



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Políticas prioritarias para reducir la desigualdad en la adultez

Políticas prioritarias para reducir la desigualdad en la adultez

Las políticas prioritarias para reducir la desigualdad social en la población adulta incluyen:

- Seguridad básica del ingreso como las políticas de empleabilidad con garantía de ingresos suficientes, las de ingreso básico y las de seguro de desempleo.
- Condiciones decentes de trabajo, incluido el acceso a la protección social y la protección de los derechos laborales.
- Capacitación para el trabajo en el marco de los cambios al mundo del trabajo, incluidas las políticas de formación dual.
- Servicios de cuidado y programas de salud preventiva, de acceso a la cultura, el deporte y a una vida libre de violencia.



Los elementos de diagnóstico reflejan las necesidades de implementar acciones hacia el cierre de brechas de desigualdad en materia de participación laboral con enfoque de género, de aseguramiento del trabajo en condiciones dignas, con ingresos seguros y apropiados, y con condiciones que no planteen vulnerabilidades. Además, debe evitarse la informalidad, brindando certidumbre ante riesgos económicos, desastres de origen natural o sanitario, con reconocimiento al trabajo no remunerado y una orientación hacia sistemas de cuidados públicos, regulando las nuevas modalidades de trabajo y planificando las necesidades de capacitación y actualización de las personas adultas.

Varios de los aspectos antes mencionados se abordan en otros capítulos, por lo que en esta sección se hace énfasis en medidas para aseguramiento del trabajo con ingresos dignos considerando diversos riesgos, las condiciones laborales hacia un trabajo digno con protección social, la capacitación en el trabajo y los sistemas de cuidados públicos¹³.

1. Seguridad del trabajo y de ingresos dignos

Disponer de ingresos de manera continua y sin interrupción es un aspecto clave del bienestar de este grupo poblacional que se extiende también a los otros grupos que dependen económicamente de él. Por ello es importante promover la seguridad básica del ingreso a través de:

- *Políticas para la empleabilidad y generación de empleos*¹⁴, como lo ha hecho por ejemplo Costa Rica durante el periodo 2014-2018 a través de su “Estrategia Nacional de Empleo y Producción” por medio, por un lado, de su programa Empléate con la finalidad de ampliar oportunidades para hombres y mujeres mediante el enfoque de capacitación hacia la empleabilidad de las personas en condición de pobreza y por otro, del fomento al empleo en el marco de la Economía Social y Solidaria¹⁵. Otro ejemplo es el caso de Chile, que dispone de una política pública de empleo a través de la Subsecretaría del Trabajo que es administrada por ProEmpleo cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de las personas vulnerables. Dentro de esta política se cuenta con 5 programas, uno de los cuales está dirigido a “Empleos de Emergencia” y los otros cuatro a “Programas de Fomento a la Empleabilidad”¹⁶.

¹³ En el capítulo sobre desigualdad socioeconómica se examinan con mayor detalle políticas de inclusión social y laboral.

¹⁴ Guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores de la OIT, 2014, véase en [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_563303.pdf.

¹⁵ Véase más [en línea] <http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/Estrategia%20Nacional%20de%20Empleo%20y%20Produccion.pdf>.

¹⁶ Véase más [en línea] <http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/programas-de-empleo/programa-de-empleo/>.

- *Políticas salariales orientadas a la garantía de un ingreso suficiente.* En este ámbito se puede recurrir a la guía elaborada por la OIT sobre políticas en materia de salario mínimo con la finalidad de proporcionar información sobre las prácticas eficaces para su implementación¹⁷. Un ejemplo concreto se puede observar en el caso del Brasil, donde el aumento del salario mínimo fue una política pública clave durante años, la cual ha generado que desde el año 2000 y al menos hasta 2017 haya ido en aumento¹⁸. La política de salario mínimo se trata con mayor detalle en el capítulo sobre desigualdad socioeconómica.
- *Seguros y subsidios de desempleo.* Por ejemplo, en el caso del Uruguay el Instituto de Seguridad Social les otorga a los y las trabajadoras formales un subsidio por desempleo con duración de 72 jornales. Es decir 6 meses condicionado a haber laborado al menos 6 meses previo a la separación del empleo¹⁹. En el caso de México, a nivel subnacional, la Ciudad de México (CDMX) ha implementado un programa de seguro de desempleo a personas asalariadas que hayan perdido su empleo de manera involuntaria, dirigido principalmente a mujeres despedidas por motivo de embarazo, migrantes connacionales repatriados o retornados o residentes temporales de la CDMX, personas liberadas de algún centro de reclusión en la CDMX y personas de comunidades indígenas desempleadas²⁰.
- *Ingresos básicos:* En el contexto de la pandemia la CEPAL ha propuesto que se otorguen ingresos básicos de emergencia para situaciones de crisis en las cuales se pone en riesgo la continuidad de los ingresos por trabajo. Esta propuesta también abre la reflexión hacia la implementación de este tipo de ingresos básicos de forma generalizada a futuro.

La OIT destaca también la importancia de implementar políticas que inciden indirectamente en los salarios y en la distribución salarial como elementos importantes de una respuesta global a los desafíos coyunturales y estructurales del mercado de trabajo. Estas políticas, que han sido referidas en secciones previas con mayor detalle, comprenden la educación de calidad, los programas permanentes para mejorar las calificaciones de la población activa y una mayor correspondencia entre quienes buscan empleo y los puestos de trabajo. Pero también abarcan medidas para solucionar las diferencias salariales que afectan a quienes trabajan en formas atípicas de empleo (en particular, los trabajadores temporales y los trabajadores suministrados por agencias *outsourcing* y *crowdsourcing*), cuyo número aumenta en los países industrializados y tiende a crecer en los países en desarrollo en segmentos del mercado de trabajo que antes se asociaban a empleos estándar. Entre las propuestas para abordar los desafíos del futuro del trabajo en esta línea temática se incorpora la promoción de inversiones clave en áreas que fomenten el trabajo decente y sostenible, así como la remodelación de las estructuras de incentivos empresariales para alentar inversiones de largo plazo que a su vez repercutan en trabajos más seguros (OIT, 2019).

2. Condiciones decentes de trabajo, protección social y laboral

La protección social y la protección de los derechos laborales son elementos fundamentales para el aseguramiento del bienestar y la garantía de los derechos humanos. Este tema está presente en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, especialmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 8. Medidas para lograr la protección social y laboral pueden incluir:

- *Asegurar la protección de los derechos laborales de toda la población, pero particularmente de grupos en situación de vulnerabilidad como lo son las personas con discapacidad, comunidad LGBTI e indígenas, entre otros*²¹. Un ejemplo es el esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de



¹⁷ Véase más [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542028.pdf.

¹⁸ Este punto tiene mayor desarrollo en el capítulo sobre estratificación socioeconómica.

¹⁹ Véase más [en línea] <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html>.

²⁰ Véase más [en línea] <http://www.segurodedesempleo.cdmx.gob.mx/>.

²¹ Hay ejemplos más concretos para cada uno de los grupos vulnerables en sus capítulos correspondientes.

Discapacidad del Ecuador conjuntamente con el Servicio de Integración Laboral del país para coordinar un programa conjunto con la Cámara de Industrias de Guayaquil (CIG) dirigido a incrementar el número de puestos de trabajo de calidad para personas con discapacidad, con la finalidad de conseguir empleados calificados para los miembros de la Cámara y por el otro, que las personas con discapacidad tengan acceso al empleo²². Este programa tiene incidencia en la toma de conciencia y sensibilización sobre la discapacidad en el entorno laboral. También contribuye al fomento de generación de ingresos propios para los empleados con discapacidad, así como mejorar su autoconfianza.

- *Incrementar el acceso a la seguridad social en ocupaciones particularmente excluidas como los empleos y sectores informales o las nuevas modalidades de empleo no suficientemente reguladas.* Los trabajadores y trabajadoras domésticos remunerados, de la economía gig o de la economía digital son ejemplos de estas ocupaciones. Es relevante incorporar a todos estos trabajadores a los sistemas de seguridad social y dar cumplimiento a otros derechos mediante la efectiva aplicación de las políticas de salario mínimo y de limitación a la generalmente excesiva duración de la jornada laboral. Por ejemplo, en el caso de México, recientemente se ha lanzado un programa piloto con el objetivo de garantizar el acceso a la seguridad social a las personas trabajadoras domésticas remuneradas del país^{23,24}. Este tema se retoma con mayor profundidad en el capítulo sobre desigualdades de género.
- Protección laboral igualitaria entre hombres y mujeres a través de, por ejemplo, prestaciones similares para las licencias de maternidad/paternidad que puedan promover una paternidad responsable. Un referente se puede identificar en Suecia, país que cuenta con la misma cantidad de días de licencia para hombres y mujeres. Estos aspectos también se retoman en mayor detalle en el capítulo de desigualdades de género.
- Regulación de las nuevas formas de trabajo (gig economy). Entre las recomendaciones planteadas por la Comisión para el Futuro del Trabajo en esta línea se destacan el establecimiento de garantías laborales universales con pisos mínimos de protección social que aseguren un salario vital adecuado, límites a los horarios y condiciones de seguridad e higiene, soberanía de tiempo, diálogo (para dar un mayor rol a la sindicalización) y aprovechar las tecnologías de la información para promover trabajos decentes para toda la población (OIT, 2019).

3. Capacitación para el trabajo en el marco de los cambios al mundo del trabajo

- *Implementar programas de capacitación para el trabajo* que aseguren que ante los cambios en los requerimientos de habilidades no se busque un cambio de personal, sino que se abra la oportunidad de que las personas actualmente trabajando puedan adquirir las nuevas habilidades o capacidades requeridas para continuar laborando y afrontando los desafíos del mercado laboral. Desde hace ya algunos años se ha avanzado en esta línea a través de la promoción de la educación profesional técnica, área en la que se ha destacado la creación de servicios nacionales de formación de trabajadores de manera separada de los ministerios de educación, con el objetivo de promover la formación de habilidades para el trabajo entre jóvenes y adultos con rezago en dicho ámbito. Ejemplo de ello son instituciones como SENAI en el Brasil, SENA en Colombia, INA en Costa Rica e INFOTEP en la República Dominicana. De manera complementaria

POLÍTICAS



Las políticas de protección social son clave en el cierre de brechas en la adultez: desde los esfuerzos por incrementar el acceso a la seguridad social hasta las acciones por garantizar derechos laborales e ingresos dignos.

²² Las brechas halladas mostraron que las personas con discapacidad no tenían las habilidades y capacidades suficientes que los puestos demandaban, por lo que en 2010 se lanzó un programa de capacitación gratuita para personas con discapacidad, lo que amplió la posibilidad de obtener empleo.

²³ Véase más [en línea] <http://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-hogar>.

²⁴ La CEPAL en 2018 publicó un documento sobre propuestas de principios y elementos de contrato para trabajo del hogar en México. Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43962/1/S1800786_es.pdf.

Los cambios en el mundo del trabajo y la economía del cuidado plantean la necesidad de reorientar las políticas dirigidas a la población adulta.

existen planes de apoyos tecnológicos en las escuelas. Por ejemplo, el Plan Ceibal del Uruguay está orientado a incorporar contenidos educativos alineados a las tecnologías digitales desde la educación primaria a la superior (Rodríguez, 2020).

- *Promover programas de formación dual para adultos*, es decir, fortalecer las estrategias de capacitación para el trabajo, principalmente relacionadas con la actualización de nuevas capacidades o habilidades en línea con la evolución del mercado laboral. Un ejemplo es el programa implementado a nivel subnacional en el estado de México desde hace ya cerca de 20 años, que se ha enfocado en formar personas en habilidades que se adquieren de manera combinada en el aula y en la empresa, en temas como la producción, la tecnología, el transporte y el turismo entre otros²⁵.

Cabe destacar que la Comisión sobre el Futuro del Trabajo de la OIT enfatiza en la inversión en las capacidades de las personas estableciendo el aprendizaje permanente a lo largo del ciclo de vida como un derecho que permita la inclusión laboral de las personas jóvenes, pero también de los trabajadores adultos en momentos de transición como la transformación de ocupaciones y con énfasis en la igualdad laboral de género (OIT, 2019).

4. Servicios de cuidado

Es imperativo ampliar los servicios de cuidado público que brinden la oportunidad de tener empleos decentes para realizar dicha labor y que a su vez eliminen las brechas de género al permitir a la población femenina incorporarse activamente al mercado laboral remunerado. Esta es de hecho una de las áreas emergentes cuya promoción puede resultar en una oportunidad para reorientar habilidades en el contexto del futuro del trabajo y de la evolución demográfica.

La mayoría de los países de la región cuentan con políticas para servicios de cuidado, con diverso grado y alcance; sin embargo, no todos logran constituir un sistema integrado. En este sentido se tiene como referente al Uruguay, que es el único país de la región identificado por la OIT (2018) que cuenta con un Sistema Integrado de Cuidados²⁶. Otras iniciativas de relevancia al respecto son los casos de Costa Rica que implementó las redes de cuidado de la infancia²⁷ y Chile, que cuenta con un Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados²⁸. Este tipo de redes de cuidado fomentan que, principalmente las mujeres, puedan reingresar al mercado laboral preferentemente en condiciones decentes, con seguridad social e ingresos adecuados. Este tema se trata con mayor profundidad en el capítulo de desigualdades de género.

Cabe destacar que al implementar políticas públicas que brinden servicios de cuidado también se promueve la creación de empleos que atiendan a la población infantil, pero también a las personas con discapacidad y a adultos mayores, por ejemplo, a través de políticas que generen capacitación del cuidado. En este sentido es importante considerar la capacitación profesional de los y las cuidadoras, de modo de elevar la profesionalización en esta actividad y, con ello, los ingresos y prestaciones.

5. Otros aspectos (violencia, prevención de salud, cultura y otros)

Si bien los planteamientos anteriores son prioritarios para alcanzar un escenario en que la población adulta asegure su ingreso mediante la posibilidad de acceder a trabajos dignos con condiciones laborales justas, hay algunos aspectos adicionales que son relevantes para garantizar el derecho a

²⁵ Para mayor información véase [en línea] <https://www.conalepmex.edu.mx/educacion-conalep/oferta-educativa.html>.

²⁶ Véase más en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>.

²⁷ Véase más en <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.

²⁸ Véase más en <http://www.chilecuida.gob.cl/>.

una vida digna, entre los que se encuentran la salud preventiva, una vida libre de violencia, el acceso a la cultura, el deporte y la recreación entre otros temas que complementan la realización de la vida de las personas adultas más allá de su rol de proveedoras. Algunas medidas para ello son:

- *Implementar programas de salud preventiva* que involucren aspectos como la nutrición adecuada, la actividad física y la prevención del abuso de sustancias nocivas, lo que conduce a un estado físico que minimice el riesgo de padecer enfermedades crónico-degenerativas prematuramente. A nivel regional destaca la campaña Semana de Bienestar de la Organización Panamericana de la Salud enfocada en la promoción de la salud psicológica desde un enfoque preventivo²⁹.
- *Asegurar un entorno libre de violencia* priorizando las políticas de prevención que promuevan una cultura de paz y garantizando la justicia sobre todo a las poblaciones más desfavorecidas. Un ejemplo regional es el modelo de promoción de ciudadanía global que ha impulsado en alianza conjunta UNESCO y UNODC y que busca formar, a través de la educación formal, a las nuevas generaciones en una cultura de legalidad y de respeto al estado de derecho³⁰.
- *Implementar programas de acceso libre a cultura y a la práctica del deporte*, así como la realización de dichas actividades incluso en los entornos laborales, a modo de garantizar la salud física. Un ejemplo es el proyecto Fábrica de Artes y Oficios (Faro) en la Ciudad de México, espacio de escuela de artes y oficios que permite la realización de actividades culturales abiertas al público en general³¹.

²⁹ Ver más [en línea] <https://www.paho.org/es/campa%C3%B1as/semana-bienestar-2020>.

³⁰ Ver más [en línea] <https://www.unodc.org/e4j/es/about-e4j/unodc-unesco-partnership.html>.

³¹ Ver más [en línea] <https://www.cultura.cdmx.gob.mx/recintos/faro-oriente>.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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