las necesidades de segmentos de la población a lo largo del ciclo de vida. Esto se manifiesta en leyes e instancias gubernamentales explícitamente dedicadas a la infancia, la juventud y las personas mayores, así como en la adopción de políticas y programas orientados de manera específica a dichos grupos. Los principales obstáculos y desafíos que enfrentan estas instancias son muy similares y se pueden sintetizar en la dificultad para transversalizar efectivamente las necesidades de esos segmentos al conjunto de las políticas públicas y, a través de ellas, darles respuesta de manera integral.

---

En las últimas décadas, la mayoría de los países de la región ha adoptado marcos institucionales con énfasis en las necesidades de segmentos específicos de la población a lo largo del ciclo de vida. Esto se ve reflejado en la presencia de leyes e instancias gubernamentales explícitamente dirigidas a la infancia, la juventud y las personas mayores. Al mismo tiempo, la incorporación del enfoque del ciclo de vida se manifiesta en la adopción de políticas y programas en diversas áreas. Las dificultades y desafíos de esa institucionalidad, a su vez, expresan las dificultades de transversalizar las necesidades de esos segmentos al conjunto de las políticas públicas.

A continuación se ofrece un panorama de la institucionalidad dedicada a tales segmentos, para después abordar algunos desafíos de política, en torno a la coordinación e incorporación del abordaje del ciclo de vida. Como apunta la CEPAL (2016b), dos dimensiones analíticas (jurídico-normativa y organizacional) constituyen

una puerta de entrada para caracterizar la institucionalidad social<sup>17</sup>. Uno de los desafíos relacionados a esta última en la región es la capacidad de actuar de manera integral, mediante la acción articulada (interinstitucional e intersectorial) de los diversos actores gubernamentales que participan en la implementación de políticas sociales (Repetto, Cunill Grau y Bronzo, 2015).

## 1. Leyes e instancias dirigidas a la infancia y la adolescencia

En el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990, la mayoría de los 33 países de la región que la adoptaron ha ido estableciendo de manera progresiva legislaciones específicas y cuenta con instancias especializadas para velar por los derechos de la población infantil y adolescente (véase el cuadro III.4). Dicho instrumento inauguró un cambio de mirada, individualizando a niñas y niños como sujetos de derechos y generando nuevos mecanismos que han renovado instancias originalmente dedicadas a la familia tradicional como referente principal de las políticas.

**Cuadro III.4**

América Latina y el Caribe (23 países): instituciones rectoras que articulan la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia

<b>País</b>	<b>Legislación o código de infancia</b>	<b>Principal instancia dedicada a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia</b>	<b>Autoridad que coordina o ejerce la rectoría</b>
Argentina	Ley núm. 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Decreto 415/2006	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Ministerio de Desarrollo Social
Bahamas	Early Childhood Care Act, 2004	Early Childhood Development Center-Ministry of Social Services and Community Development	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Belize	n.d.	Early Childhood and Education Unit	Ministry of Education, Youth, Sports and Culture
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Código del Niño, Niña y Adolescente Ley núm. 2026 (octubre de 1999)	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores)	Ministerio de Justicia
Brasil	Estatuto del Niño y del Adolescente Ley núm. 8.069 (1990) Ley núm. 8.242 (1991)	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	Ministério dos Direitos Humanos
Chile	Ley núm. 20.032 – Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia	Consejo Nacional de la Infancia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Colombia	Ley núm. 1804 – Establece una Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre (2016); Ley núm. 1.098 – Código de la Infancia y la Adolescencia (2006) corregido por los Decretos 4840 de 2007, 4652 de 2006, 578 de 2007 y 4011 de 2006	Comisión Intersectorial para la Atención integral a la Primera Infancia	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Costa Rica	Ley núm. 7.739 – Código de la Niñez y la Adolescencia (1998)	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Cuba	Código de la Familia de 1975 Código de la Niñez y la Juventud de 1978	Dirección de Menores del Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Ecuador	Código de la Niñez y Adolescencia, Ley núm. 100 (2003)	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)-Servicio de la Niñez y la Familia (INFA) Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
El Salvador	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (marzo de 2009)	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Guatemala	Decreto núm. 27-2003 – Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (PINA-2003)	Secretaría de Bienestar Social	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Honduras	Código de la Niñez y la Adolescencia (1996)	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF)	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Jamaica	Child Care and Protection Act (2005)	The Early Childhood Commission	Ministry of Education
México	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014)	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial

<sup>17</sup> La información contenida en esta sección está actualizada a febrero de 2017.



Cuadro III.4 (conclusión)

País	Legislación o código de infancia	Principal instancia dedicada a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia	Autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Nicaragua	Ley núm. 287 – Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) (CONAPINA)	Consejo de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia/Ministerio de la Familia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Panamá	Código de la Familia	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Paraguay	Ley núm. 1.680/01 – Código de la Niñez y la Adolescencia (2001)	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Perú	Código de los Niños y Adolescentes (2000)	Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
República Dominicana	Ley núm. 136-03 – Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Trinidad y Tabago	Children Act (2012)	Ministry of Gender, Youth and Child Development	Ministry of Gender, Youth and Child Development
Uruguay	Ley núm. 17.823 – Código de Niñez y Adolescencia (2004) y Decreto Reglamentario 475/2006	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA) (2000)	Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia a través del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial

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

**Nota:** n.d.: No se dispone de información oficial.

En la región existe una gran heterogeneidad en cuanto a las instituciones coordinadoras en materia de infancia y adolescencia: se pueden identificar ministerios (Trinidad y Tabago), viceministerios (Bolivia (Estado Plurinacional de)) y secretarías adscritas a un ministerio (Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay), institutos (Uruguay), direcciones (Cuba y Honduras), consejos intersectoriales (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana), entre otros.

Con el objeto de lograr intersectorialidad, en varios países, la máxima instancia en esa materia son los consejos de infancia, conformados por diversos ministerios sociales y a veces también por otras instancias privadas y de la sociedad civil. Esta modalidad se observa en siete países, en su gran mayoría bajo la coordinación de la presidencia, la vicepresidencia o algún delegado presidencial. En esos casos, un gran desafío consiste en lograr el liderazgo suficiente para articular al amplio conjunto de entidades que conforman dichos consejos, en especial para poner en marcha sistemas integrales de protección de los derechos de niñas y niños, como sugiere la normativa internacional, como por ejemplo el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes adoptado por México en 2014 (véase el recuadro III.3).

Cabe mencionar que de un total de 23 países, en 7 casos, la principal instancia dedicada a la infancia y adolescencia depende del Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social, en 9 casos depende de la Presidencia, la Vicepresidencia o un delegado presidencial, y en otros 7 casos depende de alguna otra cartera (como los ministerios de Justicia, Educación o Interior)<sup>18</sup>. Generalmente, en estos casos predomina la figura de las direcciones o institutos nacionales. El desafío de coordinación estriba en la capacidad que posean tales institutos o secretarías de infancia (y el ministerio al que están adscritos) para articular y movilizar los recursos y programas de otras dependencias que, desde el punto de vista sectorial, no están bajo su jurisdicción.

<sup>18</sup> En algunos casos se ha registrado cierta volatilidad institucional, con cambios en la adscripción institucional y funciones de las instancias responsables. En el Brasil, por ejemplo, entre 2003 y 2015 existió una Secretaría de la Infancia y Adolescencia en el marco de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos, vinculada directamente a la Presidencia de la República. A partir de 2015, dicha instancia pasó a ser una Secretaría Nacional del Ministerio de las Mujeres, la Igualdad Racial y los Derechos Humanos. Este ministerio dejó de existir en mayo de 2016, en un contexto de crisis política, y la Secretaría pasó a estar subordinada al Ministerio de Justicia y Ciudadanía. Finalmente, en febrero de 2017, a través de la Medida Provisoria 768/17, se creó el Ministerio de los Derechos Humanos, que incorpora las competencias sobre la infancia y la adolescencia, políticas para los derechos de las mujeres, la igualdad racial, las personas con discapacidad y las personas mayores, entre otras funciones (véase más información [en línea] en <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/522670.html>).

De acuerdo con las recomendaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la construcción de un sistema integral de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes comprende un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales —especialmente del bienestar social, educación, salud y justicia— para apoyar la prevención de riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido (Morlachetti, 2013, pág. 11). En especial, debe incluir los siguientes atributos:

- Un marco legal compatible con los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que exige una revisión exhaustiva de la legislación interna.
- Una institucionalidad que involucre a los distintos niveles de Gobierno (central, provincial y local) y a los tres poderes del Estado, en diálogo con la sociedad civil y en correspondencia con el carácter multidimensional de los temas de infancia.
- Un modelo de gestión de políticas públicas de infancia y adolescencia que permita la articulación de instituciones, privilegiando un modelo sistémico de gestión más que un modelo centrado en una instancia única de coordinación o rectoría.
- Una estrategia nacional de acción a favor de los niños y adolescentes que refleje la aplicación de las disposiciones de la Convención.
- Una asignación presupuestaria suficiente, oportuna y equitativa de recursos destinados a políticas y programas cuyos destinatarios sean los niños, niñas y adolescentes.
- Una base de conocimientos e información en materia de derechos de la infancia que cuente con datos actualizados, desagregados y de calidad para servir de evidencia sólida en el diseño de políticas y programas.
- Una estrategia de fortalecimiento institucional de capacidades en enfoque de derechos de la infancia, para proporcionar atención adecuada a niños, niñas y adolescentes.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Morlachetti, “Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.515), Santiago, CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2013; y UNICEF, “Infancia y leyes” [en línea] <https://www.unicef.org/mexico/spanish/17042.html>.

En todos los casos, se plantea el desafío de coordinar las políticas sectoriales, tanto sociales como de otros ámbitos, para atender las necesidades y garantizar los derechos de niñas y niños, además de adoptar modelos que contemplen procesos asociados con las necesidades de las personas durante las distintas fases de la infancia, así como la transición de la niñez y adolescencia a la vida adulta. Dados algunos de los nudos críticos relacionados con la reproducción de la desigualdad en esta fase del ciclo de vida y los encadenamientos longitudinales que se presentan con posterioridad, la institucionalidad tiene una clara vocación de fomentar una mayor articulación y visibilización en temáticas como la protección y el buen trato dentro del núcleo familiar y el acceso menos dispar a servicios de cuidado, de educación preescolar, salud y nutrición.

## 2. Leyes e instancias dirigidas a las personas jóvenes

Si bien no existe ningún instrumento internacional que conlleve la adopción de un sistema integral para la protección particular de los derechos de los jóvenes, en el Foro Mundial sobre Políticas para la Juventud, celebrado en Bakú en 2014, se consensuaron lineamientos básicos para dichas políticas, como, por ejemplo, que estas deben basarse en derechos, ser inclusivas, integrales y participativas, tener perspectiva de género, estar basadas en el conocimiento y la evidencia, ser responsables y contar con recursos (CEPAL, 2015b). Muchos países de la región han diseñado estrategias que incorporan elementos del compromiso de Bakú, adoptando la perspectiva de la juventud como un espacio de ciudadanía y al joven como un actor estratégico del desarrollo.

En América Latina existen dos instrumentos regionales relevantes para la juventud. Uno de ellos es la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes de 2007, que consagra los derechos de la juventud en temas que van desde la salud y la

### Recuadro III.3

Atributos deseables de la institucionalidad dedicada a la infancia y adolescencia

En todos los casos, se plantea el desafío de coordinar las políticas sectoriales, tanto sociales como de otros ámbitos, para atender las necesidades y garantizar los derechos de niñas y niños, además de adoptar modelos que contemplen procesos asociados con las necesidades de las personas durante las distintas fases de la infancia, así como la transición de la niñez y adolescencia a la vida adulta.

sexualidad hasta el trabajo, pasando por la educación y la cultura, entre otros. Cada uno de los Estados firmantes asumió el compromiso de incorporar, de manera progresiva, decisiones y medidas concretas que apuntan a considerar a los jóvenes como actores decisivos en el desarrollo de los países en el marco de los desafíos actuales<sup>19</sup>. Más recientemente, en el marco de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, celebrada en octubre de 2016 en Cartagena de Indias (Colombia), se consensuó el Pacto Iberoamericano de Juventud, que busca promover iniciativas en materia de educación, empleo, innovación y cultura de paz, entre otros temas, que inciden en el bienestar de las juventudes iberoamericanas<sup>20</sup>. En el Caribe también existe una agenda de desarrollo juvenil en el marco de la Comunidad del Caribe (CARICOM)<sup>21</sup>.

La mayoría de estas iniciativas de institucionalización de acciones dirigidas a la juventud se han establecido a partir de la década de 2000. Debe destacarse el compromiso que han asumido los diferentes países de la región para promover el desarrollo y la protección de los jóvenes, principalmente incentivando su participación en el desarrollo social, económico y político. No obstante aún existen importantes brechas de implementación. Destaca la tensión crítica relacionada con poblaciones jóvenes con cada vez mayor escolaridad que sin embargo no pueden insertarse de manera exitosa en el mercado laboral con trabajos decentes y consistentes con los niveles de instrucción adquiridos.

La existencia de una normativa nacional refleja el consenso de la sociedad respecto de la necesidad de atender una problemática y cómo abordarla. En la región, 16 países cuentan con legislación general dedicada a la juventud, lo que es importante pues el marco jurídico favorece la estabilidad, la permanencia de criterios, la continuidad institucional y los recursos que se asignan a las políticas públicas de juventud.

Como apunta la CEPAL (2014a), independientemente de las variaciones observadas en cuanto al tipo de entidad y las tareas que cumplen para promover el desarrollo de la población juvenil en sus respectivos países, las instituciones tienden a ser débiles, en especial en comparación con la solidez de otros ministerios sectoriales relacionados, como los de educación, trabajo y salud. Ante este panorama, las funciones esenciales que deberían cumplir las instituciones gubernamentales de juventud radican en el ejercicio de un papel coordinador y de transversalización y articulación de iniciativas para dinamizar procesos y así lograr que mejoren las políticas de juventud en cada sector, manteniendo una mirada integral sobre las necesidades de esta población en sus respectivos contextos y en los distintos niveles de Gobierno. Construirse como verdaderas autoridades rectoras o normativas en la materia es probablemente el principal desafío que encaran.

Todo esto sugiere que los Gobiernos son cada vez más conscientes de la importancia de contar con legislación y políticas adecuadas para responder a las necesidades, las aspiraciones y las demandas de los jóvenes.

En ese contexto, y dados los nudos críticos de la reproducción de la desigualdad social durante la juventud, una de las misiones centrales que la institucionalidad dedicada a esta población debe considerar es la provisión de recursos suficientes para la implementación de políticas o programas específicos que garanticen las condiciones para que los jóvenes de ambos sexos logren movilizar sus capacidades para llevar a cabo en forma autónoma sus proyectos de vida y el fomento de una mayor articulación y visibilidad de sus necesidades particulares, en especial en temas relacionados con la permanencia escolar, la transición de la escuela al trabajo, la capacitación para el trabajo, el fomento y acceso a la salud sexual y reproductiva y a los servicios de cuidado, la protección y prevención de la violencia, y el acceso a la cultura. Esto es: las políticas

Una de las misiones centrales que la institucionalidad dedicada a esta población debe considerar es la provisión de recursos suficientes para la implementación de políticas o programas específicos que garanticen las condiciones para que los jóvenes de ambos sexos logren movilizar sus capacidades para llevar a cabo en forma autónoma sus proyectos de vida y el fomento de una mayor articulación y visibilidad de sus necesidades particulares.

<sup>19</sup> Véase Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica [en línea] [http://www.oij.org/es\\_ES/noticia/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes](http://www.oij.org/es_ES/noticia/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes).

<sup>20</sup> Véase [en línea] <http://segib.org/documento/pacto-iberoamericano-de-juventud/>.

<sup>21</sup> Véase [en línea] [http://cms2.caricom.org/documents/13930-cydap\\_2012-2017\\_rev.pdf](http://cms2.caricom.org/documents/13930-cydap_2012-2017_rev.pdf).

de juventud deben atender carencias, garantizar un acceso efectivo a los derechos y construirse en clave de la promoción de la emancipación juvenil. Se trata de temáticas cuyo nivel de prioridad cambia de un contexto a otro, pero respecto de las cuales la institucionalidad posee una vocación de visibilización y articulación.

Dentro de la institucionalidad social dedicada a este grupo, la mayoría de los países poseen legislaciones específicas y cuentan con instancias especializadas para velar por los derechos de las personas jóvenes (véase el cuadro III.5).

### Cuadro III.5

América Latina y el Caribe (24 países): articulación y rectoría de las instituciones dedicadas a las personas jóvenes

País	Legislación o código de juventud	Principal instancia de protección para la juventud	Autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Argentina	Ley de Creación de la DINAJU, S-1434 (2003)	Dirección Nacional de la Juventud (DINAJU)	Ministerio de Desarrollo Social
Bahamas	n.d.	Ministry of Youth, Culture and Sports	Ministry of Youth, Culture and Sports
Belice	n.d.	Ministry of Education, Youth, Sports and Culture	Ministry of Education, Youth, Sports and Culture
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley de la juventud - Decreto Supremo 2114 (2014)	Consejo Plurinacional de la Juventud	Ministerio de Justicia
Brasil	Ley núm. 12.852 sobre el Estatuto de la Juventud (2013) Ley núm. 11.129, por la cual se crea la Secretaría Nacional de la Juventud (2005)	Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Chile	Ley núm. 19.042, por la cual se crea el Instituto Nacional de la Juventud (1991)	Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Colombia	Ley Estatutaria 1622, por cual se adoptó el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (2013)	Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Costa Rica	Ley núm. 8.261, Ley General de la Persona Joven (2002)	Viceministerio de Juventud	Ministerio de la Cultura y Juventud
Dominica	n.d.	Ministry of Youth, Sports, Culture and Constituency Empowerment	Ministry of Youth, Sports, Culture and Constituency Empowerment
Ecuador	Ley de Juventud (2001)	Dirección Nacional de la Juventud y Adolescencia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
El Salvador	Ley General de Juventud (2012)	Instituto Nacional de la Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Guatemala	Acuerdo Gubernativo 405-96; Decreto 114-97 (1997)	Consejo Nacional de Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Guyana	n.d.	Ministry of Education-Department of Culture, Youth and Sport	Ministerio de otra cartera
Honduras	Decreto núm. 260-2005, Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud (2006)	Consejo Nacional de Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Jamaica	n.d.	Ministry of Culture, Gender, Entertainment and Sport	Ministry of Culture, Gender, Entertainment and Sport
México	Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (1999)	Instituto Mexicano de la Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Nicaragua	Ley núm. 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud y su Reglamento (2002)	Ministerio de la Juventud	Ministerio de otra cartera
Panamá	Ley núm. 42 de creación del Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia (1997)	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Paraguay	Ley Nacional de Juventud y Organismos Públicos de Juventud (2005)	Secretaría Nacional de la Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Perú	Ley del Consejo Nacional de la Juventud núm. 27.802 (2002)	Secretaría Nacional de la Juventud	Ministerio de Educación
República Dominicana	Ley General de la Juventud núm. 49-2000 (2000)	Ministerio de la Juventud	Ministerio de la Juventud
Trinidad y Tabago	n.d.	Ministry of Gender, Youth and Child Development	Ministry of Gender, Youth and Child Development
Uruguay	Ley núm. 17.866 Creación del Ministerio de Desarrollo Social (2005)	Instituto Nacional de la Juventud	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Nacional de Juventud núm. 37.404 (2002)	Instituto Nacional del Poder Popular para la Juventud	Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte

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

**Nota:** n.d.: No se dispone de información oficial.

En este caso, la ambición de intersectorialidad que supone la figura de los Consejos intersectoriales es menos frecuente que en el de las instituciones dedicadas a la población infantil. En cambio, sobresalen como figura institucional los ministerios especializados en materia de juventud: de los 24 países de los cuales se dispone de información, 8 cuentan con este tipo de institución. No obstante, ello puede resultar engañoso, pues muchas veces se trata de instancias que reagrupan varias temáticas (como deporte y cultura) o grupos priorizados (mujeres e infancia) y que no poseen recursos técnicos o financieros de envergadura.

De un total de 24 países, en solo 5 casos la principal instancia dedicada a la juventud está adscrita a los Ministerios de Desarrollo Social y en 12 casos depende de alguna otra cartera: ministerios exclusivamente dedicados a la juventud (Nicaragua y República Dominicana), de educación (Guyana y Perú) o de justicia (Bolivia (Estado Plurinacional de)), además de los casos ya mencionados en que se trata de ministerios abocados a múltiples temáticas sociales y de otro tipo (Bahamas, Belice, Costa Rica, Dominica, Jamaica, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)). En estos casos, predominan las direcciones o los institutos nacionales de juventud y se presenta la dificultad de lograr una coordinación eficaz con otras instancias ministeriales. Finalmente, en 7 de los 24 países aparece como autoridad rectora la Presidencia o Vicepresidencia de la República.

De esta manera, en la región también se observa heterogeneidad en cuanto a las instituciones coordinadoras en materia de juventud. De acuerdo con la CEPAL (2009), entre los objetivos de estas entidades se incluyen al menos cuatro tareas clave: conocimiento sistemático de la realidad juvenil, profesionalización del personal técnico, innovación en el diseño y la ejecución de programas, y desarrollo de capacidades comunicacionales para promover consensos entre la clase dirigente y la opinión pública.

Por último, el papel de una política o plan nacional de juventud también es crítico, ya que proporciona la visión para todos los programas y actividades relacionados con la juventud en un país (véase el cuadro III.A1.1 del anexo) y ayuda a clarificar las tareas de articulación entre las diversas instancias gubernamentales.

### 3. Leyes e instancias dirigidas a las personas mayores

La normativa internacional orientada a garantizar los derechos de las personas mayores tiene varios instrumentos jurídicos de alcance mundial y regional. Entre los primeros se destacan los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991), la Proclamación sobre el Envejecimiento (1992) y la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Entre los segundos sobresalen la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2003), la Declaración de Brasilia (2007), el Plan de Acción sobre la salud de las personas mayores, incluido el envejecimiento activo y saludable de la Organización Panamericana de la Salud (2009), la Declaración de Compromiso de Puerto España (2009) y la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (2012). Esta última constituyó un importante avance hacia el surgimiento de compromisos nacionales, con la garantía de derechos para las personas mayores en materia social y política. En los últimos tiempos, surgió como instrumento jurídicamente vinculante la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015, que se encuentra en proceso de firma y ratificación por parte de los países (véase el recuadro III.4).

Esta Convención constituye un instrumento jurídico regional que busca promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores, para asegurar su inclusión, participación e integración plena en la sociedad.

Como acuerdo regional vinculante para los Estados americanos que la suscriben, los compromete a adoptar y generar, si fuese necesario, cambios en sus normativas constitucionales para ajustarse a las disposiciones de la Convención y así asegurar que se tomen las medidas legislativas necesarias para promover y defender los derechos y libertades de las personas de edad. Uno de los principios generales que busca resguardar la Convención es la valorización de las persona de edad, con especial hincapié en su papel en la sociedad y las formas en que hacen una valiosa contribución al desarrollo de los países. La protección de la dignidad, independencia y autonomía de las personas mayores busca crear una atmosfera de igualdad y no discriminación, generando una situación favorable para este grupo y asegurando su bienestar físico, económico y social.

Los Estados se comprometen a salvaguardar los derechos humanos y libertados fundamentales de la persona mayor y a tal fin adoptarán medidas para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas contrarias a la Convención, tales como aislamiento, abandono, sujeciones físicas prolongadas, hacinamiento, expulsiones de la comunidad, la negación de nutrición, infantilización tratamientos médicos inadecuados o desproporcionados, entre otras, y todas aquellas que constituyan malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes que atenten contra la seguridad e integridad de la persona mayor.

La Convención también plantea fortalecer las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia, a fin de garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos. También es un deber la creación de instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor y su desarrollo integral, y la promoción, de forma transparente, de la recopilación de información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que permitan formular y aplicar políticas.

**Fuente:** Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

#### Recuadro III.4

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Los avances en esta materia a nivel internacional han tenido un correlato en el ámbito nacional. Actualmente, 19 de los 23 países de los cuales se dispone de información cuentan con legislaciones específicas e instancias especializadas para la protección de la población de personas mayores (véase el cuadro III.6). Asimismo en los países federales existe importante legislación en el ámbito subnacional.

La diversidad en cuanto a las instituciones dedicadas a las personas mayores es grande y se pueden identificar servicios (Chile), subsecretarías o institutos (México y Uruguay), direcciones (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Honduras y Perú), consejos nacionales (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) y otros.

En contraste con las instancias dedicadas a la población infantil y adolescente, en donde las figuras que predominantemente ejercen la rectoría son la Presidencia o la Vicepresidencia de la República, en el caso de la institucionalidad para las personas mayores la rectoría descansa con mayor frecuencia (10 de los 23 países observados) sobre los Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social. Por otra parte, las instancias rectoras son otros ministerios en 9 casos (ministerios de salud, justicia o diversas instituciones de seguridad social) y solo 3 instancias quedan bajo el alero de la Presidencia, la Vicepresidencia o dentro del entorno familiar del Poder Ejecutivo.

En general, no obstante, se trata de arquitecturas recientes. Solo en algunos casos —los países del Caribe, la Argentina, Costa Rica, Cuba y México—, la institucionalidad

En contraste con las instancias dedicadas a la población infantil y adolescente, en donde las figuras que predominantemente ejercen la rectoría son la Presidencia o la Vicepresidencia de la República, en el caso de la institucionalidad para las personas mayores la rectoría descansa con mayor frecuencia sobre los Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social.

es más antigua y en general está asociada a los ministerios de salud y del interior o a los institutos de seguridad social. Como apunta Huenchuan (2013 y 2016), la relativa frecuencia con que las instancias dedicadas a las personas mayores están adscritas a los Ministerios de Desarrollo Social habla de una transformación, marcada por el abandono de un enfoque biomédico inicial, hacia un mayor espectro de acciones guiadas por la voluntad de transversalizar en la acción pública las problemáticas vinculadas al envejecimiento y a la garantía de derechos para este segmento de la población. En especial, ante algunas de las dimensiones analizadas sobre la desigualdad social, la institucionalidad dedicada a esta población debería fomentar una mayor articulación y visibilidad, en especial con respecto al acceso a servicios adaptados de salud y cuidado, y a pensiones contributivas y no contributivas.

**Cuadro III.6**

América Latina y el Caribe (23 países): instituciones rectoras que articulan la protección de los derechos de las personas mayores

País	Legislación o código referente a las personas mayores	Principal instancia de protección para las personas mayores	Autoridad que coordina o ejerce la rectoría
Argentina	Ley de Protección a la Ancianidad-S-3844/12 (2012)	Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Bahamas	n.d.	Department of Social Services-Senior Citizens Division	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Belice	n.d.	Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza-División de Servicios de Apoyo a la Familia	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley General de las Personas Adultas Mayores Ley núm. 369 (2013)	Dirección General de Niñez y Personas Adultas Mayores	Ministerio de Justicia
Brasil	Ley núm. 10.741 denominada Estatuto do Idoso (2003)	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	Ministério dos Direitos Humanos
Chile	Ley núm. 19.828, creación del SENAMA (2002)	Servicio Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Colombia	Ley núm. 1.251 (2008)	Consejo Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Salud y Protección Social
Costa Rica	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley núm. 7.935) (1999)	Consejo Nacional para el Adulto Mayor	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Cuba	Ley núm. 41 "Ley de La Salud Pública" (1983)	Dirección Nacional de Atención al Adulto Mayor	Ministerio de Salud Pública
Ecuador	Ley del Anciano (2006)	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNI)	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
El Salvador	Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor (2002)	Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores, (CONAIPAM)	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Guatemala	Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad, Decreto núm. 80-96 (1996)	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SÓSEP)-Comité Nacional de Protección a la Vejez (CONAPROV)	Entorno familiar del Poder Ejecutivo
Guyana	n.d.	National Commission for the Elderly	Ministry of Labour, Human Services and Social Security
Honduras	Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados (2006)	Dirección General del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Jamaica	n.d.	National Council for the Aged	Ministry of Labour and Social Security
México	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. (2002)	Instituto Nacional de las Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Nicaragua	Ley núm. 720-Ley del Adulto Mayor (2010)	Consejo Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Panamá	Ley núm. 15 (1992)	Consejo Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Paraguay	Ley núm. 1.885 de las Personas Adultas (2002)	Consejo de Adulto Mayor	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Perú	Ley núm. 28.803-Ley de las Personas Adultas Mayores (2006)	Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
República Dominicana	Ley núm. 352-98 sobre Protección de la Persona Envejeciente (1998)	Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE)	Ministerio de Salud Pública
Uruguay	Ley núm. 17.796 Promoción Integral de los Adultos Mayores (2004)	Instituto Nacional de las Personas Mayores	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley de Servicios Sociales al Adulto y Adulta Mayor (2005)	Consejo Presidencial de Adultos Mayores	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial

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

**Nota:** n.d.: No se dispone de información oficial.

## E. Comentarios finales

---

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no solo hace un llamado a asegurar “que nadie se quede atrás”, sino que también insta a atender primero a los más rezagados. Para cumplir con estas aspiraciones, es necesario identificar a los grupos de población que más experimentan marginación, exclusión y vulneración de derechos. Con frecuencia, estas poblaciones enfrentan una serie de desigualdades que se superponen, retroalimentan y acumulan a lo largo de la vida y a través de las generaciones. La identificación de estos grupos se dificulta por la invisibilidad estadística de ciertas poblaciones y sus necesidades, y las limitaciones para desagregar fuentes de información por múltiples características. Es imperioso mejorar las fuentes de información para poder ir más allá de los promedios nacionales y contar con datos longitudinales, que también escasean, para estudiar tendencias a lo largo del ciclo de vida de las personas.

---

La propuesta de la matriz de la desigualdad social busca visibilizar las combinaciones de ejes estructurantes que son potenciadores de la desigualdad y fortalecer acciones en aquellos cruces que, aun siendo visibles, no han mejorado con el transcurso del tiempo. Entre las combinaciones posibles se destacan: i) cruces relevantes pero no visibilizados, que son de alta trascendencia por afectar el nivel de bienestar de las personas y hasta ahora no han sido lo suficientemente considerados; y ii) cruces que son de gran relevancia y altamente visibilizados (incluso por la implementación de políticas públicas al respecto), pero que son persistentes y en los que no se reducen las brechas observadas.

En este capítulo se avanzó en el análisis de la caracterización de la edad como uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales, examinando brechas inter- e intrageneracionales en cada etapa (infancia y adolescencia, juventud, adultez y vejez) en dimensiones relacionadas a la pobreza, la educación, el trabajo y la protección social, ámbitos clave en la doble inclusión, social y económica y del ejercicio de los derechos. Se intentó ilustrar la manera en que las brechas de género, condición étnico-racial y zona de residencia interactúan e intensifican las desigualdades que se observan en las diferentes etapas del ciclo de vida<sup>22</sup>. También se dimensionó el vínculo entre desigualdades experimentadas en las diferentes etapas. En este sentido, se considera la importancia de la trayectoria de las personas a lo largo del ciclo de vida y la manera en que una constelación de desventajas sociales se acumula y se consolida a lo largo del tiempo.

A la vez que los ejes que estructuran la desigualdad se entrecruzan y potencian, también es necesario analizar la conexión entre los derechos que se vulneran. La falta de educación, el mal estado de salud, el desempleo y la falta de oportunidades de trabajo decente, la desprotección social, las privaciones en vivienda, la pobreza y la invisibilidad política también se entrecruzan y potencian.

La situación de las personas indígenas resulta de particular interés para ilustrar estas interrelaciones. En general, la población indígena continúa mostrando mayores niveles de fecundidad, lo que implica un potencial de crecimiento más elevado. Por lo tanto, el diseño de políticas y programas debe tener en cuenta esos perfiles demográficos distintivos, con una presencia significativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, lo que resulta clave para la asignación de recursos adecuados, principalmente para

---

<sup>22</sup> El caso particular de las personas afrodescendientes y de la raza como factor estructurante de la desigualdad se explora en el capítulo V.



enfrentar los desafíos en materia de salud y educación, y debe atender tanto los derechos individuales como colectivos. Los mayores avances en la región en lo que respecta a políticas y programas con perspectiva intercultural se han dado en el ámbito de la salud y la educación, y se han centrado precisamente en la niñez y la mujer indígena.

En las diferentes etapas del ciclo de vida, las personas indígenas enfrentan mayores desventajas, que se entrecruzan con el género y el territorio, y, en algunos ámbitos, se van acumulando a lo largo de la vida, profundizando las brechas étnicas. Por ello, resulta clave el diseño de políticas que realmente consideren los estándares internacionales vigentes respecto de los derechos de los pueblos indígenas, articulando derechos individuales y colectivos, e incorporando las miradas de género, generacional y territorial. De ahí la importancia de que los Estados renueven y fortalezcan su compromiso con la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros acuerdos internacionales y regionales vigentes, como vía para que la matriz de desigualdad social comience a disiparse.

El enfoque del ciclo de vida sitúa a la persona, desde el nacimiento hasta el final de la vida como objeto central de la acción pública, reconociendo que sus necesidades cambian a lo largo de la vida y que es la persona punto de partida y de llegada de la política social. Desde un punto de vista institucional, esto requiere reconocer y atender las necesidades y los riesgos específicos de cada etapa del ciclo, pero también la articulación entre las distintas etapas.

La toma de conciencia con respecto a la necesidad de adoptar enfoques de política sensibles a las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida y de lograr avances en la transversalización de la perspectiva de género tiene como correlato el surgimiento de una institucionalidad social dedicada a segmentos específicos de población (sobre todo a la niñez y adolescencia, a los jóvenes y a las personas mayores). Dicha institucionalidad se ha generalizado en América Latina y el Caribe y, en todos los casos, está anclada tanto en los compromisos e instrumentos internacionales como en las legislaciones e instancias especializadas nacionales. Más allá de su diversidad organizacional, dichas instancias comparten la vocación de transversalizar las necesidades específicas y la garantía de los derechos de esos segmentos al conjunto de la acción pública, visibilizando los vacíos y las exclusiones. Por tanto, también comparten el desafío de fomentar una mayor coordinación integral —es decir, intersectorial— entre los diversos actores gubernamentales, como vía para la adopción de enfoques sensibles al ciclo de vida y a los derechos de las personas. No obstante, se observa en general la existencia de una institucionalidad todavía incipiente, cuya autoridad social y modelos de articulación están aún en proceso de construcción. Es necesario reconocer que la coherencia entre la promoción de los derechos de todos los grupos de población desde una perspectiva intergeneracional y del ciclo de vida debe construirse tomando en cuenta el énfasis en las vulnerabilidades y los riesgos específicos de cada etapa.

El enfoque del ciclo de vida sitúa a la persona, desde el nacimiento hasta el final de la vida como objeto central de la acción pública, reconociendo que sus necesidades cambian a lo largo de la vida y que es la persona punto de partida y de llegada de la política social. Desde un punto de vista institucional, esto requiere reconocer y atender las necesidades y los riesgos específicos de cada etapa del ciclo, pero también la articulación entre las distintas etapas.

## Bibliografía

- Adair, L. S. y otros (2013), "Associations of linear growth and relative weight gain during early life with adult health and human capital in countries of low and middle income: findings from five birth cohort studies," *The Lancet*, vol. 382, N° 9891.
- Alarcón, J. y otros (2015), "Desafíos de la educación preescolar en Chile: ampliar cobertura, mejorar la calidad y evitar el acoplamiento," *Estudios Pedagógicos*, vol. XLI, N° 2.
- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2016), "La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay," *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, S. Berlinski y N. Schady (eds.), Washington, D.C.
- Bos, M.S., A. J. Ganimian, E. Vegas (2014), "América Latina en PISA 2012: ¿cómo se desempeñan los estudiantes que asistieron a pre-escolar?," Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/6467>.
- Carr, D. (2009), "Life cycle," *Encyclopedia of the Life Course and Human Development*, vol. 3, D. Carr (ed.), Detroit, Gale Cengage Learning.
- Cecchini, S. y otros (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social," *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago.
- (2013), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/1/S2013792\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/1/S2013792_es.pdf).
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- (2007), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016a), "Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural," *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago, mayo.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2011), "Salud de la población joven indígena en América Latina: un panorama general" (LC/R.2171), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), "Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina," *Documentos de Proyectos* (LC/W.477), Santiago.
- (2010), "Pobreza infantil en América Latina y el Caribe" (LC/R.2168), Santiago.
- Deaton, A. y C. Paxson (1998), "Health, income and inequality over the life cycle," *The Economics of Ageing*, D. A. Wise (ed.), Chicago, University of Chicago Press.
- Del Popolo, F., M. López y M. Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) [en línea] [http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/EJ1264093002.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/EJ1264093002.pdf).
- Dewilde, C. (2003), "A life-course perspective on social exclusion and poverty," *British Journal of Sociology*, vol. 54, N° 1, marzo.
- Erikson, R. y J. H. Goldberg (2002), "Intergenerational inequality: A sociological perspective," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, N° 3.

- Espejo, A. (2017), "Propuesta de implementación de modelos predictores del trabajo infantil para la orientación de acciones de políticas preventivas a nivel subnacional", *Documento de Trabajo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Espínola, V. y J. Claro (2010), "Estrategias de prevención de la deserción en la educación secundaria: perspectiva latinoamericana", *Revista de Educación*, número extraordinario.
- Gibbs, B. y T. Eaton (2014), "Drop out from primary to secondary school in Mexico: A life course perspective", *International Journal of Educational Development*, vol. 36, mayo.
- Halliday, T. (2009), "Health inequality over the life-cycle", *IZA Discussion Paper*, N° 4369.
- Huenchuan, S. (ed.) (2016), *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos* (LC/L. 4175), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huggett, M., A. Yaron y G. Ventura (2011), "Sources of lifetime inequality", *American Economic Review*, vol. 101, diciembre.
- Irwin, L.G. y otros. (2007), *Desarrollo de la primera infancia. Un potente equalizador. Informe final para la Comisión sobre los determinantes sociales de la salud de la Organización Mundial de la Salud* [en línea] [http://www.who.int/social\\_determinants/publications/early\\_child\\_dev\\_ecdkn\\_es.pdf?ua=1](http://www.who.int/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf?ua=1).
- Jones, A., D. Mitchel y F. Goza (2014), "Lifecourse socioeconomic status and cardiovascular illness in Latin America", *Current Sociology*, vol. 62, N° 7.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea]: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40653-la-nueva-ola-reformas-previsionales-la-igualdad-genero-america-latina>.
- (2014), "Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana", *serie Políticas Sociales*, N° 204 (LC/L.3859), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36822/1/S1420230\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36822/1/S1420230_es.pdf).
- Marinakís, A. (ed.) (2014), *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Maurizio, R. (2014), "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 194 (LC/L.3825), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morlachetti, A. (2013), "Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe", Documentos de Proyectos (LC/W.515), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Naciones Unidas (1989), Convención sobre los Derechos del Niño [en línea] <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), "Gender pay gaps for full-time workers and earnings differentials by educational attainment", Social Policy Division [en línea] [https://www.OECD.org/els/family/LMF\\_1\\_5\\_Gender\\_pay\\_gaps\\_for\\_full\\_time\\_workers.pdf](https://www.OECD.org/els/family/LMF_1_5_Gender_pay_gaps_for_full_time_workers.pdf).
- (2013), *Iniciativa para una vida mejor. México* [en línea] [http://www.oecd.org/centrodemexico/Working%20draft%20Mexico%20Report\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/Working%20draft%20Mexico%20Report_FINAL.pdf).
- (2010), "A family affair: intergenerational social mobility across OECD Countries", *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2010*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (LC/G.2689), Santiago.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016a), *Las mujeres en el trabajo: tendencias 2016. Resumen ejecutivo*, Ginebra. Disponible [en línea]: [http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS\\_457094/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457094/lang-es/index.htm).
- (2016b), *World Employment and Social Outlook 2016. Transforming jobs to end poverty*, Ginebra.
- (2016c), *Cinco claves para acelerar la reducción del trabajo infantil en América Latina y el Caribe*, Lima, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

- (2013), *Informe Mundial sobre el trabajo infantil: vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*, Ginebra.
- O’Rand, A. M. (1996), “The precious and the precocious: understanding cumulative disadvantage and cumulative advantage over the life course,” *The Gerontologist*, vol. 36, N° 2.
- (1995), “The cumulative stratification of the life course,” *Handbook of Aging and the Social Sciences*, R.H Binstock y L. K. George (eds.), San Diego, Academia Press.
- Pasqualini, D. y A. Llorens (2010), *Salud y bienestar de los adolescentes y jóvenes: una mirada integral*, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Universidad de Buenos Aires.
- Paxson, C. y N. Schady (2007), “Cognitive development among young children in Ecuador: the roles of wealth, health, and parenting,” *Journal of Human Resources*, vol. 42, N° 1.
- Repetto, F., N. Cunill Grau y C. Bronzo (2015), “Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social,” *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M.N. y D. Trucco (2014), “Adolescentes. Derecho a la educación y bienestar futuro,” *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNICEF).
- Saunders, F. y otros (2015), “Pobreza infantil en Honduras: análisis de progresividad y redistribución de las transferencias dirigidas a la niñez,” *Revista Economía y Administración*, N° 5.
- Schady, N. (2011), “Parental education, vocabulary, and cognitive development in early childhood: longitudinal evidence from Ecuador,” *American Journal of Public Health*, vol. 101, N° 12.
- Settersten Jr., R.A. (2003), “Age structuring and the rhythm of the life course,” *Handbook of the Life Course*, J.T. Mortimer y M.J. Shanahan (eds.), Nueva York, Kluwer Academic Publishers.
- SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) (2009), *Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas del Estado* [en línea] <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/228/informe-2009>.
- Tomaselli, A. (2017), “Caracterización de la participación laboral en Chile. Análisis para el fortalecimiento de los programas de capacitación y empleo,” inédito.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ullmann, H. y V. Milosavljevic (2016), “El uso del tiempo en la adolescencia,” *Boletín Desafíos*, N° 19, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), agosto.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015), *Informe de resultados TERCE. Factores asociados: laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), *Estado Mundial de la Infancia: una oportunidad para cada niño* [en línea] [https://www.unicef.org/spanish/publications/index\\_91711.html](https://www.unicef.org/spanish/publications/index_91711.html).
- (2001), *Impacto educativo de la educación preescolar: resultados, causas y desafíos*, Desafíos de la Política Educativa, N° 7, Santiago [en línea] [http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc\\_wp/impacto\\_educativo.pdf](http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/impacto_educativo.pdf).

## Anexo III.A1

### Cuadro III.A1.1

América Latina y el Caribe (19 países): principal estrategia nacional para la protección de los derechos de la juventud

País	Nombre de la política o el plan nacional de juventud	Institución coordinadora del plan o la política nacional de juventud
Argentina	Plan Nacional de Juventud (2016)	Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Dirección Nacional de Juventud
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan Plurinacional de la Juventud 2008-2012	Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y la Dirección Plurinacional de la Juventud
Brasil	Política Nacional de Juventud: directrices y perspectivas 2006	Secretaría Nacional de Juventud
Chile	Chile se compromete con los jóvenes: Plan de Acción en Juventud 2004-2006	Instituto Nacional de la Juventud
Colombia	Política Nacional de Juventud: bases para el plan decenal de juventud 2005-2015	Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven"
Costa Rica	Política Pública de la Persona Joven y su Plan de Acción 2014-2019	Viceministerio de Juventud, Ministerio de Cultura y Juventud
Cuba	n.d.	Unión de Jóvenes Comunistas
Ecuador	Plan Nacional de la Juventud 2004-2008	Dirección Nacional de la Juventud y la Adolescencia
El Salvador	Política Nacional de Juventud 2011-2024 y Plan de Acción 2011-2014	Instituto Nacional de la Juventud
Guatemala	Política de Juventud 2012-2020: Construyendo una nación pluricultural, incluyente y equitativa	Consejo Nacional de Juventud
Honduras	Política Nacional de la Juventud 2007-2021: Por una Ciudadanía Plena	Instituto Nacional de la Juventud
México	Programa Nacional de Juventud 2014-2018	Instituto Mexicano de la Juventud
Nicaragua	Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud y Plan de Acción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud 2005-2015	Ministerio de la Juventud
Panamá	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes 2015-2019	Ministerio de Desarrollo Social
Paraguay	Plan Nacional de Juventud "Don Félix de Guaranía" 2011-2013 Hacia la nueva generación de próceres	Secretaría Nacional de la Juventud creada en 2013 dependiente de la Presidencia de la República
Perú	Plan Estratégico Nacional de la Juventud 2015-2021 Rumbo al Bicentenario	Secretaría Nacional de Juventud
República Dominicana	Plan Estratégico del Ministerio de la Juventud 2015-2019	Ministerio de la Juventud
Uruguay	Plan de Acción de Juventudes 2015-2025	Instituto Nacional de la Juventud
Venezuela (República Bolivariana de)	Misión Jóvenes de la Patria 2013-2014 (programa)	Instituto Nacional del Poder Popular de la Juventud

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