

**Reunión Extraordinaria de la  
Comisión de Medio Ambiente y  
Turismo del Parlamento  
Latinoamericano**

**Ciudad de Panamá, Panamá  
3 de diciembre de 2014**



## **Reunión Extraordinaria de la Comisión de Medio Ambiente y Turismo del Parlamento Latinoamericano**

**Ciudad de Panamá, Panamá  
3 de diciembre de 2014.**

**Serie América Latina No. 114**

# Reunión Extraordinaria de la Comisión de Medio Ambiente y Turismo del Parlamento Latinoamericano

Ciudad de Panamá, Panamá, 3 de diciembre de 2014.

## Índice

<b>I. Resumen Ejecutivo</b>	5
<b>II Objetivo de la delegación</b>	7
<b>III. Reunión Extraordinaria de la Comisión de Medio Ambiente y Turismo del Parlamento Latinoamericano.</b>	9
• Programa	9
• Acta	13
<b>IV. Documentos de Apoyo</b>	
• ¿Qué es Ecoturismo?	21
• Ecoturismo y Protección Ambiental, Carla Huerta Ochoa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.	27
<b>V. Encuentro de Parlamentarios/as y Expertos en el Parlamento Latinoamericano</b>	39
• Programa.	39
• Nota conceptual	45
• En el Camino de la Democracia Paritaria. Perspectivas y Paradojas. Leticia Santfín Del Río, PNUD-México.	49
• La Igualdad entre Mujeres y Hombres es Progreso para toda la Sociedad. CINU.	57
• Desarrollo e Igualdad de Género. Extracto del documento: “Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe”	63
• Igualdad de Género en México. Consejo Nacional de Población	87
• Las Mujeres en el Parlamento en 2012, Perspectiva Anual. Informe 2012 de la Unión Interparlamentaria.	107

<b>VI. Encuentro de Parlamentarios Jóvenes</b>	119
• Programa.	119
• Estrategia Nacional para el Cambio Climático en México. Secretaría de Relaciones Exteriores.	123
• Derechos Sexuales. Comisión Nacional de Derechos Humanos	131
• Terminando la Guerra contra las Drogas: cómo Ganar el Debate en América Latina. Transform Drug Policy Foundation	135
• Invertir para Transformar. La Juventud como Protagonista del Desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.	169
• Trabajo Decente para los Jóvenes: el Desafío de las Políticas de Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe. Organización Iberoamericana de Juventud.	205
• Proyecto de Ley Marco Sobre Empleo Juvenil. Parlatino	221
<b>VII. Agenda de la Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano.</b>	235



## **I. Resumen Ejecutivo**

Desde 1964, año de su constitución, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es una institución democrática en la cual se encuentran representadas todas las tendencias políticas existentes en los congresos latinoamericanos; su principal función es promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración.

A 50 años de su fundación, los principios de Parlatino no sólo permanecen, sino que se han fortalecido con el transcurso del tiempo al igual que sus propósitos.

Una de las funciones, sin duda más importantes, y quizá también una de las más difíciles, que debe realizarse dentro de un proceso de integración, es la referente a la armonización legislativa, por medio de la creación de las leyes marco, para lo cual las Comisiones del Parlatino cuentan con el apoyo de diversos organismos internacionales con los que tienen acuerdos de cooperación interinstitucional. Así, se han elaborado anteproyectos, proyectos y propuestas de leyes marco en diversos campos.

Actualmente, el Parlatino además de su trabajo regional, es parte importante de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, creada en 2006, en donde se adoptan y presentan resoluciones y recomendaciones a las diversas organizaciones, instituciones y grupos ministeriales encargados del desarrollo de la Asociación Estratégica Bi-regional.

En el contexto de la conmemoración del cincuentenario del Parlatino se llevarán a cabo dos encuentros:

- El IV Encuentro de Jóvenes Parlamentarios, que tendrá como objetivo analizar y debatir en torno a cinco Mesas de Trabajo con los temas: Medio Ambiente, Recursos Naturales y Responsabilidad Intergeneracional; Legislación y Políticas de Género, Derechos Sexuales y Reproductivos; Nueva Legislación sobre Drogas y Lucha contra el Narcotráfico; Garantías de Acceso a los Derechos a la Educación y el Empleo Juvenil; y Democracia, Participación Política y Derechos Colectivos.
- El Encuentro de Parlamentarios/as y Expertos en el Parlamento Latinoamericano “Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI”. Este encuentro girará en torno a cuatro Mesas de Trabajo: Promover la democracia paritaria: medidas afirmativas, democracia paritaria, sistemas electorales, tribunales electorales y financiación electoral; Fortalecer el liderazgo de mujeres: capacitación, fortalecer las bancadas, redes de mujeres políticas y movimientos de mujeres, inclusión de mujeres jóvenes; Partidos políticos que promueven la igualdad sustantiva en sus estructuras, programas, funcionamiento; y Combatir la discriminación y estereotipos sexistas y la violencia: medios sensibles al género, sensibilización y legislación contra la violencia a las mujeres en la política.

También se celebrará una Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, en la que además de llevar a cabo el izamiento de la Bandera de Parlatino, se presentará el sobre conmemorativo emitido por la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos de la República de Panamá.

Posteriormente, el Secretario General de la OEA, Dr. José Miguel Insulza, dará una conferencia magistral en el auditorio de la sede del organismo. En la misma ceremonia se contará con la presencia del Excmo. Sr. Juan Carlos Varela, Presidente de la República de Panamá.

Previamente, las Comisiones de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación; Equidad de Género, Niñez y Juventud; Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor; y Medio Ambiente y Turismo, llevarán a cabo sus reuniones con el objetivo de dar seguimiento a los temas tratados durante las últimas sesiones, y a los avances en algunas leyes marco desarrolladas en el seno de las mismas, así como plantear los temas a abordar en el año 2015.

## **II. Objetivo de la delegación.**

La Comisión de Medio Ambiente y Turismo se reúne con el objetivo de analizar y discutir la creación de una Ley Marco sobre Ecoturismo y Parques Nacionales. Dicho proyecto ya se encuentra en una primera etapa de elaboración, la cual ha corrido a cargo de los representantes de Argentina con el apoyo de Uruguay. Así mismo durante esta reunión se tratarán los temas pendientes para el año 2015.





**PROGRAMA DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE  
LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO DEL  
PARLAMENTO LATINOAMERICANO**





**REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO  
DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO  
PANAMÁ 3 DE DICIEMBRE DE 2014**

*LUGAR DE LA REUNIÓN: SEDE PERMANENTE DEL ORGANISMO*

**PROGRAMA**

<b>HORARIO</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLE / OBSERVACIONES</b>
<b>MARTES 2 DE DICIEMBRE</b>		
	Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel	Protocolo del Parlamento Latinoamericano
<b>MIÉRCOLES 3 DE DICIEMBRE</b>		
8:30	Traslado de los Legisladores a la Sede Permanente	Protocolo del Parlamento Latinoamericano
09:00	<b>Instalación de la reunión de la Comisión INICIO DE LOS TRABAJOS</b>  <b>DESIGNACIÓN DE UN LEGISLADOR COMO SECRETARIO REDACTOR</b>  <b>Tema I.</b> Proyecto de Ley Marco sobre Ecoturismo en Parques Nacionales (responsabilidad de Argentina con apoyo de Uruguay).	Secretaría de Comisiones
11:00	Receso	
11:30	Continuación de los trabajos	
13:00	<i>Almuerzo</i>	

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
14:00	<p>Continuación de los trabajos:</p> <p><b>Temas pendientes para el 2015:</b>  Proposición de la comisión con respecto al mecanismo para presentar las Leyes Marco ante cada uno de los Congresos Nacionales, a los efectos de que sea oficializado por la Junta Directiva y Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, sin desmedro de que cada parlamentario pueda hacerlo en cada uno de sus países.</p> <p>Leyes Marco proyectadas para el año 2015:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley Marco sobre Protección de Bosques (México y Paraguay)</li> <li>2. Ley Marco para la Protección de los Recursos Genéticos (Venezuela)</li> <li>3. Ley Marco de Agua para la Vida (Bolivia y Ecuador).</li> </ol>	
16:00	Receso	
16:15  18:00 horas	<p>Continuación de los trabajos  Lectura y aprobación del Acta  Fin de la jornada.</p>	
	<b>4 Y 5 DE DICIEMBRE</b>	<b>RESPONSABLES:</b>
	<b>Eventos Conmemorativos del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano</b>	
	<p style="text-align: center;">ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS/AS Y EXPERTOS EN EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO</p> <p style="text-align: center;">‘Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI’</p> <p style="text-align: center;">Se anexa agenda:</p>	<p>Evento organizado por: Parlamento Latinoamericano</p> <p>ONU Mujeres</p> <p>Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos</p>
	<b>4 Y 5 DE DICIEMBRE</b>	<b>RESPONSABLES:</b>
	<p><b>Encuentro de Parlamentarios Jóvenes 2014</b>  Agenda por confirmar.</p>	<p>Parlamento Latinoamericano  Vicepresidente del Parlamento Latinoamericano:  Asambleísta Virgilio Hernández (Ecuador)</p>

**ACTA DE LA XXII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE  
MEDIO AMBIENTE Y TURISMO.**



## **ACTA DE LA XXII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO. LA HABANA, CUBA, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2014**

En la ciudad de La Habana, República de Cuba, durante los días 5 y 6 de septiembre del 2014, se reúne la Comisión Permanente de Medio Ambiente y Turismo con la participación de 22 Legisladores provenientes de 12 países integrantes del Parlamento Latinoamericano, a quienes mencionamos a continuación:

Legislador: País

1. Dip. Ana María Ianni ARGENTINA
2. Dip. Daniela Castro ARGENTINA
3. Sen. Julio Salazar BOLIVIA
4. Dip. Omar Velasco BOLIVIA
5. Dip. Loreto Carvajal CHILE
6. Dip. Roberto Núñez Moreira CUBA
7. Dip. Andrés Castro CUBA
8. Dip. Rolando González CUBA
9. Sen. Glenn Sulvarán (Vicepresidente de la Comisión) CURACAO
10. Sen. Melvin Cijntje CURACAO
11. Asamb. Vanessa Fajardo ECUADOR
12. Dip. Martha Edith Vital Vera MEXICO
13. Sen. Margarita Flores Sánchez MEXICO
14. Dip. Elías Castillo (Presidente del Parlatino) PANAMÁ
15. Dip. Arnaldo Giuzzio PARAGUAY
16. Sen. Roman Lavile SAN MARTIN
17. Sen. Patrick Illigde SAN MARTIN
18. Sen. Johan E. Leonard SAN MARTIN
19. Dip. Julio Bango URUGUAY
20. Dip. Nicolás Pereira URUGUAY
21. Dip. Ana Elisa Osorio Granado (Presidenta Com.) VENEZUELA
22. Dip. Luis Aquiles Moreno VENEZUELA

### TEMAS A TRATAR:

1. Informe de cada país sobre las Leyes aprobadas en el seno de la Comisión durante 2011 – 2014 y su presentación en los Congresos Nacionales
2. Proyecto de Ley Marco de Protección del Medioambiente Marino Costero, en especial los Sistemas Ecológicos de Arrecifes de Coral, Manglares y Praderas Marinas presentada por la Delegación de Curacao.
3. Proyecto de Ley Marco sobre Protección a los Bosques, presentada por las delegaciones de México y Paraguay.

DESIGNACIÓN DE UN SECRETARIO REDACTOR: Diputada Ana María Ianni de Argentina.



## **TEMA 1:**

Informe de cada país sobre las Leyes aprobadas en el seno de la Comisión durante 2011 – 2014 y su presentación en los Congresos Nacionales La Dip. Ana Elisa Osorio explica la importancia de que cada delegación de los países presentes informe ante cada uno de sus congresos nacionales, estos instrumentos jurídicos a los efectos de enriquecer las legislaciones internas en las diferentes materias que se abordan en las Leyes Marco aprobadas:

- Ley Marco sobre Cambio Climático (2011)
- Ley Marco de Protección de Glaciares (2011)
- Ley Marco sobre el Derecho Humano al Agua Potable y Saneamiento (2012)
- Ley Marco de Protección al Turista como consumidor, aprobada en conjunto con la Comisión de Protección al Usuario y al Consumidor (2012)
- Ley Marco de los Derechos de la Madre Tierra (2013)
- Carta del Ambiente para América Latina y el Caribe (2013)
- Protocolo sobre la Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe, aprobada en conjunto con la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional (2013)
- Ley Marco para la Regulación, Producción y Uso de las Bolsas Plásticas No Biodegradables (2014) – aprobada en comisión, falta Asamblea General.
- Ley Marco de Educación para la Sustentabilidad (2014) - aprobada en comisión, falta Asamblea General.

En ese sentido se presentó la información de los siguientes países:

### **Países Informe:**

**Argentina** Tratamiento en distintos proyectos en la gestión de residuos urbanos. Promulgación de la Ley de Glaciares. Inventario de Glaciares. Diversas normas sobre Cambio Climático. Proyectos de fomentar la hotelería sustentable.

**Bolivia** La Madre Tierra como sujeto de Derecho. Determinaron al Agua como un Derecho Humano. Ley Marco para Vivir Bien. Bosques y Cambio Climático. Soberanía Alimentaria (puesta en valor de los productos orgánicos).

**Cuba** Importancia de la salud, más la producción y la generación de empleo a través del turismo cuidando el medio ambiente. Ello está tratado en la Ley 81 más 21 leyes complementarias.

Se tiene como propósito actualizar la Ley de Medio Ambiente y respaldan los convenios internacionales sobre el tema.

Realizaron consultas populares sobre el modelo de desarrollo para construir un socialismo propio y sostenible. Elaboraron un documento que incluye un capítulo específico sobre el Medio Ambiente.

La ley de inversión extranjera tiene un capítulo específico para la conservación del medio ambiente.

**Curacao** Determina que las diversas convenciones y tratados internacionales deben ser aprobados por el Gobierno Holandés para su aplicación.

Difunden las Leyes Marco que surgen del Parlatino a través de la prensa, reconociendo que algunas no son aplicables en su país.

Curacao tiene muchos años con una Ley de Medio Ambiente.

**Chile** Creación de la bancada de diputados para la protección de los glaciares, a través de una Ley de Medio Ambiente se privilegia el agua como derecho social (data desde hace 14 años). Se persigue declarar a Chile como país libre de bolsas plásticas.

Erradicar la contaminación por algas en las cuencas hidrográficas.

Crear un sistema institucional para el desarrollo del turismo. Regulación de cruceros turísticos.

**Ecuador** En materia ambiental Ecuador ha establecido políticas públicas a favor del medio ambiente, como: decretos ejecutivos (la pesca incidental, la conservación del yasuní, el rescate de las hectáreas de manglares ocupados por camaroneras)

En materia legislativa se ha propuesto:

Ley del rescate de Manglares y se ha incorporado como delitos ambientales en el nuevo Código Integral Penal.

**México** Ley de Responsabilidad Ambiental, promulgada en el 2013, que propone restaurar el daño ocasionado.

Ley de Cambio Climático del año 2012.

Proyecto sobre la Calidad del Aire, actualmente en el Parlamento.

**San Martin.** Proyecto existente para Medio Ambiente, aún sin tratamiento en el Parlamento.

**Uruguay** Ley General de Protección del Medio Ambiente.

Ley de Protección al Agua como derecho constitucional.

Ley que fomenta la actividad turística con tratamiento al Turista como Consumidor Externo es reciente.

Hay un proyecto sobre Ecoturismo esperando ser tratado, aunque está contemplado en la Ley de Turismo.

**Venezuela.** El agua es un derecho y se prohíbe su privatización.

La Ley de Medio Ambiente y la Ley Penal del Ambiente fueron actualizadas en Venezuela.

Se reconocen problemas por la falta de regulación del uso de las bolsas plásticas.

La educación ambiental es obligación constitucional.

Se realiza una presentación periódica ante el Parlamento Nacional sobre las Leyes Marco aprobadas en el seno del Parlatino.

**CONCLUSIONES:** La Presidenta nos invita a ser gestores del tratamiento de estos proyectos en nuestros Parlamentos.

El Diputado Elías Castillo, Presidente del Parlatino, se suma a esta reunión y se le hace saber que esta comisión cuenta con 9 Leyes Marco aprobadas y una preagenda 2015 muy nutrida. De igual forma, nos pide que las leyes marco sean llevadas a los Congresos de nuestros países, resaltando que el tema del ambiente es un tema del presente y del futuro. Finalmente, reitera la intención de proponer que el Parlatino sea el órgano legislativo de la CELAC e invita a la conmemoración de los 50 años del Parlamento Latinoamericano en el mes de diciembre en Panamá, agradeciendo a los distintos países las acciones adelantadas sobre este aniversario.

## **TEMA 2**

Proyecto de Ley Marco de Protección del Medioambiente Marino Costero, en especial los Sistemas Ecológicos de Arrecifes de Coral, Manglares y Praderas Marinas presentada por la Delegación de Curacao.

El Senador Glenn Sulvarán (Curacao), vicepresidente de la Comisión, expone la intencionalidad de realizar una Ley Marco de esta naturaleza y los mecanismos que utilizaron para darle vida al proyecto.

Por otra parte, la Diputada Ana Elisa Osorio (Presidenta), dio lectura al Proyecto de Ley Marco, con las deliberaciones de todos los parlamentarios y parlamentarias, posterior revisión detallada del articulado y las correcciones y adendum correspondientes. La misma, será enviada a la Junta Directiva del Parlamento Latinoamericano para la corrección de la técnica jurídica y se solicita que sea incorporada en la agenda de la próxima Asamblea Ordinaria para su aprobación definitiva.

La Ley Marco aprobada se anexa a la presente acta.

**CONCLUSIONES:** Se aprueba la Ley Marco de Protección del Medioambiente Marino Costero, en especial los Sistemas Ecológicos de Arrecifes de Coral, Manglares y Praderas Marinas presentada por la Delegación de Curacao y se enviará al Parlamento Latinoamericano (sede permanente) para que siga el curso ordinario para su aprobación definitiva.

## **TEMA 3**

Proyecto de Ley Marco sobre Protección de Bosques

En esta reunión las delegaciones de México y Paraguay, presentaron anteproyectos de Leyes realizados en forma separada, acordándose que se haga de manera conjunta para el año 2015.

La delegación de México expone líneas generales sobre la materia, las experiencias en dicho país y se comprometen a trabajar en la elaboración de este instrumento jurídico, conjuntamente con la delegación de Paraguay.

Asimismo, la delegación Paraguaya, expuso su anteproyecto, tomando como base elementos de importancia que servirán de aportes a la futura Ley Marco.

La Presidenta de la Comisión, se compromete en remitir a México y Paraguay la Ley de Bosques de la República Bolivariana de Venezuela como un insumo importante.

La delegación cubana, refiere la Ley Forestal Nro. 85 de 1998, muy avanzada en su momento y que está próxima a ser revisada y actualizada, la cual puede ser un referente pertinente para el Proyecto de Ley Marco en cuestión.

**CONCLUSIONES:** México y Paraguay presentarán en la primera reunión del año 2015 el Proyecto de Ley Marco de Protección de Bosques.

#### **TEMAS QUE HAN QUEDADO PENDIENTES EN ESTA REUNIÓN:**

- Surge una proposición de la comisión con respecto al mecanismo para presentar las Leyes Marco ante cada uno de los Congresos Nacionales, a los efectos de que sea oficializado por la Junta Directiva del Parlamento Latinoamericano, sin desmedro de que cada parlamentario pueda hacerlo en cada uno de sus países.
- Se propone la realización de una Reunión Extraordinaria de la Comisión el día 3 de diciembre de 2014 en Panamá para discutir y aprobar el Proyecto de Ley Marco sobre Ecoturismo en Parques Nacionales (responsabilidad de Argentina con apoyo de Uruguay).
- México y Paraguay, se comprometen a trabajar conjuntamente con el Proyecto de Ley Marco de Protección a los Bosques a objeto de que sea tema de agenda en la primera reunión de la Comisión Permanente de Medio Ambiente y Turismo, en el año 2015.
- Venezuela, está trabajando en la elaboración de Proyecto de Ley Marco para la protección de los Recursos Genéticos. Se tiene legislación interna en la materia, así como experiencias con los pueblos originarios para enriquecer las propuestas. Se espera que las delegaciones hagan aportes en la materia.
- Bolivia, propone para el año 2015, un Proyecto de Ley Marco de Agua para la Vida. Leyes Marco proyectadas para el año 2015:

1. Ley Marco sobre Protección de Bosques (México y Paraguay)
2. Ley Marco para la Protección de los Recursos Genéticos (Venezuela)
3. Ley Marco de Agua para la Vida (Bolivia y Ecuador).

## **PRÓXIMA REUNIÓN:**

PROPUESTA DE PAÍS: Ciudad de Panamá (Extraordinaria de la Comisión de Medio Ambiente y Turismo) y coordinar reunión conjunta con la Comisión de Agricultura para tratar tema de agenda conjunta.

PROPUESTA DE FECHA: 3 de diciembre de 2014

TEMARIO A TRATAR: Proyecto de Ley Marco de Ecoturismo y Parques Nacionales (Argentina con el apoyo de Uruguay).

Hora: 11:00AM

Día: 6 de septiembre de 2014

Asesores, Funcionarios, Secretarias:

Alcira Revette – Funcionaria del Parlatino, sede permanente.

Juan Árraga – Parlamento Uruguayo.

Javier Navarro García – Asamblea del Poder Popular de Cuba.

Silvia Lozano – Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba

NOMBRE DEL FUNCIONARIO QUE REALIZÓ LA TRANSCRIPCIÓN DEL ACTA,  
TELÉFONO, CORREO ELECTRÓNICO:

Oswaldo Valecillos – Asistente Parlamentario de la Presidenta de la Comisión

0058-212-484.89.89

ovalecillos@parlatino.org.ve

## **¿QUÉ ES EL ECOTURISMO?**



## ¿QUÉ ES EL ECOTURISMO?<sup>1</sup>

De manera de evitar o al menos minimizar los efectos adversos y de aprovechar al máximo los beneficios potenciales, se requiere de un enfoque más efectivo y ambientalmente responsable del turismo en áreas naturales a nivel mundial. Este nuevo enfoque se conoce ya universalmente como 'turismo ecológico' o 'ecoturismo'. El término 'ecoturismo', así como su definición preliminar, fueron acuñados en 1983 por el Arq. Héctor Ceballos Lascuráin.

La UICN (La Unión Mundial para la Naturaleza) define al ecoturismo como "aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales relativamente sin disturbar con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisaje, flora y fauna silvestres) de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural (del presente y del pasado) que puedan encontrarse ahí, a través de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicia un involucramiento activo y socioeconómico benéfico de las poblaciones locales" (Ceballos-Lascuráin, 1993b).

Lo anterior significa que la definición del ecoturismo comprende un componente normativo. Sólo a través del establecimiento de lineamientos estrictos y de su cumplimiento se podrá garantizar que el ecoturismo no se convierta en un agente dañino para el patrimonio natural o cultural de un país o región. Es por ello que el ecoturismo es una modalidad del turismo sostenible, que a su vez se inserta dentro del marco general de desarrollo sostenible. Este último ha sido definido como un patrón de transformaciones estructurales de índole socioeconómica que optimiza los beneficios sociales y económicos del presente, sin poner en riesgo el potencial para obtener beneficios similares en el futuro. Por tanto, el turismo sostenible es todo aquel turismo (ya sea basado en recursos naturales o no) que contribuye al desarrollo sostenible. Al concluir nuestro milenio, es evidente que toda actividad turística debe integrarse al gran rubro de turismo sostenible. Pero eso no significa que todo el turismo deba convertirse en ecoturismo. Habrá gente que quiera seguir viajando para visitar las grandes ciudades y los parques de atracciones, divertirse en los centros de playa y en los casinos y centros nocturnos o ir de compras a los grandes centros comerciales. Pero todas estas modalidades turísticas deberán convertirse en procesos de desarrollo sostenible.

El concepto de ecoturismo ha recientemente emergido como una opción viable tanto para conservar el patrimonio natural y cultural, como para promover un desarrollo sostenible. Por tal motivo, las organizaciones interesadas en la conservación de la naturaleza, incluyendo la UICN, se encuentran activamente involucradas en la difusión y promoción de este tipo de turismo ambientalmente responsable vinculado con áreas

---

<sup>1</sup> Hector Ceballos Lascurain, Ecoturismo, Naturaleza y Desarrollo Sostenible, Planeta, consultado el 25 de noviembre de 2014 en la URL:<http://www.planeta.com/ecotravel/mexico/strategy/ecoturismohcl.html>



naturales, el cual requiere de un enfoque multidisciplinario, una cuidadosa planeación - física y administrativa - y pautas y reglamentos que garanticen una operación sostenible.

El ecoturismo habrá de enfocarse como un componente lógico del ecodesarrollo, y sólo a través de un involucramiento intersectorial podrá verdaderamente alcanzar sus objetivos. Gobiernos, empresa privada, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales (ONGs), todos tienen papeles importantes que jugar. Es evidente que los diferentes países del mundo deberán establecer planes nacionales de turismo, mismos que habrán de incluir estrategias y pautas ecoturísticas bien definidas.

Recientemente han sido creados en diferentes países consejos nacionales de ecoturismo (CNEs), integrados por representantes de todos los sectores involucrados en el proceso ecoturístico, con resultados iniciales promisorios. Ya que el nuestro es un planeta que constantemente se encoje (debido a los servicios y facilidades modernos de viaje, así como a tratados económicos y comerciales), las estrategias ecoturísticas deben también partir de un enfoque regional. Los diferentes países podrán conjuntar esfuerzos a fin de ofrecer atractivos paquetes integrados dentro del creciente mercado mundial de servicios ecoturísticos.

Antes de pretender que el ecoturismo alcance su pleno potencial y a fin de evitar los escollos, se requiere del establecimiento de principios bien fundamentadas y lineamientos claros para un involucramiento activo apropiado de carácter intersectorial, en el que participen autoridades públicas, comunidades locales, administradores de parques y otras áreas protegidas, ONGs y la empresa privada. Se requiere asimismo de investigaciones a fondo, tanto de carácter regional como a nivel de sitio específico, sobre los impactos ambientales y socioeconómicos del ecoturismo, el desarrollo de estrategias a nivel nacional y regional, la definición de itinerarios y circuitos ecoturísticos, así como el establecimiento, monitoreo y evaluación de proyectos piloto hábilmente seleccionados.

Un aspecto que deberá enfatizarse es que, si el ecoturismo se restringe sólo a las áreas legalmente protegidas, demasiadas presiones podrán llegar a ser ejercidas sobre éstas. Asimismo, promover el ecoturismo en áreas naturales que no se encuentran legalmente protegidas puede propiciar que las comunidades locales, por propio interés (y no sujetas a presiones legalistas externas), conserven sus áreas y recursos naturales circundantes.

En todos los países del mundo (sobre todo en aquéllos en que el turismo juega un papel vital en su desarrollo socioeconómico, como el nuestro), una alta prioridad gubernamental debe ser la consecución del vínculo más productivo posible entre el turismo - incluyendo el ecoturismo - y la conservación de la naturaleza y los recursos naturales (así como patrimonio cultural asociado), mediante un enfoque de desarrollo sostenible.

## **Ecoturismo como elemento clave para erradicar la pobreza y proteger el medio ambiente\*.**

*Asamblea General de las Naciones Unidas.*

*La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución histórica que reconoce en el ecoturismo un elemento clave para la lucha contra la pobreza, la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible (21 de diciembre de 2012).* Otorgando un importante reconocimiento al turismo como instrumento adecuado para promover el desarrollo sostenible, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad una resolución en la que subraya el papel del ecoturismo en la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente.

La resolución, titulada «Promoción del ecoturismo para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente», insta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a adoptar políticas que promuevan el ecoturismo, subrayando sus «efectos positivos en la generación de ingresos, la creación de empleos y la educación y, en consecuencia, en la lucha contra la pobreza y el hambre». Reconoce además que «el ecoturismo crea importantes oportunidades de conservación, protección y uso sostenible de la diversidad biológica y de las zonas naturales, al alentar a las comunidades locales e indígenas de los países en que se encuentran y a los turistas a preservar y respetar el patrimonio natural y cultural».

La resolución, presentada por Marruecos y patrocinada por un número récord de 105 delegaciones, tiene su origen en las recomendaciones incluidas en un informe preparado por la OMT a partir de las respuestas de 48 Estados Miembros, el cual, de manera singular, fue acogido con satisfacción por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En esa ocasión, el Secretario General de la OMT, Taleb Rifai, señaló: «El destacado apoyo que la resolución ha recibido, de todas las regiones y de países de todo grado de desarrollo, demuestra claramente que el turismo sostenible tiene un papel vital que desempeñar en un futuro más justo y sostenible para todos».

En sintonía con las recomendaciones del informe de la OMT, la resolución destaca la necesidad de que los planes nacionales de turismo tengan en cuenta la demanda de los mercados y las ventajas competitivas locales. Alienta además a los Estados Miembros a promover la inversión en ecoturismo, de acuerdo con sus respectivas legislaciones, para

---

\*Organización Mundial del Turismo OMT, Pr. No. PR13001New York, 03 de enero de 13, consultado el 25 de noviembre de 2014 en la URL: <http://media.unwto.org/es/press-release/2013-01-09/asamblea-general-de-las-naciones-unidas-el-ecoturismo-como-elemento-clave-p>

lo cual pueden crear pequeñas y medianas empresas, incentivar las cooperativas y la facilitar el acceso a financiación mediante servicios financieros inclusivos, tales como los microcréditos para comunidades desfavorecidas, locales e indígenas, en zonas con potencial ecoturístico y en regiones rurales.

La resolución parte de otra resolución de las Naciones Unidas, de 2010, sobre el mismo tema, y refleja los avances realizados desde entonces, especialmente la inclusión por primera vez del turismo en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y los resultados de la undécima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

# **ECOTURISMO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL**



## ECOTURISMO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL<sup>2</sup>

*Carla Huerta Ochoa*

### **Introducción.**

El objetivo del presente artículo es analizar la viabilidad de fomentar el turismo en áreas naturales protegidas y proteger el medio ambiente al mismo tiempo mediante la realización de actividades tendentes a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad, por lo que se realizarán diversas consideraciones relativas al marco regulatorio general y específico que resulta aplicable, analizando y evaluando el ecoturismo como derecho y actividad.

### **Turismo y derechos fundamentales.**

El concepto de turismo puede ser entendido como una actividad económica o de esparcimiento. Como derecho es analizado en este segundo sentido como posibilidad de realizar actividades, entre las cuales destacan las de viajar, visitar, disfrutar, descansar, conocer o aprender. El turismo, por lo tanto, se refiere a una actividad no laboral a la que las personas dedican parte de su tiempo libre. En ese sentido, puede considerarse como ejercicio del derecho al ocio. Desde el punto de vista jurídico, esta definición preliminar solamente complica la comprensión del turismo como derecho y de los elementos que lo conforman, sobre todo porque el derecho al ocio, al tiempo libre, son derechos que surgen con posterioridad y de manera complementaria o secundaria a los derechos laborales, por lo que su comprensión en principio es dependiente del derecho al trabajo, como derechos al descanso, a la recreación y esparcimiento<sup>3</sup>.

Entendido el turismo como el derecho a la actividad de viajar por placer, aun cuando como tal no se encuentra previsto, se puede derivar por interpretación extensiva del artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que establece que “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones pagadas”.

---

<sup>2</sup> Ecoturismo y protección ambiental, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, URL: [biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2722/10.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2722/10.pdf)

<sup>3</sup> En este mismo sentido se entiende en el Código de Ética Mundial para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo de 2001, que en su artículo 7.2 señala que “el derecho al turismo para todos debe entenderse como consecuencia del derecho al descanso y el ocio, y en particular a la limitación razonable de la duración del trabajo y a las vacaciones pagadas...”.

A diferencia de los derechos humanos, los derechos fundamentales se encuentran positivados en la Constitución de cada sistema jurídico específico, son creados por la autoridad competente como normas jurídicas con las consecuencias jurídicas que el sistema jurídico les atribuya. Existen a partir de su otorgamiento por el sistema jurídico y son asegurados por los medios de control de su ejercicio que el mismo establece como garantía frente a los abusos por parte de la autoridad. Se encuentran limitados por el propio derecho, principalmente por los derechos de terceros y el interés general, y se configuran como derechos subjetivos públicos, oponibles *erga omnes* y pueden ser individuales o colectivos. Son, ante todo, obligaciones de abstención por parte del Estado.

Se puede decir que la generalidad de los derechos fundamentales es menor que la de los derechos humanos, pues está referida a libertades o derechos específicos, cuyo ejercicio se encuentra delimitado por la propia Constitución. No obstante, la formulación de los derechos fundamentales es general y abstracta, establecen una forma de deber ser, y tienen la misma estructura lógica que cualquier otro enunciado normativo; esto es, un supuesto de hecho, una cópula y una sanción; en otras palabras, derechos y obligaciones<sup>4</sup>. La diferencia entre las categorías de derechos fundamentales y humanos radica en la eficacia de los medios para exigir el respeto de la consecuencia jurídica, por lo que la posibilidad de distinguir entre estos dos tipos de derechos se encuentra en su efectividad y eficacia, cuestiones que dependen más bien de los medios de protección y defensa de los derechos, que de su estructura.

Los derechos al ocio y al turismo como tales no se encuentran previstos expresamente en la Constitución mexicana, pero se pueden inferir a partir de la libertad profesional, la libertad de tránsito, la obligación del Estado de proteger el patrimonio cultural y el medio ambiente, y de los derechos de los trabajadores, así como de las facultades de la autoridad para regular el deporte (artículo 73, XXIX-J, que es una competencia concurrente), el turismo (fracción XXIX-K del artículo 73) y la protección del medio ambiente (artículo 73, fracción XXIX-G).

El derecho al tiempo libre deriva de lo dispuesto en el artículo 123 constitucional en relación con el derecho de los trabajadores al día de descanso pagado (apartado A, fracción IV y apartado B, fracción II), y al derecho a vacaciones (apartado B, fracción III). Este artículo regula las condiciones del ejercicio profesional y laboral en términos del derecho previsto en el artículo 5o. constitucional, que garantiza la libertad de elección de trabajo, industria, comercio o profesión. En relación con dicho precepto, parece más bien estar relacionado con la labor de quien se dedica al turismo como actividad económica, que quien la realiza como turista. Sin embargo, haciendo una interpretación extensiva de este derecho puede inferirse el de cada persona a determinar el modo en que ejercita sus derechos al descanso, lo cual incluye el derecho a realizar actividades turísticas. No

---

<sup>4</sup> Estos tres elementos componen la estructura del enunciado normativo, la cópula es una forma de deber ser, y la sanción no es necesariamente un acto coactivo, sino simplemente una consecuencia jurídica. Cfr. Schreiber, Rupert, *Die Geltung von Rechtsnormen*, Berlín-Heidelberg-Nueva York, Springer Verlag, 1966, pp. 9 y ss.; Larenz, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, 4a. ed. (1979), trad. de M. Rodríguez Molinero, Barcelona, Ariel, 1994, p. 243; Engisch, Karl, *Introducción al pensamiento jurídico*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1967, pp. 46-52; Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1981, p. 48, entre otros.

obstante que en sentido estricto no puede ser considerado como una garantía individual, su carácter de derecho constitucional en términos del artículo 123 no puede ser negado.

En la Constitución mexicana, por lo tanto, no existe un derecho fundamental del turista, o para realizar actividades turísticas. Los derechos del turista se encuentran regulados en la Ley Federal de Turismo, de conformidad con la facultad del Congreso de la Unión prevista en la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional:

para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

Es más, para poder hablar de “ecoturismo”, como tipo especial de turismo, es preciso revisar lo dispuesto en la Constitución en relación con la protección del medio ambiente. El párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional prevé un derecho que se integra al grupo de garantías individuales que se identifican por su relación con la identidad personal, la familia y las condiciones mínimas para una existencia digna. El texto constitucional mencionado establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”<sup>5</sup>. Esa reforma precisó el derecho al medio ambiente, cuyo ejercicio antes requería de la interpretación de los artículos 25 y 27 constitucionales, en los cuales se encontraba implícito.

El derecho a la protección del medio ambiente se integra además por otros preceptos constitucionales, entre ellos los artículos 25, 27 y 73, fracción XXIX-G. El artículo 27 establece la obligación del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. De conformidad con el artículo 27 constitucional, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación. En esta propiedad originaria se fundamenta el derecho a transmitir su dominio a los particulares con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen, constituyendo así, la propiedad privada. De estos preceptos se infiere, por lo tanto, la obligación de proteger el medio ambiente, así como el derecho a reclamar del Estado el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden, tanto por la vía administrativa como jurisdiccional.

El derecho a la propiedad no se constituye, sin embargo, como un derecho absoluto sobre el bien, ya que el propio artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero, prevé la posibilidad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. De tal forma que el goce y disfrute de los derechos que del régimen de propiedad privada se deriven pueden ser limitados

---

<sup>5</sup> Adicionado como quinto párrafo en 1999, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999.



por las leyes, entre las cuales se pueden incluir las de medio ambiente y protección del patrimonio cultural, por ejemplo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 27 constitucional, se han dictado medidas para establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, entre otros fines. Este artículo establece que la ley debe proteger la tierra para el asentamiento humano y regular “el aprovechamiento de tierras y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores”, respetando y fortaleciendo la forma de vida comunitaria de los ejidos y comunidades<sup>6</sup>.

El párrafo sexto del artículo 25 prevé la obligación del Estado de apoyar e impulsar a las empresas del sector social y privado bajo criterios de equidad social y productividad, conforme al interés público, así como el uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y la del medio ambiente. De dicha obligación derivan no solamente el deber de preservar el medio ambiente por parte del Estado, sino también los límites a su actuación, como el interés público, la preservación de los recursos productivos, y su uso en beneficio general, por ejemplo. De tal forma que el Estado no solamente actúa en defensa de los recursos naturales que le son propios, sino también en nombre y representación de las “generaciones futuras”.

En virtud del artículo 73, fracción XXIX-G, el Congreso, en ejercicio de su competencia, ha expedido la normativa que determina la concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. A partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)<sup>7</sup> se han regulado una serie de derechos específicos en materia ambiental; esta ley por su carácter general ha sido denominada como “ley marco”<sup>8</sup>. Este término, sin embargo, no produce un efecto distintivo en términos jurídicos respecto de otras leyes, ya que aunque realiza la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, y de que engloba diversas materias ambientales, de conformidad con las disposiciones constitucionales vigentes, no existe razón alguna para otorgarle un rango superior o algún otro tipo de prelación en relación con otras leyes.

Finalmente, es preciso considerar lo previsto en el artículo 2o. constitucional, dado que a partir de su reforma el 14 de agosto de 2001, establece en el apartado A, que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a “conservar y mejorar el *habitat* y preservar la integridad de sus tierras” (fracción V), acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, con las limitaciones previstas en la Constitución y las leyes (fracción VI). En el apartado B de este artículo se prevé que es obligación de la autoridad, de la Federación, los estados y los municipios, según su competencia, impulsar el desarrollo regional (fracción I), apoyar

---

<sup>6</sup> Párrafo tercero de la fracción VII del noveno párrafo del artículo 27 constitucional.

<sup>7</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

<sup>8</sup> Cabe señalar que en la teoría del derecho mexicano no corresponden propiedades específicas a este término, por lo que solamente se entiende que regula las cuestiones generales de una materia.

las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas (fracción VII)<sup>9</sup>. El artículo 27 constitucional prevé también que mediante previsiones de ley debe protegerse la integridad de las tierras de los pueblos indígenas (primer párrafo de la fracción VII del noveno párrafo del artículo 27 constitucional). En consecuencia, al regular el ecoturismo, las autoridades competentes deben tomar en consideración todos estos derechos, de manera que no se haga nugatorio el derecho al turismo.

### **Concepto de ecoturismo.**

La relación entre turismo y ecología se da a partir de la necesidad de combinar la conciencia del medio ambiente con la procuración de otras formas de realizar actividades turísticas que permitan al individuo retomar el contacto con la naturaleza. Las personas que habitan en ciudades se han distanciado de la naturaleza, por lo que el contacto con el ambiente natural, entendido como “la presencia de la naturaleza virgen o de la naturaleza adaptada (también llamada rural)”, se encuentra condicionado por ciertas obligaciones, como son las de preservación del equilibrio ecológico en los atractivos naturales<sup>10</sup>.

Aun cuando nos hemos acostumbrado a él, el concepto de ecoturismo surge tardíamente a partir de la nueva conciencia ambiental de las décadas de los sesenta y setenta; sin embargo, dista mucho de ser claro, tanto en su significado como en su alcance. La denominación de este tipo de actividad tampoco es uniforme, ya que se habla de turismo ecológico, alternativo, natural, verde, rural, agroturismo o bioturismo, por ejemplo. Estos términos, sin embargo, se pueden diferenciar por sus objetivos, tipo de naturaleza con la que se tiene contacto, así como por la forma de aproximación que permite, o las actividades que pueden realizarse, las cuales son de diversa índole, como las de observación, deportivas, de aventura, etcétera.

No obstante, en general puede aceptarse que el término “ecoturismo” en general se refiere al acercamiento a la naturaleza, y específicamente a áreas naturales con características especiales, con objeto de conocer y disfrutar del espacio en su estado natural. Las propiedades que se le atribuyen a este tipo de actividad son la de un turismo responsable y respetuoso, entre cuyos fines se encuentra la conservación del ambiente y el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades que se visitan<sup>11</sup>. Que debe ser sustentable, esto es, organizado de modo que se explote de manera racional para lograr la preservación del medio para beneficio de generaciones futuras.

---

<sup>9</sup>Para comprender el sentido de esta disposición se puede aplicar análogamente el concepto de “desarrollo sustentable” previsto en la fracción XI del artículo 3o. de la LGEEPA, que permite entenderlo como “el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.

<sup>10</sup> Boullón, Roberto, *Ecoturismo. Sistemas naturales y urbanos*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Turísticas de Mario Banchik, 2003, pp. 55 y ss.

<sup>11</sup> El ecoturismo se entiende como “responsable”: con respecto al uso de y manejo de los atractivos y los demás recursos de la región y el país; y como “respetuoso”: de los modos de producción y de la forma de vida de las comunidades vecinas donde se desarrollan las actividades y servicios. *Cfr.* Acuña y Báez, *Guía para las mejores prácticas de ecoturismo en áreas protegidas*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003, p. 10.

Es por ello que en la actualidad se habla de un turismo “*soft* o blando”, que refiere a un turismo consciente y responsable que observa respeto por las características del país o lugar anfitrión y la idiosincrasia de su población. Este tipo de turismo incorpora una conciencia ética, sensibilidad por la naturaleza y la cultura del país o zona que se visita<sup>12</sup>.

El ecoturismo implica viajar o visitar, disfrutar, conocer y apreciar la naturaleza, no sólo como actividad recreativa, sino cultural y ecológica, en el sentido de que contribuye a la preservación del medio ambiente cuando se desarrolla de manera sustentable. Se trata de contribuir a la conservación del patrimonio natural y cultural, mientras se disfrute de él; esto es, de realizar una actividad recreativa con un sentido ético, así como de minimizar el impacto de las actividades turísticas. Es aquí donde radica la dificultad para regular este tipo de turismo, en conciliar estos objetivos con el ejercicio de los derechos de los turistas, de los titulares de los bienes y de quienes se dedican a la profesión turística, con las obligaciones del Estado.

El turista puede tener una actitud pasiva o activa en relación con el uso del medio, ya que la explotación corresponde más bien al habitante usual que al turista, sus actividades deben ser reguladas, ya que su presencia produce un impacto en la naturaleza. La regulación de las actividades turísticas en zonas de protección ambiental mediante reglamentos y códigos es necesaria para poder establecer los lineamientos de conducta permitidos y, en su caso, sancionar a quienes no cumplan con las obligaciones previstas o los objetivos planteados. No obstante, establecer medidas restrictivas o prohibiciones no es suficiente; la autoridad debe además organizar los espacios de manera adecuada y procurar servicios de vigilancia y asistencia suficientes. La educación en el respeto y protección del ambiente por parte del visitante es primordial.

Según Boullón, el turismo ecológico presenta cuatro formas a partir de la combinación de las alternativas *hard* y *soft* de los modos de observación en relación con el esfuerzo físico y el nivel de confort de los servicios disponibles. El observador puede ser un experto, o bien, un *observador curioso*, pretender poco o mucho esfuerzo físico, algunas comodidades o ningunas, lo cual, en su opinión, presenta distintas opciones o tipos de turismo, que se distinguen del ecológico en sentido estricto, como en caso del turismo naturalista mixto, que requiere de servicios especiales. El turismo naturalista tradicional es para él, el que se realiza a distancia, sin participación directa; además, establece dos categorías, que se refieren al turismo de aventura y al rural, que se distinguen por sus objetivos en cuanto al tipo de naturaleza y sensaciones que se pretenden, pero que incluyen una participación directa. Finalmente, Boullón incluye en su lista el turismo deportivo, que requiere de buenas condiciones técnicas para practicar el deporte elegido, guías o instructores profesionales y condiciones de seguridad<sup>13</sup>.

El destino dentro de las áreas naturales protegidas puede ser variado, y comprende reservas de la biosfera, parques nacionales o estatales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, santuarios, monumentos naturales y reservas. El artículo 3o. de la LGEEPA establece que las áreas naturales protegidas son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y

---

<sup>12</sup>Reguero Oxinalde, Miguel del, *Ecoturismo. Nuevas formas de turismo en el espacio rural*, Barcelona, Bosch Turismo, 1994, pp. 25 y ss.

<sup>13</sup>Boullón, *op.cit.*, nota 8, pp. 77-81.

jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido alterados significativamente por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas. El ecoturismo en áreas protegidas tiene características y limitaciones especiales, por lo que debe ser regulado de manera específica por las autoridades locales, ya que deben atenderse las particularidades de la zona.

Las condiciones del ecoturismo, según Boullón son:

1. un área natural protegida en cuyo ambiente haya biomas<sup>14</sup> de interés turístico,
2. un sistema administrativo que condicione los tipos de visitas e instruya a los turistas sobre las características de lo que van a ver,
3. una experiencia satisfactoria del usuario en cuanto a la calidad del ecosistema visitado y el conocimiento de sus características distintivas, y
4. un aprovechamiento turístico de los ecosistemas que resultan interesantes, con la condición de que no se ponga en peligro las bases naturales de su funcionamiento<sup>15</sup>.

La legislación mexicana vigente en materia ambiental tiene por objeto establecer esquemas de regulación que permitan la continuidad de la vida sobre la tierra, con objeto de proteger y conservar el equilibrio ecológico, estableciendo parámetros de interacción entre la sociedad y el ambiente mediante un tratamiento integral de los problemas ambientales. Esta legislación no está compuesta únicamente por la LGEEPA, sino por todas las leyes de la materia que abarca la misma, por lo que las normas respectivas deben ser consideradas al regular el turismo en las áreas naturales protegidas.

El ecoturismo como tal no está regulado en la LGEEPA. Esta Ley solamente regula la obligación de considerar patrones de sustentabilidad en el establecimiento del equilibrio entre el desarrollo económico y social y los imperativos ecológicos. No obstante, al regular las áreas naturales establece condiciones para la realización de actividades turísticas; por ejemplo en su artículo 45, que prevé que el establecimiento de áreas naturales protegidas tiene por objeto, entre otros, el de “proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas” (fracción VII). Esto, sin embargo, debe ser congruente con los demás objetivos previstos; por ejemplo, preservar los ambientes naturales (fracción I), asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional (fracción II)<sup>16</sup>, o asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos (fracción III).

---

<sup>14</sup> El concepto de “bioma” se refiere a la comunidad de seres vivos que ocupa una zona cuyos límites son esencialmente de naturaleza climática, y se les clasifica en terrestres, marinos y de agua dulce.

<sup>15</sup> Boullón, *op.cit.*, nota 8, p. 93

<sup>16</sup> El artículo 3o. de la LGEEPA establece en su fracción III que por aprovechamiento sustentable debe entenderse la “utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos”.

La LGEEPA señala de manera expresa las áreas naturales protegidas en las cuales se pueden realizar actividades turísticas, como en las áreas de protección de recursos naturales, que de conformidad con el tercer párrafo del artículo 53, además de las actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, permite el turismo. Los parques nacionales son constituidos principalmente con objeto de desarrollar el turismo, o como señala el artículo 50 de la LGEEPA, por otras razones análogas de interés general. En los santuarios se permiten actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área (artículo 55), donde el concepto de “recreación” puede hacerse extensivo al de turismo.

Las áreas naturales protegidas se dividen y subdividen para identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman; así, por ejemplo, de conformidad con el inciso c) de la fracción II del artículo 47 bis, las “zonas de amortiguamiento” que se califiquen como de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales permiten el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental. En las subzonas catalogadas como de “uso público” también se permite el turismo, dado que sus atractivos naturales son aptos para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, cuando es posible mantener concentraciones limitadas de visitantes<sup>17</sup>. En dichas subzonas se puede llevar a cabo la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida<sup>18</sup>.

En relación con los aspectos y principios rectores del ecoturismo mencionados, vale la pena señalar que la Ley Federal de Turismo establece en su artículo 2o., que constituyen objetos de esta ley: programar la actividad turística (fracción I), elevar el nivel de vida económica, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística (fracción II), y determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate (fracción IV)<sup>19</sup>.

En consecuencia, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo debe elaborar los estudios y los proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos, y crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que deben identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la

---

<sup>17</sup> Así lo prevé también el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas (RANP) para las zonas de amortiguamiento de uso público en su artículo 49, fracción II, inciso e), y en el artículo 54, fracción II, habla de subzonas de usos restringidos en que se puede realizar un “turismo de bajo impacto”. El artículo 55, fracción II, hace esta misma previsión en relación con las subzonas de “uso tradicional”, reglamentación que tiene por objeto ser acorde con los derechos previstos en el artículo 2o. constitucional. En relación con las subzonas de aprovechamiento sustentable, se prevé en el artículo 56, fracción IV, que es posible realizar actividades turísticas.

<sup>18</sup> Estas disposiciones fueron adicionadas a la LGEEPA por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de febrero de 2005, en vigor a partir del 22 de agosto de 2005. También está previsto en el artículo 59 del RANP.

<sup>19</sup> Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1992.



comercialización de los servicios turísticos en congruencia con el desarrollo económico y social de la región<sup>20</sup>. Las únicas disposiciones que se pueden considerar como específicas en relación con la realización de actividades ecoturísticas son las normas oficiales mexicanas, NOM-05-TUR-2003 que regula los requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar el servicio; la NOM-09-TUR-2001, que establece los requisitos a los que los guías especializados en actividades específicas deben sujetarse, la NOM-131-SEMARNAT-1998 para la observación de ballenas, y la NOM-011-TUR-2001, sobre requisitos de seguridad e información que deben cumplir los prestadores de servicios de turismo de aventura.

Por otra parte, vale la pena recordar que existe un Código Ético Mundial para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo aprobado el 1o. de octubre de 1999, que debería servir como guía para la regulación y realización de actividades turísticas de carácter ecológico. En este documento se señala en su preámbulo, que los representantes del sector turístico mundial deben atenerse a los principios tendientes a conciliar de manera sustentable la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. En consecuencia, se consideró necesario regular el respeto de ciertos principios, entre los cuales destacan el turismo responsable y sostenible. En este Código se proclaman entre otros principios los de la contribución del turismo al entendimiento y respeto mutuos entre personas y sociedades, a la contribución del turismo al aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad, a que se desarrolle como una actividad beneficiosa, previendo obligaciones para los agentes de desarrollo turístico, el derecho al turismo como consecuencia del derecho al descanso y al ocio, así como la libertad de desplazamiento de los turistas.

### **Las limitaciones al turismo ecológico.**

El punto de partida de la evaluación de los límites y alcance de los derechos de las personas a viajar, visitar, conocer y disfrutar de la naturaleza, es el hecho que el turismo puede ser considerado como un derecho que se ejerce en relación con diversos bienes públicos y derechos fundamentales de terceros. Cuando el Estado es responsable de asegurar la continuidad y procura de la vida y existencia individual y colectiva en sociedad, y asume una tarea en favor de los grupos sociales que lo conforman como satisfactor de sus intereses y necesidades, puede ser considerado un “Estado social”.

El concepto de “Estado”, como forma de organización política de la vida de los hombres en sociedad, se refiere a una institución jurídica, íntimamente ligada al poder<sup>21</sup>. Este poder político legitimado por el derecho y por el consenso de los gobernados produce en estos últimos una convicción del deber de obediencia, al tiempo que confiere atribuciones y competencias a los titulares del poder político, transformándolos en verdaderos órganos de autoridad<sup>22</sup>. Los elementos básicos que configuran la idea

---

<sup>20</sup> Artículo 28 de la Ley Federal de Turismo.

<sup>21</sup> Como fenómeno social se puede entender el poder en los términos de Max Weber como “la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”, *Economía y Sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 696.

<sup>22</sup> La legitimidad en el ejercicio del poder del Estado radica en el hecho de que ejerce autoridad y no simple poder. Maritain señala que “La autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro”. Maritain, Jacques, *El hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1983, p. 144.

moderna del Estado son una Constitución, entendida como norma racional en la cual se basa la organización y convivencia política, la soberanía nacional que permite distinguir a los individuos de la nación, titular originario de ésta, y la separación de poderes, que hace posible delimitar las funciones que conforman la potestad soberana, con lo cual se contribuye al control y a la limitación del poder como garantía de los derechos y libertades de los gobernados. Esta distribución funcional del poder permite un equilibrio, al generar un sistema de control entre órganos, que opera como factor de protección de los ciudadanos frente a los abusos de poder, principalmente mediante la sujeción del poder del Estado a la ley<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Loewenstein denomina "controles interorgánicos" a los que funcionan entre los diversos órganos de poder que cooperan en la gestión estatal. Funcionan entre los distintos órganos estatales de manera recíproca, y a través de la cooperación se evita la concentración de facultades y el bloqueo de actuación entre poderes. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, pp. 232 y 233.

**PROGRAMA DEL ENCUENTRO DE  
PARLAMENTARIOS/AS Y EXPERTOS EN EL  
PARLAMENTO LATINOAMERICANO**







FORO NACIONAL DE  
**M U J E R E S**  
DE PARTIDOS POLITICOS



## **PROGRAMA DEL ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS/AS Y EXPERTOS EN EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

***‘Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI’***

**Panamá, miércoles 3, jueves 4 y viernes 5 de diciembre de 2014**

### **miércoles 3 de diciembre**

Lugar: Sede del Parlatino

16:00hs Registro de Asistente para ambos eventos

### **Primer día jueves 4 de diciembre**

Lugar: Plenario

*Mañana:*

Recepción de participantes, 8:00 a 8:30

### **Sesión de Inauguración, 9:00- 9:30**

Representante del Gobierno de Panamá, da inicio al acto, 10 ms  
Canciller Isabel de Saint Malo de Alvarado

Representante. del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos de  
Panamá, 10 ms

Sra Lorena González

Repte. de ONU Mujeres, América Latina y el Caribe, 10 ms

Repte. del Parlamento Latinoamericano, 10 ms

Presidente Dip Elias Castillo

### **Conferencia Magistral, 9:30 – 10:30**

Lugar: Plenario

**Excma. Rebeca Grynspan, Secretaria General Iberoamericana**



FORO NACIONAL DE  
**M U J E R E S**  
DE PARTIDOS POLITICOS



Moderadora: ONU Mujeres

Receso café, 10:30- 11:00

### **Mesas de Trabajo consecutivas**

**11:00 – 12:15 - Lugar : Plenario**

**Mesa I. Promover la democracia paritaria:** medidas afirmativas, democracia paritaria, sistemas electorales, tribunales electorales, financiación electoral.

Experta/o  
3 Ponentes  
Moderador/a

12:15 – 12:30- Receso para café

**12:30 – 13:45 – Lugar: Plenario**

**Mesa II. Fortalecer liderazgos de mujeres:** capacitación, fortalecer las bancada, redes de mujeres políticas y movimientos de mujeres, inclusión de mujeres jóvenes.

Experta/o  
3 Ponentes  
Moderador/

13:45 – 15:00 ALMUERZO - Planta Baja

15:00 – 16:15 – Salon I – Planta baja

**Mesa III. Partidos políticos que promuevan la igualdad sustantiva** en: sus estructuras, programas, funcionamiento.

Experta/o  
3 Ponentes  
Moderador/a

**16:15 – 16:30 – Receso para café**

**16:30 – 17: 45 - Salon II – Planta Baja**



*Parlamento Latinoamericano*

FORO NACIONAL DE  
**M U J E R E S**  
DE PARTIDOS POLITICOS



**ONU**  
**MUJERES**

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

**Mesa IV. Combatir la discriminación y estereotipos sexistas y la violencia:**  
Medios sensibles al género, sensibilización y legislación contra la violencia a las mujeres políticas.

Experta/o  
3 Ponentes  
Moderador/a

18:00 –Libre

El Comité de redacción se reúne con relatores

19:30 - Traslado a Cancillería

20:00 – Cóctel ofrecido por Cancillería

**Segundo día: viernes 5 de diciembre:**

**8:00 – 8:15 – Lugar: Plenario**

*Conferencia de Prensa*

**8:30 -11:30 - Mesas de Trabajo –Reunión simultánea –**

**8:30 – 9:00 Salón I- Mesa I. Promover la democracia paritaria:** medidas afirmativas, democracia paritaria, sistemas electorales, tribunales electorales, financiación electoral.

**9:00- 9:30 Salón II-Mesa II. Fortalecer liderazgos de mujeres:** capacitación, fortalecer las bancada, redes de mujeres políticas y movimientos de mujeres, inclusión de mujeres jóvenes.

**9:30 – 10:00 Salón III-Mesa III. Partidos políticos que promuevan la igualdad sustantiva en:** sus estructuras, programas, funcionamiento.

**10:00 – 10:30 Salón IV - Mesa IV. Combatir la discriminación y estereotipos sexistas y la violencia:** Medios sensibles al género, sensibilización y legislación contra la violencia a las mujeres políticas

**10:30 – 11:30 - Lugar: Plenario**

**Plenaria: Debate político ‘Mujeres, Política, Democracia y Desarrollo sostenible’.**

Moderador/a



FORO NACIONAL DE  
**M U J E R E S**  
DE PARTIDOS POLITICOS



11:30 – 12:00 Receso para café

(El Comité de redacción ultima sus trabajos)

**12:00 – 13:00 - Lugar Plenaria:**

**Lectura de informes de las 4 mesas de trabajo** (5 minutos cada uno).

Parlamentaria/o de grupo de trabajo 1  
Parlamentaria/o de grupo de trabajo 2  
Parlamentaria/o de grupo de trabajo 3  
Parlamentaria/o de grupo de trabajo 4

**Aprobación de documentos** (15 minutos)

Lectura de la Norma Marco del Parlatino  
Lectura de la Declaración política del Parlatino ‘Mujeres, Política, Democracia y  
Desarrollo en el Siglo XXI

**13:00 13:30 Ceremonia de Clausura**

- Magistrado Erasmo Pinilla Castillero–Tribunal Electoral
- Secretaria General del Parlatino, Senadora Blanca Alcalá

14:00 –Almuerzo  
Lugar a definir

## **NOTA CONCEPTUAL**



## **NOTA CONCEPTUAL**

### **HACIA LA DEMOCRACIA PARITARIA**

#### **“Encuentro de Parlamentarias/os sobre Mujeres Políticas, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI”**

##### **Proyecto conjunto Parlatino, ONU Mujeres y Foro de mujeres de partidos políticos de Panamá**

Con motivo de la conmemoración del Cincuenta Aniversario de la constitución del Parlamento Latinoamericano, se quiere promover un debate sobre la necesidad de avanzar hacia la democracia paritaria en el seno del Parlatino y a través del mismo en los parlamentos de los Estados miembros. Para ello, del 4 al 5 de diciembre de 2014, el Parlatino acogerá el ***“Encuentro de Parlamentarias/os sobre Mujeres, Políticas, Democracia y Desarrollo sostenible en el Siglo XXI”***.

El Encuentro ofrece un espacio de diálogo que, a partir de la normativa internacional y compromisos regionales sobre los derechos políticos de las mujeres, permita a expertas/os y parlamentarias/os de la región avanzar en una reflexión crítica sobre el diagnóstico de la democracia paritaria en la región, las limitaciones y riesgos persistentes, así como las nuevas oportunidades que han surgido. Se espera que las participantes realicen propuestas concretas, significativas y con impacto dirigidas a lograr avances legislativos que refuercen el empoderamiento político de las mujeres en cada uno de los países latinoamericanos.

El Encuentro persigue tres resultados concretos: un debate político intenso y constructivo entre políticas/os y expertas/os, la adopción de una Norma Marco sobre la Democracia Paritaria y la adopción de una Declaración Política de Parlamentarios/as a favor de la Democracia Paritaria.

### **ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

La igualdad sustantiva entre hombres y mujeres es un derecho humano que contribuye a promover la democracia y la buena gobernanza, resultando un factor determinante para un desarrollo sostenible de los Estados. Por este motivo, las tres organizaciones convocantes consideramos la promoción del liderazgo y de la participación de las mujeres en paridad con los hombres en todos los espacios de decisión política una prioridad en América Latina.

En el ámbito político sigue siendo manifiestamente desigual el acceso de hombres y mujeres a instancias de poder político. Ni la voz de las mujeres se escucha igual, ni tienen las mismas oportunidades de influir en la toma de decisiones.



La construcción de igualdad sustantiva y de la paridad no puede limitarse únicamente a incrementar el porcentaje de representación política de las mujeres, sino también a impulsar un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos asuman responsabilidades compartidas en todas las esferas públicas y privadas. El compromiso regional que surge desde los Consensos de Quito y Brasilia reconoce la paridad representativa como un derecho democrático que sustenta la igualdad entre mujeres y hombres. Si bien la mayoría de los países de la región ha incorporado medidas temporales afirmativas, incluidas leyes sobre cuotas, para favorecer la participación de mujeres, el resultado no siempre es satisfactorio, pues la efectividad de las cuotas requiere de ciertos requisitos y de un contexto electoral favorable.

Aunque se reconocen los avances en la participación política de las mujeres de los últimos años en América Latina, con un 24.5% de media de presencia femenina en las asambleas legislativas (fuente: CEPAL), la situación concreta de los países es muy heterogénea. Coexisten situaciones muy dispares, Brasil con 8.6% por un lado, y Ecuador con 38.7% por otro, así como en el interior de cada país, con una deficitaria presencia de mujeres en gobiernos locales, con apenas un 10% de alcaldesas y una media del 25% de concejales. La cultura política y partidista no es ajena al contexto de inequidad social de la región cuyo reflejo también se traslada a la participación política en relación a mujeres con menos recursos económicos, indígenas y afrodescendientes. Junto a ello, la región sigue destacando por sus elevadísimas tasas de violencia por razón de género y una cultura aun tolerante con los patrones de comportamiento que perpetúan la violencia hacia las mujeres, un deficitario empoderamiento económico de las mujeres con una brecha salarial del 17% entre hombres y mujeres, una tasa de embarazos adolescentes que no cesa de crecer, así como la persistencia de estereotipos de factores estructurales que perpetúan la cultura patriarcal y la dicotomía tradicional entre lo femenino/privado y lo masculino/público.

Si bien la participación política de las mujeres se ve limitada por ese contexto estructural de desigualdad, a la vez, vemos la incorporación activa de las mujeres a la toma de decisiones como una oportunidad para la superación de los factores estructurales, ya que a través de su implicación en la definición, planeamiento y ejecución de las políticas públicas, se puede lograr transformar las agendas políticas incorporando la perspectiva de género.

El debate que se ha generado en la región a favor de la democracia paritaria aparece como un desafío que permitirá superar las brechas económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales que sufren las mujeres. Abordarlo de manera integral exige voluntad política y compromiso interpartidario e intersectorial que logre modificar comportamientos que perpetúan la discriminación y la desigualdad en la sociedad.

**EN EL CAMINO DE LA DEMOCRACIA PARITARIA.  
PERSPECTIVAS Y PARADOJAS**



## EN EL CAMINO DE LA DEMOCRACIA PARITARIA. PERSPECTIVAS Y PARADOJAS\*

*Leticia Santín Del Río*\*\*

La lucha de las mujeres por la igualdad de género comenzó por los derechos políticos. A partir de la segunda mitad del siglo XX el reconocimiento de los derechos de la mujer se ha dado tanto en el marco normativo internacional como a nivel de las naciones. A pesar de los significativos avances, es necesario profundizar y fortalecer los logros en materia de igualdad de género, y continuar en el camino para eliminar los obstáculos que impiden el pleno goce y disfrute de los derechos políticos y electorales de la mujer. Justamente en México estamos celebrando un aniversario más del reconocimiento del derecho de las mujeres al voto, que se dio en 1953.

Los derechos humanos son iguales para mujeres y hombres; sin embargo, referirse a los derechos humanos de las mujeres no significa establecer un catálogo distinto de derechos, sino hacer visibles los aspectos en los que las mujeres son menos favorecidas o reciben discriminación de género por razones políticas, culturales y sociales.

Los tres principales derechos políticos que se encuentran reconocidos en las principales declaraciones internacionales, tratados generales de derechos humanos e instrumentos específicos<sup>24</sup> son: el derecho a la participación política, el derecho a votar y ser elegida o elegido y el derecho a tener acceso a la función pública. Estos derechos están relacionados intrínsecamente con la democracia. Se encuentran en el artículo 7o. de la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer, conocida por sus siglas en inglés como CEDAW.

Asimismo, dentro de los ocho Objetivos del Milenio, el objetivo 3 enfatiza la necesidad de promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer. De modo que en ese camino nos encontramos para apoyar el fortalecimiento de procesos que permitan una legítima participación de toda la ciudadanía, mediante estrategias que empoderen a las mujeres para ganar terreno en los espacios de decisión política.

Cada Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, lo que incluye la legislación interna para prevenir, investigar, erradicar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, y con ello lograr garantizar a las mujeres la

---

<sup>1</sup>Intervención presentada en el evento "Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 18 al 21 de octubre; mesa plenaria sobre Derechos políticos, construcción de ciudadanía y género.

<sup>\*\*</sup> Polítóloga e investigadora. Asesora para la Unidad de proyectos de Asistencia Electoral y Cultura Democrática del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-México.

<sup>24</sup> Principales instrumentos: Declaración Internacional de Derechos Humanos, Carta Democrática Interamericana, pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, Convención Americana de Derechos Humanos, Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos políticos de la Mujer, Convención sobre los Derechos políticos de la Mujer de las Naciones Unidas, Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Declaración y programa de Acción de Viena y Declaración y plataforma de Beijing

igualdad de derechos, la igualdad de oportunidades y de los resultados, así como la no discriminación entre hombres y mujeres tanto en el plano formal como en el material.

Para el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos en materia de igualdad de género y plena participación política de las mujeres, no son suficientes las reformas legislativas. Los Estados deben adoptar medidas especiales de carácter temporal, también conocidas como “acciones afirmativas”, para acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres y corregir la distribución desigual de las oportunidades y beneficios en una sociedad determinada. En suma, se trata de garantizar el goce y disfrute de los derechos políticos y electorales en condiciones de igualdad.

En específico, el artículo 4.1 de la CEDAW establece que los Estados pueden tomar medidas especiales de carácter temporal que aceleren el logro de la igualdad entre los sexos sin que éstas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres. Las medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y trato.

Tomar en serio la idea de igualdad de género y la plena participación política de las mujeres implica tener estrategias para la igualdad. Por ello, los Estados requieren implementar medidas para eliminar cualquier obstáculo y forma de discriminación contra las mujeres. Para tutelar debidamente el principio de igualdad se han implementado una serie de acciones afirmativas que impulsan políticas prácticas, como el sistema de cuotas, o formas de juzgar con perspectiva de género, entre otras estrategias.

El punto de partida de esta reflexión en torno a las perspectivas y retos de los derechos políticos y la igualdad efectiva, es que para la participación político-electoral de las mujeres es central incorporar la idea de la democracia paritaria al ordenamiento jurídico para avanzar en la igualdad de representación, introduciendo legalmente en las leyes electorales el sistema de cuotas de género. En este sentido, incorporar la idea de la democracia paritaria es importante debido a dos consideraciones que permiten dar pasos para avanzar en el camino a la igualdad:

a) por una cuestión estrictamente estadística: todos sabemos que las mujeres constituyen alrededor de la mitad de los ciudadanos de un país. En nuestras sociedades plurales y diversas, las mujeres forman parte de la mitad de las inteligencias y de las capacidades de la humanidad.

b) La introducción de la democracia paritaria en un país no indica necesariamente construir una representación especial por razón de género, lo cual no implica ningún tipo de división del concepto constitucional de representación. En otras palabras, la democracia paritaria no defiende que un determinado número de escaños debe necesariamente ser ocupado por mujeres porque estos escaños deban ser protegidos como ocurre con minorías étnicas en algunos países, sino porque a la hora de establecer la representación, tanto los ciudadanos como las ciudadanas constituyen la mitad hombres y la mitad mujeres en una sociedad, de modo que el interés o la representación debe tener una composición similar a la de la sociedad.

Considerando lo anterior, no se rompe o distorsiona la categoría de ciudadanía ni se disuelve el interés general. Lo que se edifica en efecto es una ciudadanía y un concepto de interés general, en medida similar a como está constituida la sociedad, en hombres y en mujeres. Estas dos consideraciones son respuestas que nos permiten ver la importancia de la representación y, a la vez, valorar por qué es tan importante limitar, en el caso de los partidos políticos, la libertad de elegir a cualquier persona.

En este sentido, un paso más en este camino a la igualdad sería que el objetivo de una representación política en una medida similar a la composición de la población, aproximadamente 50% hombres y 50% mujeres, se pueda lograr de forma natural por el propio avance de la sociedad. Dicho de otra manera, la mejor forma de la paridad es la que no tiene que ser promulgada ni declarada como una obligación a cumplir, sino que es el resultado del avance social. Sin embargo, la autorregulación en la representación política no siempre tiene efectos óptimos, aunque hay ejemplos interesantes, como pasa en las escuelas o universidades, en las que se ha conseguido avanzar en términos de paridad como producto de un avance social.

A pesar de la intensa actividad de las sufragistas de hace un siglo en Gran Bretaña y los Estados Unidos, según datos de la Unión parlamentaria, tienen bajos índices de participación de las mujeres en los parlamentos, entre el 15% y el 22%. Llama la atención que en el campo de la representación política haya dificultades para la consecución de la igualdad. En países de América Latina como en los de Europa hay fuertes contrastes entre los cargos públicos representativos y los de la función pública, en general en esta última se está logrando la paridad por sí misma y más rápidamente que en los cargos de elección popular.

Recapitulando, podemos decir que: 1. La autorregulación social no ha logrado el objetivo de la paridad en la representación política. 2. La calidad de la democracia sería mejor si se puede recurrir al 100% de la población en la selección de candidatos, porque somos aproximadamente la mitad de hombres y la mitad de mujeres de la población de un país, mismos que tienen derecho al poder, a ser representados y a tener voz y expresión política. Es decir, ambos tienen derecho a no ser excluidos. 3. El objetivo de la paridad es deseable para la evolución democrática de nuestros Estados<sup>25</sup>.

Entonces, ¿cuál sería el siguiente paso? Considerar apropiado cierto grado de intervención para corregir situaciones de desigualdad y discriminación por razón de género. Los poderes públicos están legitimados para remover los obstáculos que impiden la igualdad real por razones de género en la configuración de la representación, para lograr el pleno goce y disfrute de los derechos políticos y electorales de la mujer. En particular, sabemos que la decisión positiva y precisa sobre los medios adecuados para conseguir fines constitucionales en relación con la igualdad real o efectiva es una función que compete al legislador desarrollar.

---

<sup>25</sup> Santolaya, pablo (2009), Parlamento y partidos políticos. Democracia paritaria y partidos políticos, mimeo. (Catedrático de Derecho constitucional, Universidad de Alcalá. Vocal de la Junta Electoral Central, España).

Una manera de hacer real un principio de igualdad en los países es la de adoptar las cuotas. Hay diferentes sistemas de cuotas, y el nivel de intervención de los poderes públicos varía para la configuración de candidaturas electorales. Ahora bien, dentro de las distintas soluciones encontramos que, en los países nórdicos (Suecia, por ejemplo) la cuota femenina ha sido una política libremente asumida por los partidos políticos, es una decisión interna y voluntaria, y están situados en el segundo lugar del ranking de índice de paridad, 45% de los escaños parlamentarios los ocupan las mujeres; en contraposición, en Finlandia la cuota se impuso legalmente, y han llegado al 40%, y ocupa el séptimo lugar; en el caso de Dinamarca, al 38%, y está en treceavo. México, por su parte, que está legislado, cuenta con un 27.2%, ocupando el lugar treinta y cuatro, de 136 países. El primer lugar lo tiene Ruanda, con el 56.3% de escaños ocupados por mujeres, y cuenta con una legislación que establece un mínimo del 30% de mujeres en los poderes Legislativo y Ejecutivo<sup>26</sup>. Los acuerdos internos en cada país son distintos, desde soluciones internas y voluntarias hasta leyes que las impulsan.

A simple vista resulta contradictorio que donde mejor ha funcionado la democracia paritaria es donde no hay leyes que la imponen. Sin embargo, en ocasiones los cambios se dan en la ley, donde es preciso corregir a los actores políticos si no atienden suficientemente el valor constitucional en alcance al principio de igualdad y de no discriminación, y también están los pocos casos donde la iniciativa se da dentro de los partidos políticos. El dilema está presente en cuanto al grado de intervención para generar mecanismos electorales que garanticen la paridad de género, pues entran en juego otros principios y derechos constitucionales, como el de la libertad electoral.

Entonces, como no ocurre naturalmente el empuje interior, las medidas de carácter temporal como las cuotas ayudan a la democracia y a los partidos políticos. Algunos países favorecen la adopción de cuotas, al introducir medidas que incentivan a los partidos por medio de subvenciones especiales en proporción al número de mujeres elegidas; esto es, se premian las listas paritarias. En otros se “castigan”, como es el caso francés, reduciendo las subvenciones, o al modo belga, reduciendo el número de candidatos que un partido puede presentar. Y una tercera posibilidad es limitar la libertad de los partidos políticos al hacer de la paridad una condición de la participación electoral obligando a las fuerzas políticas y a la ciudadanía a que el ejercicio del derecho del sufragio se ejerza de forma paritaria.

Esto último es el caso de México. Entre los avances en 2008 se introdujo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CO-FIPE), una proporción del 40/60 en cuanto al sistema de cuota de género para el registro de las candidaturas. De igual forma, para alentar la igualdad de oportunidades se asigna el 2% del financiamiento público, que es otorgado a los partidos políticos para el desarrollo de actividades de capacitación y para fomentar el liderazgo político de las mujeres.

---

<sup>26</sup> Para consulta: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> Bases de datos de los parlamentos en la página Web de la Unión Interparlamentaria Women in National parliaments.

En el contexto mexicano, el ejercicio del derecho de las mujeres del ámbito urbano, rural y de las mujeres indígenas a elegir, a ser electas y a participar —sobre la base de la igualdad política formal y material en la vida pública—, ha tenido insuficientes avances que se reflejan, entre otros aspectos, en una subrepresentación política, tanto en las contiendas electorales como en las estructuras de las instituciones vinculadas con la participación política de las mujeres y, en última instancia, en los desequilibrios existentes en las relaciones de poder entre géneros.

Teniendo en cuenta este panorama, hay reflexiones interesantes en el tema de la participación y representación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad con relación a qué hacer para lograr el avance cualitativo en la composición paritaria de nuestras instancias de representación. Lo importante es saber a dónde queremos llegar al utilizar cualquier sistema a favor de los hombres o de las mujeres o de ambos.

Como mencioné, se puede hacer el cambio por ley, con lo cual con el paso del tiempo probablemente las reglas de alternancia abonarán el camino del cambio cultural (al considerar que hay hombres y mujeres competentes por igual). Será entonces cuando las medidas de carácter temporal cesarán. Este tipo de leyes puede dejarse, ya que existirían mujeres líderes en los partidos políticos, mujeres en los espacios de toma de decisiones o mujeres presidentas, se habrán alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato. Y será entonces cuando la autorregulación tome carta de naturalidad.

Acabo estas reflexiones retomando a María Leissner, embajadora para la Democracia en Suecia. Ella comenta: “lo interesante de las cuotas de género es que liberan a las mujeres, les permiten ocuparse no sólo de los asuntos que les conciernen, sino de diferentes temas como pueden ser las finanzas o las relaciones exteriores. La ley de cuotas, nos libera del asunto de género, eso es lo paradójico”. Por estas razones, es importante realizar esfuerzos articulados con agentes electorales, como son autoridades electorales, legisladores, partidos políticos y con actores políticos y académicos, que impulsan acciones en materia de igualdad de género, para generar integralmente estrategias sustantivas de atención a los problemas y necesidades prácticas de las mujeres para la expansión de sus derechos humanos. Acciones concertadas y de largo alcance requieren ser convenidas con las diversas instituciones políticas mexicanas, así como instancias de participación política y de representación de las mujeres.

#### **Referencias Bibliográficas**

- 7o. y 8o. Informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), septiembre de 2010.
- Equidad de género y derecho electoral en México, México, TEpJF, 2009.
- Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos políticos-electorales de las mujeres en México, México, TEpJF, 2009. Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD





**LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES ES  
PROGRESO PARA TODA LA SOCIEDAD**



## LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES ES PROGRESO PARA TODA LA SOCIEDAD.\*

- La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son requisitos para alcanzar el desarrollo sostenible.
- Naciones Unidas llama a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia el 2015.
- El desarrollo, la democracia y la promoción y respeto de los derechos humanos demandan la plena participación de mujeres y niñas en todas las áreas.

A poco más de un año para que se cumpla el plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>27</sup>, el desarrollo, la inclusión y la no discriminación de las mujeres, jóvenes, adolescentes y niñas en México siguen siendo desafíos pendientes. Persisten profundas brechas de desigualdad. Por eso es urgente avanzar con determinación para lograr los Objetivos, cumplir con las metas de paridad e igualdad sustantiva que México se ha propuesto y acordar la nueva agenda global para el desarrollo sostenible posterior a 2015.

México ha demostrado avances en la calidad de vida de las personas y la disminución de la pobreza extrema y el analfabetismo. Sin embargo, los progresos realizados siguen siendo demasiado lentos y desiguales para las mujeres y las niñas. En el informe "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2013"<sup>28</sup> los datos son contundentes:

- En educación, si bien hubo avances en la cobertura siguen siendo retos mejorar la calidad de la educación con enfoque de género e interculturalidad, ampliar las oportunidades educativas para las mujeres rurales e indígenas y erradicar la segregación de las mujeres a nivel licenciatura y de postgrado.
- La producción de alimentos, y el incremento de las capacidades productivas de la población beneficiaria de los programas sociales son piezas clave de la política pública dentro de la estrategia contra el hambre. Las mujeres son la piedra angular de la economía

---

\*CINU, Mensaje de la ONU en México en el Día Internacional de la Mujer, consultado el 14 de noviembre de 2014 en la URL: <http://www.cinu.mx/comunicados/2014/03/la-igualdad-entre-mujeres-y-ho/>

<sup>27</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el año 2000, 189 naciones se comprometieron a cumplir un conjunto de metas mínimas en materia de desarrollo, para un lapso de 15 años. Los ODM se proponen erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza básica universal; alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; mejorar la salud materna e infantil; combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

<sup>28</sup> [\\*\\*www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/](http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/)

rural, sin embargo, en comparación con los hombres sólo obtienen una fracción de la tierra, del crédito, de los insumos (como semillas mejoradas y fertilizantes) y de la formación e información en agricultura que ellos reciben.

- En empleo sigue pendiente incrementar la participación de la mujer en el ámbito laboral, aumentar la calidad del empleo, asegurar igual salario por trabajo de igual valor y poner en marcha políticas públicas que respondan a las necesidades de cuidado de niñas y niños, personas adultas mayores, enfermas o con alguna discapacidad que requieren cuidados. Hay más mujeres que hombres trabajando por cuenta propia o en trabajos no remunerados, expresión de precariedad laboral. En 2012, la proporción de mujeres en esas condiciones fue de 32 por ciento, en tanto que la de los hombres fue de 26 por ciento. La tasa de participación económica también muestra profundas brechas: De cada 100 hombres en edad de trabajar, 77 participan en el mercado de trabajo. De cada 100 mujeres, sólo lo hacen 44.
- El trabajo no remunerado (trabajo doméstico y de cuidados) es uno de los obstáculos más serios que enfrentan las mujeres para incorporarse al mercado laboral. Según la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo de 2009, el 77 por ciento de este trabajo en México lo llevan a cabo las mujeres. En 2011, el INEGI calculó el valor económico de este trabajo en 22 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).
- En participación política se reconoce el avance en representación parlamentaria: actualmente hay un 37 por ciento de mujeres en la Cámara Baja y un 34 por ciento en el Senado y la paridad es desde este año obligación Constitucional. Sin embargo el rezago es grande en el ámbito local: sólo un 7 por ciento de las presidencias municipales están ocupadas por mujeres. Se necesita intensificar los esfuerzos para asegurar la participación igualitaria de las mujeres en todas las esferas, incluyendo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los gobiernos locales, en el sector privado, en la academia, en los medios de comunicación y al interior de los partidos políticos.
- En salud, pese a haber disminuido la razón de mortalidad materna desde 1990, en 2013 se reconoció que el ritmo de avance es insuficiente para cumplir con la meta. El Objetivo relacionado con el mejoramiento de la salud materna es el que presenta el mayor rezago en el cumplimiento de las metas planteadas para 2015. Si bien las mujeres jóvenes tienen menos riesgo de morir que las adultas, casi el 15 por ciento de las muertes por condiciones de embarazo, parto o puerperio en 2011 ocurrieron en menores de 20 años.
- Para prevenir embarazos adolescentes es necesario el acceso a información, educación (incluida la educación integral en sexualidad), anticonceptivos modernos, servicios de salud sexual y reproductiva y asegurar las oportunidades educativas y laborales para las madres jóvenes, así como prevenir y eliminar la violencia, en especial

la violencia sexual. Preocupan y llaman a la urgente acción los embarazos en niñas menores de 15 años, expresión de violencia sexual y franca violación a sus derechos.

Hoy, y todos los días, decimos NO a la discriminación y la violencia contra mujeres y niñas. La participación plena de mujeres y niñas en la cultura, la sociedad, la política y la economía es fundamental para la democracia, la justicia y el desarrollo sostenible.

Los países en el mundo están trabajando actualmente para definir la agenda de un desarrollo sostenible para después del año 2015. En esa agenda es imprescindible considerar la igualdad de género como eje transversal a los objetivos que se planteen, así como considerarla un objetivo de desarrollo transformador e independiente, en sí mismo.

Podemos romper el círculo de la pobreza y la desigualdad si generamos las condiciones necesarias para que niñas, adolescentes y jóvenes vivan libres de violencia y discriminación y puedan acceder a oportunidades de educación, tecnología y posteriormente a empleo de calidad.

La nueva agenda de desarrollo requiere de un entorno efectivo y propicio para la igualdad de género. Incluye instituciones comprometidas, buena gobernanza, y políticas económicas y sociales inclusivas con mejores evidencias y presupuestos y la respuesta al cambio climático y la sostenibilidad ambiental. También requiere acceso a la justicia y la implementación de todas las obligaciones y compromisos de derechos humanos asumidos por México, teniendo en cuenta las particularidades de grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad como las niñas y mujeres migrantes, refugiadas, rurales, indígenas, afrodescendientes y en condiciones de pobreza, entre otras.

Las Naciones Unidas en México llaman a renovar los esfuerzos de todos los órdenes y niveles de gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado y se suman a los esfuerzos y las voluntades para lograr la plena participación política y económica de las mujeres y la plena realización de sus derechos humanos. Es tiempo de que la igualdad sea una realidad para las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en México y el mundo. Hoy y todos los días, la igualdad para las mujeres es progreso para toda la sociedad.



# **DESARROLLO E IGUALDAD DE GÉNERO**





## DESARROLLO E IGUALDAD DE GÉNERO<sup>29</sup>.

### Políticas públicas y género.

Al incorporar la dimensión de género en las estrategias de desarrollo de América Latina y el Caribe se abre un nuevo marco analítico para el debate y la generación de políticas, más amplio que el enfoque tradicional, pues se agrega una noción del trabajo que incluye el trabajo productivo y el reproductivo, al igual que el ejercicio de los derechos de las mujeres, como una condición para que el crecimiento económico se traduzca en mayor bienestar para toda la población. Para abordar este tema se requiere, previamente, una reflexión sobre los efectos que tiene el crecimiento económico en el empleo de las mujeres y en las desigualdades socioeconómicas y de género.

Para la generación de políticas que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres y a la concreción del trabajo decente son necesarias acciones y medidas de políticas de carácter público y de los agentes sociales en esta dirección. Igualmente, solo la acción decidida de los gobiernos y de las sociedades puede revertir la desigualdad regional y la desigualdad de género, que son fenómenos estructurales y persistentes en la región. Dejadas a su libre albedrío, tales inequidades tienden más a perpetuarse en el tiempo que a disolverse, tanto en escenarios adversos como favorables de crecimiento económico.

En esta perspectiva, el desarrollo económico de los países constituye una condición fundamental pero insuficiente para la promoción de la igualdad. En otras palabras, los países necesitan avanzar hacia un desarrollo incluyente y sostenible, donde la dimensión de género este manifiesta desde el comienzo. Las políticas económicas no son indiferentes al género, pues sus resultados inciden de forma diversa en los distintos segmentos de la población. Como las mujeres están sobres representados en algunas situaciones, tales como, por ejemplo, en el contingente de los pobres de la región, dados que son quienes reciben menores ingresos, así como en los segmentos con altos niveles de informalidad y en el desempleo, es necesario lograr una mayor visibilización de las políticas económicas que las afectan y cuya preservación o rectificación puede incidir de modo determinante sobre la calidad de sus empleos y de sus vidas.

En la esfera de las políticas macroeconómicas, donde tradicionalmente no se considera la perspectiva de género, una importante discusión todavía pendiente es respecto de la carga tributaria y su incidencia en las mujeres. Por ejemplo, es posible presumir que, dada la regresividad que caracteriza las estructuras tributarias de la región, en última instancia son las mujeres pobres quienes pagan relativamente más impuestos que los hombres ricos. Otra posibilidad en este campo es que en su tarea relativa a las políticas monetarias, los bancos centrales de los países puedan asumir una perspectiva dual, de manera que en lugar de trabajar solo bajo la orientación de las metas de inflación, su

---

<sup>29</sup> Extracto del documento: "Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe", Informe 2013, CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT,

misión pueda consistir en la generación del máximo de empleo con el mínimo de inflación. Políticas de este tipo beneficiarían a las sociedades en su conjunto, y en especial a las mujeres, tanto en materia de empleo como en los gastos domésticos. También es bastante nítido como la política cambiaria afecta las remisas que las trabajadoras migrantes realizan a sus países de origen. Del mismo modo, las políticas microeconómicas también afectan a las mujeres: las políticas de ciencia y tecnología, sectoriales, industriales y agrícolas tienen efecto directo sobre los empleos y su calidad, conformando estructuras productivas más o menos inclusivas, más o menos generadoras de bienestar.

Tradicionalmente adscritas a las políticas sociales, las políticas de empleo no se resuelven solo en este ámbito. Desde una perspectiva de género, las políticas de empleo necesitan adquirir un amplio alcance y se refieren a la generación de puestos de trabajo, al acceso, la progresión y la permanencia de las mujeres en el empleo con igualdad de trato y de oportunidades. En suma, se encuentran situadas en el camino hacia el trabajo decente. Los tres principales desafíos para avanzar en América Latina y el Caribe hacia la aplicación de políticas de desarrollo y empleo que contengan una perspectiva de género son los siguientes:

- Insertar el tema en la agenda pública de los países: se requiere llamar la atención sobre los beneficios que pueden tener las políticas de desarrollo equitativo que incluyen transversalmente una perspectiva de género, a fin de ir creando una opinión pública proclive a estas. La contribución femenina ocurre cotidianamente en los espacios del cuidado y de la reproducción social, dado que las mujeres persisten como las principales responsables de estas tareas. Asimismo, las mujeres son muy importantes en la esfera productiva, sin perjuicio de que sus empleos y remuneraciones sean desiguales respecto de los hombres, y de que muchas mujeres están fuera del mercado de trabajo. En la región, las mujeres constituyen un contingente fundamental para la construcción de sociedades más homogéneas.
- Promover cambios de los marcos legales: proseguir con el examen de las posibles trabas que persistan en las normativas nacionales en materia de igualdad de género, no obstante la intensa promoción de leyes y normas relacionadas con la igualdad, tanto en el ámbito civil como en el de trabajo, realizada en las últimas dos décadas.
- Generar las políticas públicas necesarias: a cada país, conforme sus especificidades, corresponde un conjunto de acciones públicas coordinadas hacia este objetivo. Para eso, tanto las experiencias locales como las internacionales son insumos estratégicos. Además, la ampliación del diálogo social y, particularmente en lo que se refiere a las mujeres, la apertura y apoyo a su participación en el espacio público pueden traducirse en políticas más precisas en sus objetivos y ejecución.

La actual coyuntura constituye una oportunidad indeclinable para la incorporación de la equidad de género como una de las metas prioritarias en el avance de los países hacia

estilos de desarrollo justos e incluyentes. El progresivo debilitamiento del paradigma de la desregulación del mercado (asociado a las recomendaciones de política pública promovidas por el consenso de Washington), conjuntamente con la recuperación de la legitimidad de la intervención del Estado en la economía, que hoy se encuentra presente en las estrategias de varios gobiernos de la región, otorga un marco promisorio para avances en torno a la igualdad de género. Asimismo, la recuperación de cierto equilibrio y solvencia fiscal dota a los gobiernos de mayores grados de libertad para impulsar políticas al respecto, lo que resulta imprescindible en la promoción de cambios.

### **El escenario económico reciente.**

El inicio del siglo XXI es un momento de especial relevancia para la búsqueda de trabajo decente y de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Se observa un fortalecimiento de la convicción de que el desarrollo sostenible, con generación de puestos de trabajo de calidad e inclusión social, es un camino plausible. Los cambios en las orientaciones de políticas públicas y, entre los años 2000 y hasta fines de 2008, un escenario internacional más favorable a las nuevas estrategias de desarrollo de los países de la región, han permitido transitar por un crecimiento más estable, con efectos positivos sobre la inversión y la evolución del empleo, a pesar de los riesgos latentes de la crisis mundial.

El panorama económico desde 2009 y hasta el presente encuentra a numerosos países de la región con indicadores más favorables que en otras coyunturas, y los efectos del primer gran impacto de la crisis mundial han sido menos traumáticos de lo esperado. Sin embargo, se requiere de cautela al analizar los indicadores, dado que persiste la incertidumbre y los países desarrollados, en particular la Eurozona, siguen en una trayectoria de inestabilidad y bajo crecimiento.

Entre los factores que han propiciado un tránsito más favorable de la región durante la crisis de 2008-2009 resalta la adopción de medidas contracíclicas, tales como incentivos a la producción y al crédito, así como políticas salariales y sociales para mantener el vigor de la demanda agregada doméstica cuando la demanda externa dio señales de una fuerte declinación. Además, se han intensificado las estrategias de integración regional y de diversificación del comercio, que también han contribuido a aminorar el impacto externo en América Latina y el Caribe.

Para proseguir el desarrollo y enfrentar los escenarios futuros es fundamental establecer en que medida el crecimiento que ha experimentado América Latina ha implicado un cambio en los patrones productivos y una transformación de la dinámica reproductora de la desigualdad. Es necesario reconocer el papel clave del mercado de trabajo como un espacio que bien puede reproducir la desigualdad o, por el contrario, convertirse en el mecanismo esencial para revertirla. Por lo mismo, se requiere analizar que sucede con los mecanismos de discriminación de género en el mercado laboral en estos escenarios de crecimiento con patrones productivos que pueden ser más inclusivos, e igualmente, identificar los impactos de las crisis.

Entre los fenómenos estructurales que limitan y estimulan avances sustantivos y sostenibles hacia la igualdad, resaltan los siguientes en los países de la región:

- La inequitativa distribución del tiempo no remunerado de hombres y mujeres esta en la base de la desigualdad de género en el mercado de trabajo.
- El modelo de desarrollo que caracteriza a la región no ha sido modificado en aspectos fundamentales, como por ejemplo el predominio de exportaciones de productos primarios con poco valor agregado y economías muy abiertas al exterior, que no tienen la capacidad de generación de suficiente empleo de calidad, ni de distribución de forma equitativa los frutos del crecimiento, y que concentran el capital y las rentas.
- Varios países han puesto en marcha políticas que asignan más importancia al mercado interno (Argentina y Brasil) y a la producción local y también se han incorporado nuevos marcos constitucionales que incluyen los derechos económicos y reconocen el valor del trabajo de cuidados (Ecuador).
- En los países se observan progresos en la década del 2000, como disminución de la pobreza y de la desigualdad, mayor crecimiento económico y aumento del ingreso per cápita. Sin embargo, la mayor parte de estos positivos indicadores se explican por la ampliación de políticas sociales y por el alto precio que han alcanzado los productos primarios en los mercados internacionales, impulsados principalmente por la expansión económica de China. Pero los promedios regionales ocultan diferencias importantes y, en algunos países, el crecimiento económico no acarreo mejoras importantes en el empleo.
- Si bien la desigualdad medida por el índice de Gini disminuyó en la década del 2000, la región continúa como la más desigual del mundo.

Después de un irregular desempeño del PIB en la región a comienzos de los años dos mil, que condujo a un bajo crecimiento regional, América Latina y el Caribe registro un ciclo sostenido de recuperación entre 2004 y 2008, con una tasa anual de expansión cercana a 6%. El advenimiento de la crisis internacional a mediados de 2008 golpeo a las economías de los países de la región, lo que se reflejo en una caída del PIB en 2009 (-1,9%), para iniciar una recuperación más rápida que lo pronosticado inicialmente: en 2010 la región creció en un 6,0% y en 2011 un 4,3% y se estima que en 2012 alcanzo un 3,1%. Contribuyo a este resultado el aumento de los precios de productos básicos (especialmente minerales y metales) debido a la elevada demanda de China. Pero las economías caribeñas y aquellas con alto peso del turismo y dos ingresos externos siguen experimentando fuertes consecuencias.

Las economías de la región son, en general, poco diversificadas, y se especializan en sectores no intensivos en tecnologías. Esto es, en parte, debido a los efectos de un proceso de integración a la economía internacional que ha privilegiado la atracción de inversiones en lugar de desarrollar una estrategia que permita expandir la producción y el consumo interno<sup>30</sup>. La mayor parte de las exportaciones de la región son recursos naturales o manufacturas basadas en bienes primarios. Los sectores intensivos en

---

<sup>30</sup> Destacan como excepciones en este escenario los casos de Argentina y Brasil, que vienen desarrollando desde hace una década una estrategia de crecimiento basada especialmente en la ampliación del mercado interno.

recursos naturales siguen representando el 60% del valor agregado manufacturero total en América Latina (en cambio, en Estados Unidos, los sectores intensivos en conocimiento representan el 60% del valor agregado del sector de manufacturas) (OCDE-CEPAL, 2011).

La inserción de la región en las cadenas globales de valor es muy limitada, con la excepción de México (21% de sus exportaciones totales son bienes intermedios) y algunos países de América Central; en el primer caso, debido a su cercanía con Estados Unidos, y en el segundo a través de industrias instaladas en zonas francas para la exportación, que buscan los menores costos y se caracterizan por una alta tasa de empleo femenino. Sin embargo, es posible que estas industrias sean seriamente afectadas en un futuro cercano, ya que los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) establecen que, a partir de 2016, no se les podrá otorgar incentivos fiscales especiales como sucede en la actualidad. Tomando a la región en su conjunto, apenas un 10% de sus exportaciones totales son de bienes intermedios (CEPAL, 2012).

El crecimiento económico de América Latina, impulsado fundamentalmente por las exportaciones de materias primas y el sector de servicios, no ha tenido la capacidad de generación del empleo que permita responder frente a las necesidades de la población. Un análisis de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) refleja que el empleo asociado a las exportaciones representa entre 11% y 24% del total de la ocupación. Sin embargo, la relación entre el aumento de las exportaciones y el crecimiento del empleo (directo e indirecto) es relativamente débil, ya que el sector manufacturero (el que genera más empleos por cada punto de crecimiento) es el que menos se expande.

La crisis económica y financiera que se desencadenó en 2008 y ha marcado el curso de la economía global en los años siguientes tuvo también un fuerte impacto en América Latina y el Caribe: el PIB regional cayó 1,9% y el producto per cápita se redujo alrededor de 3% en 2009, en lo que representa el peor desempeño desde la crisis de la deuda externa de inicios de la década de los ochenta. Sin embargo, los efectos de la crisis de 2008-2009 fueron menores a lo esperado ya que el periodo anterior había permitido a la mayoría de los países de la región (con la excepción de América Central y el Caribe) lograr superávit de cuenta corriente, reducir la carga de la deuda externa y contar con reservas. Además, la región enfrentó la crisis con políticas anticíclicas y medidas tendientes a sostener el empleo y el consumo a través de estabilizadores automáticos y políticas laborales focalizadas.

Por ejemplo, en los casos de Brasil, Chile y Uruguay se usaron varias políticas de empleo anticíclicas incluyendo una ampliación del seguro de desempleo y un reajuste del salario mínimo, además de otras medidas para sostener los ingresos y promover el consumo. México inició el Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA) para reducir las pérdidas de empleo y varios países otorgaron incentivos para sostener (o evitar caídas) en la producción y el empleo. De manera análoga, en el Perú operó un programa especial de reconversión laboral focalizada en los trabajadores desempleados de los sectores más afectados con el fin de reinsertarlos o reubicarlos en sectores no afectados por la crisis.

Esta contracción se reflejó, de modo heterogéneo, en los mercados de trabajo de la región, con caídas en los niveles de empleo, aumentos en la tasa de desempleo y un empeoramiento de la calidad media del empleo. La crisis afectó especialmente a los países especializados en la exportación de productos manufacturados a EE.UU. y en aquellos que reciben turismo, ambos sectores con alta proporción de empleo femenino. México, Centroamérica y el Caribe fueron por tanto los más golpeados. La crisis tuvo un impacto diferenciado. Golpeo más a los hombres en los países Andinos y el Cono Sur y a las mujeres en Centroamérica y el Caribe. A pesar de la posterior recuperación, persistieron enormes brechas en los indicadores de participación, ocupación y desempleo, que reflejan las desventajas de la inserción laboral de las mujeres. Otro efecto de la crisis fue la disminución de las remesas.

En términos sectoriales, el impacto recayó en mayor medida en la industria y la construcción, donde se concentra más el empleo masculino. Una consecuencia de esto fue la caída de la tasa de participación laboral masculina de 0,1 puntos porcentuales, con descensos en 10 de 14 países. En cambio, para las mujeres no se interrumpió el proceso de creciente incorporación al mercado laboral: en 10 de 14 países la tasa de participación femenina aumentó, y para el promedio de la región el incremento fue de 0,4 puntos porcentuales. La tasa de ocupación para el promedio de la región tuvo también un comportamiento diferenciado, ya que mientras cayó 0,8 puntos porcentuales en el caso de los hombres, se mantuvo prácticamente estable en las mujeres. En siete de 14 países, la tasa de ocupación femenina subió, en uno se mantuvo estable y en seis cayó, mientras que en el caso de los hombres disminuyó en 11 países.

En el promedio simple de los 14 países, la tasa de desempleo de las mujeres se incrementó en 2009 algo menos que la de los hombres (0,8 puntos porcentuales y 1,0 punto porcentual, respectivamente), debido a que los sectores más afectados por la crisis (industria manufacturera y construcción) emplean en especial a fuerza laboral masculina. Sin embargo, en los países cuya manufactura está más relacionada con el comercio internacional, el desempleo femenino aumentó en mayor medida que el de los hombres. La recuperación posterior también favoreció más a la disminución del desempleo masculino y como resultado de esto la brecha de desocupación por sexo volvió a crecer.

Históricamente, América Latina ha mostrado una relación compleja entre crecimiento económico y empleo, en buena medida debido a la heterogeneidad de su estructura económica, expresada en el carácter segmentado de sus mercados laborales y productivos nacionales, de su participación en el comercio internacional, y de su acceso a las tecnologías y la información (Vasconez, 2010). Como consecuencia, el crecimiento económico presenta impactos ambiguos en la creación de empleos. Entre 1991 y 2010 un aumento en el PIB de 1% estaba asociado con un incremento de 0,95% en el empleo de las mujeres y de solamente 0,54% en el empleo de los hombres. Sin embargo, la elasticidad del empleo de las mujeres se redujo en el tiempo: pasó de 0,87 entre los años 1991-1997 a 0,60 en el periodo 2007-2010 (este último incluye el impacto de la crisis financiera). Esta caída de la elasticidad sugiere que a pesar de que el empleo femenino continúa siendo más sensible al crecimiento comparado con el empleo

masculino, lo es en menor medida que hace diez años en términos absolutos y con respecto a los hombres.

### **Desigualdad y exclusión social.**

La actividad principal de algo más de un tercio de las mujeres mayores de 15 años en la región no es remunerada: esta constituida por las tareas domésticas y por el cuidado de la familia. Su aporte al funcionamiento de sus familias y de la sociedad no es reconocido ni valorado en las cuentas nacionales. Su acceso al dinero está mediatizado por el proveedor de la familia (generalmente su pareja), quien decide el monto que entregará para los gastos habituales del grupo familiar. La brecha de género en la población sin ingresos se ha reducido de forma importante entre 1994 y 2010 (desde 32 puntos porcentuales a 17 puntos porcentuales), no solo como resultado de la mayor participación laboral de las mujeres sino también debido a las políticas de transferencias gubernamentales de ingresos y al aumento de los flujos de remesas.

A pesar de lo anterior, el 30% de las mujeres en las áreas urbanas y el 44% en las áreas rurales no cuenta con ingresos propios<sup>10</sup>. Esto las deja en una posición de gran vulnerabilidad y muchas de ellas pueden caer bruscamente en la pobreza ante un imprevisto familiar (separación, viudez o desempleo del cónyuge o pareja) o social (secesión, inflación, desastre natural), inclusive las que no provienen de hogares pobres. Para la gran mayoría de las mujeres sin ingresos propios, su ocupación principal consiste en las tareas domésticas y el cuidado de la familia.

Los compromisos con las tareas domésticas son una causa importante de la inactividad de las mujeres en la región. Existen diferentes formas de concebir la pobreza según las sociedades, porque estas establecen, además de un umbral necesario para la preservación de la vida, definiciones sobre el mínimo de ingresos para tener una existencia digna de acuerdo a los patrones sociales vigentes. Independientemente del patrón usado para medir la pobreza, su incidencia, la intensidad, la posibilidad de caer en esta condición y los recursos para superarla están marcados por las relaciones de género. En otros términos, las mujeres y los hombres viven de manera diferente la pobreza.

La forma más habitual de medir la pobreza es como privación o insuficiencia de ingresos. Esta metodología pone el foco en el hogar y permite destacar la relación entre la composición de los hogares y la pobreza. Su limitación es que asume la existencia de una distribución homogénea de los recursos entre sus miembros, lo que no necesariamente ocurre así. En América Latina, la pobreza disminuyó en la década de los años dos mil. Actualmente, poco más de un tercio de la población de la región es pobre y 13% es indigente (CEPAL, 2013). Sin embargo, los hogares pobres a cargo de mujeres presentan una tendencia inversa pues mientras la pobreza general disminuye en la región, los hogares pobres con jefas mujeres han aumentado. Es una mujer quien encabeza el 43% de los hogares indigentes y el 38% de los hogares pobres en América Latina.



Aunque este es un fenómeno común a toda la región, el índice de feminidad de la pobreza (proporción de mujeres que viven en hogares pobres) ha crecido especialmente en los países con mayor ingreso per cápita (Argentina, Chile y Uruguay) y menores tasas de pobreza para el conjunto de la población.

La pobreza de las mujeres por razones de género se origina en un factor estructural: la división sexual del trabajo. Ellas dedican parte importante de su tiempo a la realización de tareas donde no reciben remuneración y que, con frecuencia, las colocan en una situación de subordinación y dependencia respecto de los hombres. Los determinantes de la pobreza de las mujeres se relacionan además con las características de su participación en el mercado laboral y su menor acceso a los recursos productivos.

Un conjunto de factores incide decisivamente en la condición de pobreza de las mujeres y sus familias, y en sus escasas posibilidades de inserción en el mercado de trabajo para generar ingresos propios: sus menores calificaciones y opciones laborales así como el acceso a los servicios de cuidado. La participación laboral de las mujeres pertenecientes a hogares del quintil de ingresos más pobre (37,8%) es algo menos de la mitad del que registran las mujeres de hogares del quintil más rico (61,5%). A su vez, la tasa promedio de desempleo regional entre las mujeres del quintil más pobre quintuplica a la de las mujeres con mayores ingresos.

### **Pobreza de ingreso y pobreza de tiempo.**

Así como en los hogares se requiere un ingreso mínimo para adquirir una canasta básica de productos y servicios, también se necesita dedicar un espacio de tiempo para la realización de actividades que son fundamentales para la sobre vivencia y calidad de vida del grupo familiar. Las personas requieren que alguien destine tiempo a cocinar, transformando productos comprados en el mercado en bienes de consumo domestico cotidiano, limpiar y asear, generando un entorno domestico higiénico y saludable, a cuidar y educar a los hijos, transmitiendo las normas y valores sociales indispensables para la convivencia y futura integración social. Pero de forma análoga al déficit de ingresos, no todos los hogares pueden asegurar el tiempo suficiente para la producción domestica. Existe un déficit de tiempo cuando las familias no tienen tiempo suficiente para realizar la cantidad de producción domestica necesaria. Este déficit de tiempo debería ser monetizado y es importante que se añada en el calculo de los indicadores de pobreza (Antonopoulos, Másterson y Zacharias, 2012).

La suma del valor de los sustitutos de mercado de este trabajo domestico a la línea de pobreza estándar (definida como el ingreso necesario para adquirir una canasta básica de bienes y servicios), refleja que algunos hogares “no pobres” por ingresos son, en realidad, pobres debido a que no alcanzan el mínimo combinado de consumo y sustitutos para el trabajo domestico y de cuidados. Si se agrega la dimensión de tiempo además de la de ingresos para estimar la pobreza, la proporción de hogares que se encuentran en situación de pobreza aumenta. Un estudio realizado con este método en tres países de la región mostró que en México la pobreza aumenta de 10,7 millones de hogares (40,1%) a 13 millones (50%) si se considera la pobreza de ingresos y tiempo,

mientras que en el Gran Buenos Aires (Argentina) sube de 6,2% a 11,1%, y en el Gran Santiago se incrementa de 10,9% a 17,8% (Valenzuela y Gammage, 2012).

A pesar de las enormes dificultades que existen para la inserción de las mujeres pobres en trabajos decentes, su aporte a la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe es muy importante. Su contribución se produce a través de dos vías: el trabajo remunerado –incluidas las remesas de las migrantes–, que permite incrementar los ingresos de los hogares, y el trabajo no remunerado, que brinda al hogar elementos de bienestar y calidad de vida que no se pueden adquirir en el mercado. Mientras más pobres son los países, mayor es el aporte femenino a la superación de la pobreza.

### **Mujeres especialmente afectadas por la desigualdad.**

Examinadas en términos de cantidad y calidad de empleo, las oportunidades laborales se presentan en forma segmentada según sexos y también entre las propias mujeres. Aquellas con menos años de escolaridad, las que pertenecen a hogares de niveles socioeconómico más bajos, las que son indígenas o afro descendientes, así como las jóvenes, se enfrentan a un marco institucional complejo, que tiende a reproducir la desigualdad en sus distintas vertientes.

**Trabajadoras rurales y trabajadoras agrícolas.-** Una cuarta parte de la población trabajadora de América Latina se concentra en el sector rural, donde históricamente la estructura productiva no genera suficientes empleos de buena calidad. Este déficit afecta en mayor medida a las trabajadoras rurales, entre otros motivos, porque en el campo es más rígida la asignación tradicional de los roles de género, que asigna a los hombres la principal responsabilidad en la producción, mientras que restringe a las mujeres al ámbito y tareas vinculadas a la reproducción. A las mujeres rurales se las considera como trabajadoras secundarias cuya función es, en última instancia, complementar los ingresos del hogar o se las hace invisibles como trabajadoras familiares no remuneradas o productoras para autoconsumo.

La agricultura continúa siendo la principal actividad de la población rural en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En el marco de la integración del sector agrícolas de los países de la región a la economía mundial, en los últimos nos las mujeres se han incorporado a este tipo de trabajos. Tal como se indico, la tasa de participación laboral promedio de las mujeres en el sector rural se incremento de 32,4% en 1990 a 47,5% en 2010. Esto significa que la participación laboral de las mujeres rurales creció en 45% en los últimos 20 años. No obstante este aumento, su participación es todavía bastante inferior a la masculina, que alcanzaba a 85,1% en 2010 (OIT, 2012). Este crecimiento se ha producido de manera diferente en los países, y tiene características especiales según si predomina el trabajo agrícolas o el no agrícolas, y si en estos sectores las mujeres se desempeñan como trabajadoras no remuneradas, asalariadas o por cuenta propia.

En 2010, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador y Perú sobre 60% de las mujeres rurales trabajaban en la agricultura, mientras que en Paraguay y Uruguay eran

en torno a 50%. En otros países de América Latina la proporción de ocupadas en la agricultura es inferior al 35% y se sitúa entre 25% y 35% en Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en tanto en Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana es menos del 20%.

A pesar del aumento de la tasa de participación femenina, la mayoría de las asalariadas agrícolas se integra precariamente a un mercado de trabajo que se caracteriza por la mala calidad de los empleos ofrecidos, lo que redundaría en los altos niveles de pobreza que persisten entre las trabajadoras agrícolas. Ellas viven y trabajan en un entorno en el que una de cada dos personas es pobre y una de cada tres es extremadamente pobre (Faigenbaum, 2013).

Con diferencias entre los países –y al contrario de los hombres, que trabajan mayoritariamente en la agricultura–, la participación de las mujeres rurales en la agricultura<sup>31</sup> es baja aunque crece en las actividades rurales no agrícolas<sup>32</sup>, en particular, en el comercio y los servicios. Sin embargo, en ciertos cultivos, usualmente de productos de exportación, el volumen de empleo temporal de las mujeres es muy importante y más alto que en el sector agrícolas. Una elevada proporción de las mujeres rurales ocupadas en la agricultura trabaja como familiares no remuneradas, lo que las coloca en una situación de desventaja porque no reciben un salario por sus actividades, generando una situación de dependencia respecto de los hombres.

Solo una pequeña fracción de las mujeres ocupadas en la agricultura son asalariadas, a excepción de Chile, Costa Rica, México y Uruguay, países donde son mayoría, aunque en estos casos solo una minoría de las mujeres rurales trabaja en la agricultura. La proporción de mujeres que se incorporan al mercado laboral como trabajadoras temporales esta incrementándose en los últimos años, lo que ha permitido que muchas tengan por primera vez un ingreso. No obstante, sus empleos son intermitentes, precarios y están mal remunerados.

El carácter intermitente de la integración laboral de las temporeras coexiste con normativas laborales que no necesariamente aseguran empleos decentes. A pesar de las características diversas de los países de la región, la inseguridad y la informalidad laboral, la ausencia de protección social y la falta de acceso a la seguridad social son comunes entre estas trabajadoras. Esta misma precariedad e inestabilidad de los empleos –que en algunos casos se suma a impedimentos legales – actúa en contra de sus posibilidades de organizarse en sindicatos para acceder a procesos de negociación colectiva. En consecuencia, muchas de estas trabajadoras son parte del contingente de “pobres que trabajan”, es decir, de trabajadoras cuyos salarios no les permiten satisfacer sus necesidades mínimas, a pesar de cumplir con amplias jornadas de trabajo (FAO, 2009).

---

<sup>31</sup> Se consideran empleo rural agrícola (ERA) aquellas actividades realizadas en el sector primario de la agricultura, de acuerdo con las definiciones estándares de las cuentas nacionales, según las cuales la agricultura produce bienes agrícolas no procesados, utilizando los recursos naturales como uno de los factores de producción, y en los que el proceso puede ser de cultivo o de recolección (FAO, 2009: 14).

<sup>32</sup> Se considera empleo rural no agrícola (ERNA) aquel ejercido por los miembros de los hogares rurales en actividades distintas a las del sector agrícola primario (FAO, 2009: 14).

La proporción de trabajadoras por cuenta propia en el sector rural es bastante inferior en comparación con los hombres. Esta diferencia se explica porque la mayoría de los trabajadores rurales por cuenta propia en la agricultura corresponde a quienes están a cargo de una explotación y gran parte de estas se encuentran encabezadas por un hombre. La feminización de la precariedad laboral entre las mujeres rurales reviste mayor gravedad porque ellas ingresan en forma deficiente a un mercado de trabajo donde el empleo es de muy mala calidad para todas las personas. Debe recordarse que los ingresos en la agricultura son los más bajos de todas las actividades económicas. Las brechas salariales en detrimento de las mujeres asumen rasgos propios en el sector rural latinoamericano. Con frecuencia, estas trabajadoras carecen de contratos, lo que propicia la vulneración de sus derechos básicos, y a menudo no reciben directamente la retribución económica por su trabajo, sino que lo hace su cónyuge o marido en calidad de “jefe” de la familia que trabaja. Adicionalmente, las brechas salariales perjudican todavía más a las mujeres que tienen bajo dominio o no hablan español, las migrantes y las indígenas o afro descendientes que laboran en el sector rural (FAO-CEPAL, 2009).

Una de las principales razones por las cuales las mujeres rurales enfrentan mayores dificultades que sus pares hombres para obtener empleos de calidad y bien remunerados son sus bajos niveles de escolaridad. El nivel educativo de las mujeres rurales es bastante inferior al de las trabajadoras urbanas y presenta un patrón inverso a estas, pues la escolaridad de los hombres es mayor que la de las mujeres.

En 2010, en 13 de 16 países estudiados, más de la mitad de las mujeres que trabajan en la agricultura tenían entre 0 y 5 años de estudios (las excepciones son Chile, Costa Rica y Uruguay donde los porcentajes eran, respectivamente, de 21,6%, 29,8% y 13,6%). Si bien se ha reducido el analfabetismo en toda la región, las mujeres rurales adultas siguen concentrando las tasas más altas. Según un estudio de CEPAL/FAO, cuatro países registran las mayores tasas de analfabetismo de las mujeres activas en la agricultura: Perú (65,9%), Guatemala (60,7%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (45,8%) y El Salvador (37,5%). No obstante, todos los países presentan tasas significativamente inferiores entre las mujeres activas en el empleo rural no agrícolas (OIT, 2012).

Los bajos niveles educacionales y el analfabetismo restringen la capacidad de incrementar la productividad de las mujeres rurales, porque limitan su participación en actividades de capacitación técnica, su acceso a los servicios de extensión agrícola y la adopción de nuevas tecnologías, tanto en el sector agrícolas como no agrícolas. Un segundo obstáculo que se observa en varios países de la región para el resguardo de los derechos laborales de las trabajadoras rurales es la falta de respaldo escrito de los contratos de trabajo. En la mayoría de los países la ley considera legalmente válido el contrato oral, una práctica que se presta para que los derechos laborales sean desconocidos o no respetados. La ausencia de un contrato de trabajo escrito está relacionada con la falta de cobertura de la seguridad social. Solo en unos pocos países el empleador está obligado por la ley laboral a escriturar el contrato de trabajo, dejando de esta manera establecidos los términos del acuerdo. Para las mujeres la situación es más desventajosa porque, además, enfrentan la invisibilidad de su trabajo. El contrato se suscribe con los hombres y el trabajo que ellas realizan queda enmascarado como una ayuda al compañero.

Un tercer factor que obstaculiza el desarrollo laboral de las mujeres rurales es su escaso acceso a la propiedad de la tierra. En los países con datos relativos al sexo del propietario de la finca (Chile, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana), la mujer solo excepcionalmente representa más de una cuarta parte de los propietarios y cuando lo son, las extensiones que poseen suelen ser muy pequeñas (menos de cinco hectáreas) y permiten apenas la subsistencia económica de la familia. Esta exclusión de la propiedad y la administración de la tierra restringe sus posibilidades de autonomía económica y capacidad de negociación, así como las oportunidades de participación en las decisiones productivas y sobre los gastos del hogar. La herencia es la forma principal de adquisición de tierra para las mujeres, como viudas (condición reflejada en la mayor edad promedio de las mujeres propietarias respecto a los hombres) o hijas. Sin embargo, en la práctica habitualmente se favorece a los hijos hombres que suelen heredar mayores extensiones de tierra y de mejor calidad, reflejando la socialización de género que atribuye a los hombres el papel de agricultores y a las mujeres la reproducción de la familia. Persiste la creencia de que las mujeres necesitan tierra solamente para satisfacer los requerimientos alimenticios mínimos de la familia (Deere y Leon, 2005).

Además de los problemas para ser titulares de la tierra, las mujeres enfrentan mayores dificultades para el acceso a los insumos, el crédito y la asistencia técnica que requiere hacer producir la tierra. Sin semillas, insumos, créditos, asistencia técnica, capacitación ni caminos para sacar la producción, la tierra no puede ser trabajada por ellas.

### **Trabajadoras indígenas y afro descendientes.**

La diversidad racial y étnica de su población es una de las características de América Latina y el Caribe. Según las últimas estimaciones disponibles, alrededor de 2006 la población indígena sumaba cerca de 58 millones de personas y, en el mismo periodo, los afro descendientes eran 174 millones. Se trata, en general, de las poblaciones más pobres y vulnerables en la gran mayoría de los países de la región. Tienen bajos niveles educativos, limitado acceso a la protección social, empleos precarios y una mayor probabilidad que sus ingresos estén situados bajo la línea de pobreza (OIT, 2007)<sup>33</sup>.

Las mujeres indígenas y afro descendientes<sup>34</sup> enfrentan incluso condiciones más desfavorables que los hombres de estos mismos grupos, pues encuentran mayores obstáculos para salir de la pobreza, proporcionar bienestar a sus familias y garantizar su autonomía. Ellas afrontan dos formas de presión adicionales: la de ser mujer y la de pertenecer a una población diferente que la dominante. Para estas mujeres, las discriminaciones de género y étnico-raciales interactúan entre sí y se potencian, generando estructuras de exclusión social que inciden fuertemente en los patrones de inserción laboral y en la pobreza. Estos factores se encuentran entre las causas

---

<sup>33</sup> En los últimos años, varios países de la región han realizado ingentes esfuerzos de conteo de las poblaciones afro descendiente e indígena, pero muchos de los resultados aun no están disponibles. Todavía persisten dificultades para la producción de indicadores sociodemográficos desagregados por origen étnico-racial que sean comparables entre los países. También existen problemas para efectuar comparaciones dentro de un país en el tiempo, ya que los diferentes criterios utilizados en los censos impiden a menudo hacerlo. Los censos y encuestas usados en América Latina aun no han integrado de manera sistemática, uniforme y continua indicadores de raza y etnicidad que permitan establecer criterios homogéneos entre ellos (ONU Mujeres, 2011).

<sup>34</sup> En la definición y utilización de los términos indígena y afro descendiente se emplea la concepción propuesta por el Convenio num. 169 de la OIT.

fundacionales y se constituyen en ejes estructurales de la extrema desigualdad en el continente (OIT, 2006; CEPAL, 2006).

El desarrollo histórico en los países de la región ha devenido en una diversificada configuración poblacional e inserción económica de sus habitantes, en especial de los pueblos indígenas y de los afro descendientes (OIT, 2007). De acuerdo con sus características, estas poblaciones residen en los centros urbanos, en comunidades en sus formas tradicionales y/o transitan entre ambos ámbitos. Algunos grupos se encuentran en situación de aislamiento, como ciertas comunidades indígenas y de descendientes de esclavos<sup>35</sup>. Esta diversidad explica el abanico de situaciones de empleo y trabajo que es posible encontrar en la región, relacionadas a la pertenencia y uso de la tierra, a las condiciones de convivencia con el entorno social y de inserción en el mercado de trabajo urbano y rural, además de los roles de género característicos de las culturas y del estilo de desarrollo predominante.

De esta manera, la situación de estas mujeres tiene particularidades que pueden estar asociadas a su entorno pero también a factores culturales de los diferentes grupos: por ejemplo, no es lo mismo ser una mujer aimara en el Perú que una mujer afro descendiente en Argentina, lo que puede resultar en una inserción laboral variada y en distintas dificultades para insertarse o generar ingresos propios. Además, comparten las barreras y desigualdades de género comunes a todas. Los efectos de esta doble discriminación se observan en los principales indicadores del mercado laboral<sup>36</sup>.

Las mujeres indígenas y afro descendientes de la región han incrementado su participación en los mercados de trabajo en la última década. La tasa de participación de las mujeres indígenas de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile ha crecido entre el 2000 y el 2006 (de 82,1% a 82,7% y del 54,5% a 56,8%, respectivamente), así como entre las afro descendientes de Brasil (de 67,7% a 69,7%), y entre las indígenas y afro descendientes de Ecuador (de 71,0% a 71,8%) (OIT, 2007). No obstante, en la mayoría de los países las tasas de actividad femenina se han mantenido en niveles inferiores a los que registran los hombres. En 2006, en Guatemala, la tasa de participación femenina indígena representó 44,0% de la tasa de participación masculina indígena; mientras que en el Perú esta proporción fue de 86,6% (OIT, 2007).

El mismo fenómeno se verifica para las mujeres afro descendientes, que presentan tasas de actividad inferiores a las de los hombres afro descendientes: en Brasil, participan en el mercado de trabajo 60,4% de las mujeres negras y 85,2% de los hombres negros. En Costa Rica, la proporción es de 37,2% de las mujeres afro descendientes para 75,0% de los hombres afro descendientes. Pero la participación de las mujeres negras es inferior a la de las mujeres no afro descendientes, en la gran parte de los países. (PNUD, 2011 y OIT, 2011) Las mujeres indígenas y afro descendientes enfrentan mayores dificultades que los hombres para su inserción en el mercado de trabajo. Pero los niveles de

---

<sup>35</sup> En la región, se ha desarrollado un proceso de visibilización de las poblaciones indígenas y afro descendientes, como se observa en Brasil, Chile, Colombia y Ecuador.

<sup>36</sup> Por lo general, tal como se formulan, las estadísticas y encuestas no necesariamente captan la inserción económica de las poblaciones y pueblos indígenas y comunidades tradicionales afro descendientes, dado que su organización social y productiva tiene otra configuración. Esto es sobre todo manifiesto en el caso de las mujeres de estos grupos, que mantienen roles y actividades de carácter y finalidad económica o de cuidado bastante diferentes a los de la sociedad dominante (CELADE-Fondo Indígena, 2007).

desempleo tienen correspondencia con el grupo de pertenencia –son consistentemente más altos para indígenas y afro descendientes – y, por tanto, son las mujeres indígenas y afro descendientes las que tienen tasas de desempleo más altas. En Uruguay, la tasa de desempleo de las mujeres afro es de 12%. Para los hombres afro descendientes es de 5,0% y para las otras mujeres llega a los 8,0%. (PNUD, 2011).

Si logran acceder al mercado de trabajo, las mujeres indígenas y afro descendientes lo hacen en empleos precarios y con altos déficit de trabajo decente, además de que sus ocupaciones tienen relación directa con su situación de residencia geográfica y entorno social. Más de un tercio (34%) de la población ocupada indígena y afro descendiente se dedica a actividades en el sector agrícolas, mientras que menos del 20% de los ocupados no indígenas ni afro descendientes están en este sector, en promedio para 2006, en los países con información disponible. Bolivia (Estado Plurinacional de) (59,6%), Guatemala (52,3%) y Perú (60,3%) registran los mayores porcentajes de trabajadores indígenas en actividades agrícolas. (CEPAL, 2006).

En las áreas urbanas, las mujeres indígenas logran, en general, un trabajo por cuenta propia, dentro del sector de servicios, principalmente el trabajo doméstico. El 90% de la población en Bolivia (Estado Plurinacional de) que trabaja en servicios domésticos son mujeres y, de ellas, el 70% son indígenas. Algo similar sucede en México, donde una cuarta parte de las mujeres indígenas están ocupadas como trabajadoras domésticas (CEPAL, 2006). La ubicación de los pueblos indígenas en el mercado laboral es compleja. Para sobrevivir, establecen estrategias que combinan ocupaciones de la ciudad con la venta de productos agrícolas o el empleo estacional en plantas agroindustriales. A menudo mezclan el trabajo asalariado urbano con la venta de productos de las tierras comunales de origen. Los flujos de población estacionales son habituales en las comunidades donde se combinan estrategias de venta de fuerza de trabajo (estacional o de temporada) y la generación de ingresos a través de la venta, principalmente de artesanías, generando entre el campo y la ciudad un flujo permanente de personas y productos.

Entre los afro descendientes, la situación es relativamente diversa, porque la mayoría de esta población es urbana en muchos países de la región. El trabajo en el sector agrícolas sigue como actividad económica relevante para este grupo poblacional, especialmente para quienes viven en las comunidades tradicionales y aquellos que, permaneciendo en estas, se encuentran en contacto directo con los centros urbanos, donde intercambian servicios y productos. Al acceder al mercado de trabajo urbano, las mujeres afro descendientes siguen viviendo con intensidad la doble discriminación de género y racial. Para ellas están reservados los puestos de trabajo menos apetecidos en la escala ocupacional de las desvalorizadas ocupaciones en los servicios, especialmente los sociales y de cuidado, en la salud, educación y servicio doméstico. Al igual que para las mujeres indígenas, el trabajo doméstico es la más importante profesión individualmente considerada entre las mujeres afro descendientes, seguida por los puestos en el comercio y otros servicios personales. El servicio público, en los países donde se ingresa por concurso público, es un importante sector de trabajo para ellas, aunque sus oportunidades de ascensión profesional sean escasas.

Asimismo, se observa disparidad de ingresos laborales, pero siempre desfavorables para las mujeres indígenas y afro descendientes respecto de sus pares hombres. A excepción de Uruguay, en todos los países para los que existe información, los ingresos laborales de las mujeres indígenas son inferiores a aquellos de los hombres indígenas (80% en promedio en 2006, excluyendo este país). Destaca Guatemala por tener la proporción de ingresos laborales por hora más baja (68%). En comparación con los hombres blancos, los ingresos laborales de las mujeres afro descendientes pueden representar, en promedio, menos de 50%, como ocurre en los casos de Brasil y Colombia (OIT, 2007).

Entre estos grupos se registra una alta tasa de analfabetismo y bajo promedio de años de estudio, sobre todo en los niveles de educación media y superior. Tal desigualdad afecta principalmente a las mujeres: por cada 100 mujeres indígenas de 12 a 17 años que asiste a la escuela, lo hacen 127,4 varones en Panamá (2000), 121,1 en México (2000), 117,1 en Ecuador (2001) y 115,2 en Guatemala (2002). Mientras la asistencia escolar de jóvenes no indígenas de 12 a 17 años en Paraguay es de 78,6% (2002), en Ecuador 69,1% (2001), en Costa Rica 72,5% (2000), en Panamá 82,9% (2000), en México 72,1% (2000) y en Guatemala 73,3% (2002), estos porcentajes caen a 42,9%, 51,7%, 52,9%, 57,9%, 59% y 62,3%, respectivamente, cuando se trata de población indígena (CEPAL 2006).

En los años recientes ha habido un gran esfuerzo de escolarización, especialmente entre los afro descendientes y, entre ellos, de las mujeres. Es posible observar en algunos países que las mujeres afro descendientes tienen niveles de escolaridad más altos que los hombres de este grupo, aunque continúan estando por debajo de los de las mujeres no afro descendientes ni indígenas. Se espera que los datos de los censos recientes permitan tener un escenario más claro en esta materia.

### **Trabajadoras migrantes.**

Cada año, 214 millones de mujeres y hombres abandonan sus hogares y atraviesan las fronteras, una cifra que podría alcanzar a 405 millones en 2050. Casi 50% de estos emigrantes internacionales son mujeres (OIT, 2010). Entre los principales factores que inciden en la migración, resaltan los cambios demográficos, las crisis socioeconómicas y políticas y el aumento de las diferencias salariales entre los países desarrollados y en desarrollo como al interior de los propios países (OIT, 2007). Sin embargo, la migración actual es principalmente laboral: 90% del total de los migrantes internacionales son trabajadores migrantes, es decir, personas que emigran con sus familias en busca de trabajo. Muchas personas en edad de trabajar no pueden encontrar un empleo adecuado para mantenerse con sus familias en sus países de origen, mientras que en otros países existe escasez de trabajadores para cubrir puestos en diversos sectores económicos.

En los últimos decenios, América Latina y el Caribe se ha transformado en una región de emigración neta: entre 2000 y 2010 las corrientes de emigración sobrepasaron a las de inmigración en 11,0 millones de personas. Esta diferencia es mayor en América Central (6,8 millones), seguida de América del Sur (3,0 millones) y el Caribe (1,2 millones). Las excepciones son Argentina, Brasil, Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de),



países que continúan siendo principalmente receptores de emigrantes (Naciones Unidas, 2009).

Con anterioridad, los flujos migratorios partían principalmente desde países en vías de desarrollo hacia los países industrializados, pero en el presente aumento el movimiento migratorio intrarregional: se estiman en aproximadamente 3,0 millones los migrantes intrarregionales, que en especial se desplazan entre países limítrofes. Más de la mitad de quienes emigran desde América Latina y El Caribe son mujeres. Su presencia es mayoritaria en dos tipos de migraciones laborales: la de alta calificación, conocida como “fuga de cerebros” (*brain drain*), y la de personas de sectores medios con grados de formación profesional que frente a la imposibilidad de encontrar trabajo en sus países se ven obligadas a transferir sus capacidades al mercado que las recibe, para desempeñarse en puestos en los que están sobre calificadas como cuidadoras y trabajadoras domesticas. Esta ultima corriente migratoria es conocida como fuga de cuidados (*care-drain*) (Salazar, 2010). La migración femenina es la llave que permite una doble transferencia de cuidados: en los países de destino asume los cuidados que alguien (una persona o un hogar) le transfiere. En los países de origen, su partida obliga a transferir los cuidados hacia otras mujeres de la familia, conformando cadenas de cuidados en torno a la migración.

La emigración conlleva un importante intercambio de ideas, comportamientos, identidades y saberes que fluyen desde las comunidades de destino hacia las comunidades de origen y viceversa. Estos flujos o “remesas sociales” modifican las realidades en ambos lados, creando nuevos roles de género y transformando las relaciones entre hombres y mujeres. Asimismo, el trabajo de las migrantes es fundamental para el bienestar familiar de los países de origen, sobre todo debido al envío de remesas “económicas y materiales”, que son las fracciones del ingreso que las trabajadoras migrantes transfieren desde el país donde trabajan hacia su lugar de origen, y que en estos lugares se destinan sobre todo al consumo y a la reproducción material del hogar de los receptores. La necesidad en sus hogares de origen se traduce en una gran presión para las trabajadoras migrantes: al menos inicialmente, con sus lazos familiares y sociales fragmentados, deben enfrentar nuevos códigos sociales y generar ingresos suficientes para enviar remesas a sus familias en los países de origen, cuya subsistencia depende en gran medida de los ingresos que puedan enviar. El 47,2% de los inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos mayores de 18 años remitía regularmente en 2002 dinero a sus familiares en el país de origen. Casi un tercio de los inmigrantes provenientes de América Latina giran menos de US\$ 1.800 anuales (menos de US\$ 150 mensuales), mientras que 26% remite en promedio de US\$ 1.800 a US\$ 3.000 anuales (entre US\$ 150 y US\$ 250 mensuales) y solo 14% envía sobre US\$ 6.000 anuales (más de US\$ 500 mensuales), según National Survey of Latinos (2004). Estos datos reflejan que las remesas se componen de una infinidad de pequeñas transferencias (CEPAL, 2008).

No obstante el aumento de la participación femenina, el proceso de envío de remesas en varias de las corrientes migratorias de América Latina y el Caribe parece involucrar de preferencia a los hombres, incluso en las regiones donde se registra mayor emigración de mujeres. Mientras que entre los hombres mayores de 18 años inmigrantes en Estados

Unidos el índice de remisión de remisas es de 125 remitentes por cada 100 que no lo son, entre las mujeres se da una relación inversa, de 63 por cada 100 (CEPAL, 2008).

No solo es mayor la propensión a enviar remesas entre los hombres sino que el monto medio que envían a sus países de origen es más elevado, lo que podría estar reflejando las mayores dificultades en el acceso al empleo y sus condiciones –estabilidad y remuneración que tienen las trabajadoras migrantes en los países de destino respecto a sus pares masculinos. Esto es atribuible a que la vulnerabilidad de las migrantes es, en promedio, mayor que la de los hombres. Ellas están expuestas a sufrir discriminación, explotación y violencia, ya sea en los traslados o en los destinos y en el espacio doméstico, laboral y público. Esto se suele traducir en salarios inferiores al mínimo legal establecido, violencia física, sexual y psicológica, malnutrición, falta de atención médica así como de protección social, confiscación de pasaporte, coacción por miedo a represalias (por ejemplo, denunciarlas por indocumentadas), e incluso algunas formas de trabajo forzoso, principalmente a través de la servidumbre por deuda. Además, la emigración conlleva costos familiares más elevados para las mujeres, quienes sufren la desintegración familiar y el ejercicio de la maternidad a la distancia, con hijos que quedan a cargo de parientes o amigos.

El hecho de que la emigración y las remesas sean el único recurso al que pueden recurrir las comunidades para mejorar sus condiciones de vida refleja la falta de mejores empleos y los bajos salarios. El incremento de la feminización del fenómeno migratorio refleja que estos factores estructurales que lo originan afectan principalmente a las mujeres, que buscan alternativas en otros países, a pesar de las dificultades que experimentan para integrarse en trabajos de calidad.

### **Trabajadoras del hogar.**

En América Latina se registran entre 17 y 19 millones de trabajadores desempeñándose laboralmente en un hogar privado, lo que representa cerca de 7% de la ocupación urbana regional. El trabajo doméstico es la ocupación más importante para las mujeres de la región desde un punto de vista cuantitativo, pues concentra a 15,3% de la fuerza laboral femenina (OIT, 2012).

A pesar de su importancia para la vida de muchas familias y la sociedad, el trabajo doméstico remunerado es una de las actividades laborales donde se registra mayor déficit de trabajo decente. En la mayoría de los países las trabajadoras domésticas están sujetas a leyes especiales que limitan sus derechos laborales con respecto a las trabajadoras asalariadas formales.

Una característica importante del trabajo doméstico es el bajo nivel de formalización de la relación de trabajo y la cobertura de seguridad social. Las jornadas de trabajo son extensas y en muchos países están desreguladas (o solo se establece un tiempo mínimo de descanso). Las trabajadoras puertas adentro tienen jornadas extremadamente largas y las trabajadoras puertas afuera deben sumar a sus horas de trabajo el desplazamiento desde sus hogares, generalmente situados en zonas marginales y periféricas, muy alejados de los barrios donde se ubican las viviendas de familias acomodadas para las

que trabajan. El nivel de remuneraciones de las trabajadoras domesticas es muy bajo, lo que se refleja en la poca valoración social y económica que se asigna a esta ocupación.

Además, en la mayoría de los países de la región la legislación establece que se puede deducir del salario de la trabajadora domestica una proporción que se imputa como pago en especies, siendo este un factor que ha sido esgrimido como uno de los causantes de los bajos salarios. En la mayoría de los países de la región, el servicio domestico constituye todavía la puerta de entrada al mercado del trabajo de las mujeres más pobres, con menor nivel de educación y que viven en un entorno de mayor exclusión social. Además, las mujeres indígenas y afro descendientes tienen mayor incidencia relativa y soportan peores condiciones laborales en estos empleos.

A pesar de que en la modalidad de trabajo puertas afuera es una ocupación crecientemente desempeñada por mujeres adultas, la presencia de trabajadoras jóvenes es más elevada en los países más pobres, donde también se observa mayor numero de adolescentes y niñas trabajadoras. Aunque resulta difícil determinar cuantos niños y niñas menores de 18 años están sometidos al trabajo infantil domestico, se estima que en América Latina y el Caribe superan los 2 millones y, de estos, casi 90% son niñas (OIT, 2011).

### **Mujeres jóvenes.**

En América Latina y el Caribe viven 104,2 millones de jóvenes de 15 a 24 años de edad, de los cuales cerca de 50 millones se encuentran trabajando o están buscando activamente empleo (OIT, 2010). Los jóvenes de ambos sexos enfrentan una situación difícil al incorporarse al mercado de trabajo, por falta de experiencia laboral y un contexto económico que no genera suficientes puestos de trabajo decente. La tasa de desempleo juvenil supera largamente a la adulta y los empleos que estos consiguen son más precarios y de menor calidad.

En todos los indicadores sobre empleo juvenil las mujeres se encuentran en peores condiciones que los hombres en América Latina. Sus tasas de participación laboral y de ocupación son menores y el desempleo las afecta en mayor medida. Desde que ingresan al mercado de trabajo se observa una menor inclusión de las mujeres en relación a los hombres: la proporción de hombres jóvenes (entre 15 y 24 años) que trabajan o buscan empleo (64%) supera en más de 20 puntos porcentuales a la de las mujeres jóvenes en similar situación (43%). La diferencia es mayor si se considera solo América Central (en Honduras y Guatemala, por ejemplo, la distancia es de 42 y 38 puntos porcentuales, respectivamente) y se reduce en países como Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú (14, 14 y 13 puntos porcentuales, respectivamente). Al considerar al grupo entre 18 y 24 años la brecha de la tasa de actividad juvenil entre hombres y mujeres aumenta a 24,9 puntos porcentuales. En la región, un total de 6,7 millones de jóvenes están desempleados, es decir, buscan empleo y no lo encuentran, una cifra que representa 44% del total de desocupados en América Latina. Las mujeres jóvenes son las más perjudicadas: el porcentaje de las que están desempleadas (16,8%) es casi 5 puntos porcentuales superior al de los hombres jóvenes (12,2%).

Las jóvenes enfrentan una mayor precariedad laboral y se concentran en empleos de peor calidad. Una alta proporción se desempeña como trabajadora doméstica (26%) y el porcentaje de asalariadas en el sector privado (54%) es 10 puntos porcentuales inferior que el de los hombres jóvenes. La desventaja de las mujeres jóvenes (15-24 años) respecto de los hombres de la misma edad se corrobora al comparar sus ingresos laborales. A pesar de que el nivel de escolaridad de las mujeres es mayor en este grupo etario (9,6 años) que el de los hombres (9,1 años), los ingresos laborales de estas son en promedio 15% inferiores respecto de aquellos. Esta brecha es menor que la de la población adulta (32%), pero de esto no es posible inferir que la distancia se este cerrando. Basta mencionar que la mayor diferencia de ingresos entre hombres y mujeres se produce en el tope de la carrera profesional –cuando los ingresos son más altos–, generalmente entre los 45 y 55 años (OIT, 2010).

La situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan es un fenómeno que concita creciente preocupación en los países latinoamericanos, donde casi 20 millones de personas se encuentran esta situación (OIT, 2012). En este grupo, el porcentaje de las mujeres jóvenes duplica al de los hombres. La mayoría de las mujeres que integran este grupo tiene como principal actividad el cuidado de la familia y los quehaceres del hogar. Otra proporción de los “Ni-Ni”, mayoritariamente hombres pero donde también hay mujeres, son jóvenes que viven en situación de marginalidad social, desaliento y exclusión.

### **Discriminación y estereotipos de género.**

La desigualdad que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral esta estrechamente relacionada a la presencia de actitudes y conductas discriminatorias en el mercado de trabajo, enraizadas en el complejo sistema de relaciones de género en la sociedad. Este es un fenómeno sistémico e imbricado en las pautas de funcionamiento de los lugares de trabajo y arraigado en los valores y normas culturales y sociales predominantes. Se expresa indistintamente en el trabajo del sector formal e informal, pero en este último puede revestir formas más evidentes al encontrarse fuera del campo o alcance de la legislación laboral y de sus mecanismos de cumplimiento efectivo.

Por la discriminación muchas puertas al empleo se cierran para las mujeres, en especial en determinadas ocupaciones, e incluso puede motivar su postergación debido a su sexo y no en relación a sus meritos. Toda discriminación acentúa la desigualdad, al poner a quienes son discriminados en una situación de desventaja respecto a las oportunidades de empleo, el desarrollo de una trayectoria laboral y los frutos de ese trabajo. La discriminación, por tanto, genera desventajas sociales y económicas a quienes la sufren y distorsiones en el funcionamiento del mercado laboral.

La discriminación de género en el ámbito laboral tiene múltiples manifestaciones, la mayoría sutiles e indirectas. Se expresa en ámbitos tan diversos como los procesos de selección y contratación de personal, en la fijación e incrementos salariales y en conductas como el acoso sexual. Las prácticas discriminatorias que condicionan la trayectoria de las mujeres en el mercado de trabajo tienen su raíz en las concepciones

tradicionales del papel de ambos sexos en la sociedad. La discriminación de género en el trabajo se expresa en procesos de selección y contratación, en la fijación e incrementos salariales y en conductas como el acoso sexual.

### **Percepción de la discriminación y la s representaciones culturales de lo s roles de género.**

En todos los países, la percepción de la discriminación de género es que resulta ser muy superior contra las mujeres. Según datos de la Encuesta Latinobarómetro<sup>37</sup> 2008, el 30% de los entrevistados coincide con que “ante iguales calificaciones o títulos es menos probable que sea promovida/aceptada una mujer”. En este caso, Chile es el país con el más elevado porcentaje de entrevistados que reconoce la presencia de discriminación de género (59%); al mismo tiempo, es el caso que presenta una mayor brecha entre hombres y mujeres respecto a la percepción de la discriminación. Los que tienen una percepción menor son Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de). El 51% de los entrevistados en Latinobarómetro 2009 está de acuerdo con la afirmación: “Si la mujer gana más es casi seguro que tendrá problemas”. En particular, Argentina, Nicaragua y Uruguay son los países de la región donde hay menor cantidad de ciudadanos de acuerdo con esta afirmación; al contrario, México y República Dominicana presentan el mayor grado de aprobación.

Los estereotipos tradicionales de género persisten en el mundo laboral como si no se hubiesen producido enormes transformaciones en el papel y en los ámbitos de acción de las mujeres. Estos tienen un peso muy importante, ya que no se restringen a los individuos y sus decisiones personales, sino que permean múltiples niveles de acción social: las políticas públicas, las instituciones sociales y las prácticas de las personas. Muchas personas persisten en la visión tradicional de división sexual de roles en la sociedad: la imagen del hombre como el principal encargado de proveer los recursos económicos a las familias mediante su trabajo, mientras que la mujer es la encargada de las tareas domésticas, la crianza de los hijos y el ejercicio de las labores de cuidado de otros.

Según datos de la Encuesta Latinobarómetro 2009, el 36% de los encuestados está de acuerdo (“muy de acuerdo” y “de acuerdo”) con la premisa: “*Es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo*”. Este porcentaje no ha variado de manera significativa en los últimos 13 años, aunque se debe destacar que existe una brecha de 6 puntos porcentuales entre las respuestas de hombres y mujeres. En particular, los países de Centroamérica presentan el porcentaje más alto de aprobación del papel tradicional de la mujer: Honduras y Guatemala (sobre 50%), seguidos por El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (entre 40% y 50%). Costa Rica se sitúa bajo el 35%, con una mejora significativa en su desempeño.

Los países que presentan las menores tasas de aprobación son Chile, Perú y Uruguay, que se mantuvieron en el mismo nivel de 1997, y Venezuela (República Bolivariana de), que mejoró significativamente (Corporación Latinobarómetro, 2008 y 2009). La afirmación “Las mujeres deben trabajar solo si la pareja no gana lo suficiente”, concita 46% de acuerdo (“de acuerdo” o “muy de acuerdo”) entre los entrevistados por la Encuesta Latinobarómetro 2008. En este caso también se observan diferencias en el desempeño de los países. El Salvador, Guatemala y Honduras confirman la tendencia de Centroamérica de presentar las tasas de aceptación más elevadas con la afirmación anterior, mientras que Chile presenta el menor nivel de acuerdo; sin embargo, ningún país tiene un nivel de acuerdo inferior a 30%.

<sup>37</sup> En 2008 esta encuesta se aplicó a 20.204 personas en 18 países de la región, con un margen de error de 3% por país.

Las representaciones culturales acerca de los roles y relaciones de género tienen efectos sobre las prácticas cotidianas de las personas. En cada individuo se forma un vínculo importante entre las imágenes que porta acerca de las identidades y los roles de ambos sexos con la forma como despliega sus relaciones. En ese sentido, los medios de comunicación constituyen uno de los espacios privilegiados donde se gestan, sedimentan y cambian las representaciones sobre los roles y atributos asociados a las relaciones entre hombres y mujeres. Incluso en la actualidad, en los medios se representa a las mujeres asignándoles los roles tradicionales: madre-esposa abnegada, objeto sexual, víctima indefensa, trabajadora en empleos “femeninos”, entre otros. Tales imágenes contribuyen en cierta medida a reforzar las ideas sexistas preconcebidas y a perpetuarlas.

Según el Proyecto de supervisión de los medios de difusión a nivel mundial (2010) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), un estudio que se efectúa en 108 países, la mayoría de las noticias alimentan los estereotipos tradicionales de género. Por ejemplo, a los sujetos femeninos de las noticias se los identifica cuatro veces más por su relación familiar en comparación con los sujetos masculinos de las noticias, en oposición a una tendencia en los reportajes a disociar a los hombres de las responsabilidades familiares.

En América Latina, la relación familiar es citada en el 100% de los casos femeninos en El Salvador, 54% en Chile, 47% en Nicaragua, 33% en Paraguay, 30% en México, 30% en Ecuador, 24% en Uruguay, en contraste con el 0%, 13%, 26%, 8%, 6%, 10% y 3% de los casos masculinos, respectivamente. Mientras, en el Caribe, la relación familiar es citada en el 70% de los casos femeninos en las noticias en Belice, 100% en Granada, 67% en Trinidad y Tobago, contra el 18%, 14% y 20% de los casos masculinos, respectivamente.

La mayor visibilidad de las mujeres en los medios de comunicación está abriendo puertas para cambios que pueden tener efectos positivos en las representaciones culturales de género. Sin embargo, en 2010 en América Latina solo 29% de las personas que aparecen en las noticias (son entrevistadas, escuchadas, vistas o sobre las que se ha escrito en los medios de comunicación escritos y audiovisuales) son mujeres.

En este contexto, las transformaciones acaecidas en la estructura familiar, las pautas demográficas, la organización del trabajo y los valores sociales han generado desequilibrios entre la vida familiar y laboral debido, en gran parte, a la persistencia de construcciones culturales tradicionales sobre los roles de géneros. El aumento de la proporción de mujeres en el mercado laboral ha significado un avance muy importante en la equiparación de las oportunidades entre los géneros, aunque todavía resta mucho por avanzar en el desarrollo laboral igualitario de mujeres y hombres.



# **IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO**





## IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO\*.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), efectuada en El Cairo en 1994, y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing en 1995, representan el inicio de una nueva generación de estrategias y políticas públicas en materia de igualdad de género, basadas en el consenso internacional, orientadas a impulsar la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en México.

El primer apartado de este capítulo presenta un panorama general de los principales avances en materia de igualdad de género en México, a través del análisis de la información sociodemográfica más actual. En el segundo se aborda el marco institucional, jurídico, normativo y las políticas, programas y acciones para el avance de las mujeres y la igualdad de género que se han desarrollado en el país desde la década de los noventa. Finalmente, en el tercero se identifican los principales retos que enfrenta México en la materia.

**Cambios y permanencias de la situación de las mujeres y de los hombres en México<sup>38</sup>.** Desde la década de los setenta la población de México ha experimentado importantes transiciones en el ámbito de la demografía -principalmente el descenso de la natalidad y la mortalidad-, epidemiología, apertura económica e intensificación de los procesos migratorios, entre otros. Estas tendencias han significado cambios significativos en la vida de las mujeres. La población femenina ha transitado por un proceso caracterizado por el incremento de su participación en la vida económica, social y política, cuyo avance ha sido heterogéneo y en el que han prevalecido condiciones de desigualdad de género, violencia de género, discriminación y diferenciación sexual en el acceso a las oportunidades. Asimismo, el incremento de la participación económica del sector femenino ha significado mayor autonomía económica pero también una mayor carga global de trabajo al no haberse reducido, en la misma proporción, el tiempo que se destina al trabajo doméstico y el cuidado de personas. Por ejemplo, el envejecimiento de la población y el consecuente incremento de enfermedades crónico degenerativas implican una mayor carga de cuidado de personas, que normalmente recaen en las mujeres.

En la actualidad, las mujeres mexicanas suman 54.7 millones y representan 50.9% de los 107.6 millones de habitantes del país. Entre 1990 y 2009, el peso relativo de las mujeres menores de 15 años de edad, al igual que entre los varones, disminuyó significativamente (de 39 a 28.8%); mientras que aumentó la población entre 15 y 64 años (de 56.8 a 65.5%); y la correspondiente a la tercera edad (65 años o más) creció en el mismo periodo de referencia (de 4.1 a 5.8%). En números absolutos, las mujeres menores de 15 años suman alrededor de 15.1 millones en 2009, en tanto la población femenina en edades productivas (de 15 a 64 años) asciende a 36.2 millones y la de la tercera edad constituye 3.4 millones. Cabe destacar que las transformaciones en la

---

\* [www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/.../Cap05.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/.../Cap05.pdf)

<sup>38</sup> La información sociodemográfica utilizada en el presente capítulo fue proporcionada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

estructura por edades de la población impactan de manera importante a la planeación y provisión de servicios sociales.

**Educación.-** La educación es un elemento fundamental para el desarrollo de las personas, en la medida en que potencia sus capacidades y les permite el acceso a información y la formación de habilidades que amplían sus horizontes de futuro y diversifican sus trayectorias personales. El acceso a la educación formal juega un papel crucial en la construcción de su autonomía y capacidad de autogestión. En los próximos años, el peso relativo de la población femenina menor de 15 años continuará decreciendo y en números absolutos se reducirá gradualmente para alcanzar 13.9 millones en 2015 y 12.3 millones en 2030. Lo anterior disminuirá la demanda de servicios de educación básica, con lo cual será factible concentrar los esfuerzos en la mejora de la calidad de la enseñanza, particularmente en la reducción de las desigualdades de género, sociales y entre regiones.

Los avances en el acceso de la mujer a todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional y en el acortamiento de brechas de género han sido notables. En los últimos 15 años ha disminuido la brecha de analfabetismo entre hombres y mujeres, aunque sigue siendo muy marcada entre la población de 45 años y más, sobre todo, entre las mujeres mayores de 60 años, reflejo de patrones culturales y del acceso limitado al sistema educativo en el pasado. Por otro lado, prevalecen diferencias importantes entre las tasas de analfabetismo en medios urbanos y rurales, siendo éstas últimas más elevadas

Si bien ha habido un notable descenso en la tasa de analfabetismo entre la población hablante de lengua indígena, sigue presentando rezagos que reflejan las persistentes dificultades que experimenta este sector de la población para acceder a los servicios educativos. Los jóvenes de 15 a 29 años hablantes de lengua indígena registran una tasa de analfabetismo casi cuatro veces superior con respecto a la observada en el contexto nacional para jóvenes en este grupo de edad. Esta relación es casi seis veces mayor en el caso de las mujeres, lo que refleja las desventajas acumuladas y las desigualdades de género entre las mujeres indígenas.

Las diferencias por sexo de la asistencia escolar entre la población hablante de lengua indígena son significativas: 73 hombres indígenas de cada 100 acuden a la escuela, mientras que sólo 69 mujeres lo hacen. Entre la población del primer quintil de ingresos, 5% de las niñas de entre 13 y 15 años trabajan y no asisten a la escuela; este porcentaje se incrementa a 15% para los niños de las mismas edades. Sin embargo, un porcentaje mucho más elevado de niñas no trabaja y no asiste a la escuela, 15% en comparación con 9% de los niños, debido, por lo general, a que a las niñas se les incorpora para apoyar en actividades domésticas y de cuidado de menores, personas enfermas y de la tercera edad.

Si bien existen avances importantes en materia de igualdad en el acceso a la educación, las brechas son todavía pronunciadas en sectores de la población con rezagos históricos en materia de desarrollo.

Otro indicador de suma relevancia en el contexto educativo nacional es la permanencia escolar. Tradicionalmente, el número de niños y jóvenes que asisten a la escuela disminuye notablemente conforme se incrementa el nivel educativo, fenómeno que tiende a ser más visible entre las mujeres. En los últimos decenios la permanencia escolar femenina muestra aumentos importantes que se reflejan en la disminución del porcentaje de mujeres de 15 años que no tienen ningún nivel de instrucción: mientras que en 1990 el 15.3% de las mujeres se encontraba en esa situación, 15 años después el porcentaje había descendido a 9.6. En comparación con los hombres estos indicadores eran de 11.5 y 7.2% respectivamente, disminuyendo en ese periodo la brecha de género.

Como resultado del incremento de la asistencia y permanencia escolar, entre 1990 y 2005, los años de escolaridad promedio de los hombres aumentaron de 6.6 a 8.4, en tanto que entre las mujeres pasaron de 6.0 a 7.9 años, un nivel cercano al segundo año terminado de educación secundaria. Un aumento de casi dos años de escolaridad en el transcurso de 15 años resulta aún insuficiente para satisfacer las demandas de formación de la población en general, pero preocupa de manera particular que la distancia entre la escolaridad promedio de los hombres y la de las mujeres permanece prácticamente igual, lo cual exige esfuerzos mayores para garantizar condiciones de igualdad de género.

En los últimos años, los niveles medio superior y superior de la educación muestran incrementos importantes de la participación femenina en la matrícula escolar, lo cual se traduce en una reducción de la persistente brecha que existía entre los sexos en estos niveles. En el caso de la educación superior, incluso, la participación de las mujeres ha superado a la de los hombres, pero continúan importantes rezagos en la segregación por carreras. Si bien en los últimos años se han observado cambios en las elecciones profesionales de las mujeres en el nivel superior, aún prevalece la segregación educacional.

Entre 1990 y 2006 se aumentó la proporción de mujeres que estudiaron carreras tradicionalmente consideradas como propias del ámbito masculino —ciencias agropecuarias o ingenierías—. En 1990, en estas áreas las mujeres representaban el 14 y el 23%, respectivamente. Para 2006 alcanzaron el 34 y 30%. También se registraron incrementos en la participación de mujeres en carreras relacionadas con las ciencias de la salud, naturales y exactas. En cambio, las ciencias de la educación y las humanidades siguen registrando una mayor proporción femenina. El perfil educativo de la población se relaciona con sus posibilidades de inserción, movilidad y ascenso laboral. Los años promedio de escolaridad de la población económicamente activa han aumentado significativamente para hombres y mujeres. De hecho, la escolaridad promedio de las mujeres es superior a la de los hombres en años recientes, no obstante, su participación en cargos de mayor nivel está subrepresentada.

Aunque la brecha educativa se ha reducido significativamente, persisten múltiples barreras y obstáculos para garantizar la igualdad de oportunidades educativas para hombres y mujeres. Es necesario promover una educación libre de prejuicios y

discriminaciones que en sus contenidos, textos, materiales y métodos pedagógicos transmita y refuerce valores, actitudes e imágenes no sexistas.

**Mercado laboral.-** La participación de la población femenina en el mercado laboral muestra un crecimiento sostenido durante los últimos 30 años, relacionado con los procesos de modernización, industrialización y urbanización del país, pero también con los ajustes y reestructuraciones económicas ocurridas en las décadas recientes, que han exigido a los hogares la incorporación de un mayor número de miembros al mercado laboral. Es probable que el incremento de la participación de las mujeres haya sido mayor al registrado, pues la declaración de la actividad laboral femenina sigue estando sujeta a problemas de subnumeración, asociados con la definición de las actividades económicas, y a consideraciones de tipo cultural que inciden en la percepción (propia y de otros) del trabajo realizado por mujeres. Aún así, su tasa de participación laboral aumentó de 17.6% en 1970 a 36.8% en 1995 y a 42% en 2008. En contrapartida, el comportamiento de la tasa de participación económica de los hombres a partir de 1999 ha registrado un ligero descenso que a la fecha no se ha recuperado.

A pesar de la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, persisten patrones en la división sexual del trabajo que restringen las oportunidades laborales de las mujeres, quienes aún son las principales responsables del trabajo reproductivo, lo que representa dificultades considerables para conciliar sus trayectorias productivas con el cuidado familiar. Estas importantes transformaciones no se han visto acompañadas de una distribución más igualitaria del trabajo reproductivo y doméstico entre los sexos o de políticas afirmativas de la misma magnitud, lo que ha generado cargas globales de trabajo significativamente mayores para las mujeres. Para 2008 se estima que las mujeres tienen en promedio cargas globales de trabajo de 66.6 horas a la semana, diez horas más que los hombres (56.1).

El proceso de transición demográfica ha contribuido favorablemente a disminuir la presión ya referida entre la vida laboral y la doméstica, pues la disminución de la descendencia promedio por mujer implica la reducción del tiempo que las mujeres dedican a la crianza de sus hijos. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), a mediados de la década de los setenta una mujer dedicaba 22.2 años de su vida a esta función; para 2006 este periodo disminuyó a 13.6 años. Dicho proceso ha sido acompañado por una lenta participación de la pareja en las labores domésticas y la crianza de los hijos.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo también se expresa en la creciente relevancia de las aportaciones económicas de las mujeres dentro de los hogares. El ingreso femenino en el presupuesto total de los hogares ha ido en aumento: a inicios de la década de los noventa, cerca de uno de cada dos hogares registraba ingresos monetarios provenientes del trabajo femenino; en 2005 esta situación se observó en dos de cada tres núcleos domésticos. En la tercera parte de los hogares del país la contribución de la mujer es secundaria, debido a la presencia de otros contribuyentes cuyos ingresos son mayores. Pero las aportaciones femeninas a la economía doméstica son cada vez más importantes; los hogares donde la aportación monetaria de las

mujeres es la fuente principal de ingresos pasaron de 9.9% en 1992 a 15.2% en 2005. Incluso, la proporción de hogares en los que el ingreso de las mujeres es la única contribución económica creció alrededor de 30% en el mismo periodo al pasar de 9.4 a 13.7%.

Aún es necesario mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en el mercado laboral y garantizar el acceso a los servicios necesarios para facilitar la conciliación entre la vida laboral, familiar y doméstica, y la igualdad de oportunidades para participar en jornadas completas de trabajo, el sector formal de la economía, el ascenso y movilidad laboral. En México, el cuidado de los hijos en ausencia de la madre continúa siendo una actividad predominantemente familiar que se inserta dentro de un conjunto de estrategias domésticas de subsistencia cotidiana. Alrededor de 54.6 y 59.3% de los niños y niñas son cuidados por un familiar; la contribución de las guarderías públicas es todavía insuficiente a pesar de que su número se ha triplicado en el caso de los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y duplicado en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre 1996 y 2006.

Otras medidas han permitido incrementar la oferta de servicios de cuidado infantil. El *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), duplicó entre 2006 y 2008 la oferta de servicios de cuidado de menores de 4 años de edad en el país. El *Programa Escuelas de Tiempo Completo*, puesto en marcha por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el ciclo escolar 2007-2008, busca conciliar los horarios escolares con los laborales para eliminar este tipo de barreras que dificultan la inserción de las mujeres en el mercado laboral. La mayor parte de la participación económica de las mujeres se concentra en el tipo de trabajo asalariado o subordinado, siendo también importantes las actividades realizadas de manera independiente o por cuenta propia. Existen diferencias entre hombres y mujeres principalmente cuando se trata del trabajo no remunerado, en el que una de cada 10 mujeres no recibe ingreso por su trabajo; la mayoría de ellas son ayudantes sin ingresos en negocios familiares.

Otra situación a destacar es la baja proporción de mujeres como empleadoras, sólo representan 2.4% de las mujeres ocupadas, porcentaje mucho menor al de los hombres de 6.4 %. La participación económica de las mujeres se ha asociado al crecimiento de algunos sectores de ocupación. Aunque la población femenina ocupada se ha concentrado tradicionalmente en actividades relacionadas con servicios personales y domésticos, así como en el comercio mayorista y minorista, su presencia ha aumentado de manera importante en actividades caracterizadas por la flexibilidad de sus procesos productivos y por la laxitud de su estructura. Estos rasgos se encuentran asociados frecuentemente a condiciones de inestabilidad, pérdida de garantías laborales, expansión del trabajo asalariado al entorno doméstico, así como irregularidad en las percepciones salariales. A partir de lo anterior es posible afirmar que la "feminización" de algunas ocupaciones y ramas de actividad no se ha traducido en mayores condiciones de igualdad y acceso a oportunidades para las mujeres. Por el contrario, las actividades de predominante presencia femenina frecuentemente presentan situaciones de discriminación salarial, desigualdad en el acceso a oportunidades de ascenso y capacitación, al igual que de irregularidad en el cumplimiento de la normatividad laboral.

Vale la pena detenerse en la problemática de la discriminación salarial, pues expresa claramente la persistencia de la desigualdad social basada en distinciones sexuales. Esta dimensión de la discriminación describe escenarios donde las mujeres perciben salarios menores a pesar de desempeñarse por igual cantidad de horas en el mismo puesto de trabajo que los hombres y contar con un nivel de instrucción semejante. El valor del Índice de discriminación salarial<sup>39</sup> indica la magnitud de cambio que debe realizarse en el salario de las mujeres para lograr la equidad salarial. Un valor negativo en dicho índice señala la proporción en que habría que aumentar el salario de la población femenina. Un valor igual a cero indica situaciones de equidad salarial entre mujeres y hombres, mientras que los valores positivos apuntan hacia una discriminación hacia los hombres.

Las condiciones laborales son cambiantes de acuerdo al grupo ocupacional y a las características de los trabajadores. Las mujeres hoy en día se enfrentan a situaciones de discriminación, segregación salarial y ocupacional en actividades precarias, pero también a dobles jornadas y carencia de servicios que faciliten la conciliación entre sus múltiples itinerarios.

**Participación política.-** La participación de las mujeres en la vida política ha sido un proceso lento pero gradual que inició en el país varias décadas atrás. La lucha por los derechos políticos de las mujeres, refrendada en el marco jurídico internacional, ha permeado la vida de las instituciones políticas en México, pero las brechas de género en este ámbito son muy elevadas. En México, de las 19 secretarías de Estado, menos de 20% están encabezadas por una mujer, el 39.6% de los puestos de mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal (APF) están a cargo de mujeres mientras que en los cargos operativos ellas representan 56.7%.

El incremento en el porcentaje de mujeres diputadas a lo largo de medio siglo ha sido paulatino y no consistente; en 1991, 2000 y 2006 la proporción decreció con respecto a la legislatura anterior. En 2003 se estableció en la H. Cámara de Diputados una cuota de género obligatoria que exigía una representación femenina de al menos 30% en las candidaturas a diputaciones federales, como medida de acción afirmativa propuesta para abatir el grave rezago en materia de representación política de las mujeres. La disposición de la cuota de género fue instrumentada en el Senado en 2006. En la actualidad las mujeres representan 19.5% y 24.2%<sup>40</sup>, en las cámaras de senadores y diputados, respectivamente, y constituyen 20.8% de las diputaciones locales.

La participación de las mujeres en el Poder Judicial de la Federación es limitada aunque creciente y comienza a hacerse visible. En la Judicatura Federal la tercera parte de los espacios corresponden a mujeres. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los 11 ministros, solamente dos son mujeres. Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación esta presidido por la única mujer magistrado dentro de su

---

<sup>39</sup> El índice se obtiene al dividir el salario por hora que ganan las mujeres y los hombres, menos el promedio de escolaridad de las mujeres y los hombres; entre la relación del salario por hora que ganan las mujeres y los hombres, multiplicado por cien. El índice no incorpora los años de experiencia acumulados, que en el caso de las mujeres suelen ser irregulares, dadas las interrupciones de la trayectoria laboral por atender actividades reproductivas (INEGI, 2008).

<sup>40</sup> Datos al 17 de febrero de 2009, tomados de los sitios web de las cámaras de senadores y de diputados.

estructura orgánica. A nivel local, las mujeres ocupan sólo 16% de las gubernaturas, 4.6% de las presidencias municipales, 29.5% de los puestos de regidor, y 15.8% de síndicos.

**Violencia de género.-** La Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer definió a la violencia por motivos de género como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vía pública como en la vida privada”. La Resolución WHA49.25 de la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce la violencia de género como un importante problema de salud pública.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujeres (CEDAW) reconoce que la violencia y la discriminación hacia las mujeres constituye una violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, y limita a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. La violencia por motivos de género es una de las representaciones más claras y radicales de la distribución y el ejercicio desigual del poder entre las mujeres y los hombres. Esta práctica muestra un profundo arraigo cultural en diversas sociedades y pasa por un proceso de naturalización que lo lleva a ser, de forma indebida, considerado como elemento normal en ciertas relaciones sociales. Desafortunadamente, la violencia de género es ejercida tanto en contexto doméstico y familiar, como en la relación de los individuos con las instituciones. A pesar de ser un fenómeno ampliamente reconocido, en México se carecía de un proyecto estadístico de medición nacional que permitiera su cuantificación. Fue a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares 2003 (ENDIREH) que se dispuso de información básica. Los resultados de la segunda ENDIREH, realizada en 2006, revelan que 67 de cada 100 mujeres de 15 años o más han sufrido algún tipo de violencia, ya sea por parte de su pareja (43.2%), laboral (29.9%), familiar (15.9%), comunitaria (39.7) o escolar (15.6%).

Como se analiza en el apartado correspondiente, en México se han promulgado leyes y desarrollado diversas acciones de política pública que buscan prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género, pero se requieren esfuerzos aún mayores para incidir en patrones culturales y en el funcionamiento de las instituciones, a fin de inhibir y erradicar la violencia de género y el ejercicio desigual de poder.

**Perspectiva de género en salud.-** Las estrategias de fortalecimiento de las capacidades de las mujeres se orientan, por un lado, a mejorar sus condiciones de salud y sus niveles de nutrición, con el propósito de disminuir la morbilidad y la mortalidad prevenibles; y, por el otro, a atender con prioridad las necesidades de las mujeres que viven en condiciones de pobreza, mismas que se conjugan con otras desigualdades de género.



Con la intención de contribuir a la reducción del impacto de las inequidades de género que se traducen en riesgos particulares para la salud de las mujeres, en 2001, la Secretaría de Salud (SSA) incorporó una línea de acción dedicada a promover la perspectiva de género (PEG) de la cual se derivó el *Programa de Acción Mujer y Salud 2002-2006*, con objetivos y líneas de acción estratégicas en cinco componentes sustantivos. A fin de lograr que la PEG sea parte de todos los programas de acción, para la prevención y la atención a los padecimientos, así como para promoción de la salud, y manejo de información, desde 2007 se está trabajando un *Programa de Acción Específico y Transversal de Igualdad de Género en Salud*.

Los avances más relevantes en el periodo 2000- 2006 incluyen fomentar la reducción de la carga de trabajo de las mujeres en las actividades de atención a la salud comunitaria, a través de atención domiciliaria de enfermos crónicos dependientes. Entre 2002 y 2006 se sensibilizó y capacitó en igualdad de género a 1 508 funcionarias/os de 27 dependencias en los ámbitos federal y estatal de la SSA, que representan a 145% con respecto a la meta establecida de 1 037. Además, se sensibilizó a personal de diversos niveles de todas las entidades federativas mediante cursos de verano y talleres dirigidos a capacitadoras y capacitadores en Género y Salud, principalmente de Hidalgo, Morelos, Yucatán y San Luis Potosí.

Se logró la desagregación por sexo de las estadísticas de egresos hospitalarios y de enfermedades de notificación obligatoria. Para conocer el panorama epidemiológico y las necesidades específicas de salud en mujeres y hombres ha sido necesario contar con información confiable. A través del trabajo interinstitucional, en 2003 se puso a disposición la consulta en línea de estadísticas de población y cobertura institucional por sexo y se avanzó en la disponibilidad de la medición de carga de enfermedad por causa, así como en la desagregación de los recursos humanos según sexo en las bases de datos de algunos hospitales de segundo y tercer nivel.

Por otra parte, las enfermedades crónico-degenerativas cobran cada vez más importancia en la salud de las mujeres. La primera causa de muerte por un tumor maligno entre las mujeres de 25 años o más es el cáncer de mama, con una tasa de mortalidad de 16.4 defunciones por cada 100 mil mujeres para 2007, cuando en 2000 fue de 14.8. Se prevé que este incremento continúe. En cuanto a la tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino, en 1990 fue de 24.8 defunciones por 100 mil mujeres de 25 y más años, mientras que en 2007 disminuyó a 14.3, representando un descenso anual de 3%.

En tanto, el 97.4% de las jefas de hogares del primer quintil de ingresos que tienen 65 años o más de edad no tienen derechohabencia en la seguridad social, lo que eleva sus condiciones de vulnerabilidad. Para lograr la igualdad de género en salud se requiere la eliminación de las inequidades, es decir, de las diferencias innecesarias, injustas y evitables en el estado de salud y supervivencia de mujeres y hombres; la distribución y acceso diferencial a los recursos (metodológicos/ tecnológicos/financieros/ humanos) entre mujeres y hombres según las necesidades específicas y diferenciadas; la contribución de mujeres y hombres para el financiamiento de su salud según su capacidad económica, y no su necesidad de servicios; y una distribución social justa de

las responsabilidades, el poder y las recompensas para la contribución de las mujeres y los hombres al cuidado de salud en la casa, la comunidad y las instituciones de salud.

## **Políticas y acciones en materia de género.**

### **Marco institucional**

La igualdad de mujeres y hombres ante la ley está plasmada en el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una de las más importantes modificaciones que se llevó a cabo en 2000 fue la reforma a este artículo, para precisar la responsabilidad del Estado en los derechos que tienen las niñas y los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. Como respuesta institucional del Estado mexicano a los compromisos internacionales, y a la intensa labor de la sociedad civil en materia de género, en 2001 se creó, por ley, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Ello significó un paso importante en la consolidación de mecanismos institucionales, al otorgarle a la institución estatus administrativo, patrimonio propio y presupuesto, para ejercer atribuciones en materia de la política nacional de género; promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

Por su parte, el sustento medular para el desarrollo de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres parte de la emisión de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), promulgada en agosto de 2006, con el objetivo de regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva. Los alcances de esta ley son transversales a los poderes de la unión y de aplicación en todo el territorio nacional. Asimismo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), promulgada en febrero de 2007, establece los lineamientos jurídicos y administrativos con los que el Estado intervendrá en los diferentes niveles de gobierno para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Su finalidad es establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios en la orientación de acciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la población femenina. Con ello se hacen valer compromisos internacionales vinculantes para México, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)<sup>41</sup>.

El 11 de marzo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la LGAMVLV y las bases de coordinación con las entidades federativas y los municipios.

---

<sup>41</sup> En diciembre de 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW). Este protocolo brinda las bases para la protección a los derechos humanos y la eliminación de la discriminación hacia las mujeres en el goce de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales consagrados en la convención.

En 2009, son ya 29 entidades federativas las que cuentan con sus respectivas leyes en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, de las cuales cinco expedieron también su respectivo Reglamento. La coordinación de acciones de la APF respectivas a estas leyes se realiza a través del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) y del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (SNPASEVCM).

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) señala las prioridades del Poder Ejecutivo en materia de género que prevén combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género, al igual que construir políticas públicas transversales con perspectiva de género. Asimismo, busca promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del género, elevar la inscripción y permanencia de niñas en las escuelas, promover la prevención de enfermedades de la mujer, combatir su discriminación en el ámbito laboral, expandir el sistema nacional de guarderías y estancias infantiles, dar especial atención a las mujeres en situación de pobreza y promover la participación política de la mujer. Las respectivas estrategias y metas han sido incorporadas en el *Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012* (PROIGUALDAD), coordinado por el INMUJERES.

Por otra parte, en 2007 se firmó el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, mecanismo de coordinación con los poderes de la Unión y los gobiernos federal, estatales y municipales para dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como a la eliminación de todo tipo de violencia contra las mujeres. Su objetivo específico es establecer el compromiso de las instancias que integran los diferentes ámbitos y órdenes de gobierno, a fin de dar cumplimiento a lo señalado en la Constitución Política, los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en la materia, la LGIMH, la LGAMVLV y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Al finalizar 2008, los gobiernos de 25 entidades federativas y uno de cada cuatro ayuntamientos del país (615) habían ya firmado dicho acuerdo.

**Estrategias para transversalizar la perspectiva de género.-** Las estrategias para incorporar la perspectiva de género (PEG) como una línea transversal en las políticas públicas se han visto reflejadas principalmente en la generación de sistemas de información e indicadores, de mecanismos de colaboración y coordinación institucional, y en la capacitación y formación de recursos institucionales. El incremento en los presupuestos etiquetados para mujeres y la igualdad de género también ha sido una respuesta que favorece el trabajo desarrollado en distintas dependencias de la administración pública, al haberseles dotado de recursos para la ejecución de las políticas públicas y acciones para dar cumplimiento a lo establecido en las leyes.

En México dichos presupuestos etiquetados forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que norma el ejercicio anual de recursos públicos de las dependencias, y fueron implementados por la Cámara de Diputados desde 2003. Esta misma estrategia se ha reforzado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que la administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de equidad de género. Es importante mencionar que

2008 es el primer año en el que hay un artículo en el Decreto de PEF 2008 específico para impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

También, por primera ocasión, se destinaron recursos para implementar la LGAMVLV y la LGIMH. Por otro lado, desde 2006 el presupuesto para el INMUJERES y los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) en las 32 entidades federativas se ha triplicado, ya que en el PEF 2009 se determinó un presupuesto para mujeres y la igualdad de género de 8 981.6 millones de pesos. Con ello, uno de cada cuatro municipios del país cuenta con una instancia de la mujer, orientada a promover la institucionalización y transversalidad de la PEG, diseñar y aplicar políticas públicas para la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo local, en el marco de la igualdad de género.

Otro de los mecanismos para transversalizar la PEG es el fortalecimiento de los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Desde 2002 el INMUJERES puso en marcha el Fondo PROEQUIDAD, que ha apoyado a más de 300 proyectos de OSC, para el mejoramiento de las condiciones sociales, políticas, económicas y/o culturales de las mujeres. En este mismo sentido, en 2001, inició el *Programa de Coinversión Social* de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con el que se ha impulsado la creación de Observatorios de Violencia Social y de Género en las entidades del país. En tanto, se han realizado una serie de acciones de capacitación y formación de recursos humanos encaminadas a proveer de información y sensibilización sobre la PEG; crear una Red Nacional de Centros de Documentación Especializados en Mujeres y Género; aplicar el enfoque de género en las políticas públicas y capacitación en aspectos legales. Éste ha sido un esfuerzo colectivo entre instituciones gubernamentales, OSC e instituciones académicas.

**Participación de las mujeres en puestos de elección popular.-** Como parte de los compromisos para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso de hombres y mujeres a cargos de elección popular, en enero de 2008 se publicó el decreto que expidió el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual las candidaturas a diputados y senadores que presenten los partidos políticos deberán integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Anteriormente, dichas cuotas de género correspondían a 30%. Asimismo, para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente 2% del financiamiento público ordinario.

Por su parte, el INMUJERES ha impulsado el trabajo interinstitucional para la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito federal, los gobiernos estatales y municipales, y los poderes de la Unión. Entre 2005 y 2008, instrumentó el *Programa de Impulso al Liderazgo Político de las Mujeres en el Ámbito Local*, en cuyo marco se realizaron diversas actividades de formación y profesionalización de cerca de mil mujeres líderes de los partidos políticos en 22 de las 32 entidades federativas del país. A partir de 2008 diseñó un programa de promoción de la participación política de las mujeres titulado *Plataforma Estratégica para la Equidad Política* que consta de tres

componentes: Observatorio Interinstitucional y Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres; portal electrónico *El avance político de las mujeres... en la mira*; y *Programa de Formación para Fortalecer los Liderazgos Políticos de las Mujeres*.

Adicionalmente, a través del Fondo PROEQUIDAD, se han apoyado diversos proyectos orientados a facilitar el empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de liderazgos femeninos en comunidades indígenas y rurales. En tanto, el Instituto Federal Electoral (IFE) instrumentó en 2008 el *Programa de Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil* para realizar proyectos de formación ciudadana y promoción de la participación política y electoral con mujeres, y el *Programa de Educación para la Participación Democrática 2008-2009*. Asimismo, concluyó la tipología distrital de la participación de las mujeres en distritos indígenas y elaboró el diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con más de 40% de población indígena.

**Acciones para promover la equidad educativa.-** La entrega de becas dirigidas hacia la población en condiciones de pobreza ha sido uno de los mecanismos más efectivos para promover la incorporación y permanencia de las niñas, adolescentes y mujeres en el sistema educativo. El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* enfatiza la entrega de estos incentivos a mujeres y en los últimos años han aumentado en número y monto.

También se han establecido nuevos programas de becas para mujeres en situaciones específicas. El *Programa de Becas a Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas* tiene como finalidad promover la continuidad de los estudios a nivel de educación básica; el *Programa Licencia con Goce de Beca*, de la Universidad Nacional Autónoma de México, apoya económicamente a estudiantes de posgrado embarazadas; en el *Programa Becas de Educación Media Superior* y en el *Programa Nacional de Becas de Educación Superior*, el 56% de las becas otorgadas son para mujeres.

Por otra parte, el *Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica* fue creado para atender a todos los niveles de educación básica, al incorporar preescolar y secundaria rural, con especial énfasis en atender a las niñas de comunidades rurales y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), a través del paquete didáctico *Camino a la Secundaria*, impulsa el tránsito a primero de secundaria con énfasis en la absorción de las mujeres. Este paquete está dirigido a niñas de quinto y sexto grado de primaria de las localidades rurales y áreas urbano marginadas con menor ingreso.

**Acciones para mejorar la situación de la mujer en la esfera económica y laboral.-** Con el fin de fortalecer la incorporación de políticas de equidad de género que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres en organizaciones públicas, privadas y sociales, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y el INMUJERES otorgaron tres distintivos:

- Distintivo Empresa Incluyente (STPS): otorgado a 32 empresas con un beneficio para 682 personas con discapacidad (275 mujeres y 407 hombres).
- Distintivo Empresa Familiarmente Responsable (STPS): otorgado a 35 empresas por mejorar las condiciones de trabajo para las mujeres.
- Modelo de Equidad de Género (INMUJERES): entregó 100 distintivos, 67 a organizaciones nuevas y 33 renovaciones, y llevó a cabo el proceso de auditoría del Modelo a 177 organizaciones que lo implementaron entre 2003 y 2008.

La STPS efectuó visitas de inspección a empresas de jurisdicción federal en todo el país y de vigilancia específica sobre las condiciones laborales de la mujer trabajadora y los menores de edad, con el objetivo de garantizar el respeto y protección de los derechos laborales de las mujeres. Asimismo, realizó la campaña *Por la Dignificación de las Condiciones Laborales de la Mujer y Contra la Exigencia del Certificado de No Gravidéz*, cuyos ejes fundamentales giraron en torno al respeto y promoción de los derechos laborales de la mujer.

Con el fin de fomentar la capacitación para el autoempleo femenino como opción de generación de ingresos en las unidades domésticas, urbanas o rurales, puso en marcha el *Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores* (PROBECAT). La mayor parte de las becas han sido asignadas a trabajadoras desempleadas.

Por su parte, el INMUJERES realiza acciones contra la segregación y el hostigamiento sexual a través de los compromisos signados con sindicatos, confederaciones de obreros y campesinos, y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. En 2008 se realizaron cinco encuentros itinerantes de sensibilización y 13 foros analíticos sobre las condiciones de exclusión en el trabajo remunerado que afectan a las mujeres, segregación ocupacional y hostigamiento sexual laboral, en coordinación con los órdenes federal, estatal y municipal.

**Acciones para erradicar la violencia contra las mujeres.-** Desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), México ha propuesto, modificado y aprobado diversos instrumentos legislativos para eliminar la violencia de género contra las mujeres. En 1999 se aprobaron las reformas y adiciones al Artículo 20 de la Constitución, que establecieron los derechos de las víctimas de violencia. A fin de avanzar en el cumplimiento de los mandatos y compromisos en torno a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, en 2008 se creó el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (Fondo MVVG) coordinado desde la federación por el INMUJERES y operado por los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) en las entidades federativas.

Este fondo ha permitido ampliar las acciones que se venían desarrollando desde la creación del *Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas* (PAIMEF) en 2006, así como aquellas acciones y proyectos desarrollados a partir de la vertiente de género del *Programa de Coinversión Social*, ambos de la SEDESOL. La creación de instancias como la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA), y la Comisión para

Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, así como la promulgación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, también forman parte de la respuesta institucional para la atención a la violencia de género.

En la Procuraduría General de la República (PGR) se desarrollan programas y campañas permanentes para coordinar programas de formación de capacitadores dirigidos a fortalecer las actividades de prevención de la violencia contra la mujer. El Instituto Nacional de la Juventud (IMJUVE) creó, en 1998, la Red Nacional Contra la Violencia Hacia las Mujeres y Hombres Jóvenes, integrada por instituciones académicas, gubernamentales y OSC, con el objetivo de promover la equidad en las relaciones humanas. Los alcances en este rubro han sido principalmente la sensibilización de la población en general con respecto a la violencia que se ejerce contra las mujeres.

El *Programa de Acción Específico para la Prevención y Atención a la Violencia Familiar y de Género* de la SSA prevé que las instituciones de salud se involucren en la prevención y atención del problema de fondo, a través de intervenciones específicas en su población usuaria, mediante la colaboración con otras instituciones y del apoyo psicoemocional a las personas que viven en violencia, particularmente la de género. Estas acciones llevaron a la elaboración del *Modelo Integrado Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres*, del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSyR).

Por otro lado, entre 2002 y 2008 se incrementaron en el sector salud los servicios y centros especializados para la atención de la violencia de género, de 18 a 231 respectivamente. En 2008 estos servicios especializados dieron atención a casi 67 mil mujeres. En el marco de la LGAMVLV y en coordinación con la Red Nacional de Refugios, A.C. (RENARAC), se realizó un clasificador de los casos atendidos en los refugios para mujeres y sus hijos que padecen de violencia doméstica, los lineamientos éticos para el manejo de datos de las víctimas y del agresor, y se identificaron 66 refugios de violencia que operan en 31 entidades federativas. Asimismo, a fin de ofrecer un marco de referencia para el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la atención brindada, los estándares de operación, la delimitación de los requisitos materiales y funcionales específicos, se elaboró una propuesta de *Modelo de Atención para Refugios*.

Con el propósito de ofrecer un mayor apoyo a la población abierta, INMUJERES puso en marcha en 2003, la Línea telefónica *Vida sin Violencia* 01800 911 25 11 para brindar asesoría jurídica y apoyo psicológico. En 2008 el número de personas atendidas ascendió a más de 22 mil. Adicionalmente, 23 entidades federativas cuentan con sus propios servicios de línea telefónica para atender a mujeres víctimas de violencia.

**Acciones para incorporar la perspectiva de género en los programas y la información en salud.-** El Gobierno de México reconoce los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) al considerar al género como un determinante social de la salud. Con ello se reconoce que es indispensable comprender los factores que determinan las diferencias de exposición, vulnerabilidad y exposición a riesgos de hombres y mujeres a las diversas enfermedades —desde el punto de vista biológico,

psicológico y social— con las respectivas implicaciones para la política de salud pública en términos de prevención, diagnóstico oportuno, calidad de atención, optimización de recursos y mejor calidad de vida.

En este sentido, el *Programa de Acción Específico de Igualdad de Género en Salud 2008-2012* busca reducir el impacto nocivo de los roles, estereotipos y relaciones desiguales de género sobre la salud de las mujeres y los hombres. El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSyR) impulsó este programa y realizó las actividades correspondientes para lograr que los Servicios Estatales de Salud de las 32 entidades federativas designaran a una persona como Responsable Estatal de Género y Salud.

Por otro lado, el CNEGSyR sistematizó la experiencia de incorporación de la perspectiva de género en el *Programa de Diabetes Mellitus*, concretamente en el componente de promoción de la salud y prevención. A partir de esta acción la SSA recibió, en 2008, el reconocimiento de Mejores Prácticas en Género, Etnia y Salud, por parte de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esta experiencia documentada ha sido base fundamental para realizar acciones orientadas a lograr la transversalidad de la perspectiva de género en los programas prioritarios como sobrepeso y obesidad, accidentes, cáncer cérvico-uterino, VIH/SIDA, salud materna y perinatal, vacunación, enfermedades respiratorias, de prevención y atención a la violencia familiar y de género.

Las principales acciones realizadas desde el sector salud se han dirigido a fortalecer la infraestructura y recursos humanos para la atención en el ámbito del diagnóstico y atención del cáncer de mama, cáncer cérvico-uterino y las emergencias obstétricas. Con ese propósito, la SSA implementó en 2008 la estrategia integral para la prevención del cáncer cérvico-uterino denominada *Todas las mujeres, una alternativa de prevención*, que tiene un enfoque preventivo desde edades tempranas.

**Retos de México para lograr la igualdad de género.-** México ha logrado avances significativos que apuntalan las políticas públicas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Los avances se han registrado en el marco legal y normativo, así como en la institucionalización y la asignación presupuestal específica para cumplir los compromisos nacionales e internacionales.

**Educación.-** La matrícula de todos los niveles educativos muestra una reducción en la brecha de género de 1995 a 2005. La brecha en nivel de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) se ha eliminado prácticamente. La educación inicial requiere de una particular promoción, dado que aún no se logra la cobertura universal, por lo cual hay niñas/os que cursan la primaria sin pasar por este grado, lo cual repercute en su desempeño educativo. En educación media y superior, se observa un aumento en el registro de mujeres que va igualado a la asistencia de los varones; a pesar de lo anterior, habría que garantizar la promoción de su registro en educación superior, ya que en este nivel persiste la brecha entre ambos sexos.



Es importante diseñar diversos programas educativos que contribuyan a acrecentar la participación de las mujeres jóvenes y adultas en la educación superior en carreras no tradicionales, así como en la investigación científica, artística y tecnológica. Asimismo, se debe fortalecer el contenido educativo con enfoque de género, priorizando los cambios y transformaciones hacia la construcción de relaciones de género más igualitarias. Ello implica fomentar valores, actitudes y comportamientos que contribuyan al respeto y vigencia de los derechos ciudadanos, propicien una mayor conciencia de la situación de la mujer y de sus potencialidades y una integración social más armónica en todos los ámbitos de la vida social, incluido el fortalecimiento de una cultura democrática y participativa al margen de prejuicios y discriminaciones.

La intensificación del uso de tecnologías de punta en los sectores económicos con mayor potencialidad obliga a pensar en las competencias que tendrán que ser enfatizadas cuidando de evitar las brechas de género. La transformación de ciertas profesiones y la actualización permanente de la fuerza laboral debería ser una prioridad, para un aprovechamiento óptimo de sus capacidades. Para ello se requiere de una mayor orientación, a fin de que la oferta de mano de obra, particularmente la femenina, esté en concordancia con las demandas del mercado. La información analizada apunta a que permanecer más tiempo en el sistema educativo posibilita la actualización y el perfeccionamiento de los conocimientos, derivando en mayores oportunidades para la inserción de las mujeres y hombres en el mercado laboral.

**Participación económica.-** Aún cuando ha habido una mayor participación de mujeres en la fuerza laboral, su situación dista de ser igualitaria con relación a la de los varones, y persiste una asignación de roles claramente discriminatoria con respecto a la población femenina. Las mujeres se insertan en ocupaciones de menor jerarquía y reciben salarios menores, aún cuando sus niveles educativos son superiores. El Índice de Discriminación Salarial indica que es necesario incrementar en alrededor de 9.5% el salario que se les paga a las mujeres para lograr la equidad salarial, aunque se reflejan diferencias importantes entre ocupaciones. Sin embargo, la mejora que se observa en la brecha salarial no parece obedecer a una orientación hacia la paridad, sino al detrimento de las condiciones laborales en general, las cuales han afectado en particular a la población masculina económicamente activa.

Para un país de ingresos medios como México, la problemática de la discriminación salarial constituye un enorme reto que debe ser enfrentado a través de políticas públicas formuladas de manera intersectorial al que deben vincularse las empresas y empresarios del país. La flexibilización de las relaciones laborales ha representado un desmejoramiento del nivel de empleo y de las condiciones de trabajo (trabajo por cuenta propia, trabajo tiempo parcial y temporal, subcontratación, sin seguridad social). Por otro lado, la aparición de nuevas formas de producción, el desarrollo de las telecomunicaciones y la introducción de nuevas tecnologías han modificado incluso las estructuras de la demanda de trabajo. Todos estos cambios plantean nuevos retos a las mujeres y de ahí la importancia de adecuar las políticas públicas equitativas, con perspectiva de género en el marco de la nueva situación mundial y local provocada por la globalización.

La creación de políticas dirigidas a la inserción de mujeres en el mercado de trabajo que reducen las barreras de acceso y tiempo disponible para igualar las condiciones de competitividad de mujeres y hombres, así como el reconocimiento del trabajo reproductivo, constituyen acciones prioritarias que deberán ser emprendidas en el ámbito de los gobiernos federal y estatales. Las ventajas que ofrecen los avances hacia el desarrollo y la mayor libertad que tienen las personas, sobre todo las mujeres, para decidir sobre sus estilos de vida, exigen una importante redistribución de oportunidades y recursos entre las personas y entre hombres y mujeres, y la creación de normas que regulen la convivencia social en los escenarios actuales.

**Participación política.**-En las últimas décadas ha tenido lugar una relativamente creciente, pero lenta, incorporación de mujeres a cargos públicos en el gobierno federal, estatal y municipal y en los órganos legislativos. El acceso de las mujeres a cargos de alta responsabilidad ha generado una revalorización de su imagen en la sociedad mexicana. No obstante, la presencia del sector femenino en los cargos de representación sigue siendo marginal en comparación con el de los varones, además de que todavía persisten estereotipos y prejuicios de género que propician situaciones de discriminación contra las mujeres.

Las actuales reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) deberán impactar en el incremento de la participación política de las mujeres en los cargos de elección para el poder legislativo. El reto será el seguimiento y aplicación de la ley que garantice el acceso de hecho y de derecho para las mujeres, ya que en ocasiones las cuotas de género generan incentivos para que los partidos políticos registren como suplentes a hombres, para que las diputadas electas pidan licencia inmediatamente iniciado el período legislativo y el suplente varón tome su lugar en la bancada.

**Violencia de género.**- Respecto a la violencia en contra de las mujeres, se requiere fortalecer técnica y financieramente los mecanismos, instrumentos y programas estatales que asumen la equidad de género como un eje transversal, a través del presupuesto etiquetado para mujeres y la igualdad de género, en particular el referente a erradicar la violencia, así como el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo de las políticas en la materia, propiciando la participación de la sociedad civil. Asimismo, es deseable que el gobierno continúe impulsando los refugios para mujeres que padecen de violencia doméstica, operados por las organizaciones de la sociedad civil, además de que se difunda su existencia para que la sociedad tenga conocimiento de los mismos.

Por su parte, es importante que las instituciones públicas, académicas y de la sociedad civil continúen desarrollando investigación cualitativa y cuantitativa con enfoque de género que permita profundizar el análisis de la inequidad y violencia de género, además de fortalecer los sistemas de información de indicadores de género, como base para la preparación de planes y programas sectoriales, así como para el seguimiento y evaluación del impacto diferenciado por sexo de las políticas sociales y económicas.

A pesar de los mecanismos que el Estado establece para el combate contra la violencia feminicida, es preciso redoblar los esfuerzos para lograr erradicarla, ya que existen deficiencias para lograr la detención y la sanción de los culpables de dichos delitos; además es necesario garantizar la atención a los deudos de la víctima con una justa reparación del daño.

**Perspectiva de género en salud.-** Es importante continuar con la conformación de un sistema de indicadores que mida periódicamente las brechas existentes entre mujeres y hombres en aspectos clave relacionados con la morbilidad, la mortalidad, el acceso a los servicios, la calidad y oportunidad de la atención y la situación de los recursos humanos. Es muy recomendable incorporar la perspectiva de género en la evaluación de la calidad del Sistema Nacional de Salud, con el fin de que los estándares de acreditación de unidades cuenten con indicadores de no discriminación por sexo.

Asimismo, el gobierno debe continuar con la sensibilización y capacitación del personal de salud en el tema de género en el marco de los derechos humanos e incorporarlo en la currícula de las carreras de formación. Como país es una exigencia avanzar hacia el análisis epidemiológico con perspectiva de género. Se requiere que el sector salud preste atención a las mujeres que padecen enfermedades que no se han logrado abatir, tales como el cáncer de mama y cérvico-uterino, mortalidad materna y obesidad, entre otras.

Finalmente, aunque son indudables los logros en materia de equidad de género que se han alcanzado desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, es evidente que aún son muchos los retos que enfrenta nuestro país en las diversas facetas que comprende la equidad de género.

**LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO EN 2012  
PERSPECTIVA ANUAL**



## **LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO EN 2012 PERSPECTIVA ANUAL<sup>42</sup>.**

En 2012 se registró un aumento de casi un punto porcentual en el promedio mundial (20,3%). Exceptuando las cifras alcanzadas en 2007, en 2012 casi se ha duplicado la tasa de incremento anual. A fines de año, 33 cámaras bajas y 17 cámaras altas de distintos parlamentos habían alcanzado el umbral del 30% que se considera necesario para que la presencia de mujeres parlamentarias tenga repercusión en la toma de decisiones. Estas cifras triplican con creces las registradas hace diez años. Si estas cifra indican un incremento para las cámaras bajas (30 en 2011), también indican una baja para las cámaras altas (19 en 2011). Los países que se sumaron a la lista del 30% fueron: Argelia (31,6%), México (cámara baja: 36,8% y cámara alta: 32,8%), Senegal (42,7%), Serbia (32,4%) y Timor-Leste (38,5%).

También hubo un menor número de parlamentos en el otro extremo: 40 cámaras bajas tienen menos del 10% de parlamentarias, en comparación con 69 hace diez años y 46 en 2011. Seis cámaras bajas y una cámara alta no contaban con ninguna parlamentaria a fines de 2012, dato que no ha variado desde 2011. Esos parlamentos, que se localizan principalmente en las dos regiones con la menor representación de mujeres, a saber, los Estados Árabes y el Pacífico, se encuentran en Arabia Saudita, Haití, Micronesia, Nauru, Palau, Qatar y Vanuatu.

En total, 1.711 mujeres obtuvieron escaños, lo que representa el 18,7% de los miembros elegidos o designados para formar parte del parlamento en 2012. Más altos que bajos en las cámaras parlamentarias En 39 de las 57 cámaras que se renovaron en 2012 la proporción de mujeres aumentó, y en 15 de esas cámaras se registró un aumento de más de 10 puntos porcentuales. El número de mujeres electas disminuyó en 14 cámaras. El mayor revés se produjo en la cámara alta de Bahamas, donde la proporción de mujeres disminuyó del 60% al 25%. Sin embargo, en las otras 13 cámaras donde las mujeres perdieron terreno el retroceso no superó los 5,2 puntos porcentuales. No se registraron cambios en las cámaras altas de Belice, Camboya y Santa Lucía, ni en la cámara baja de Palau. En las elecciones de 2012 no resultó elegida ninguna mujer para dos cámaras: la cámara única de Vanuatu y la cámara baja de Palau.

### **Panorama por regiones:**

Las Américas alcanzan máximos históricos A fines de 2012, los parlamentos de las Américas contaban con un promedio del 24,1% de mujeres parlamentarias, lo que representa un aumento en comparación con 2002 (16,5%). Esta cifra sitúa a la región en el primer lugar de la clasificación mundial de la UIP, con excepción de la subregión de los países nórdicos. En 2012 se registraron cifras históricas de mujeres electas en El Salvador, Estados Unidos de América, Jamaica, y México. Este último, que cuenta con un procedimiento que combina el sistema de mayoría simple con la representación

---

<sup>42</sup> Informe 2012 de la Unión Interparlamentaria, consultado el 17 de noviembre de 2014 en la URL: [http://genero.ife.org.mx/docs\\_informes.html](http://genero.ife.org.mx/docs_informes.html)

proporcional para elegir a los 500 miembros de la Cámara de Diputados, las noticias para las mujeres fueron buenas. Más del 30% de los 300 diputados elegidos por sufragio directo eran mujeres, casi el doble de la cifra alcanzada en las elecciones de 2009. Un resultado similar se obtuvo a través de la representación proporcional, que arrojó un total de 184 mujeres para la cámara baja, el 36,8%.

Este máximo histórico es el resultado del trabajo en defensa de los intereses de la mujer llevado a cabo a lo largo de dos décadas, que culminó con la adopción de una ley que exige a los partidos políticos incluir en sus listas de candidatos, al menos, un 40% de mujeres. Aunque la ley en cuestión está en vigor desde 2008, activistas de todo el espectro político elevaron el caso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para obligar a los partidos a cumplir con la cuota del 60%-40% cuando presenten candidatos para las elecciones parlamentarias.

El 30 de noviembre de 2011, el Tribunal Electoral decidió exigir el cumplimiento pleno de las disposiciones relativas a las cuotas, ordenando a los partidos que designaran a mujeres en, al menos, el 40% de sus candidaturas (incluidos suplentes) para las elecciones de 2012. Si los partidos no cumplían ese requisito y no rectificaban sus listas en un plazo de 48 horas, serían objeto de amonestación pública. Si la lista no se había modificado en un plazo de 24 horas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) denegaría la inscripción de la lista. El número récord de mujeres elegidas para formar parte de la Cámara de Representantes (18%) y del Senado (20%) de los Estados Unidos se ha atribuido al número sin precedentes de mujeres que se presentaron como candidatas. El *Center for American Women and Politics* señaló que, en julio de 2012, 294 mujeres habían depositado los documentos pertinentes para presentarse como candidatas a la Cámara de Representantes, superando los elevados niveles de candidatas registrados en 2010.

En el Senado, donde 11 de los 33 miembros recientemente elegidos eran mujeres, el Partido Demócrata presentó candidatas para competir en algunas de las contiendas más enconadas, y su recompensa fue que las seis titulares revalidaron sus puestos, y además resultaron elegidas cuatro nuevas mujeres. En dos de las elecciones para el Senado (Hawái y Nueva York), las mujeres compitieron contra otras mujeres. A pesar de este éxito, los Estados Unidos sólo avanzaron una posición en la clasificación mundial, situándose en el puesto 77. En las campañas presidenciales y legislativas de los Estados Unidos hubo una dura pugna en torno a cuestiones que preocupan a la mujer, como los derechos reproductivos, Medicare y el empleo. La forma en que estos temas se trataron y abordaron en los medios de comunicación durante la campaña puso de relieve una vez más la necesidad de contar con mayor número de mujeres en la política para orientar y encauzar el debate.

En Belice, la falta de apoyo electoral y de partidos políticos para la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones a nivel nacional llevó al Primer Ministro, Deab Barrow, a recurrir a nombramientos políticos. Cinco mujeres fueron designadas para formar parte del Senado y dos para el Gobierno después de que sólo una de las tres candidatas resultara elegida. Sin embargo, por su propia naturaleza, estos nombramientos pueden ser revocados. Y eso es lo que ocurrió en Bahamas, cuando el Gobernador General

nombró un Senado con un porcentaje de mujeres considerablemente inferior, que cayó del 60% al 25%.

El cumplimiento de las cuotas de igualdad de género en Europa. Los países europeos también han logrado mejoras sustanciales en los diez últimos años. La región cuenta actualmente con una media del 23,2% de parlamentarias, frente al 17,4% en 2002. Los reveses sufridos en Europa, como en Belarús (pérdida de 5,2 puntos porcentuales), Países Bajos (pérdida de 2 puntos porcentuales) y República Checa (pérdida de 1,2 puntos porcentuales) fueron relativamente poco importantes.

Se lograron avances considerables en Serbia (aumento de 10,8 puntos porcentuales), Kazajstán (aumento de 8,4 puntos porcentuales) y Francia (aumento de 8,3 puntos porcentuales). En Serbia y Francia, los incrementos se alcanzaron gracias a la legislación de cuotas. Por ejemplo, la Ley sobre la elección de los miembros del Parlamento de Serbia exige que uno de cada tres candidatos de las listas electorales sea del «sexo menos representado». Actualmente, las mujeres representan el 32,4% de los miembros del parlamento.

En las elecciones de 2012, Francia logró la mayor tasa de participación de mujeres 12 años después de la aprobación de una ley de paridad de género por la que se exige a los partidos que incluyan en sus listas entre un 49% y un 51% de candidatas y que penaliza el incumplimiento de esas cuotas con una importante reducción de su financiación pública. En virtud de esta ley, el número de parlamentarias ha aumentado gradualmente desde el 12,3% en 2002, pasando por el 18,5% en 2007 hasta su actual récord del 26,9%.

Uno de los inconvenientes fundamentales de la ley francesa de paridad de género es que no alienta a los partidos políticos a presentar candidatas para escaños que tengan posibilidad de ganar y en circunscripciones uninominales donde los titulares del cargo (a menudo hombres) parten con ventaja. Además, aunque la ley prevé la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de las cuotas, los partidos políticos más importantes prefieren perder millones de euros antes que designar a más mujeres como candidatas. Se estima que, en 2012, el ex presidente de la Unión por un Movimiento Popular (UMP), Nicolas Sarkozy, perdió más de cuatro millones de euros de financiación por el hecho de haber presentado sólo un 26% de candidatas.

Los partidos de izquierda, que resultaron ganadores, mostraron su compromiso político con la ley de paridad de género mediante el cumplimiento de las disposiciones relativas a las cuotas. De los 280 diputados electos del Partido Socialista, 106 eran mujeres. En el Partido Verde, de los 18 diputados elegidos, 9 eran mujeres. De los 221 diputados electos del Partido UMP (y sus socios de la coalición), 27 (el 14%) eran mujeres.

En Kazajstán, otros factores coadyuvaron al aumento de la participación de las mujeres. Además del sistema de representación proporcional, el Presidente propició un marco jurídico de igualdad de género que favoreció la inclusión de mujeres. La aplicación de la Estrategia de igualdad de género de 2005 y de la Ley de igualdad de género de 2009 ha contado con la colaboración de la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Por



ejemplo, en septiembre de 2011, mujeres que ocupaban puestos directivos en empresas, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales pusieron en marcha un plan de acción para ayudar al Gobierno a aplicar la mencionada estrategia.

El caso de Armenia mostró que la solidez y la calidad de la ley de cuotas son tan importantes como el hecho de contar con esa ley. El resultado de la combinación de una ley de cuotas que establece bajas expectativas y de la aplicación laxa de ésta fue que la presencia numérica de las mujeres apenas aumentó. La ley electoral sólo dispone que uno de cada cinco candidatos de la lista (aproximadamente el 20%) sea mujer. Los observadores electorales señalaron que las listas iniciales cumplían la normativa, ya que las mujeres representaban el 22% del total. Sin embargo, siete mujeres renunciaron a su candidatura en favor de candidatos hombres. Al final, 14 de los 131 parlamentarios (10,7%) fueron mujeres, dos más que en la legislatura anterior. Una de las mujeres elegidas declaró que algunos funcionarios locales le habían negado el acceso a la televisión y le había prohibido hacer campaña, y que sus familiares habían recibido amenazas. Estos son ejemplos de los tipos de obstáculos y presiones que sufren las candidatas en el sistema político.

El África Subsahariana sigue siendo el paradigma del sistema de cuotas. Las cuotas han sido durante mucho tiempo la medida elegida para mejorar la representación parlamentaria femenina en el África Subsahariana. A fines de 2012, la región alcanzó un promedio de 20,4% de parlamentarias, siete puntos porcentuales más que en 2002 (13,6%). En el África Subsahariana se encuentran cuatro de los diez parlamentos mejor situados en la clasificación mundial realizada por la UIP. Los importantes avances en Senegal (aumento de 24,7 puntos porcentuales, con un porcentaje de parlamentarias del 42,7%) se debieron principalmente a la aplicación de las leyes de cuotas. Donde los avances fueron nulos o poco importantes, no se impusieron sanciones por el incumplimiento de las cuotas previstas por la ley.

Las elecciones de 2012 de Senegal fueron las primeras que se celebraron desde la aprobación de la Ley de paridad de género en 2010. De conformidad con dicha ley, todas las listas de candidatos para elecciones legislativas regionales, municipales y locales deben incluir el mismo número de hombres y de mujeres candidatos, alternando los géneros. El incumplimiento del requisito de la paridad de género descalifica al partido político en cuestión del proceso electoral. Además de alentar el cumplimiento de la ley, el Gobierno y las organizaciones de mujeres realizaron una campaña de sensibilización pública a gran escala e impartieron capacitación a las candidatas.

En Sierra Leona, los 10 partidos políticos del país habían acordado presentar más candidaturas de mujeres como parte de una campaña para aumentar la proporción de legisladoras, desde una cifra inferior al 20% en el parlamento saliente hasta, por lo menos, el 30%. Sin embargo, de los 586 candidatos, sólo 38 eran mujeres. Algunos periódicos informaron de que las 15 mujeres elegidas obtuvieron el mayor porcentaje de votos de las elecciones, superando a todos sus compañeros masculinos, lo que demuestra que los partidos políticos pueden brindar menos apoyo a las candidatas que el electorado.

Cabe mencionar los avances logrados en Somalia (7 puntos porcentuales), a pesar de que los resultados no reflejaban el objetivo del 30% consagrado en la Constitución. Pese a ello, llevaron a Somalia a ocupar el puesto 95 de la clasificación mundial establecida por la UIP. De los 202 nombres publicados por el Comité Técnico de Selección, 30 (aproximadamente el 15%) eran mujeres. Al parecer, esto se logró después de «semanas de discusiones tratando de persuadir a los líderes masculinos de los clanes para incluir a mujeres en sus propuestas de candidaturas»<sup>43</sup>.

Asia: las mujeres cambian el enfoque de las elecciones Asia es un ejemplo del progreso lento y gradual de la representación femenina, con un aumento de sólo 3 puntos porcentuales en los últimos diez años: desde un promedio del 15,2% en 2002 hasta el 17,9% a fines de 2012. Se lograron avances impresionantes en Timor-Leste (10,8 puntos porcentuales) y Mongolia (9,6 puntos porcentuales).

Japón registró un ligero retroceso (3,3 puntos porcentuales). Aunque los resultados electorales en la República de Corea y Myanmar no fueron muy alentadores, algunas mujeres en particular ganaron el apoyo y la confianza de los electores.

En la República de Corea, Park Geun-Hye llevó al partido conservador a la victoria, convirtiéndose en la primera presidenta del país. Lejos de restar importancia a su sexo, en los anuncios de televisión se presentó a Park como una presidenta que comprendía el liderazgo femenino y como una persona responsable y hábil. Park también hizo promesas dirigidas a las mujeres en el lugar de trabajo y en el hogar.

Algunos analistas habían pronosticado que si en las elecciones de 2012 se hacía hincapié en los intereses de las mujeres se fomentaría aún más la igualdad de género en un país donde, desde 2005, se han puesto en marcha una maquinaria y una política de género eficaces. La Ley sobre elecciones establece que los partidos políticos deben designar candidatas para la mitad de los escaños de representación proporcional y tratar de asignar el 30% de los demás escaños a mujeres. Se otorga una subvención a los partidos que designen a candidatas (establecida en 2005 y modificada en 2006) y existe un fondo para mujeres que se dedican a la política (creado en 2005). A pesar de todo ello, la República de Corea sólo logró un modesto incremento de 2 puntos porcentuales (15,7%).

Las elecciones parciales a las dos cámaras del parlamento de Myanmar se vieron eclipsadas por la participación en la carrera electoral de Aung San Suu Kyi, activista desde mucho tiempo de derechos humanos y Premio Nobel de la Paz. Su partido, la Liga Nacional para la Democracia (LND), ganó 43 de los 44 escaños en juego en las elecciones, y ella obtuvo el escaño del distrito de Kawhmu. Lo más destacado es que las 13 representantes del LND que se presentaron a las elecciones resultaron elegidas, aunque las mujeres todavía representan una pequeña minoría (6%) de la cámara baja.

Diez mujeres obtuvieron escaños en las elecciones parlamentarias de Mongolia en 2012, el triple de las que resultaron elegidas cuatro años antes. Las mujeres representan el

---

<sup>43</sup> "Marginalising women in Somali politics", del Profesor Cawo Abdek, Al Jazeera English, 24 de agosto de 2012.

13,5% de los miembros del parlamento. El aumento del número de mujeres elegidas se debió en parte a una nueva ley electoral aprobada en 2012, que introdujo el sistema de representación proporcional para 28 de los 76 escaños. En esa ley también se dispone que un mínimo del 20% de los candidatos deben ser mujeres. Sin embargo, en la ley no se hace mención a la posición de las mujeres en las papeletas de voto. Como resultado de ello, muy pocas mujeres aparecían entre los primeros nombres de las listas electorales. En Timor-Leste, una enmienda de la ley electoral de 2011 hizo posible la elección de 25 mujeres (38,5%) en 2012. Se estableció que uno de cada tres candidatos de las listas de los partidos tenía que ser mujer. Todos los partidos cumplieron los nuevos requisitos establecidos por la ley, aunque sólo tres de las 21 listas de partidos estaban encabezadas por mujeres.

Los Estados Árabes actúan a favor del cambio. Hace diez años, el porcentaje de mujeres que ocupaban escaños parlamentarios en la región árabe era de apenas un 5,7%. A fines de 2012 esta cifra había aumentado considerablemente hasta el 13,2%. Una clara señal del cambio positivo constante en esta región fue el nombramiento, a principios de 2013, de 30 mujeres (20%) para formar parte del Consejo de la Shura de Arabia Saudita, una primicia para el conservador reino del Golfo.

Se ha incrementado el número de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos de Argelia y Libia. Los resultados de las elecciones de Argelia, con un 31,6% de parlamentarias en la cámara baja, pusieron al país por delante de todos los demás de la región. La constitución establece una cuota mínima de mujeres candidatas en función del tamaño de los distritos electorales. Si un partido político no alcanza esa cuota, su lista es rechazada. Por primera vez en la historia política argelina se formó una lista en la que todos los candidatos eran mujeres. A pesar de que una *fatua* había prohibido la presentación de candidaturas femeninas, 7.500 mujeres participaron en las elecciones. Este hecho no sólo catapultó a Argelia por delante de Túnez (26,7%) e Irak (25,2%), sino también lo colocó como el primer y único Estado árabe en tener más de un 30% de parlamentarias.

En Libia, 33 mujeres (16,5%) fueron elegidas para formar parte del Congreso General Nacional de Libia en las primeras elecciones libres desde 1969. Treinta y dos de ellas pertenecían a partidos políticos y una se presentó como independiente. La ley electoral establece una cuota de género para los 80 escaños elegidos por representación proporcional. Las mujeres se beneficiaron del sistema de cremallera en virtud del cual se exige a los partidos que alternen candidatos de ambos sexos en sus listas, incluidas las primeras posiciones. Sin embargo, la falta de disposiciones sobre cuotas con respecto a los restantes 120 escaños elegidos por mayoría tuvo como resultado que el número de parlamentarias electas fuera relativamente bajo.

A pesar de los llamamientos en favor de la reforma y el cambio políticos y democráticos en Egipto, este país árabe ha registrado un descenso del número de parlamentarias por segundo año consecutivo. En 2011, en las elecciones para la cámara baja resultaron elegidas menos de un 2% de parlamentarias, frente al 12,7% anterior. Asimismo, en las elecciones de principios de 2012 a la cámara alta, el Consejo de la Shura, también resultaron elegidas menos mujeres, sólo 12 (4,4%). La representación parlamentaria de

las mujeres en Egipto ha caído al nivel más bajo de todos los países del norte de África. Las perspectivas para cambiar esa tendencia en el futuro son poco halagüeñas. La nueva ley electoral aprobada a principios de 2013 establece la obligación de incluir un mínimo de sólo una mujer en las listas de los partidos, sin hacer mención de la posición que ocupa en esas listas.

Los Estados del Pacífico toman el camino largo La región del Pacífico sigue teniendo una de las representaciones parlamentarias femeninas más bajas, cifrada en el 15,3%, que casi no ha experimentado cambios desde hace diez años, cuando se situó en el 15,2%. Hay que señalar que esas incluyen los parlamentos de Nueva Zelanda (32,2%) y Australia (cámara baja: 24% y cámara alta: 38,2%), sin los cuales el promedio de la región sería tan sólo del 3%.

Los pequeños cambios significan mucho en el Pacífico, como se demostró en 2012. La defensora de larga data de la igualdad de género en Papua Nueva Guinea y única mujer miembro del parlamento, Dame Carol Kidu, dimitió en 2012. Sin embargo, tres nuevas mujeres, incluida la primera mujer gobernadora de la historia del país, fueron elegidas miembros del parlamento. A pesar del debate mantenido durante cinco años sobre la posibilidad de adoptar medidas especiales temporales, Papua Nueva Guinea no cuenta con ningún sistema de cuotas en vigor y las tres mujeres miembros del parlamento descartaron todo apoyo para que se reservaran escaños a mujeres. Consideran su propia elección como prueba de que el electorado puede ver la ventaja de contar con mujeres en el parlamento.

En las Islas Salomón, la selección, en una elección parcial, de la esposa de un ex parlamentario que había perdido su escaño, significó que el parlamento pasaba a contar con una mujer entre sus miembros; anteriormente no había ninguna. El Primer Ministro, Gordon Darcy Lilo, declaró que prefería que las mujeres entraran en el parlamento por medio de procesos electorales normales en lugar de a través de medidas especiales. Al dar por terminada una moción especial para levantar la sesión del parlamento del 22 de octubre, el Primer Ministro Lilo anunció que su Gobierno había asignado más fondos y recursos con cargo al presupuesto de desarrollo, por conducto del Ministerio de Asuntos de la Juventud y de la Mujer, para apoyar la promoción de la mujer. El caso de Vanuatu es un triste recordatorio de que, cuando no hay medidas especiales temporales, existe un riesgo de regresión.

Este país insular del Pacífico ha elegido un total de cinco mujeres desde su independencia en 1980. En 2012, ninguna de las diez mujeres que se presentaron a las elecciones obtuvo escaño, incluido el que ya ocupaba una de ellas, Eta Rory. Según declaró una de las candidatas, no lograron obtener el apoyo de las mujeres votantes.

### **¿Cuotas o sistemas electorales?**

Las mujeres siguieron registrando mejores resultados cuando existían cuotas, voluntarias o establecidas por ley. En 2012, se aplicaron cuotas electorales en 22 países que celebraron elecciones. En los casos en los que se aplicaron cuotas por ley, las mujeres lograron el 24% de los escaños y en el caso de las cuotas voluntarias, el 22%.

Cuando no se utilizaron cuotas, las mujeres lograron el 12% de los escaños. En general, las elecciones celebradas en 2012 demostraron una vez más que las leyes de cuotas son una medida importante para la representación política de las mujeres por la vía rápida. Sin embargo, las cuotas por sí solas no sirven para nada. Deben aplicarse cuotas ambiciosas, garantizarse que las mujeres figuran en posiciones que les permitan salir elegidas y aplicarse sanciones en caso de incumplimiento, como la denegación de la inscripción de los partidos que no las respeten. También ha de haber un compromiso político de todas las partes para incluir a las mujeres en la política. Estas fueron algunas de las experiencias extraídas de las elecciones que se celebraron en todo el mundo en 2012.

Los sistemas electorales también desempeñan un papel importante en la elección de mujeres al parlamento. En 2012, los sistemas de representación proporcional arrojaron un promedio de representación parlamentaria femenina del 25%. Conforme a este sistema, el electorado vota por un partido, en algunos casos también por personas, y los escaños del parlamento se asignan en proporción a los votos que recibe cada partido. Este sistema proporciona un incentivo para que los partidos amplíen su poder de atracción mediante la inclusión de mujeres en sus listas. El efecto de este tipo de estímulo sistémico quedó reflejado en los resultados electorales de Argelia, Kazajstán y Serbia. La representación proporcional es también el mejor sistema para la aplicación de cuotas.

Por el contrario, en los sistemas de mayoría las mujeres pueden tener dificultades para abrirse camino. En 2012, las mujeres obtuvieron un promedio del 14% de los escaños disputados por el sistema de mayoría simple. Fue el único sistema en virtud del cual ninguna mujer resultó elegida en Vanuatu. Además, es poco frecuente que los sistemas de mayoría vayan acompañados de cuotas, de manera que las mujeres compiten directamente con los hombres en circunscripciones uninominales.

Hay pocos incentivos para que los partidos seleccionen a mujeres, sobre todo cuando los hombres han sido durante mucho tiempo los titulares de los escaños del parlamento.

Los sistemas mixtos, que incluyen un elemento de representación proporcional, son más eficaces para facilitar la elección de mujeres que los sistemas exclusivamente de mayoría. En 2012, las mujeres obtuvieron un promedio del 17,5% de los escaños disputados en los sistemas mixtos. Por ejemplo, en la República de Corea, las mujeres lograron el 7% de los escaños disputados según el sistema de mayoría, pero el 42% de los escaños de representación proporcional. El caso de Libia fue muy similar, de modo que las mujeres obtuvieron el 3,4% de los escaños disputados según el sistema de mayoría y el 45% de los que se disputaban conforme al sistema de representación proporcional.

**Parlamentos más sensibles al género – Evolución de la situación en 2012** A pesar del aumento significativo del promedio mundial de mujeres parlamentarias en 2012, que pasó del 19,5% al 20,3%, es evidente que, a nivel mundial, debe adoptarse un enfoque más específico para cambiar el *status quo* de la participación política de las mujeres. El ritmo de cambio sigue siendo demasiado lento. En 2012, varios parlamentos de todo el

mundo comenzaron a adoptar iniciativas, con el apoyo de la UIP, para tener más en cuenta las cuestiones relativas al género. El concepto de sensibilidad de género abarca cuestiones tales como el acceso de las mujeres al parlamento, su representación equitativa en todas las estructuras parlamentarias, incluidas las comisiones, la cultura de trabajo en el Parlamento, así como la participación de los partidos políticos en todo lo que concierne a la igualdad de género.

El carácter contradictorio de los partidos políticos, así como el sexismo y el acoso en el parlamento vienen actuando desde hace mucho tiempo como barreras para las mujeres que se presentan a elecciones o emprenden una carrera política. Incidentes con repercusión en los medios de comunicación como el de la intervención de la Primera Ministra de Australia, Julia Gillard, en referencia al sexismo de su oponente político, o los silbidos que recibió la Ministra de Vivienda de Francia, Cécile Duflot, por motivo de su atuendo, ponen de relieve los serios problemas con los que tropiezan las mujeres en el ámbito político.

El aspecto positivo fue la adopción, en agosto de 2012, de una nueva ley por la Asamblea Nacional de Francia que penaliza el acoso sexual y prevé penas de hasta tres años de prisión y multas de hasta 55.000 dólares de Estados Unidos para los culpables de ese tipo de delitos. Además, se ha dado una definición mucho más amplia del acoso sexual para abarcar una amplia gama de situaciones, incluidos los actos intimidatorios, hostiles u ofensivos. Los parlamentarios de Malasia aprobaron una disposición que prohíbe los comentarios sexistas en el parlamento y castiga a los infractores con una amonestación o, incluso, la suspensión de funciones.

El Parlamento de Uganda, uno de los cinco parlamentos que llevaron a cabo una evaluación de género con ayuda de la UIP en 2012, y que cuenta con una representación parlamentaria femenina del 35% y con una mujer como Presidenta del Parlamento, acaba de modificar su Reglamento para tener más en cuenta la igualdad de género en sus estructuras. El 45% de los puestos directivos de las comisiones parlamentarias deben ser ocupados por mujeres. La disminución del 15,6% al 14,2% del número de mujeres presidentas de parlamento es prueba de la existencia de una barrera invisible (techo de cristal) y de los retos pendientes a los que se enfrentan las mujeres en el parlamento. Vuelve a poner de relieve la necesidad de que los parlamentos emprendan una reforma para consagrar y defender la igualdad de género.

### **Presidentas de parlamento. Situación al 1º de enero de 2013.**

*39 de 274 puestos (14,2%).* Al 1º de enero de 2013, las mujeres ocupaban el 14,2% de todos los puestos de presidente de parlamento del mundo, lo que supone un ligero descenso con respecto a la cifra récord del año anterior del 15,6%.

*28 presidentas de cámaras únicas o cámaras bajas del parlamento* Albania; Antigua y Barbuda; Australia; Austria; Bolivia; Botswana; Bulgaria; Dominica; Estonia; Ghana; India; Islandia; Letonia; Mozambique; Países Bajos; Pakistán; Polonia; Portugal; RDP

Lao; República Checa; República Unida de Tanzania; Rwanda; San Marino; Suiza; Suriname; Turkmenistán; Uganda; y Uzbekistán.

*11 presidentas de cámaras altas del parlamento* Antigua y Barbuda; Bahamas; Barbados; Bélgica; Bolivia; Federación de Rusia; Gabón; Granada; Reino Unido; Swazilandia; y Zimbabwe.

En 2012, por primera vez, la cámara alta del Parlamento de Bolivia está presidida por una mujer.

La UIP viene recopilando datos sobre las mujeres en el parlamento desde hace más de 30 años. Los indicadores al respecto sirven para hacer un seguimiento de la evolución cuantitativa y miden el nivel de los retos a los que se enfrentan las mujeres en política en varios continentes, así como el nivel de las posibilidades que se les brindan. También sirven para medir los avances por lo que respecta a la igualdad de género y la democracia. Se ha demostrado que la presencia de mujeres en el parlamento es esencial para asegurar que en la elaboración de políticas se tengan en cuenta las necesidades de mujeres, niñas, hombres y niños.

**PROGRAMA DEL ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS  
JÓVENES**





**PROYECTO DE AGENDA DEL ENCUENTRO DE PARLAMENTARIOS JÓVENES  
4 Y 5 DE DICIEMBRE DE 2014**

**Día 1 (4 DE DICIEMBRE)**

HORARIO	ACTIVIDADES
<b>14:30-15:00</b>	Inscripción de Delegados
<b>15:00-15:30</b>	- Inauguración y bienvenida - Himno del Parlamento Latinoamericano - Intervención de autoridades
<b>15:30- 16:10</b>	Conferencia Magistral I
<b>16:10-16:50</b>	Conferencia Magistral II
<b>16:50- 17:30</b>	Foro de preguntas

**Día 2 (5 DE DICIEMBRE)**

HORARIO	ACTIVIDADES
<b>08:30-09:00</b>	Registro de Delegados
<b>09:00-11:00</b>	Trabajo en Mesas Temáticas <b>Mesa 1.-</b> Medio ambiente, recursos naturales y responsabilidad intergeneracional <b>Mesa 2.-</b> Legislación y políticas de género, derechos sexuales y reproductivos <b>Mesa 3.-</b> Nueva legislación sobre drogas y lucha contra el narcotráfico <b>Mesa 4.-</b> Garantías de acceso a los derechos a la educación y el empleo juvenil <b>Mesa 5.-</b> Democracia, participación política y derechos colectivos
<b>11:00-11:30</b>	Receso
<b>11:30- 13:00</b>	Continuación Trabajo en Mesas Temáticas
<b>13:00-14:00</b>	Almuerzo
<b>14:00-15:30</b>	Elaboración y formulación de conclusiones y recomendaciones
<b>15:30-16:30</b>	Plenaria: Presentación de trabajos por mesas temáticas
<b>16:30- 17:30</b>	Elaboración de Resolución
<b>17:30-18:00</b>	Presentación de la Resolución ante el Parlamento Latinoamericano
<b>18:00</b>	Clausura del Evento



**ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL CAMBIO  
CLIMÁTICO MÉXICO**



## **ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO MÉXICO.**

El cambio climático es un reto global que exige respuesta pronta y decidida de todas las naciones.

México es una de las naciones más vulnerables al cambio climático por lo que se requieren acciones corresponsables entre gobierno y ciudadanos para poder modificar hábitos de consumo y producción.

Por lo anterior, el Gobierno de la República creó La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) como el instrumento guía para las acciones como nación durante los próximos 40 años. Sustentada en fundamentos científicos, plantea metas viables que van más allá de reducir gases de efecto invernadero.

Esta Estrategia es resultado de la participación conjunta de ciudadanos, empresas y académicos con el Gobierno de la República.

Para afrontar el problema a largo plazo este instrumento plantea el crecimiento de país de una manera sostenible y la promoción del manejo sustentable y equitativo de sus recursos naturales, así como el uso de energías limpias y renovables que permitan un desarrollo con bajas emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

Para alcanzar esta visión y con base en una ruta a 10-20-40 años, la ENCC define los pilares de la política nacional de cambio climático que sustentan los ejes estratégicos en materia de adaptación.

A cada uno de estos ejes le corresponden líneas de acción que requieren integración, continuidad de esfuerzos y la participación, en muchos casos, de los tres órdenes de gobierno, así como el poder legislativo y todos los sectores de la sociedad. Es importante aclarar que, debido a su carácter orientador para la primera mitad de este siglo, esta Estrategia no define acciones concretas ni entidades responsables en particular. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece ya las bases de las acciones a seguir en el corto plazo y serán complementadas con el Programa Especial y los programas estatales de cambio climático.

El reto es el cumplimiento de los objetivos de mitigación de reducir un 30% de las emisiones respecto a la línea base en 2020 y 50% en 2050 en relación con las emisiones

del año 2000, para lo cual se requiere la transformación estructural en el modelo de desarrollo del país.

De acuerdo con el Gobierno Federal esta Estrategia es un paso fundamental en la instrumentación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y muestra de que el país avanza en el cumplimiento de sus compromisos internacionales. También considera que, en la medida que la Estrategia se vaya ejecutando, será el mejor argumento para demandar una acción colectiva a la comunidad internacional ante el cambio climático.

Como ya se mencionó, en México prevalecen condiciones de alta vulnerabilidad ante el cambio climático. La información sobre los impactos climáticos históricos y las tendencias socioecológicas y socioeconómicas, aunadas a los fenómenos actuales de industrialización y urbanización, así como el uso indiscriminado y el deterioro consecuente de los recursos naturales, entre otros, representa un problema ambiental, social y económico que se prevé que se agudizará por los efectos del cambio climático. En este contexto, la adaptación debe ser un componente central de cualquier esfuerzo de combate al cambio climático. Respecto a la emisión de CO<sub>2</sub>, México contribuyó en 2011 con el 1.4% de emisiones globales derivadas principalmente de la quema de combustibles fósiles. De acuerdo con estas cifras, México es el décimo segundo país con mayores emisiones del mundo<sup>44</sup>.

Pese a que se podría decir que esa contribución no es significativa, si se compara con la de los grandes emisores, México es un país con responsabilidad global, convencido de que el desarrollo económico puede y debe alcanzarse mientras se protege al medio ambiente, por ser éste un bien público del que dependen todos los países del mundo.

## **Política Nacional de Cambio Climático e Instrumentos.**

### Ley General de Cambio Climático.

Es el principal instrumento de política con el que cuenta el país para enfrentar el cambio climático.

Este ordenamiento tiene como objetivo regular, fomentar y posibilitar la instrumentación de la política nacional de cambio climático e incorporar acciones de adaptación y

---

<sup>44</sup> Agencia Internacional de Energía (2012) CO Emissions from fuel Combustión. París Francia: OCDE/AJE

mitigación con un enfoque de largo plazo, sistemático, descentralizado, participativo e integral.

La LGCC determina el alcance y contenido de la política nacional de cambio climático, define las obligaciones de las autoridades y las facultades de los tres órdenes de gobierno, además de que establece los mecanismos institucionales necesarios para enfrentar este reto. Conforme a la Ley, la federación es la encargada de formular y conducir la política nacional de cambio climático de acuerdo con principios claramente definidos, entre los que destaca de manera relevante la corresponsabilidad social.

#### Sistema Nacional de Cambio Climático.

Para lograr la coordinación efectiva de los distintos órdenes de gobierno y la concertación entre los sectores público, privado y social, la LGCCC prevé la integración del Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC). Este sistema debe propiciar sinergias para enfrentar de manera conjunta la vulnerabilidad y los riesgos del país ante el fenómeno y establecer las acciones prioritarias y adaptación.

El SINACC está integrado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); el Consejo de Cambio Climático (C3); las entidades federativas; las asociaciones de autoridades municipales; y el Congreso de la Unión.

La CICC es el mecanismo permanente de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de cambio climático. Esta integrado por 13 secretarías de Estado.

Entre las funciones de la CICC se encuentran 1) formular e instrumentar políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático, así como su incorporación a los programas y acciones sectoriales correspondientes; 2) desarrollar los criterios de transversalidad e integralidad de las políticas públicas para que los apliquen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; 3)aprobar la ENCC; y 4) participar en la elaboración e instrumentación del Programa Especial de Cambio Climático (PECC).

El INECC es el instituto de investigación que crea la LGCC para coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica y tecnológica con instituciones



académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en materia de cambio climático. Es la institución encargada de realizar los análisis de perspectiva sectorial y de colaborar en la elaboración de estrategias, planes, programas e instrumentos relacionados con el cambio climático. Su trabajo incluye la estimación de costos futuros asociados a este fenómeno y de los beneficios derivados de las acciones para enfrentarlo. La evaluación de la política nacional del cambio climático recae en la Coordinación de Evaluación, integrada por el titular del INECC y seis consejeros sociales, y puede realizarse mediante uno o varios organismos independientes.

El C3 es el órgano permanente de consulta de la CICC y está integrado por miembros provenientes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en cambio climático. Entre sus funciones destacan: 1) asesorar a la CICC y recomendarle la realización de estudios, políticas y acciones, así como fijar metas tendientes a enfrentar los efectos adversos al cambio climático y 2) promover la participación social, informada y responsable, mediante consultas públicas.

#### Instrumentos de política.

Aunado al marco institucional, la Ley General de Cambio Climático prevé una serie de instrumentos financieros, regulatorios, técnicos, de planeación, de evaluación y de vigilancia de la política pública de cambio climático.

Entre los instrumentos de planeación que mandata la LGCC destaca la ENCC. Otros instrumentos de planeación son el Programa Especial sobre Cambio Climático y los Programas Estatales de Cambio Climático.

La LGCC prevé, además, otras herramientas como el inventario de Emisiones del Gases de Efecto Invernadero (GEI), el Registro Nacional de Emisiones, el Sistema de Información sobre Cambio Climático, el Fondo para el Cambio Climático, los instrumentos económicos, las normas oficiales mexicanas y los atlas nacionales, estatales y municipales de riesgo.

Para cumplir con todas las metas de la Ley General de Cambio Climático se pusieron 8 ejes de acción.

- PRIMERO. Reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los mexicanos que viven en situación de riesgo, así como fortalecer su capacidad de adaptación.

- SEGUNDO. Disminuir la vulnerabilidad de los sistemas productivos y de la infraestructura estratégica ante contingencias climatológicas.
- TERCERO. Fomentar la capacidad de adaptación de los ecosistemas a los efectos del calentamiento global.
- CUARTO. Acelerar la transición energética hacia fuentes de energía limpia.
- QUINTO. Reducir la intensidad de consumo energético, mediante esquemas de eficiencia y racionalidad.
- SEXTO. Transitar a modelos de ciudades sustentables, con sistemas de movilidad inteligentes, gestión integral de residuos y edificaciones de baja huella de carbono.
- SÉPTIMO. Impulsar mejores prácticas agropecuarias y forestales, con esquemas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (los llamados REDD Plus).
- OCTAVO. Disminuir las emisiones de contaminantes de “vida corta”, como el carbono negro y el metano, para mejorar la salud y bienestar de los mexicanos.

#### Principios Rectores de la Política Nacional de Cambio Climático.

Con base en la Ley General de Cambio Climático, los principios rectores que sustentan la Política Nacional de Cambio Climático y que rigen también el contenido de la ENCC son:

- Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de ecosistemas y recursos naturales.
- Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.
- Precaución ante la incertidumbre.
- Prevención de los daños al medio ambiente y preservación del equilibrio ecológico.
- Adopción de patrones de producción y consumo sustentables.
- Integralidad y transversalidad al adoptar un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como los sectores social, público y privado.
- Participación ciudadana efectiva.
- Responsabilidad ambiental.
- Transparencia, acceso a la información y a la justicia.

- Compromiso con la economía y el desarrollo económico sin vulnerar la competitividad frente a los mercados internacionales.

#### Objetivos y Alcances de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático es el instrumento rector de la política nacional el mediano y largo plazo para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y baja en emisiones de carbono. Al ser el instrumento rector, éste describe los ejes estratégicos y líneas de acción a seguir con base en la información disponible del entorno presente y futuro, para así orientar las políticas de los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que fomentar la corresponsabilidad con los diversos sectores de la sociedad. Esto con el objetivo de atender las prioridades nacionales y alcanzar el horizonte deseable para el país a largo plazo.

Es importante mencionar que la Estrategia no es exhaustiva y no pretende definir acciones concretas de corto plazo ni con entidades responsables de su cumplimiento. A nivel federal el PECC definirá los objetivos sexenales y acciones específicas de mitigación y adaptación de cada seis años, mientras señala entidades responsables y metas. A nivel local, de acuerdo con lo dispuesto en la LGCC y sus respectivos ámbitos de competencia, serán los programas de las entidades federativas en materia de cambio climático y programas municipales de cambio climático.

El conjunto de dichos instrumentos de planeación, la operación efectiva del marco institucional previsto en la LGCC, el desarrollo de los instrumentos económicos y el diseño de herramientas técnicas apropiadas en concordancia con la Estrategia permitirán concretar las metas a mediano y largo plazo.

## **DERECHOS SEXUALES**



## **DERECHOS SEXUALES**

Los derechos sexuales establecen que toda persona tiene la facultad de ejercer libremente su sexualidad y que nadie deberá sufrir discriminación por su orientación sexual.

Los derechos sexuales y reproductivos están muy relacionados entre sí, pero lo ideal es entenderlos por separado separados, un punto importante para el libre ejercicio de la sexualidad implica el derecho a la no reproducción.

Los derechos sexuales son derechos humanos universales basados en la libertad inherente, dignidad e igualdad para todos los seres humanos. Todas las personas los tenemos sin distinción de edad, orientación sexual, etnicidad, estado civil, sexo, o cualquier otra condición, son históricos, indivisibles, específicos, progresivos y obligatorios.

### **Algunos de esos Derechos son:**

1. A la equidad en el ejercicio de la sexualidad
2. A la libertad de expresión sobre sexualidad
3. A la autonomía sexual, integridad sexual y seguridad del cuerpo
4. A la educación sexual
5. A la protección de la salud sexual óptima, libre de infecciones y enfermedades
6. A la libre asociación sexual
7. A la privacidad sexual
8. A ejercer la sexualidad sin fines reproductivos
9. A la información sobre sexualidad basada en el conocimiento científico
10. A la libertad de imprenta en materia de sexualidad
11. Al sano desarrollo de la sexualidad del y la menor

### **Derechos Reproductivos.**

Conjunto de Garantías y obligaciones que tenemos todas las personas sobre nuestra sexualidad y capacidad reproductiva, encaminados al logro de una mejor calidad de vida.

"Al hablar de derechos reproductivos nos referimos a todo aquello que emane de la función de la reproducción: poder decidir cuándo, cómo y con quién procrear, en el marco señalado por la Constitución: libre, responsable e informadamente y añadiríamos, saludablemente."

A diferencia del ejercicio de cualquier otra garantía, ejercer el derecho a la reproducción involucra a una tercera persona, por lo que, en la responsabilidad, se incluye el máximo respeto para los derechos del menor.

Los derechos reproductivos parten del reconocimiento al derecho básico de todas las personas a decidir libre y responsablemente las cuestiones relativas a su reproducción y el derecho a alcanzar el más alto nivel de salud en la sexualidad y la reproducción.

ART. 4o. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El nivel más alto de salud, entendiendo ésta como lo señala la OMS, "define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". (La SALUD, según la definición de la OMS)

**Algunos Derechos Reproductivos son:**

1. A la autonomía y autodeterminación de nuestro cuerpo
2. A la vida
3. A la procreación
4. A la salud reproductiva
5. A obtener información especializada sobre el funcionamiento reproductivo de nuestro cuerpo
6. A que se respeten sus derechos como usuarias/os de los servicios de salud reproductiva
7. A los avances científicos en materia de reproducción
8. A adoptar decisiones sobre la reproducción, sin sufrir discriminación, coerción o violencia
9. A interrumpir un embarazo en los casos en que la ley lo permite
10. A la libertad de reunión y la participación política
11. A la libertad y a la seguridad de la persona

**TERMINANDO LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS:  
CÓMO GANAR EL DEBATE EN AMÉRICA LATINA**





## **TERMINANDO LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS: CÓMO GANAR EL DEBATE EN AMÉRICA LATINA**

*TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION*

*MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA*

### *ASPECTOS BÁSICOS*

#### ¿En qué consisten la prohibición y la guerra contra las drogas?

En teoría, cualquier actividad o producto puede ser prohibido por la ley. Específicamente, la actual prohibición de las drogas consiste en un sistema legal global, consolidado a través de los tratados de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 e incorporado a la legislación doméstica de más de 150 países. El sistema ordena sanciones criminales para la producción, suministro, posesión y consumo de ciertas sustancias psicoactivas, aunque las penalidades varían ampliamente entre los países.

El propósito declarado de esta prohibición es reducir la producción, suministro y consumo de drogas controladas para, en última instancia, crear una “sociedad libre de drogas” — o como lo expresaba la estrategia a 10 años del Programa para el Control de Drogas de las Naciones Unidas en 1998: Un mundo libre de drogas: ¡Podemos lograrlo! No hace falta decir que tal meta no se logró y que, en su lugar, este enfoque ha tenido un altísimo impacto negativo, con un consumo de drogas a nivel global que no ha hecho más que incrementarse y un creciente tráfico ilegal que ahora constituye uno de los mercados no regulados más grandes del planeta. La difundida criminalización y el castigo contra las personas que usan drogas implican también que la guerra contra las drogas es, en última instancia, una guerra contra las personas.

La prohibición actual de las drogas tiene sus orígenes en el llamado “Movimiento por la Templanza” de Estados Unidos que, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, llevó a la prohibición del alcohol desde 1920 y hasta 1933. Este experimento fracasó dramáticamente, y es bien sabido — en parte debido a las películas sobre Al Capone — que el régimen fue abolido porque resultaba costoso, contraproducente y porque generaba significativos daños en términos de salud y delincuencia. Como resultado de esta experiencia, emplear el término “prohibición” para describir la política actual en materia de drogas es una manera útil de destacar cuán similares son los problemas de la prohibición moderna y aquellos emanados del régimen que proscribió el alcohol.

Tras el fracaso de la prohibición del alcohol, grupos hasta entonces antagónicos — puritanos y estadounidenses de ascendencia alemana, italiana e irlandesa vs. agencias de gobierno — coincidieron en que las drogas que utilizaban las minorías raciales eran diferentes e inaceptables, al igual que quienes las consumían. Lo anterior, se tradujo en la adopción de actitudes y acciones abiertamente racistas contra grupos sociales específicos como los chinos que fumaban opio, los afroamericanos que consumían

cocaína y los mexicanos que fumaban marihuana. Tanto estos grupos como las drogas con las que se les asociaba fueron culpados de causar diversos males sociales, una historia que después se repetiría con los hippies y su consumo de drogas durante la década de 1960.

Ya en 1971, el presidente estadounidense Richard Nixon optó por describir dicha política como una “guerra contra las drogas” — una de las muchas metáforas militares empleadas por sucesivos gobiernos estadounidenses para referirse al tema — a fin de crear una retórica beligerante que le ayudara a obtener ventajas políticas a nivel doméstico. Fue una manera de fijar en la mente del público una imagen en la que tanto las drogas como las personas involucradas en su producción, suministro y consumo se erigían como los enemigos número uno de América. Y fue así también como se legitimó el uso de medidas extremas que de otro modo hubieran resultado inaceptables.

Pese a este enfoque prohibicionista — o más precisamente, debido a él — los problemas actuales relacionados a las drogas reflejan de manera muy similar las situaciones vividas durante la prohibición del alcohol, excepto que ahora incluyen muchas más drogas y un mercado ilegal inmensamente mayor y de alcance global, con su consiguiente rango de graves “consecuencias negativas no previstas” tal como han sido descritas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito.

Pero más allá de este reconocimiento hoy sabemos que semejante resultado era inevitable. Las dinámicas económicas básicas de prohibir una sustancia para la cual sigue existiendo una gran demanda son las mismas para el alcohol que para cualquier otra droga. Éstas impulsan el precio y los márgenes de ganancia disponible de modo que los delincuentes cuentan con suficientes incentivos para involucrarse en la industria y cubrir la demanda. Lo anterior, resulta en la obtención del mismo tipo de mercados ilícitos con el mismo tipo de problemas.

Finalmente, es importante comprender la distinción entre la prohibición como política — que impone un bloqueo absoluto de la producción, suministro y consumo de ciertas sustancias para el consumo no médico o el uso no científico — y la prohibición como herramienta de regulación. En un esquema de mercados regulados, ciertas drogas y actividades se volverían legales mientras otras permanecerían prohibidas; así, la prohibición no es más que una herramienta para controlar actividades como, por ejemplo, la venta a menores de edad y la compra fuera de los establecimientos autorizados. La prohibición como política, por el contrario, es una postura absolutista y su derogación abre la puerta para una amplia variedad de opciones regulatorias que pueden resultar mucho más eficaces. Tal vez por ello observamos que desde que el alcohol fue regulado legalmente en Estados Unidos no se han producido significativos llamados para reinstaurar su prohibición.

¿Por qué esta política fallida ha resistido tanto tiempo?

Pese al creciente consenso sobre el fracaso de la guerra contra las drogas, el debate en materia de políticas sigue siendo a menudo impulsado por intereses populistas, presiones geopolíticas y titulares de diarios sensacionalistas que nunca benefician un análisis racional.

En lugar de ser tratado como un tema social o de salud, el consumo de drogas es aún presentado como una amenaza inminente a nuestros hijos, a la seguridad nacional y al entramado moral de nuestras sociedades. De este modo, el modelo actual de prohibición — impulsado por la criminalización — se diseña e implementa como una respuesta de emergencia que permite, a menudo, el empleo de retóricas populistas como la “mano dura” contra la delincuencia, la corrupción y el terrorismo.

Lo que pasa a continuación es la perpetuación de una lógica circular autojustificatoria que sirve para apuntalar este enfoque; una en la cual los daños relacionados a la política prohibicionista — como el fortalecimiento del crimen organizado dedicado al tráfico de drogas, o las muertes producidas por el consumo de drogas contaminadas — son fusionados con los daños derivados del consumo con el único fin de reforzar la aparente amenaza de las “drogas”. Esto, a su vez, es empleado para justificar la continuación o intensificación de una guerra que es, en primera instancia, la causante de muchos de estos problemas.

La consecuencia es la creación de políticas que ignoran o suprimen de manera activa la crítica y la discusión científica; políticas completamente disociadas de las normas de salud pública y el desarrollo social que ignoran u omiten, entre otros, la evaluación basada en indicadores de salud y derechos humanos. Sin embargo, esta malinterpretación del problema y la renuencia a evaluar la efectividad de las respuestas, son el resultado de una serie de dinámicas políticas más amplias.

Muchos grupos de poder y sectores enteros han invertido un considerable capital político en “combatir a las drogas porque son peligrosas”. Esto con el fin de obtener réditos electorales derivados de asumir un enfoque “enérgico”, atractivo a ciertos segmentos del electorado, o de evitar ser acusados de “débiles frente a la amenaza de las drogas”. Igualmente, existe una inegable inversión financiera por parte de los sectores público y privado para crear, mantener y fortalecer la infraestructura en seguridad “necesaria” para lidiar con el problema de las drogas en nuestros países. De modo que la reforma de las políticas amenaza con perturbar el financiamiento y poder de numerosas entidades y grupos de interés que van desde el ejército y la policía hasta las compañías dedicadas a la construcción de cárceles y los sindicatos de custodios, por citar algunas.

El resultado es que, con más frecuencia de la que desearíamos, las prioridades de los gobiernos se tornan perversas y pierden relación con los intereses de los ciudadanos a los que se supone deben servir. De modo que las fallas de estas políticas a menudo no constituyen una preocupación primordial para quien las implementa, mientras éstas no socaven otros intereses de índole predominantemente político. Siendo esta la realidad, a nadie sorprende que lo último que buscan los “prohibicionistas” sea analizar científicamente la efectividad real del sistema.

Semejantes problemas a menudo se ven complicados por la falta de comprensión de los tomadores de decisión, el público en general y los medios de comunicación respecto a la existencia y viabilidad de adoptar políticas alternativas. De hecho, hasta hace relativamente poco, no existía una visión claramente expresada de cómo luciría un mundo postprohibición, particularmente en relación a la regulación legal de los mercados de drogas y sus potenciales beneficios. Sin un plan respecto a cómo gestionar un mundo en el que las drogas fueran legalmente reguladas, el debate tendía a estancarse sin posibilidades de avanzar más allá del punto de acuerdo original: “tenemos un problema”.

Igualmente importante es la difundida percepción que existe en muchos de nuestros países sobre la intrínseca inmoralidad del consumo de drogas. Como resultado de ello, los argumentos relativos a la eficacia de la política de drogas, tal como se aplican normalmente para otras áreas del quehacer estatal, no han tenido la tracción necesaria y el pragmatismo basado en evidencias ha sido con frecuencia reemplazado por la fanfarronería moral.

Finalmente, debemos poner todos estos elementos en un contexto global. Estados Unidos, principal promotor de la guerra contra las drogas, ha gastado un enorme capital diplomático, militar y económico para preservar este sistema; en parte con el fin de emplearlo como un instrumento para perseguir metas más amplias de política exterior y en otra para usarlo como excusa y justificación para la intervención en otros países. Al combinarse con el sistema de Naciones Unidas, específicamente diseñado para implementar y supervisar la prohibición, no es sorprendente que el enfoque punitivo de aplicación de la ley se haya arraigado e institucionalizado al punto de haberse vuelto prácticamente inmune al escrutinio.

La combinación de elementos hasta aquí descritos produjo que la guerra contra las drogas se percibiera como un componente inmutable del paisaje político antes que como una opción política entre un espectro de marcos legales y de alternativas posibles, muchos de los cuales, dicho sea de paso, ya existen para otras actividades y sustancias riesgosas. Pero las cosas están cambiando.

Se está generando un impulso. El cambio está empezando.

Este cambio ha sido impulsado, en parte, por el constatado fracaso estructural del enfoque actual y la manera asimétrica en que sus impactos se han difundido a nivel global (desde los Estados Unidos hasta Afganistán y más recientemente África Occidental tras la llegada del tráfico ilícito de cocaína). Lamentablemente, el factor que mejor parece explicar la reciente avidez por reforma es la crisis de seguridad que actualmente se vive en América Latina. Una crisis provocada por burdos intentos por reducir la “amenaza de las drogas” que a cambio crearon un peligro mayor: el fortalecimiento de los cárteles de la droga y el incremento en los niveles de violencia y corrupción que los acompañan.

Siendo América Latina una región eminentemente productora y de tránsito, la triste suerte que sobre ella recae responde tanto al enorme peso del consumo de drogas en Estados Unidos y Europa como al de las respuestas punitivas y los marcos legales que

les declaran la guerra — respuestas que, por cierto, fueron también diseñadas por mandato estadounidense y europeo.

Así pues, tanto la escalada mortal de la violencia en México como el impacto ambiental de la erradicación de cultivos en Colombia y la agudización del conflicto en América Central son, en parte, la consecuencia negativa no deseada de una prohibición importada que socava las ya frágiles instituciones democráticas a lo largo de la región y representa una amenaza a la estabilidad del Estado en ciertas jurisdicciones. No es casualidad que siete de los ocho países más violentos del mundo se ubiquen en la ruta de tráfico de la cocaína, que va de los Andes hasta Estados Unidos.

En pocas palabras, los costos de la guerra contra las drogas se han vuelto intolerables para América Latina. Pero esta crisis también ha creado oportunidades y ha abierto cierto espacio político para la exploración de alternativas, algo que hubiese sido impensable hace apenas un par de años. Este potencial de cambio se ha beneficiado también de la cada vez menor capacidad de Estados Unidos para imponer a otros países el enfoque de guerra contra las drogas debido, entre otras cosas, al creciente apoyo en favor de la legalización de la marihuana que se expresa dentro de sus propias fronteras y al relativo re-equilibrio de poder que se inclina en favor de América Latina.

Teniendo como escenario las arraigadas narrativas políticas e instituciones que fueron creadas para librar y perpetuar la guerra contra las drogas, el reto para materializar dichos cambios sigue siendo enorme. Sin embargo, los considerables impactos negativos de la prohibición ya han impulsado cambios telúricos en el debate — y cada vez más sobre las propias políticas — frecuentemente bajo el liderazgo latinoamericano. Este avance trascendental se ha logrado a través de los continuos y valientes esfuerzos de un conjunto de actores entre los que destacan ONG, líderes de opinión y tomadores de decisión que, dispuestos a desafiar el status quo, se han pronunciado con fuerza por la exploración de alternativas más justas y efectivas.

Sin embargo, queda mucho por hacer. Pues para muchas personas, incluyendo la mayoría de la opinión pública en América Latina, la idea de la reforma aún va en contra de la “lógica” y requieren ser convencidas respecto a los potenciales beneficios de la regulación legal. Y es que, contrario a lo que se piensa, regular significa ejercer un mayor control sobre los mercados de drogas mientras que prohibir significa renunciar a esta posibilidad.

## Las diferencias de opinión clave entre prohibicionistas y reformistas

Postura prohibicionista	Postura reformista
La prohibición impide que las personas consuman drogas.	El régimen internacional de fiscalización de drogas tiene escaso efecto disuasivo. Los niveles de consumo son mayormente determinados por factores culturales/sociales y el consumo problemático se determina mayormente por la desigualdad y un escaso bienestar.
La implementación de la prohibición impide que las personas produzcan, trafiquen y distribuyan drogas.	La aplicación de la ley simplemente redirige la producción, tránsito y suministro de drogas a nuevas áreas, orienta a los consumidores hacia nuevas drogas y/o encarece la droga premiando a los narcotraficantes con mayores utilidades.
La meta debe ser desligar a todas las personas del consumo de drogas ilegales.	Las personas siempre han consumido drogas y siempre lo harán. Por ello, las políticas deben reconocer esta realidad.
Todo consumo de drogas es problemático.	La mayor parte del consumo de drogas no es problemático. Así como la gran mayoría de las personas que beben alcohol no son alcohólicas, la proporción más grande de personas que usan drogas no son adictas.
Las instituciones estatales en América Latina son demasiado débiles para regular adecuadamente las drogas.	Siempre será preferible aspirar a cierto nivel de regulación a no tener ninguno, tal y como demuestra la regulación de drogas legales como el tabaco. Además, el poder de los cárteles contribuye a socavar aún más la estabilidad de las instituciones.
La regulación legal simplemente supondría que los cárteles harían cosas peores en lugar de traficar drogas.	La regulación legal contribuiría a eliminar una de las áreas de oportunidad más importantes para el crimen organizado, restándole poder a los cárteles. De hecho, los cárteles ya están involucrados en otras actividades criminales.
La prohibición protege a los niños.	La guerra contra las drogas no protege a los niños, por el contrario, los expone a riesgos en múltiples aspectos.
La regulación legal equivaldría a dar un peligroso salto al vacío.	Actualmente regulamos con éxito muchas actividades y sustancias riesgosas. Es posible aprender de otros casos así como de otros países que han regulado exitosamente distintos aspectos del mercado de distintas sustancias.

La regulación legal supondrá que empresas multinacionales motivadas por la ganancia tomen el control de las drogas y promuevan su consumo.	La regulación legal significa que el Estado retoma la posibilidad de decidir quién vende qué drogas, cuándo, dónde y a quién así como de impedir la publicidad y determinar los precios.
La prohibición protege la salud.	Muchos daños a la salud asociados con el consumo de drogas ilegales son causados o exacerbados por la ilegalidad de estas sustancias, no por las drogas mismas. El caso de la prohibición del alcohol es, en este sentido, paradigmático.
Los consumidores de drogas renuncian a sus derechos humanos.	Los derechos humanos de cualquier persona son irrenunciables e inalienables.
Cualquier avance hacia la reforma significa rendirse ante la delincuencia.	La regulación supone retomar el control de los mercados de drogas que la prohibición ha puesto en manos de los delincuentes.
La prohibición envía un fuerte mensaje moral: "el consumo de drogas es incorrecto e inaceptable".	La regulación es moralmente justificable porque salva vidas, protege a los más vulnerables y evita las injusticias y daños sociales del prohibicionismo.
El sistema ONU y el poder de E.U. hacen que la reforma sea imposible.	La reforma ya se está produciendo y América Latina la está liderando.
Las drogas son peligrosas y por eso son ilegales.	Las drogas son peligrosas. Por eso deben ser reguladas por el gobierno y no estar en manos de delincuentes.

## **ESTABLECIENDO PUNTOS EN COMÚN COMO BASE PARA EL DIÁLOGO Y EL DEBATE.**

### Propósito 1 Todos queremos proteger y mejorar la salud pública

#### **La prohibición crea daños de salud. La regulación ofrece protección.**

Este propósito también puede ser enmarcado, desde una perspectiva más reactiva, como "minimizar el consumo problemático de drogas y los daños relacionados a la salud, incluyendo las muertes relacionadas a drogas".

Aunque este concepto parece incontrovertible, en realidad desafía un principio central de las políticas actuales: que todo consumo de drogas es problemático. Tal aseveración ignora el hecho de que los consumidores problemáticos de drogas, definidos por la necesidad de una intervención sanitaria, social o penal, constituyen en realidad apenas una pequeña fracción de la población que usa drogas. La inmensa mayoría de los consumidores no causan daños significativos ni a sí mismos ni a terceros y, de hecho, afirmarían que obtienen beneficios de su consumo. Así, el uso de drogas debería constituir sólo una preocupación marginal para los gestores de políticas, concentrándose sólo en acciones para prevenir que éste avance hasta convertirse en consumo problemático. Usted puede emplear la distinción entre uso y abuso de alcohol para



ilustrar fácilmente este punto — aunque si la preocupación consiste en una oposición “moral” a toda sustancia intoxicante, este argumento puede no convencer a su audiencia.

Asegurar una provisión adecuada de apoyo y tratamiento a las personas que así lo requieren es otro elemento clave en el cual todos podemos estar de acuerdo. Es importante aclarar que la reforma de la política de drogas no desafía sino que complementa las medidas de salud pública más eficaces entre las que se incluye la prevención, el tratamiento y la reducción de riesgos y daños. La aplicación de medidas punitivas contra personas que consumen drogas, y la permisividad con la que actualmente dejamos que los criminales controlen el tráfico de drogas, incrementa los riesgos a la salud y crea obstáculos prácticos y políticos para responder efectivamente al uso problemático de sustancias.

Un enfoque integral basado en principios de salud pública y derechos humanos también contribuirá al desarrollo de estrategias gubernamentales que sirvan para enfrentar otros retos en el campo de las drogas. Estas estrategias incluyen la prevención o reducción del abuso de sustancias legales (incluyendo el alcohol, tabaco e inhalables), nuevas sustancias psicoactivas (los llamados “legal highs”), y el consumo creciente de estimulantes como el crack y la pasta base de cocaína o las metanfetaminas. Resaltar este punto le puede ayudar a arraigar el debate sobre la reforma en las inquietudes más inmediatas para la comunidad o el grupo político al que se dirige.

### **El consumo de drogas es primordialmente un tema de salud pública y social**

A menudo se plantea que las drogas constituyen primordialmente un tema de salud pública. Este es un punto útil a enfatizar porque resalta cuán anómala es la condición de las drogas prohibidas en el contexto de las políticas de salud más generales. Ello plantea las siguientes cuestiones:

- Si las drogas constituyen primordialmente un tema de salud ¿por qué la principal respuesta a este fenómeno proviene del campo de la justicia penal, empleando a la policía y las fuerzas armadas en lugar de recurrir a profesionales de la salud?
- ¿En qué otras áreas de la salud pública criminalizamos a los pacientes a quienes nos proponemos ayudar?

Las drogas constituyen un tema que atraviesa una serie de áreas del quehacer estatal, pero para las drogas ilegales el equilibrio se ha inclinado hasta el punto en que las consideraciones de salud pública se han visto marginalizadas por un enfoque excesivo de aplicación de la ley — tal como lo ha advertido la propia UNODC.

### **Todo consumo de drogas conlleva riesgos**

Aclarar este punto desde un inicio establece una distancia entre usted y cualquier idea preconcebida o estereotipo sobre la posición de los reformistas como “partidarios de las drogas”, “defensores” de las mismas o quienes afirman que el consumo de drogas no tiene riesgos. Ello también neutraliza muchos argumentos anti-reforma que giran en torno a hechos y anécdotas chocantes y horrorizantes sobre cuán peligroso es el

consumo de drogas. Dejarse arrastrar por debates sobre los riesgos relativos de las drogas a menudo actúa como una distracción respecto a temas más importantes, particularmente debido a que tales debates rara vez producen resultados útiles. Naturalmente, cada uno de los bandos presentará evidencias que apoyen su posición y la audiencia no se hará más sabia al presenciar este intercambio.

El hecho de que todo consumo de drogas involucre riesgos, no significa por cierto que todo consumo de drogas implique daño. Un riesgo implica simplemente una probabilidad de que ocurra un daño y, aunque esta probabilidad puede ser bastante reducida (particularmente cuando las personas conocen qué están consumiendo y cuentan con información adecuada) nunca equivale a cero.

Es más importante aclarar que el núcleo del argumento para regular efectivamente las drogas reside en la realidad de los riesgos que implican: necesitamos regular las drogas porque son riesgosas, no porque sean seguras. Y es que sin importar cuán riesgosas sean dichas sustancias, éstas siempre lo serán más cuando son producidas y vendidas por criminales. De modo que si una droga es relativamente segura, debería estar legalmente regulada y controlada. Y aunque no resulta tan obvio, si una droga es relativamente peligrosa, también debe ser legalmente regulada y controlada.

Propósito 2 Todos queremos reducir la delincuencia, la corrupción y la violencia relacionadas a fenómeno drogas

**La prohibición crea delincuencia y delincuentes — como sucedió durante la prohibición del alcohol.**

Este propósito es particularmente importante donde los temas que rodean la violencia relacionada al tráfico de drogas constituyen la preocupación dominante. Un tema clave a destacar, tal como se ha explorado anteriormente, es la distinción entre los daños relacionados al consumo de drogas y aquellos asociados a las políticas, las leyes y su implementación.

El propósito general incluye la minimización tanto de las actividades delictivas asociadas con la producción y suministro de drogas, como aquellas alteraciones del orden público relacionadas al consumo de drogas. Aunque ambos fenómenos están vinculados, existe una importante distinción entre las molestias al orden público causadas por la intoxicación (abrumadoramente originadas por el alcohol) y los problemas mucho más significativos provocados por la operación de mercados criminales. Estos mercados ilegales son creados o alimentados directamente por la guerra contra las drogas — a partir de la colisión entre estrictas prohibiciones y altos niveles de demanda combinados con las oportunidades económicas que ello genera para el emprendedurismo criminal.

Otro aspecto que ha resultado útil para convencer a tomadores de decisión es el argumento de que la regulación puede devolver control al Estado. Este control se expresa tanto a través de intervenciones directas como a través del manejo de información. Bajo un marco regulatorio legal, el Estado dispondrá de mucha mayor información en relación a la producción, distribución, consumo y dimensión real de los

mercados de drogas, algo que no posee en la actualidad. Esta mayor información y control presentan una oportunidad para abordar mejor los principales desafíos institucionales que enfrentan muchos países en América Latina: seguridad ciudadana, combate a la criminalidad organizada transnacional, prevención del delito, reforma policial y judicial, impunidad y desconfianza en las instituciones.

### Propósito 3 Todos queremos mejorar la seguridad y fomentar el desarrollo

#### **La Guerra contra las Drogas socava la seguridad y el desarrollo.**

Este propósito a menudo sigue naturalmente al anterior y es particularmente importante en los países productores y de tránsito, donde tanto la seguridad como el desarrollo se ven claramente socavados por el tráfico ilegal de drogas.

Particularmente en relación a la aplicación de las leyes de drogas (sobre todo aquellas diseñadas para contrarrestar a los cárteles y traficantes), el régimen de fiscalización es con frecuencia apoyado bajo el entendido que ayuda a proteger y mejorar la seguridad, tanto a nivel doméstico como internacional. Un elemento clave de la crítica a este enfoque es que, en realidad, consigue lo opuesto, pues la ilegalidad promueve activamente la inseguridad a múltiples niveles, desde la delincuencia callejera hasta los retos más complejos asociados al crimen organizado transnacional.

Por este motivo, es importante aclarar que las drogas per se no causan problemas de seguridad — lo hace el marco dentro del cual existen las políticas basadas en la prohibición. Ello queda ilustrado sencillamente al señalar que los mercados legales de drogas (por ejemplo, para alcohol, tabaco y medicinas recetadas legalmente incluyendo los opiáceos, los cannabinoides y los medicamentos para el dolor como la morfina) presentan escasos problemas de seguridad y violencia, si acaso alguno.

Ahora bien, en materia de desarrollo lo primero que debemos recalcar es que este concepto abarca un amplio rango de dimensiones — desarrollo económico, humano, social e internacional. Afortunadamente, en materia de política de drogas podemos no sólo identificar puntos comunes respecto al deseo de mejorar todos estos aspectos sino avanzar hacia una crítica más compleja donde demostramos que los enfoques punitivos de aplicación de la ley crean y perpetúan los daños que ya aceptamos queremos revertir. En este sentido, es posible trazar al menos una parte de dichos daños a la producción, tráfico y suministro ilegal de drogas.

### Propósito 4 Todos queremos proteger a los jóvenes y a las grupos poblacionales más vulnerables

#### **La guerra contra las drogas pone en peligro a los niños.**

El propósito de proteger a las personas jóvenes y vulnerables es uno sobre el cual no se producen mayores desacuerdos. De hecho, la retórica de la guerra contra las drogas a menudo se elabora sobre una narrativa de “juventud en peligro” y la necesidad de protegerla de las drogas y la delincuencia a ellas relacionada. El argumento clave a

presentar aquí es que la guerra contra las drogas, aún si sus intenciones son buenas, ha dado como resultado lo opuesto: ha incrementado los daños hacia los menores y los ha expuesto a riesgos en múltiples frentes.

De hecho, lejos de la caricatura en la que se presenta a los reformistas como gente que busca que las drogas estén al alcance de los menores en tiendas de golosinas (tal como a veces sugieren opositores menos escrupulosos), la regulación legal ofrece la oportunidad de controlar la disponibilidad de estas sustancias de maneras que resultan imposibles en un mercado criminal no regulado — incluyendo el establecimiento de restricciones por grupos de edad en contraposición a la realidad actualmente imperante donde “la única identificación que pide un traficante de drogas es un billete”. La regulación también hace mucho más fácil proporcionar a los jóvenes tratamientos basados en evidencias, servicios para la reducción de riesgos y daños y otras formas de apoyo como la educación honesta y no dogmática sobre los riesgos relacionados a drogas.

Igualmente, la protección de comunidades vulnerables es también una meta compartida que se puede alcanzar de manera más efectiva a través de la reforma. Bajo las políticas actuales, las comunidades vulnerables resultan desproporcionadamente afectadas por los efectos negativos del abuso de drogas y encuentran escasas oportunidades de superar estos impactos. También son desproporcionadamente afectadas por las consecuencias adversas de la fiscalización de sustancias, principalmente bajo la forma de criminalización, exclusión social, participación forzada en actividades criminales, encarcelamiento, extorsión y otros abusos a los derechos humanos. La regulación de los mercados de drogas crea una oportunidad para prevenir la creación e institucionalización de “vulnerabilidades adicionales” que contribuyan a socavar aún más la salud y el bienestar de grupos ya vulnerables y marginalizados.

#### Propósito 5 Todos queremos proteger los derechos humanos

### **La guerra contra las drogas deriva directa e indirectamente en abusos a los derechos humanos.**

Un análisis en términos de derechos humanos puede brindar las bases para una rigurosa crítica de las políticas actuales así como dar mucha luz sobre cómo deberían reformarse. Sin embargo, es importante aclarar que, aunque los DDHH están al centro de la discusión, no es un objetivo de la reforma el reivindicar el derecho a consumir drogas.

La marginalización histórica de los derechos humanos dentro del régimen internacional de fiscalización de drogas contrasta agudamente con el compromiso hacia los mismos expresado por todos los actores que participan en el debate — y que existe en el seno de las Naciones Unidas. De hecho, los derechos humanos apenas son mencionados en las tres convenciones de la ONU en materia de drogas.

Lo anterior ha contribuido a que las violaciones a los derechos se conviertan en cosa de rutina, ya sea en el tratamiento de los usuarios o como parte de las acciones para hacer cumplir las leyes de drogas. A nivel institucional, las acciones policiales y militares son

rara vez sometidas a un adecuado escrutinio, fiscalización o evaluación sistemática respecto a sus impactos en materia de derechos humanos.

Sin embargo, y a pesar del consenso inicial al que uno pueda llegar, es preciso comprender que los derechos humanos abarcan un amplio rango de temas y que a menudo resultará útil ser más específico. Así, usted puede concentrarse en un área de particular relevancia para su audiencia (como el derecho a la salud de las personas que consumen drogas o los derechos culturales de los pueblos indígenas que les dan un uso tradicional), o en una meta específica de políticas (como asegurar el cumplimiento de los derechos humanos en las acciones de aplicación de la ley o la evaluación de resultados con indicadores de derechos humanos).

Nuevamente reiteramos que el propósito de proteger los derechos de las personas que usan drogas es un tema fundamental — pero debe ser expresado cuidadosamente para evitar ser confundido con una invocación al derecho a consumir drogas.

Propósito 6 Todos queremos basar las políticas en evidencia sobre lo que funciona y produce el mejor balance costo-beneficio

**Al igual que la mayoría de las guerras, la guerra contra las drogas no está basada en evidencias ni tampoco demuestra ser costo-efectiva.**

El propósito de contar con políticas de drogas basadas en evidencia e indicadores de efectividad está en el núcleo de la discusión sobre la reforma y se involucra directamente con lo que debería ser la principal preocupación de los gestores de políticas: “¿qué medida da los mejores resultados?” Se trata de un punto clave a enfatizar en primer lugar porque nadie puede formular un argumento racional contra él, y en segundo porque extrae el debate de un territorio populista más emocional y lo lleva al análisis de la realidad del fracaso de la prohibición y el potencial beneficio de explorar alternativas.

Naturalmente, se producirán disputas sobre los datos y cómo éstos se interpretan y existirán discusiones sobre qué indicadores de efectividad deben priorizarse. No obstante, enfatizar la importancia de contar con evidencia sobre lo que realmente funciona es un componente clave de la reformulación de un intento por debatir el tema de manera racional/ científica, antes que en términos morales/ideológicos.

Ello no significa asumir una posición moralmente neutra. Al propugnar políticas basándose en su efectividad y, de esta manera, ayudar a alcanzar las metas que todos compartimos y que consideramos harán del mundo un lugar mejor, podemos mantener nuestra autoridad moral. Aunque nuevamente es importante recordar que el debate sobre la moralidad del consumo de drogas es un tema distinto al de ofrecer una respuesta moral en materia de políticas públicas que reconocen la realidad del consumo en la sociedad.

Otro propósito relacionado a la efectividad tiene que ver con el gasto y los costos de oportunidad que implica beneficiar una opción política sobre otra. De este modo, el hecho de que toda política debe ser costo-eficiente tiene un atractivo populista más

directo, tanto para los tomadores de decisión (que asignan presupuestos limitados) como para el público en general (que financia las acciones de dicha política a través de sus impuestos). Enfatizar este principio es también una manera útil de enfocar el debate en los resultados de las políticas y no en sus procesos (entendiendo, por ejemplo, que medir el número de redadas o incautaciones de drogas en realidad no nos dice si estamos incidiendo positivamente sobre la producción o el consumo). Debido a que las acciones de fiscalización de la oferta de drogas ofrecen un retorno muy magro respecto a la inversión — son inmensamente caras, ineficaces y generan mayores costos a la sociedad — el análisis económico es un territorio fértil para presentar argumentos pragmáticos en favor de la reforma.

Un último elemento lo constituye la necesidad de basar las políticas en la realidad y posibilitar su adaptación ante contextos y circunstancias cambiantes — algo que por cierto no ha sucedido con la guerra contra las drogas. La prohibición y sus estructuras legales siguen arraigadas en los principios puritanos orientados de promoción de abstinencia originados en el Movimiento por la Templanza de los Estados Unidos. Como resultado, este modelo ha permanecido dogmáticamente incólume pese al hecho de que el paisaje social ha cambiado diametralmente desde que se redactaron las convenciones sobre drogas de la ONU, hace más de 50 años. Los países de América Latina tienen actualmente la oportunidad de implementar políticas basadas en sus realidades y necesidades, lejos de las soluciones inefectivas del siglo pasado.

## *LOS BENEFICIOS DE TERMINAR LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS*

### Hablando sobre los beneficios de terminar la guerra contra las drogas

Existen diferentes maneras en las cuales puede abordar este desafío. Como una manera de enmarcar el argumento general de la reforma, puede resultar muy positivo describir una imagen inspiradora de un mundo — digamos, cinco años después de haber concluido esta guerra — en el cual la mayor parte de la demanda esté cubierta a través de canales de producción y suministro legalmente regulados. En esta visión del futuro, habrá una serie de dramáticos beneficios en relación a la situación actual. Habrán desaparecido la mayoría de los daños causados por la prohibición y se habrán abierto una serie de nuevas oportunidades.

Se puede señalar también que habría enormes beneficios para América Latina, incluso si la propia región no regula los mercados de drogas pero Estados Unidos y Europa sí lo hacen y, como resultado, trasladan su aprovisionamiento de drogas a productores legítimos. Ello es particularmente relevante al debatir con alguien que proviene de un país consumidor, o si los medios de prensa involucrados en el debate tienen un alcance internacional. Por ejemplo, voces de América Latina han jugado un papel positivo al respaldar los argumentos de quienes hicieron campaña por la legalización del cannabis en varios estados de Estados Unidos, afirmando que ello recortaría las ganancias de los cárteles mexicanos. Cualquier esfuerzo que impulse la reforma de las políticas en E.U. ayudará también a crear espacio para la reforma en América Latina.

Alternativamente, esta visión de más largo plazo puede entrar en el contexto de un proceso de cambio gradual en el transcurso de los próximos años, durante los cuales los beneficios se apreciarán de manera diferenciada en tanto se despliegue una variedad de reformas a lo largo de la región y el mundo.

### Reducir, mitigar o eliminar los costos de la guerra contra las drogas

En la medida en que los mercados criminales sean gradualmente reemplazados por mercados regulados desde el Estado, será posible reducir progresivamente las oportunidades para los especuladores criminales y los costos asociados a la ilegalidad que ya hemos descrito en la sección anterior. El grado, naturaleza y ritmo de las reformas específicas determinarán la amplitud de los beneficios y usted no debe pretender que la totalidad del tráfico ilegal desaparecerá. Pero en términos generales — fácilmente adaptables a sus requerimientos de involucramiento o creación de mensajes— la narrativa sobre los potenciales beneficios de terminar con la prohibición incluye:

- Menos delincuencia relacionada a las drogas y menos personas involucradas en ella.
- Menos violencia a todo nivel, incluyendo violencia entre las autoridades y los cárteles y entre cárteles rivales.
- Menos ganancias criminales disponibles para la corrupción y menores incentivos para corromper instituciones.
- Menos presión sobre el sistema de justicia penal, incluyendo una reducción de la población penitenciaria.
- Enormes ahorros financieros, especialmente procedentes de un menor gasto en los sectores de justicia penal y fuerzas armadas.
- Reducción en el lavado de dinero así como en las distorsiones económicas relacionadas.
- Mejoramiento de resultados de salud para las comunidades y consumidores.
- Menos estigma y discriminación contra las personas que usan drogas, los jóvenes y los grupos más pobres o marginalizados.
- Menos acciones de fiscalización en las que normalmente se violan derechos humanos.
- Mejoramiento de las condiciones medioambientales en la medida en que se reducen la producción no regulada de drogas y la erradicación de cultivos.

Estos beneficios pueden expandirse hacia una narrativa más detallada con ejemplos localizados o historias humanas pertinentes para su audiencia. Alternativamente, pueden

simplificarse en mensajes individuales más contundentes y de contenido positivo que puede adaptar a su audiencia.

Algunos ejemplos incluyen:

- En la medida en que se reduzca la violencia veremos comunidades más seguras para nuestros hijos.
- Se acabará la venta ilegal de drogas en la mayor parte de nuestra ciudad.
- Disminuirán las luchas de los cárteles por controlar territorios para traficar y vender drogas.
- Reducciones masivas en la corrupción detendrán la destrucción de nuestras instituciones.
- Contaremos con mejoras en términos de salud que nos beneficiarán a todos en el largo plazo.
- Ahorraremos miles de millones de dólares/pesos de los contribuyentes, mismos que podremos invertir de mejor manera.

#### Oportunidades creadas al terminar la guerra contra las drogas

Es importante resaltar que los beneficios de la reforma van más allá de simplemente reducir los costos de la guerra contra las drogas. Por ello, también es recomendable que recuerde a su audiencia que transitar a un mundo post-prohibición podría ayudar a:

- Reconstruir comunidades devastadas por la violencia de la guerra contra las drogas.
- Fortalecer las instituciones estatales y restaurar la confianza en ellas en la medida en que se reduce la corruptora influencia del dinero de los cárteles — esto en términos de Estado de derecho, derechos humanos, gobernabilidad y fiscalización.
- Basar nuestras políticas en evidencia de lo que sí funciona y no en ideología — enfocándonos en la utilización de métricas e indicadores reales de éxito como la reducción de los daños sanitarios y sociales y no en medidas de proceso como las incautaciones y los arrestos.
- Crear un importante “dividendo de paz” en tanto que los recursos gastados en la aplicación de leyes punitivas podrán ser redirigidos a otras áreas — ya sea al interior de la policía misma o para otros programas sociales, de salud o de fortalecimiento institucional y económico.
- Incrementar la disponibilidad de ingresos por impuestos a la producción y suministro de drogas, la mayoría de los cuales provendrían de mercados de cannabis regulados



legalmente, mismos que ya rinden cientos de millones de dólares a los gobiernos de E.U. y los Países Bajos.

- Aprovechar el beneficio potencial que la regulación puede traer gracias al traslado del consumo hacia drogas menos riesgosas o menos potentes.
- Basar las políticas de drogas en criterios de salud pública, brindando respuestas efectivas en materia de prevención, reducción de daños y tratamiento.
- Capacitar mejor a los gobiernos para abordar nuevos retos como el consumo de estimulantes de alto riesgo e “intoxicantes legales” así como para estimular conductas más seguras en entornos seguros y con productos más seguros.
- Aumentar el grado de libertad de la región para consolidarse como una coalición de países en favor de políticas más humanas y menos influenciadas por la presión y las dinámicas geopolíticas de E.U.
- Convertir a América Latina en un destino más atractivo para la inversión en negocios y turismo.

### Perdedores y ganadores

Otra manera de adaptar estos beneficios a audiencias específicas sería presentarlos en términos de ganadores y perdedores.

Así, los ganadores podrían incluir a:

- Padres y madres de familia con menores probabilidades de perder a sus hijos a manos de la violencia generada por la guerra contra las drogas y mayores posibilidades de ver el gasto en educación aumentar.
- Contribuyentes que ya no financian la violencia estatal contra los cárteles.
- Médicos y enfermeras, y los enfermos que éstos tratan, beneficiados por un aumento en los fondos destinados al sector salud.
- Empresas que verán una mayor inversión interna, menos extorsión y un terreno más equitativo para la competencia sin los actores desleales que operan financiados por el dinero procedente del crimen organizado.

Por su parte, los perdedores incluirían a:

- Los cárteles y vendedores de drogas.
- Políticos, funcionarios y banqueros corruptos.

- Empresas dedicadas a la construcción de infraestructura en seguridad (cárceles) en tanto la inversión se redigiría a la creación de otro tipo de servicios como hospitales y escuelas.
- Traficantes de armas que se aprovechan de la ilegalidad de los mercados para colocar sus productos.
- Agencias policíacas, militares y de seguridad dedicadas al combate a las drogas.
- Empleados del sector carcelario cuya necesidad sería significativamente disminuida.

### *HABLANDO SOBRE... DROGAS EN PARTICULAR, DERECHOS Y LIBERTADES*

#### **Hablando sobre alcohol y tabaco.**

Tratándose de las dos drogas legales más consumidas, las experiencias con el alcohol y el tabaco son inevitablemente un lugar común del debate sobre potenciales modelos de regulación legal para drogas actualmente ilegales. La enorme variedad de respuestas históricas y actuales respecto al alcohol y el tabaco crea retos y oportunidades para el debate pues tanto defensores como detractores de la reforma aprovecharán dichas experiencias para apoyar sus posturas.

Tanto el tabaco como el alcohol son a menudo mencionados como si no fueran drogas verdaderas o en ocasiones como si no fueran drogas en absoluto, lo que queda resaltado por la frase “alcohol y drogas”, en lugar de decir “alcohol y otras drogas”. Obviamente tanto el alcohol como el tabaco son poderosas sustancias psicoactivas asociadas con significativos riesgos para la salud.

Sin embargo, y por razones que no están relacionadas a la evaluación estricta de los riesgos reales de su consumo, tanto el tabaco como el alcohol son producidos, suministrados y consumidos legalmente<sup>35</sup> — aunque dentro de un marco regulatorio en el que se mantienen ciertas prohibiciones como por ejemplo, la producción de bebidas con contenido alcohólico superior a cierto porcentaje o la venta a menores de edad.

Para los defensores de la reforma, las políticas referidas al alcohol y el tabaco ofrecen invaluable lecciones para promover un debate más amplio sobre regulación, precisamente debido a que ambas sustancias han pasado por un amplio rango de posibilidades de control, desde la prohibición total hasta el establecimiento de mercados comerciales efectivamente libres de toda regulación.

Para quienes propugnan la prohibición, el punto de partida está en argumentar que los altos niveles de consumo de alcohol y tabaco son un resultado directo de su legalidad y el consumo de otras drogas podría elevarse a niveles similares si su suministro fuese regulado legalmente.

Los argumentos generales que usted puede plantear son los siguientes:

- La distinción entre drogas legales e ilegales no se basa en ningún criterio científico o de salud pública sino que es el resultado de la historia social y política de las naciones. Si el alcohol y el tabaco estuvieran clasificados en listado de drogas de la ONU, sin duda alguna estarían incluidos junto a las drogas más dañinas.
- Nadie está invocando la prohibición del alcohol y el tabaco, pues sabemos que entregar el 100% de estos mercados a los criminales sería un desastre — tal como lo demostró la prohibición del alcohol en E.U. Paradójicamente, eso es exactamente lo que hemos hecho con otras drogas.
- Usted puede argumentar que se trata de una inconsistencia fundamental de la ley, y que es injusto que algunas personas tengan libertad para consumir una droga mientras que otras son criminalizadas por usar otra de riesgo similar — aunque dicho argumento debe emplearse con mucho cuidado.

Quienes producen y suministran alcohol y tabaco ven a sus respectivos mercados desde una perspectiva comercial antes que a través del lente de la salud pública. Su principal motivación es generar las ganancias más altas posibles (primordialmente maximizando el consumo), relegando la salud a un segundo plano. No sorprende, entonces, que ambas industrias hayan luchado históricamente por minimizar la regulación del mercado. Tal como se discute a continuación, la situación en muchos países ha cambiado significativamente con el tabaco aunque desafortunadamente hemos hecho menos con el alcohol.

Argumentos generales a plantear respecto a la regulación del alcohol y el tabaco:

- El alcohol y el tabaco se encuentran en el extremo sobre-comercializado del espectro del control de drogas y ello es totalmente inadecuado debido a los daños que pueden causar. De hecho, los controles son tan permisivos en muchos países que estos productos se venden en tiendas de abarrotes y dulcerías, no cuentan con etiquetas informativas o, como sucede con los envases de alcohol, a menudo no muestran advertencias adecuadas sobre riesgos a la salud. Lo anterior, combinado con cientos de años de activa promoción de las ventas, explica por qué su consumo es tan elevado.
- Tanto para alcohol como para tabaco, los tomadores de decisión están actualmente intentando imponer óptimos marcos regulatorios a mercados comerciales legales que ya están bien establecidos y culturalmente arraigados. No es de extrañar que dicho intento se enfrente a una férrea resistencia por parte de grupos cabilderos provistos de ingentes recursos que han logrado derrotar con éxito numerosos intentos por mejorar la regulación.
- En contraste, las drogas actualmente ilegales ofrecen una página en blanco para reemplazar los mercados criminales con modelos estrictamente regulados; modelos

que desde el inicio se construyan en base a metas de salud pública y bienestar, evitando las limitaciones de las cuales adolece la regulación inadecuada del alcohol y el tabaco.

- Existen muchas drogas legales que no se encuentran tan ampliamente difundidas como el tabaco y el alcohol, como es el caso de los inhalables. La idea de que la legalidad constituye el único factor que impulsa los niveles de consumo, o que el consumo de las drogas legalizadas inevitablemente se elevará hasta igualar el del alcohol y tabaco es evidentemente equivocada.
- Es totalmente consistente invocar una mejor o mayor regulación para el caso del alcohol y el tabaco mientras se aboga por la regulación legal de drogas actualmente ilegales. Se trata de aplicar a todas las drogas los mismos principios de salud pública y reducción de daños centrados en evidencias y de desarrollar un óptimo nivel de regulación para cada una de ellas — lo cual, por ejemplo, significa que ninguna droga puede expendirse en tiendas de abarrotes o dulcerías.

### Tabaco

Pese a los altos riesgos que el consumo de tabaco representa (cerca de la mitad de los fumadores morirán prematuramente como resultado de su consumo), el bajo nivel de intoxicación creado por la nicotina no ha merecido la indignación moral que generó el enfoque prohibicionista sobre otras drogas. En este sentido, el tabaco ha asumido un papel singular en la sociedad — se trata de una forma de dependencia a una droga que resulta altamente visible, genera altos riesgos de daño crónico a la salud y, sin embargo, ha sido agresivamente comercializado en la mayor parte del mundo y es socialmente aceptable en la mayoría de los países.

No obstante, la carga de salud pública que el consumo de tabaco ha generado en varios países se encuentra detrás de una serie de respuestas regulatorias que, desde una perspectiva pragmática, buscan minimizar los riesgos asociados a su abuso. Existe actualmente un claro consenso respecto a los tipos de intervenciones y regulación de mercado que tienen probabilidades de producir mejores resultados. El Convenio Marco sobre Control del Tabaco (CMCT) auspiciado por la Organización Mundial de la Salud, ofrece un resumen de estas medidas:

- Prohibición de publicidad, promoción y auspicio del tabaco;
- Empaque y etiquetado regulados, conteniendo información sobre riesgos de salud;
- Prohibición del consumo en espacios públicos;
- Prohibición de la venta a menores;
- Impuestos y controles sobre el precio para disuadir su consumo;

- Apoyo a fuentes alternativas de ingreso económicamente viable para trabajadores, agricultores y vendedores de la industria del tabaco.

Contando con 168 países signatarios, incluyendo a todos los Estados de América Latina y el Caribe, el nivel de apoyo internacional para el CMCT es similar al de los tratados sobre drogas de las Naciones Unidas — los cuales, por supuesto apoyan un sistema paralelo para la prohibición absoluta de la mayoría de los mercados de drogas fuera del uso médico y científico.

Ahora bien, para argumentar a favor de una regulación legal más amplia que incluya también a las drogas que actualmente permanecen ilegales, los puntos clave a plantear son:

- El CMCT representa un poderoso consenso internacional que respalda un marco legal específicamente diseñado para producir una regulación efectiva del mercado de una droga no médica de alto riesgo; de modo que ya contamos con un modelo internacional legal y de políticas que resulta coherente y operativo para establecer precisamente el tipo de regulación que proponemos para otras drogas (de riesgo comparable o menor).
- El CMCT detalla la regulación cada vez más efectiva del tabaco que, combinada con educación en salud, ha reducido dramáticamente el consumo de tabaco y sus daños de salud relacionados. Esta reducción en el consumo destaca cuando se le compara con el enorme incremento en el uso y los daños asociados y los daños asociados a muchas drogas ilegales muchas drogas ilegales no reguladas durante el mismo período.
- Lo anterior demuestra cómo la educación en salud y una regulación legal sensata, empleando precisamente el tipo de controles sobre el producto e intervenciones de mercado que resultan imposibles bajo un régimen de prohibición, pueden reducir el consumo y los daños de una droga legal riesgosa sin criminalizar a los consumidores o imponer prohibiciones sobre la producción y el suministro.
- También muestra cómo es posible aprender de los fracasos de modelos de extrema comercialización y cómo es posible introducir una regulación más estricta. De modo que la idea de que “no hay vuelta atrás” luego de introducir un cambio en las políticas es totalmente falsa — lo mismo que la suposición de que la legalización producirá inevitablemente un modelo favorecedor a esa industria.

### ¿Qué hay del tráfico ilegal de tabaco?

Los prohibicionistas a menudo argumentan que la existencia de un tráfico ilegal paralelo de tabaco demuestra que los mercados legales son ineficientes para eliminar la criminalidad. Este es un argumento falaz, basado en pretender que los partidarios de la reforma sostenemos que el tráfico legal eliminará completamente o desplazará el tráfico ilegal. Nosotros no afirmamos tal cosa.

- En cambio, sí sostenemos que el tráfico ilegal se reducirá sustancialmente con el transcurso del tiempo. Esto es precisamente lo que vemos que ocurre con el tabaco, cuyo tráfico ilegal constituye entre el 5% y el 25% del mercado total en diferentes países. Un mercado donde el 75–95% del producto está legalmente regulado y paga impuestos, es claramente preferible a uno donde el 100% se encuentra en manos de criminales.
- La escala del mercado ilegal del tabaco es mayormente determinada por los niveles de tributación. En este sentido, hay un equilibrio por lograr entre la disuasión del consumo manteniendo los precios altos y la reducción de incentivos para el contrabando y la elaboración de cigarrillos adulterados que respondería a un precio relativamente bajo. No existen soluciones perfectas, pero debido a que el tabaco es legal y está regulado, los gobiernos pueden decidir e intervenir sobre los precios según sea pertinente. Ello resulta imposible con las drogas ilegales que se encuentran completamente sometidas a los caprichos de la oferta y la demanda en un mercado criminal no regulado.
- También es digno de mención que la mayor parte del tabaco de contrabando es, al menos, producido legalmente en un inicio.

### Alcohol

Al igual que el tabaco, el alcohol presenta ciertas diferencias clave respecto a otras drogas que requieren ser consideradas antes de transferir lecciones aprendidas sobre políticas y modelos regulatorios. A diferencia de muchas drogas, particularmente aquellas en forma de píldoras o polvo, el alcohol no sólo es consumido por sus efectos intoxicantes. Ha sido consumido históricamente por su valor calórico y ostenta una historia tan vieja como la civilización humana con un uso profundamente arraigado en un amplio rango de contextos sociales y culturales. Con cerca de 2 mil millones de consumidores en todo el mundo, la escala de consumo de alcohol y su penetración cultural global ayudan a explicar por qué su impacto negativo sobre la salud pública es superado sólo por el tabaco.

Existe un considerable cúmulo de investigaciones que analizan el amplio espectro de enfoques de políticas para controlar el alcohol que han sido probadas, incluyendo mercados libres no regulados, ventas con autorización, monopolios de Estado y prohibición. Pese a que aún no existe un instrumento de políticas sobre el alcohol equivalente al Convenio Marco para el Control del Tabaco, el “Informe sobre el Estado de las Políticas sobre Alcohol en el Mundo” de la Organización Mundial de la Salud propugna medidas similares para reducir los daños relacionados a esta sustancia.

### **Hablando sobre cannabis**

El cannabis es relativamente fácil de producir, requiere escaso procesamiento y figura entre las drogas menos riesgosas, al menos en términos relativos, de las que

actualmente se consumen (sean legales o ilegales). Se trata, por mucho, de la droga ilegal de más amplio uso estimándose en alrededor del 80% de todo el consumo de drogas ilegales a nivel mundial. El cannabis se encuentra también al centro del debate sobre la reforma de la política de drogas.

### El problema de la estrategia policial

La policía que debe hacer cumplir la prohibición del cannabis se enfrenta a un reto imposible de vencer. La aplicación de la interdicción, tanto del lado de la oferta como de la demanda, ha demostrado ser no sólo totalmente inútil sino activamente contraproducente.

Usted puede resaltar cómo el enfoque actual está:

- Mermando enormes recursos de los presupuestos policiales ya agobiados.
- Criminalizando y alienando a poblaciones clave (particularmente jóvenes) con quienes la policía debería estar buscando generar confianza y respeto.
- Alimentando un floreciente tráfico criminal que se caracteriza cada vez más por el tipo de violencia más comúnmente asociada con los mercados de heroína y cocaína.
- Brindando una “puerta de ingreso” a otras drogas más riesgosas al poner a los consumidores en contacto directo con vendedores criminales que suministran estas sustancias.

### Regulación del cannabis

El cannabis ha estado a la vanguardia de la experimentación bajo la forma de modelos de políticas que ahora brindan evidencias de casos emprendidos alrededor del mundo: desde las prohibiciones punitivas hasta los modelos de despenalización de la posesión, pasando por mercados regulados legales y cuasi-legales. En particular, los modelos de mercados regulados ofrecen invalorable lecciones.

## Regulación del cannabis en la práctica

### Los “coffee shops” de cannabis en los Países Bajos

Holanda ha contado *de facto* con un sistema de suministro y consumo legal de cannabis desde 1976, en un marco ordenado de venta y consumo en puntos de venta autorizados. Aunque en términos generales el sistema ha funcionado de manera muy efectiva, no es ningún secreto que también ha debido lidiar con las limitaciones del marco legal internacional – siendo la más obvia de todas el denominado problema de la “puerta trasera”. Y es que en Holanda no existe ni la producción ni el suministro legal para abastecer los denominados “coffee shops”, de modo que el cannabis que ahí se vende aún es adquirido en el mercado ilícito y, por lo tanto, permanece ligado a la criminalidad. Debido a que esta medida fue adoptada en solitario, Holanda ha enfrentado algunos problemas con el “turismo de drogas” (que impulsó la conversión de los “coffee shops” en algunas regiones en clubes “sólo para miembros”<sup>39</sup>).

### Clubes de cannabis en España

Los cientos de “clubes cannábicos” en España aprovecharon la ventaja de contar con una legislación que despenalizó el consumo y permitió cultivar hasta dos plantas de cannabis para consumo personal. La posesión de plantas autorizada para cada miembro es puesta a disposición del club y sus miembros, donde los organizadores de la asociación las cultivan y sirven para aprovisionar al club – que a su vez lo venden a sus integrantes a aproximadamente la mitad del precio que se cobra en el mercado criminal. Los clubes operan bajo la modalidad de venta sin fines de lucro. Al emplear las políticas de descriminalización para sortear la prohibición que pesa sobre la producción, los clubes españoles han demostrado cómo potencialmente se puede eliminar por completo la criminalidad asociada al



**Washington:** La Iniciativa 502 legalizó la posesión y el uso de hasta 28 gramos de marihuana para personas mayores de 21 años y establece la creación de un mercado legal basado en gran medida en el modelo de regulación estatal de bebidas alcohólicas. El modelo regulatorio permitirá la producción, procesamiento y comercialización de la marihuana a empresas privadas a través de un sistema de licencias expedidas por la agencia estatal de control de licores, y pondrá un impuesto del 25% a cada transacción de la cadena – el total impositivo no superando el 26% y los ingresos debiendo destinarse al fondo general estatal y a programas de prevención, investigación, educación y salud.

Cabe resaltar que este modelo no permite el auto-cultivo y no realiza modificaciones al sistema existente de regulación de la marihuana medicinal. Entre otras restricciones, estableció un límite legal de THC en la sangre (5ng/ml) para prevenir accidentes automovilísticos y posibilitó la realización de una evaluación costo-beneficio a cargo del Instituto de Salud Pública del estado. Mientras que

las provisiones de la ley eliminaron las penas por esta conducta desde el 6 de diciembre de 2012, Washington tiene hasta el 1 de diciembre de 2013 para promulgar las reglas del nuevo mercado. Para más información sobre la Iniciativa 502 consulte: [sos.wa.gov/\\_assets/elections/initiatives/i502.pdf](http://sos.wa.gov/_assets/elections/initiatives/i502.pdf).

**Colorado:** La Enmienda 64 legalizó el uso y la posesión de hasta 28 gramos de marihuana y el cultivo de hasta seis plantas de cannabis para adultos mayores de 21 años; por su parte, la autorización y regulación de la producción, distribución y venta de cannabis dependerá de la agencia estatal de impuestos – que ya regulaba el alcohol, el tabaco y la marihuana medicinal.

El modelo de Colorado permitirá la "integración vertical" de la industria, lo que significa que aquellas empresas que producen pueden ser las mismas que la distribuyen y/o comercializan. Durante el primer año, sólo las entidades de la industria medicinal podrán obtener licencias para cultivar, procesar, producir y vender cannabis y se requerirá que la legislatura estatal determine la carga impositiva final. El sistema regulatorio impone también un requisito de residencia estatal para obtener la licencia de cultivo y expendio aunque no para adquirir la sustancia. Si bien no prohíbe el mercadeo, estableció la obligatoriedad de un etiquetado especial – en el que se enuncien tanto riesgos y daños como contenidos y potencia – así como un empaquetado que no sea accesible a los niños. Las provisiones que eliminaron las penas por posesión y auto-cultivo entraron a vigor el 10 de diciembre de 2012 aunque el estado tuvo hasta el 1 de julio de 2013 para promulgar las reglas del nuevo mercado regulado. Para más información consultar: [bit.ly/18OEDEZ](http://bit.ly/18OEDEZ).

## Uruguay

En 2012, bajo el liderazgo del presidente José Mujica, el poder ejecutivo en Uruguay presentó al Congreso una propuesta de ley para regular legalmente el cannabis. Figurando como una más de una serie de acciones para mejorar la seguridad y la convivencia entre los uruguayos, la propuesta de Mujica fue la primera en que un gobierno nacional apoyaba formalmente una legislación para establecer la regulación legal del mercado de cannabis para fines no médicos ni científicos.

Los objetivos centrales de la ley fueron, desde el inicio, separar el mercado de cannabis de otros mercados de drogas, reducir los daños asociados a la prohibición de la sustancia ilegal más ampliamente consumida en el país y enfrentar más efectivamente los retos de salud pública asociados al abuso de pasta base de cocaína.

A diferencia de otras iniciativas, el proyecto uruguayo defiende un esquema regulatorio controlado por el Estado capaz de establecer controles efectivos sobre la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución del cannabis y sus derivados. De manera particular, la "Ley de Regulación y Control del Cannabis y sus Derivados", votada en la Cámara de representantes el 31 de julio de 2013, establece:

- El otorgamiento de permisos para la producción, el abastecimiento personal y la comercialización de cannabis psicoactivo para fines no médicos o científicos a través del Instituto Nacional de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA);
- Venta mensual de hasta 40gr de cannabis psicoactivo en puntos de venta autorizados (farmacias) a residentes uruguayos mayores de edad;
- La posibilidad de constituir "clubes de membresía" de entre 15 y 45 miembros donde se podrá plantar colectivamente hasta un máximo de 99 plantas cannabis psicoactivo;
- El derecho de los consumidores a crecer hasta 6 plantas al interior de sus hogares a fin de abastecer su consumo personal – que en ningún caso podrá superar los 480gr anuales;
- El acceso a cannabis medicinal previa autorización del Ministerio de Salud Pública;
- La producción de cáñamo para fines industriales – principalmente en la industria textil y del papel; y
- El fortalecimiento de servicios de educación y salud para prevenir, mitigar y/o tratar los daños a la salud producidos por el consumo problemático de cannabis.

De la misma manera, el mecanismo regulatorio mantiene sanciones para quien incumpla los términos estipulados por la ley – que oscilan entre los 20 meses y los 10 años de cárcel – y contempla la permanencia de ciertas prohibiciones como:

- El acceso al mercado legal de cannabis a los no residentes y los menores de edad;
- La realización de toda forma de publicidad;
- El consumo en espacios públicos protegidos; y
- La conducción de vehículos bajo el influjo de cannabis en cantidades superiores a las dictaminadas por la reglamentación secundaria;

Al igual que con el alcohol y el tabaco, estos experimentos han tenido éxitos y fracasos de los que podemos aprender. Al respecto, los puntos clave que usted puede presentar incluyen:

- La regulación legal del cannabis es una realidad en ascenso y, con cada vez más estados en E.U. liderando la lucha, el cambio global es inevitable.
- Podemos recurrir confiadamente a estas experiencias para demostrar la eficacia de algunas herramientas clave de la regulación que, a su vez, prueban que los temores alrededor de la regulación y el argumento de “saltar al vacío” están fuera de lugar.
- La evidencia muestra claramente lo equivocado que está el temor de que los avances hacia enfoques menos punitivos o hacia mercados de cannabis legalmente regulados conllevarán inevitablemente a una explosión en el consumo.
- Un marco que priorice la salud pública sobre la ganancia, y coloque estrictos controles sobre el mercadeo del producto, puede prevenir el riesgo de la sobre-comercialización. Los clubes cannábicos españoles y la propuesta de fuerte control estatal en Uruguay son dos ejemplos de modelos no-comerciales.
- La potencia cada vez mayor del cannabis en ocasiones es planteada como una objeción a su legalización y regulación. Pero la potencia del cannabis (como el contenido alcohólico de las bebidas) puede ser regulada mediante un régimen legal, con información sobre potencia y riesgos en el empaque — como hace la legislación holandesa que limita a 15% el contenido de THC del cannabis vendido en los coffe shops.
- La regulación legal de los mercados puede complementar una prevención efectiva.

### Opinión pública

Los niveles de apoyo hacia la descriminalización o legalización/regulación del cannabis se han incrementado sostenidamente en gran parte del mundo desarrollado. Esto es particularmente llamativo en E.U. donde el apoyo a la legalización llegó a constituir una mayoría en 2012 muy a pesar de un contexto de continua hostilidad política proveniente de ambos partidos. Éste es un precedente muy positivo para el movimiento reformista en su conjunto, pues resulta evidente que la exposición a un debate informado impulsa a la opinión pública a tomar distancia respecto a la prohibición y la invita a dirigirse hacia la reforma.

### Evitando las trampas respecto al cannabis

Existen trampas en relación a cómo el debate sobre cannabis ha sido manejado históricamente. Por ello, es necesario tomar precauciones al momento de abordar el tema.

### ¿Regular porque es seguro?

A veces se sostiene que el cannabis debe legalizarse “porque es seguro”. Éste no es un argumento útil dado que es manifiestamente erróneo. Como todas las drogas, el cannabis tiene sus riesgos, e incluso si estos son relativamente bajos en comparación a otras drogas, una minoría pequeña pero no insignificante de consumidores de cannabis experimentan problemas reales con esta sustancia (existen problemas particulares con personas con antecedentes de salud mental, consumidores adolescentes y algunos usuarios crónicos).

### ¿Regular porque es menos riesgoso que el alcohol y el tabaco?

A menudo se presenta un argumento similar sobre la necesidad de regular el cannabis debido a que es menos riesgoso que drogas legales como el alcohol y el tabaco. Aunque la observación respecto al riesgo relativo es correcta, y puede resultar útil para resaltar la inconsistencia e hipocresía de la ley (dada la frecuencia con que se escucha el argumento de que “las drogas son ilegales porque son peligrosas”), esta afirmación puede resultar problemática. No sólo porque puede ser utilizada para defender la eventual prohibición del alcohol y el tabaco sino también porque socava la idea de que las drogas deben ser reguladas debido a los riesgos que presentan.

### ¿Regular únicamente el cannabis? ¿Qué hay de las otras drogas?

Este punto plantea la cuestión de cuán distinto es el debate sobre legalización/regulación del cannabis respecto al debate más amplio sobre la regulación de otras drogas, incluyendo aquellas que son ciertamente más riesgosas. Dados los avances actuales a este respecto, a menudo habrá la necesidad de abordar el tema del cannabis de manera independiente; sin embargo, también puede resultar útil hacer reflexionar a la gente respecto a los alcances más amplios de la reforma — especialmente dado que actualmente existen más electores que apoyan sólo la legalización del cannabis pero no la de otras drogas.

### Debates sobre cannabis recreativo y de uso médico

El debate alrededor de las políticas y leyes respecto al consumo recreacional del cannabis a menudo queda enredado en discusiones paralelas sobre su uso médico (y también, aunque en menor medida, con el uso comercial/industrial de la planta de cáñamo). Debido a que los argumentos respecto a los usos recreativos y médicos de la planta son muy diferentes — y dado que la discusión sobre la pertinencia del uso de cannabis como medicina no es relevante para su perfil de riesgo en uso recreativo — por lo general no resulta útil confundir ambos temas o combinarlos. Existe un fuerte argumento que sostiene que las discusiones sobre el consumo recreacional de esta sustancia ha prevenido el acceso e investigación para uso médico, pero en términos generales sugeriríamos tratar de mantenerlos separados hasta donde sea posible — dejando el lado médico del debate a los expertos en el campo de la salud.

## Hablando sobre... coca, cocaína y crack

### El rango de productos de coca y cocaína

#### Hoja de coca

Se trata de la hoja de coca no procesada que puede ser consumida de distintas maneras, a saber: masticada (con un álcali como la ceniza de quinua), como infusión o en diversas otras formas ligeramente procesadas. Tiene un leve efecto estimulante (la hoja contiene < 1% de alcaloide de cocaína) con riesgos no registrados para la salud y algunos beneficios nutricionales y funcionales. El consumo de la hoja de coca tiene una larga historia de uso tradicional no problemático entre las poblaciones indígenas de la región andina.

#### Cocaína

El clorhidrato de cocaína es el extracto refinado de la hoja de coca que se elabora tanto legal (para usos médicos, procesada en E.U. a partir de la hoja de coca importada de los Andes) como ilegalmente (para usos no médicos con una producción mayormente concentrada en Bolivia, Colombia y Perú). Para incrementar las ganancias, la cocaína de origen ilegal es invariablemente adulterada con otras sustancias (incluyendo lidocaína, cafeína, anfetaminas y levamisol), así como con aditivos para aumentar su volumen<sup>41</sup>. De esta manera, su pureza varía ampliamente desde < 10% hasta > 80%. Por lo general se le inhala (pues en su forma original no se puede fumar aunque en ocasiones es consumida por inyección) y su consumo moderado/ocasional tiene un riesgo relativamente bajo. El uso frecuente, crónico o mediante inyección, por su parte, está asociado a una serie de riesgos potencialmente graves entre los que destacan la sobredosis y la dependencia.

#### Crack

*(Nota – la pasta base [ver a continuación] puede, en algunas regiones, ser referida como crack) – El crack es una preparación elaborada a partir de cocaína en polvo que, para completarse, emplea simples procedimientos de cocina que involucran calentar (“cocinar”) la cocaína, ya sea con bicarbonato de sodio o amonio, para crear “piedras” que se puedan fumar. Las “piedras” resultantes son consumidas de forma fumada con el objetivo de aumentar la velocidad del efecto y su intensidad (el efecto llega antes pero dura menos tiempo). Esta forma de consumo contrasta con la cocaína en polvo y sus daños presentan también diferencias importantes.*

Así pues, es más probable que el consumo de crack se relacione a patrones de consumo problemáticos o dependencia que la cocaína en polvo.

#### **Pasta base de cocaína**

También conocida como paco, bazuco o *crack* (*ver arriba*), la pasta base de cocaína o PBC es un residuo producido en una fase intermedia del procesamiento – ilícito y no regulado – de la hoja de coca en cocaína. Contiene base libre de cocaína así como químicos empleados en el procesamiento (queroseno, gasolina) y sustancias adulterantes como la cafeína que sirven para potenciar el efecto de la cocaína, aumentar su potencial adictivo y reducir el punto de ebullición para que resulte más fácil de fumar. Estos factores, en combinación con su precio relativamente bajo, han llevado rápidamente a que se le asocie con un consumo problemático dependiente entre ciertas poblaciones marginalizadas y de bajos ingresos. Al igual que el crack esta sustancia se fuma, aunque las impurezas y adulterantes que contiene contribuyen a incrementar los ya altos riesgos asociados con su consumo.

#### Argumentos a plantear:

- Ya existe una demanda considerable y establecida para la cocaína. Por lo tanto, debemos ser claros respecto al hecho de que esta demanda seguirá siendo abastecida ilegalmente si no encontramos alguna fuente regulada.
- A través de décadas de experiencia, sabemos que éste no es un mercado que puede ser eliminado a través de estrategias de aplicación de la ley. La producción y el tránsito simplemente son desplazados a otras áreas debido a la existencia de una gran demanda que incentiva la entrada de agentes criminales al mercado por la oportunidad de obtener enormes ganancias.
- Para los carteles que operan en América Latina la cocaína es aún la droga ilegal más rentable. Por lo tanto, colapsar o reducir el tráfico ilegal mediante cierta forma de mercado regulado tendría el efecto más dramático sobre la acción destructiva de los cárteles.

#### Algunas de las reflexiones clave serían:

- La regulación podría revertir la dinámica maximizadora del daño causada por el tráfico ilegal de drogas, que distorsiona el mercado y lo desvía hacia los productos más potentes y riesgosos (y rentables) como el crack y la pasta base. Ello podría lograrse incentivando la elaboración de preparaciones de cocaína menos riesgosas y más disponibles (por ejemplo, hoja de coca o productos derivados de la hoja de coca mínimamente procesados); imponiendo controles mucho más restrictivos sobre la cocaína en polvo y manteniendo una prohibición sobre la disponibilidad legal del crack o la pasta base (abordando a los consumidores a través de respuestas de tratamiento y reducción de daños).
- La producción de hoja de coca legalmente regulada (para consumo tradicional, al igual que como saborizante para comidas y bebidas, incluyendo la Coca-Cola y la

cocaína farmacéutica en países como E.U.) ya sucede en una escala significativa. Lo anterior demuestra cómo se pueden abordar los problemas de control de calidad y seguridad. Asumiendo esta realidad es posible suponer que la expansión de esta producción legal para usos no médicos no presentaría un reto regulatorio significativo.

- Si bien existen modelos bien establecidos para regular los mercados legales de cannabis y la provisión de opiáceos con fines médicos para consumidores dependientes (incluyendo la heroína inyectable), también podemos aprender lecciones valiosas de la experiencia internacional en la regulación de estimulantes. Ésta incluye la prescripción y/o adopción de modelos farmacéuticos para el caso de las anfetaminas, la regulación de las denominadas nuevas sustancias psicoactivas en Nueva Zelanda y la producción de estimulantes tradicionales elaborados a base de plantas, incluyendo la hoja de coca.
- Dado el carácter relativamente limitado de esta experiencia, es necesario abordar el tema con cautela — empezando con la regulación de productos de coca de baja potencia como caramelos y bebidas elaboradas con coca. Éstos podrían también potencialmente reemplazar una pequeña parte del (más riesgoso) mercado de la cocaína en polvo.
- El acceso regulado a la cocaína en polvo podría ser explorado bajo un modelo estrictamente controlado de ventas al menudeo (probablemente a través de farmacias), que involucre por ejemplo a compradores autorizados (identificados mediante la licencia de conducir, por ejemplo, donde los consumidores deben primero demostrar que comprenden los riesgos y saben cómo minimizarlos) y el racionamiento de las cantidades adquiridas para prevenir ventas secundarias. Ello requiere un modelo de monopolio del Estado, al menos inicialmente.
- Por su parte, el crack no estaría disponible para su venta directa aunque el acceso legal regulado a la cocaína en polvo supondría que determinados consumidores podrían fabricarlo de manera relativamente fácil o dentro de mercados informales entre consumidores (que podrían ser tolerados como una forma de reducción del daño).
- El paco o pasta base es un producto derivado de la prohibición y la producción ilegal. La disponibilidad de productos de cocaína menos riesgosos (u otros estimulantes) podría, cuando menos, ayudar a prevenir un mayor desarrollo de este mercado que conlleva grandes riesgos.
- El abordaje de consumidores problemáticos de cocaína, crack o paco debe basarse en evidencias y estar guiado por los principios de salud pública y reducción de daños — antes que en sanciones y criminalización que exacerbaban los problemas, crean obstáculos para la intervención y abonan a la carga de grupos marginalizados y vulnerables. Existe una base de evidencia limitada pero creciente sobre cómo desarrollar tales intervenciones de reducción de daños. También existe una serie de

programas que exploran la posibilidad de instaurar modelos de prescripción de sustitutos para consumidores de crack/pasta base como una forma de reducción de daños (incluyendo experimentos empleando cannabis y coca).

- Existe un rango considerable de desplazamiento entre estimulantes dependiendo de su precio relativo, calidad, efectos, disponibilidad y estatus legal. Tal como se ha sugerido antes, hacer más disponibles los productos menos riesgosos y menos disponibles los productos de mayor riesgo crea oportunidades para guiar los patrones de consumo en una dirección positiva en el largo plazo.
- El surgimiento de nuevas sustancias psicoactivas (NSP o “legal highs”) no controladas por las convenciones internacionales genera oportunidades para experimentar con modelos de regulación libres de las restricciones legales de orden superior. Existe cierta evidencia de que la aparición de estimulantes sintéticos ha llevado a la reducción del consumo de cocaína en lugares donde éstos se han popularizado. Es preciso reconocer, sin embargo, que en estos casos también existen riesgos debido a la falta de información sobre los daños asociados a estas drogas.

### **Hablando sobre... derechos y libertades**

Los derechos humanos y las libertades fundamentales siempre han sido un tema central del debate sobre la reforma de la política de drogas, incluso cuando en ocasiones los argumentos a favor de esta causa no hayan sido considerados cabalmente. Resulta particularmente importante que los argumentos sobre derechos humanos estén basados en sólidos razonamientos y que tomen en cuenta el contexto político y cultural del debate así como los valores y prioridades de su audiencia. Por ejemplo, existe una diferencia entre invocar el derecho legal a consumir drogas y resaltar cómo la criminalización de personas adultas que libremente eligen consumir infringe una serie de derechos legales internacionalmente reconocidos, incluyendo el derecho a la privacidad, a la salud, la cultura y a la libertad de creencias y prácticas — especialmente en relación al consumo de ciertas plantas.

Los argumentos sobre la libertad de las personas adultas y en capacidad de elegir sobre el consumo de sustancias psicoactivas son intelectualmente sólidos. El principio que apuntala la mayoría de la legislación moderna radica en que las personas adultas con capacidad de libre discernimiento deben tener la libertad de tomar parte en cualquier conducta que deseen, siempre y cuando no perjudiquen a terceros. De la misma manera, la conducta personal riesgosa o el daño auto-infligido, aunque constituya una preocupación legítima para los gobiernos, por lo general no debe ser incumbencia de la legislación penal.

No obstante, muchos derechos humanos y libertades no son absolutos — como el derecho a la privacidad y la libertad para manifestar la propia religión. Un Estado puede justificadamente transgredir estos derechos, por ejemplo, para proteger los derechos o la salud de otras personas. Sin embargo, tal intervención por parte del gobierno debe servir a un propósito legítimo y no imponer restricciones innecesarias para lograrlo. El Estado



es también en última instancia el responsable de garantizar el cumplimiento de dichas condiciones.

Sobre este tema, presentamos a continuación algunos de los argumentos a plantear:

- Las leyes sobre drogas que criminalizan o sancionan el consumo personal (o la posesión para consumo personal) están reñidas con la legislación concerniente a elecciones personales comparables que también involucran la toma de riesgos y el daño auto-inflingido por parte de adultos con capacidad de libre discernimiento — la práctica de deportes peligrosos, el sexo no protegido y el consumo de drogas legales como el alcohol, el tabaco y los solventes, por ejemplo. Estas actividades, a pesar de no ser sensatas y ser activamente desaconsejadas, no constituyen un delito.
- Existe aquí una importante distinción entre el “delito consensual” del consumo de droga que involucra tomar un riesgo personal y las leyes que criminalizan las acciones que perjudican directamente a otras personas como el robo, la violación o la agresión física.
- También pueden aplicarse argumentos sobre derechos humanos al tema de la producción y venta de drogas aunque, desde luego, es necesario presentarlos cuidadosamente. Se puede hablar, por ejemplo, del derecho a un estándar de vida adecuado para agricultores de bajos ingresos que cultivan la hoja de coca o bien del derecho a la privacidad en relación a un mini agricultor o el auto-cultivo de unas cuantas plantas. Una vez más la pregunta es si de verdad no existen medios menos restrictivos para alcanzar esta meta que el régimen de fiscalización. Y sobre todo, si los medios han resultado manifiestamente inútiles para lograr el fin declarado al cabo de un plazo sustancial ¿puede acaso justificarse la transgresión de los derechos?

**INVERTIR PARA TRANSFORMAR. LA JUVENTUD  
COMO PROTAGONISTA DEL DESARROLLO**



## INVERTIR PARA TRANSFORMAR. LA JUVENTUD COMO PROTAGONISTA DEL DESARROLLO.

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Organización Iberoamericana de Juventud  
Instituto Mexicano de la Juventud  
Organización Internacional del Trabajo*

### UN CASO PARTICULAR: INVERSIÓN EN JUVENTUD EN MÉXICO

#### Situación de las y los jóvenes en México<sup>45</sup>

Para 2014 se alcanzó la cifra de 119,7 millones de mexicanos, de los cuales 38,2 millones son jóvenes de entre 12 y 29 años; esto representa una tercera parte de la población mexicana (31,9%). Para 2020 se estima que dicha proporción será de 30,5%, momento a partir del cual se reducirá de manera constante hasta alcanzar 24,4% en 2050. La reducción de la proporción de la población joven tendrá distintos efectos, siendo uno de los principales el cierre de la ventana de oportunidad demográfica.<sup>46</sup>

Actualmente, por cada persona económicamente dependiente hay dos personas no dependientes. El escenario que proyecta el Consejo Nacional de Población sugiere que se seguirá observando este comportamiento durante los próximos cinco años, por lo tanto es fundamental generar estrategias gubernamentales que potencien las habilidades y cualidades de la población joven para aprovechar, de manera óptima, esta ventaja demográfica.

Para hacerlo realidad, México debe impulsar y fortalecer entre otros: la inversión en educación, la capacitación laboral y la creación de fuentes de trabajo decente para las y los jóvenes. Además, la incorporación de la población joven al desarrollo del país requiere garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y evitar situaciones como la reproducción intergeneracional de la pobreza, escenarios de mayor inseguridad y la falta de cohesión social.

Una de las principales barreras que enfrenta la población juvenil en el desarrollo de su vida es la pobreza. En México, se estima que el 45,5% de la población enfrenta algún tipo de pobreza, mientras que, de manera particular, el 44,9% del grupo de 12 a 29 años enfrenta esta situación<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Proyecciones poblacionales efectuadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México.

<sup>46</sup> En esta situación, la población en edad económicamente no dependiente es mayor que la población económicamente dependiente. Los cálculos que aquí se muestran sobre el bono demográfico son con base en el rango de edad de 14 a 65 años, para estimar la población económicamente no dependiente.

<sup>47</sup> Calculado por la DIEJ-Imjuve a partir de la base de datos construida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para generar el Informe de Pobreza en México (2012). Dicha base se conformó a partir del Módulo de Condiciones Sociales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (MCS-ENIGH) del INEGI.

De las personas que presentan algún nivel de pobreza, 9,8% se encuentra en pobreza extrema; en población joven, este porcentaje alcanza el 9,4%. Derivado de lo anterior, es necesario atender de manera prioritaria a los 3,5 millones de jóvenes que viven en situación de pobreza extrema mediante acciones que propicien positivamente la ruptura de los circuitos de pobreza generacionales. Un primer paso es identificar la ubicación geográfica de estos jóvenes. En 2012, los estados de Chiapas (75,3%), Guerrero (70,2%) y Puebla (63,0%) registraron los niveles más altos de pobreza en jóvenes de 12 a 29 años; en cambio en Nuevo León (22,9%), Coahuila (26,1%) y Sonora (27,3%) se registraron las menores proporciones de jóvenes en esta situación.

Las principales carencias que enfrenta la población juvenil, en términos de pobreza, son en relación al ejercicio de sus derechos sociales: siete de cada 10 presentan carencia por acceso a seguridad social; tres de cada 10, carencia de acceso a servicios de salud y 15,3% se encuentra en rezago educativo. Esta situación representa un obstáculo importante para el desarrollo del país, pues se trata de personas que inician su vida laboral y su proceso hacia la autonomía.

Porcentaje, número y carencias promedio por indicador de pobreza en la población joven de 12 a 29 años, México 2012

Indicadores	Porcentaje	Millones de personas	Carencias promedio
	2012	2012	2012
<b>Pobreza</b>			
Población en situación de pobreza	44.9	16.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	35.5	13.1	2.1
Población en situación de pobreza extrema	9.4	3.5	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	32.0	11.8	1.9
Población vulnerable por ingresos	5.3	2.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	17.8	6.6	0.0
<b>Privación social</b>			
Población con al menos una carencia social	76.9	28.5	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	25.6	9.5	3.6
Indicadores de carencia social	15.3	5.7	3.3
<b>Rezago educativo</b>			
Carencia por acceso a los servicios de salud	25.6	9.5	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	68.4	25.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	14.7	5.5	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.5	8.0	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.1	8.9	2.9
<b>Bienestar</b>			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	18.3	6.8	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	50.2	18.6	2.2

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012

Entre 2010 y 2012 se registraron avances, aunque marginales. Por ejemplo, 500.000 jóvenes dejaron la condición de pobreza extrema y el número de carencias promedio también disminuyó; aunque la mitad de la población de 12 a 29 años todavía vive en hogares con ingreso per cápita inferior al valor de la línea de bienestar<sup>48</sup>, y uno de cada

<sup>48</sup> La línea de bienestar equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. La línea de bienestar mínima equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.

cinco reside en hogares con ingreso per cápita inferior al valor de la línea de bienestar mínimo, es decir, el ingreso de estos hogares resulta insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria.

El reto de la política social ante este panorama de pobreza juvenil es enorme. No sólo se trata de dimensionar la cantidad de jóvenes y su distribución geográfica, también implica comprender que la condición social de pobreza es familiar. Lograr la ruptura generacional de reproducción de la pobreza es crucial para impactar en los niveles de vida de la población juvenil y conseguir que estos resultados sean permanentes.

La población joven ha marcado tendencias y transiciones culturales, económicas y sociales, tanto en nuestra sociedad como en muchas otras latitudes.

Los cambios ya están aquí y las y los jóvenes los personalizan con mayor elocuencia en comparación con el resto de la población, y son ellos también quienes representan los principales desafíos para el Estado y la sociedad mexicana, debido a que: a) apenas un poco más de la mitad de las y los jóvenes mexicanos (56%) está recibiendo educación media superior, en contraste con el 84% logrado, en promedio, por los países de la OCDE, como requisitos de calificación para el trabajo actual y para desempeñarse como ciudadanos<sup>49</sup>; b) la mayoría de estos jóvenes encuentra difícil incorporarse al mercado laboral: por ejemplo, siete de cada 10 consigue su primer empleo a través de redes informales, preferentemente amigos o familiares<sup>50</sup>, y c) 53,2% de los desempleados en México tiene entre 14 y 29 años<sup>51</sup>.

No obstante estas desventajas educativas y socioeconómicas, son las y los jóvenes quienes están avanzado más que el resto de la población en otras dinámicas; por ejemplo, en el acceso y manejo sofisticado de las tecnologías de la información y comunicación, así como en las nuevas posibilidades de participación social y cultural.

Para que una sociedad se califique como igualitaria, no sólo se requiere garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas, sino generar acciones afirmativas para que las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados tengan un acceso efectivo a las mismas oportunidades de desarrollo económico y social respecto del resto de la población.

Uno de estos grupos lo representan las y los jóvenes, quienes por motivos de apariencia, inexperiencia o formas de pensar y actuar son discriminados y excluidos de diferentes oportunidades laborales, educativas o culturales. Por ello, el Estado debe implementar acciones específicas que impulsen en materia de educación, empleo, salud, participación social, prevención, que todas las personas jóvenes gocen de sus derechos sin obstáculos.

---

<sup>49</sup> OCDE (2013). Education at a Glance 2013. Indicadores y anexos. Tabla C1.1a Consultado desde : <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2013-indicatorsandannexes.htm#ChapterC>

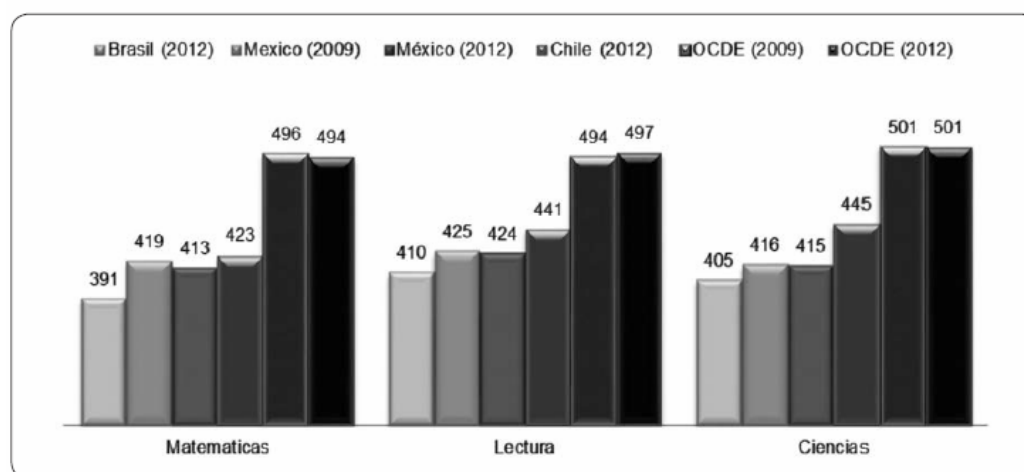
<sup>50</sup> Imjuve (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos

<sup>51</sup> INEGI. ENOE 4° Trimestre de 2013.

## Educación

La inversión en educación es uno de los mecanismos más importantes con los que el gobierno cuenta para potenciar las capacidades y habilidades de las y los jóvenes. De la educación de las niñas, niños y jóvenes, depende en gran medida el nivel de desarrollo que México puede alcanzar en el futuro.

Resultados de la prueba Pisa para México, 2009 y 2012



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos de los reportes de los resultados de la prueba PISA<sup>34</sup>.

En el período de 2000 a 2012, se redujeron las tasas de analfabetismo, el rezago educativo y las tasas de deserción en el nivel básico y medio superior<sup>52</sup>. No obstante, los resultados del Informe 2012 del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) contrastan con lo anterior. En ellos, se ubica a los estudiantes mexicanos en el lugar 53 de 65 de los países evaluados que forman parte de la OCDE<sup>53</sup>, lo que señala que a nivel internacional México presenta un deficiente aprovechamiento escolar.

Con base en la ENVAJ 2012<sup>54</sup>, la mayoría de las personas jóvenes estudia el nivel básico, seguido por la población que se encuentra en el nivel medio superior (30,8%). Sin embargo, la trayectoria educativa de la población joven se ve notablemente truncada cuando estos llegan al nivel de educación superior, pues únicamente el 15% ha estudiado al menos un semestre de este nivel. De este modo, es preciso establecer mecanismos y acciones que permitan incrementar el acceso a todos los niveles educativos, pero, sobre todo, al nivel superior.

<sup>52</sup> SEP. Sistema Nacional de Indicadores Educativos, Consultado en <http://bit.ly/1rm6lnQ>.

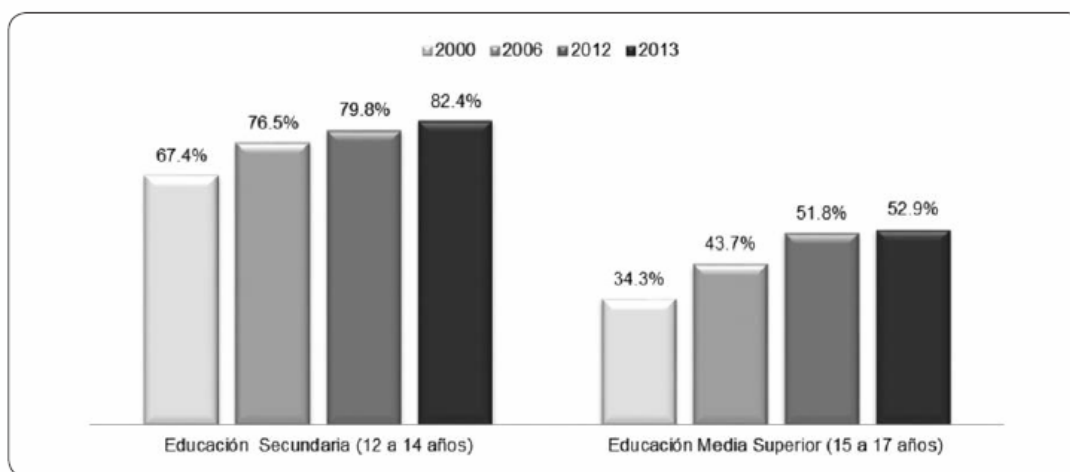
<sup>53</sup> Promediando los lugares obtenidos en Matemáticas, Lectura y Ciencias. Los datos pueden ser consultados en: <http://bit.ly/1cSKOcS>.

<sup>54</sup> Imjuve (2012) Encuesta Nacional de Valores en Juventud, 2012. Base de datos.

Al revisar el histórico de la tasa neta de escolarización, entendida como el porcentaje de jóvenes que, dada su edad, asisten al nivel educativo que les corresponde, se observa una tendencia positiva del año 2000 a la fecha, incrementando en 15 puntos porcentuales en el nivel básico y 18,6 en el nivel medio superior. No obstante, uno de cada dos jóvenes entre 15 y 17 años, que debería asistir a algún bachillerato o escuela tecnológica, no lo hace.

En la actualidad, las y los jóvenes mexicanos poseen un mayor nivel de escolaridad con respecto a la generación de sus padres. Hoy, tres de cada 10 tienen educación media superior, mientras que en la generación de sus padres la razón era de sólo uno de cada 10. Sin embargo, este avance educativo no se ha visto reflejado en la movilidad ascendente de estatus socioeconómico. Al considerar el nivel de ingreso de las personas, se observa que en el primer quintil (parte inferior de la distribución de ingresos), seis de cada 10 personas se mantienen en la misma posición en la que se encontraban sus padres, o tan sólo han subido al segundo quintil de la distribución<sup>55</sup>.

Histórico tasa neta de escolarización. México 2000-2013



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos de los reportes de indicadores educativos, SEP<sup>37</sup>.

## Transición escuela-trabajo

Las y los jóvenes mexicanos esperan obtener de la educación un buen trabajo (53,5%), acompañado de un considerable desarrollo profesional (17,6%), poder generar los recursos monetarios que les permitan salir adelante (9,3%) y, en su mayoría, consideran que no tendrán problemas para conseguir un empleo una vez que concluyan sus estudios (48,8%).

No obstante, la inserción de las y los jóvenes en el mercado laboral no es tan simple, e implica grandes retos tanto a nivel institucional como individual. Una primera tarea es conocer la concordancia que hay entre los programas de estudio y las habilidades requeridas en el mercado laboral.

<sup>55</sup> CEEY, (2013), Informe de movilidad social en México 2013. Imagina tu futuro. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.



Otro gran reto sobre este aspecto es la conexión que existe entre lo que las y los jóvenes estudian y el desempeño laboral que tienen. Para mejorar las condiciones en las cuales la población joven se incorpora al mercado de trabajo, debe existir un vínculo entre lo que esta población aprende en el salón de clases y el trabajo que va a desempeñar. Ello contribuiría a incrementar la eficiencia y productividad laboral de este grupo de población. Sin embargo, la situación actual se encuentra lejos de dicho objetivo: sólo entre el 20% y el 25% de la población joven que labora, percibe que existe una correspondencia entre su nivel de escolaridad y el trabajo que realiza<sup>56</sup>.

## **Empleo**

Históricamente, la tasa de desocupación entre jóvenes ha sido mayor a la que corresponde al resto de la población. Esta situación refleja la disparidad de oportunidades para la población que se incorpora a la PEA. Para el cuarto trimestre de 2013, la tasa de desocupación en población abierta se ubicó en 4,6%, mientras que para la población de entre 14 y 29 años fue de 7,7%, siendo mayor para las mujeres (8,8%) que para los hombres (7,0%)<sup>57</sup>.

También se observa que contar con estudios de nivel medio superior y superior no garantiza la inserción laboral. La evidencia muestra que el mercado laboral genera mayor número de plazas para jóvenes con educación básica en comparación con el número de empleos generados para jóvenes con mayor nivel de estudios. Cabe añadir que las posiciones que ocupan las personas jóvenes con menor nivel educativo, suelen proporcionar remuneraciones salariales más bajas y menores prestaciones laborales.

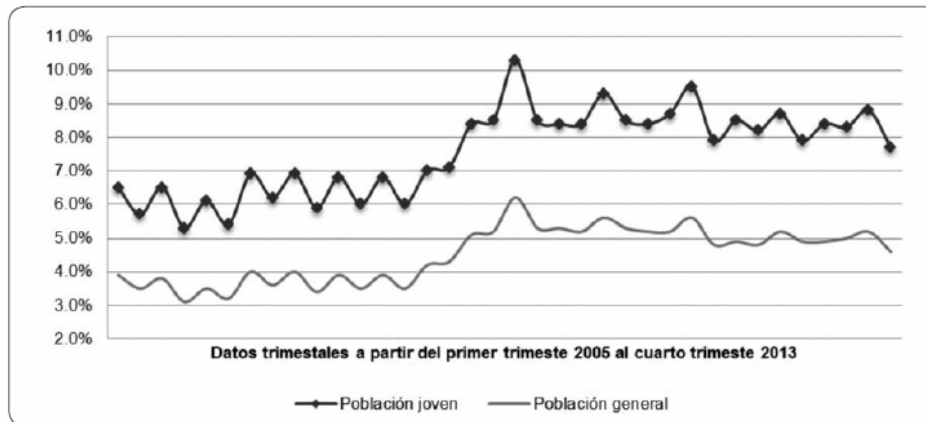
El ingreso tiene un papel preponderante para acceder a los satisfactores esenciales. De acuerdo con la medición de pobreza 2012 del Coneval, uno de cada dos jóvenes de 12 a 29 años no contaba con los ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes básicos alimentarios y no alimentarios (18,6 millones de personas); asimismo, 18,3% de las y los jóvenes no tiene ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria (6,8 millones de personas). De hecho, en 2012, el ingreso corriente total per cápita de esta población fue de 3098 pesos al mes y, desagregando por sexo, se observa que resultó ligeramente mayor para los hombres (3240 pesos) que para las mujeres (2955 pesos). La mayor proporción del ingreso total proviene del ingreso laboral (81%) y una menor por transferencias (10,2%).

---

<sup>56</sup> INEGI (2009). Módulo de capacitación y empleo (MECE).

<sup>57</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Datos históricos (1er Trimestre 2005 al 4º trimestre, 2013).

Gráfico III.3. Histórico de la Tasa de Desocupación en población joven y población general, México, 2005 a 2013



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos históricos de la ENOE.

También, el acceso a la seguridad social es menor para la población joven (31,6%) que para el total (38,8%). Por sexo, el acceso es similar entre hombres jóvenes (31,4%) y mujeres jóvenes (31,8%). Sin embargo, se observa una brecha desfavorable para las mujeres cuando se considera a la población juvenil que forma parte de la PEA, así como aquella población de jóvenes que se encuentra laborando. Esta brecha se invierte al considerar a la población de jóvenes que no forman parte de la PEA.

En la medida en que se garantice el acceso a la educación y se facilite la transición de la escuela al primer empleo, se espera reducir la proporción de jóvenes que se encuentren sin estudiar, sin trabajar y sin recibir capacitación laboral. Esta proporción, en 2012, alcanzó el 18,9% de los jóvenes de entre 14 y 29 años. Al analizar el problema por sexo, encontramos que por cada joven hombre que no estudia y no trabaja hay tres mujeres.

### Inversión social: un marco de análisis

El crecimiento de la economía, la creación de empleo y el mejoramiento de los salarios son condiciones indispensables, pero no suficientes, para superar pobrezas. Con frecuencia los beneficios del crecimiento no llegan a los sectores que las viven o llegan en menor medida y con menor calidad que al resto de la población. El Estado tiene una responsabilidad ineludible en impulsar activas políticas de desarrollo social tanto sectoriales (educación, salud, previsión social, justicia, vivienda y equipamiento urbano) como específicas de alivio y superación de la pobreza.

La denominación de políticas y programas de inversión social tienen como objetivo proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades) las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida. Por lo tanto, se trata de una perspectiva ligada indisolublemente a las condiciones reales de vida de la población, sobre todo de aquella que no cuenta con las mejores circunstancias para su subsistencia y desarrollo.

Las políticas y programas de inversión social representan, aparentemente, un nicho acotado de la política social y de superación de la pobreza. No obstante, se trata de un

campo de acción fundamental que tiene repercusiones directas sobre los procesos de integración-exclusión social y el logro de mayor igualdad de oportunidades y de mayor ciudadanía.

En la década del noventa hubo cambios importantes en el enfoque de la superación de la pobreza que se expresó en más recursos, nuevas instituciones y programas, modalidades de gestión descentralizadas y participativas las políticas y programas y con mayor injerencia de la sociedad civil, y la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos, por nombrar algunos cambios. Entre estos cambios destacan:

- Priorización de políticas y programas de inversión social sobre los asistenciales. El énfasis se ha puesto en expandir capacidades de las personas y sectores pobres, y en abrir oportunidades para que se inserten en mejores condiciones en la economía y sociedad.
- Nuevos programas que abordan una mayor diversidad de temas y destinatarios, y nuevas instituciones que apoyan y coordinan los programas y otras acciones de política.
- Innovación en modalidades de gestión y de asignación de recursos, en las que sobresalen una intensificación de los vínculos de servicios públicos: organizaciones privadas en la ejecución de los programas, la creación de diversos fondos concursables y nuevas modalidades de asignación de recursos.
- Profundización en el proceso de descentralización en las dimensiones política, administrativa, técnica y de asignación de recursos, donde de una manera sostenida los municipios han ido tomando bajo su cargo el desarrollo social, y en los que los gobiernos regionales tienen atribuciones para decidir sobre una parte –minoritaria, pero creciente– de los recursos que les llegan.
- Distintas iniciativas orientadas a lograr una mejor coordinación de Secretarías o Ministerios de servicios públicos en sus acciones en el ámbito social, en particular el de superación de la pobreza.

El tema central no es sólo más recursos, más programas, más intentos de coordinación institucional, más instituciones, sino que se plasma en el cómo se ejecutan las políticas y los programas.

#### Inversión social en jóvenes: monto global y distribución sectorial

Actualmente en América Latina se ha comenzado a hablar del desbalance etario del bienestar y la pobreza –es decir, la sobrerrepresentación de los niños y jóvenes en la pobreza en comparación con otros grupos de edad–<sup>58</sup>, aunque la preocupación por el desbalance estaba ya presente a inicios del año 2000. En aquel momento, se planteaba que los logros económicos cosechados en la primera mitad de la década de los noventa se traducían en una reducción importante de la proporción de personas que estaba viviendo en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza pero que los resultados que describían al promedio de toda la población no daban cuenta de lo que

---

<sup>58</sup> Cecilia Rossel, El desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina, CEPAL, UNICEF, 2013.

estaba ocurriendo en distintos grupos etarios ocultos en ese promedio. Esta situación interpeló a los sistemas de protección social de algunos países y derivó en el impulso de nuevas políticas para dar respuesta a las urgencias que los datos mostraban, entre las que destacaron especialmente los programas de transferencias monetarias.

La preocupación por el sesgo o desbalance etario del bienestar y la pobreza está estrechamente vinculada con el debate sobre el lugar que la infancia y la juventud tienen para los sistemas de protección social. Es razonable esperar que si la incidencia de la pobreza por ingresos de los hogares es más alta entre los niños y jóvenes que entre el resto de la población o que otros grupos específicos, esto guarde relación directa, al menos en algún punto, con la efectividad de las políticas y su capacidad para proveer bienestar a distintos subgrupos de la sociedad. En última instancia, el sesgo por edad refleja la orientación etaria de los sistemas de protección social y las opciones que los países hacen para proteger más y mejor a un subconjunto de la población frente a otros.

**Cuadro III.2. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y su relación con la inversión en jóvenes. México, 2001-2011 (dólares)**

Año	Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) en millones de dólares*	Inversión en jóvenes en millones de dólares*	% del PEF que representa la inversión en jóvenes	Δ% del total de la inversión en juventud con respecto al año anterior
2001	219,938	19,859	9.0%	NA
2002	231,648	21,915	9.5%	10.4%
2003	208,093	20,100	9.7%	-8.3%
2004	194,283	18,757	9.7%	-6.7%
2005	207,772	19,010	9.1%	1.3%
2006	232,577	20,896	9.0%	9.9%
2007	248,141	21,007	8.5%	0.5%
2008	268,351	21,563	8.0%	2.6%
2009	242,210	17,726	7.3%	-17.8%
2010	254,497	18,982	7.5%	7.1%
2011	277,492	20,278	7.3%	6.8%
2012	257,035	18,496	7.2%	-8.8%

\* Banco de México (<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/>), tipos de cambio y resultados históricos de las subastas Serie histórica diaria del tipo de cambio peso-dólar, se utiliza la mediana del mes calculada por los autores con base en el registro histórico. Fecha de consulta: 18/08/2014 10:15:14

\* Deflatación a dólares constante base 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Índices de Precios al Consumidor (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/IndicePrecios/>). Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus componentes. Fecha de consulta: 18/08/2014 11:03:09  
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, publicaciones del Diario Oficial de la Federación

Siguiendo este argumento de Rossel, hemos reconstruido, a partir del análisis del presupuesto a nivel nacional, una serie de indicios sobre el peso específico que la inversión en jóvenes tiene en México y cómo éste se refleja en la asignación de recursos económicos a proyectos y procesos particulares.

Es importante aclarar que la denominación “inversión en jóvenes” se refiere a una aproximación de aquellos rubros que en el formato agregado del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es posible rastrear como “susceptibles” para jóvenes.

De esta manera, los programas alineados como “inversión en jóvenes”, son:

- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (ramo 33).
- Fondo de aportaciones para la educación tecnológica.
- Erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena, cuya denominación a partir de 2011 cambió a erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.
- Reasignaciones al propio Instituto Mexicano de la Juventud.
- Reasignaciones a través del programas de deporte hacia acciones estímulo a la juventud, apoyo al fortalecimiento de las instancias locales y municipales de juventud.
- Ampliación especiales para la reforma a la educación secundaria y primaria, aplicado sólo en 2008.
- Ampliación presupuestal para la expansión de la oferta educativa en educación media superior a partir de 2008.
- Ampliación del programa de becas de educación media superior a partir de 2008.
- Ampliación para la generación del programa: reinserción académica de los jóvenes integrantes de bandas y pandillas, dato por demás curioso, programa aplicado sólo en 2009.
- Ampliación para el programa para el fortalecimiento del servicio de la educación telesecundaria.
- Ampliación para el programa becas de apoyo a la educación básica a madres jóvenes y jóvenes embarazadas, con asignaciones presupuestales específicas a partir de 2012. El programa como tal existe desde 2004, así como el programa nacional de lectura.
- Bajo el gran abanico del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable, se encuentran acciones como educación agropecuaria, programas de desarrollo de capacidades: becas e educación indígena; apoyo a incubadoras de negocios para jóvenes; programa para jóvenes emprendedores rurales; el fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (para mujeres y jóvenes); el programa educativo rural.
- Programa para la integración laboral con perspectiva de género y grupos vulnerables.
- Consejo de Menores, sistema de justicia para menores de edad.
- Transferencias para becas para instructores comunitarios.
- Promoción y difusión de los derechos de las madres jóvenes y jóvenes embarazadas.
- Programa de becas para jóvenes no beneficiados por otros programas.
- Programa de becas a jóvenes migrantes mexicanos.
- Comisión Nacional de la niñez, adolescencia y familia.
- Presupuesto para mujeres y la igualdad de género, cuyo nombre cambió a partir de 2010 a igualdad entre mujeres y hombres.
- Fondo para la consolidación de las universidades públicas estatales y con apoyo solidario.
- Fondo para la consolidación de las universidades interculturales.
- Recursos para atención a grupos vulnerable.

- Erogaciones para el desarrollo integral de los jóvenes, anexo específico en el PEF a partir de 2010.
- Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes anexo específico en el PEF a partir de 2012.

Lo que este ejercicio inicial y muy experimental permite visualizar es la mínima cantidad de recursos que se destinan específicamente para jóvenes. Si somos coherentes con el discurso de jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo y con la viabilidad del país en el futuro, si la inversión no se destina con más eficacia hacia jóvenes, estos datos son más que elocuentes respecto a la disociación entre la acción y el discurso.

Este gran panorama de la organización del presupuesto a través de este primer listado de fondos y programas nos permite advertir que el grueso de las acciones destinadas a jóvenes tienen que ver con la educación: en formato de becas, subsidios a jóvenes embarazadas, incentivos a la instrucción indígena, rural, básica, telesecundaria, media superior y superior.

Por tanto la imagen que soporta el presupuesto y la gama de programas rastreables en el este documento (PEF) es la del joven estudiante, o bien el becario permanente, sin vínculo real con el trabajo o con transiciones laborales trucas, en la que escenarios de emancipación, participación, salud, ciudadanía, e incluso pobreza salen por completo del umbral programático presupuesto.

A continuación presentamos un recuento adicional de programas que se mencionan en diferentes apartados del Presupuesto de Egresos de la Federación, que no tienen etiquetado presupuesto pero que van dirigidos a jóvenes:

**Cuadro III.3. Listado de programas del PEF para jóvenes sin asignaciones presupuestales directas**

<b>Secretaría de Educación Pública</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa nacional de becas y financiamiento</li><li>• Programa nacional de becas a la excelencia y el aprovechamiento escolar</li><li>• Becas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas (solo tiene asignación presupuestal directa en 2012)</li><li>• Programa educativo rural (con asignación presupuesto a partir de 2006)</li><li>• Programa nacional de lectura (solo tiene asignación presupuestal directa en 2012)</li><li>• Modelo comunitario de educación inicial y básica para población mestiza</li><li>• Programa para el fortalecimiento a la telesecundaria</li><li>• Programa de becas de apoyo a la práctica intensiva y al servicio social para estudiantes de séptimo y octavo semestres de escuelas normales públicas</li><li>• Becas para realizar estudios de posgrado</li></ul>
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa de servicio social comunitario</li><li>• Programa jóvenes por México (vigente de 2003 a 2007)</li><li>• Jóvenes con oportunidades</li></ul>
<b>Secretaría de Economía</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Incubadoras de negocios para jóvenes</li></ul>
<b>Secretaría de la Reforma Agraria</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Fondo de tierras y joven emprendedor rural</li></ul>
<b>Secretaría de Salud</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Programas de atención a infancia y adolescencia</li></ul>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación, publicaciones del Diario Oficial de la Federación

### Algunas claves para el debate

Si regresamos al debate inicial sobre el concepto de inversión social y la idea del desbalance etario del bienestar, hay al menos cuatro problemas críticos centrales que han dificultado la puesta en práctica de las orientaciones y objetivos de la política de superación de la pobreza y los jóvenes:

- La falta de debate y reflexión concretos sobre los principios orientadores de las políticas de juventud y de superación de la pobreza. Se ha trabajado con conceptos y definiciones demasiados generales y no se ha debatido lo suficiente sobre el significado de conceptos claves como inversión social, expansión de capacidades, participación social juvenil, apertura de oportunidades, equidad, emancipación, ciudadanía e integración social.
- Los instrumentos de política que se han elaborado, en los que sobresalen los programas, han respondido sólo parcialmente a las prioridades definidas. Los programas plantean “expandir capacidades”, pero adoptan una perspectiva en la cual el peso de lo que se ofrece continúa estando en suplir carencias. Se habla de buscar soluciones integrales, pero se segmenta la problemática por área, segmento etario o por institución ofertante, por lo que las intervenciones se yuxtaponen y tienen dificultades para articularse, con lo que las respuestas terminan siendo parciales. Se

busca promover la participación juvenil, pero ésta es discontinua en el tiempo, se limita a aspectos instrumentales y sólo fortalece algunas capacidades de gestión.

- Existen diseños coherentes y fundamentados de los programas (que definen objetivos, líneas de acción, procedimientos, actividades, tiempos, mecanismos, etc.). No obstante, estos diseños suelen tener algunos problemas: i) son rígidos, estandarizados y predefinidos, y priorizan el logro de productos más que de los efectos e impacto esperados, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local; ii) los niveles regional y local no participan casi en la formulación del diseño de los programas y existen pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos, y iii) el diseño del programa no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera la implementación.

Como consecuencia de estas y otras situaciones, la política y los programas para jóvenes no responden con pertinencia a la diversidad y naturaleza cambiante de las situaciones y condiciones de vida de la población juvenil en los distintos países.

Podemos incluso afirmar que los resultados que obtiene un programa dependen centralmente del estilo de trabajo de los agentes que intervienen en la ejecución a nivel local, en particular de aquellos que entran en contacto directo con los jóvenes.

Los desafíos apuntan a cambios necesarios que no tienen que ver con el qué se hace y con qué recursos, preocupación tradicional de la política pública y siempre importante, sino que con el cómo se concibe, diseña y gestiona esta política.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: INICIATIVAS SECTORIALES DESTACADAS**

### Formando capacidades – iniciativas del ámbito educativo

El diseño y la ejecución de los diferentes programas de educación en la mayoría de los países de Iberoamérica están orientados a la superación de la pobreza por medio de la prevención de la deserción escolar y la retención de las y los jóvenes en el sistema educativo, del mejoramiento de las competencias profesionales de ellos y de la reinserción educacional. Son quienes completan la secundaria los que tienen más altas probabilidades de poder salir del umbral de la pobreza (CEPAL, 2008). Esto, por lo demás, implica que la conclusión de la educación primaria no sea un factor suficiente para superar la pobreza. De hecho, para poder acceder a empleos cuya remuneración asegure una renta suficiente para lograr el mínimo bienestar, las y los jóvenes deben acumular entre 11 y 12 años de estudio (CEPAL, 2008). En América Latina, hacia 2012, cerca del 91,3% de las y los jóvenes de entre 15 y 19 años han completado la primaria y un 56,5% de las y los jóvenes de entre 20 y 24 años ha completado la secundaria (CEPALSTAT, en base a tabulaciones especiales de encuestas de hogares).



Existen diferentes planes nacionales que apuntan a la continuación de estudios y a la inserción laboral de la población juvenil. Casos como el de Argentina, por ejemplo, que en diciembre de 2012 aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016, que contempla entre sus objetivos ampliar y mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso en el sistema educativo, fortalecer las trayectorias escolares mejorando las condiciones para la enseñanza y aprendizaje, y así también la gestión institucional ampliando las estrategias para jóvenes escolarizados y no escolarizados.

México presenta el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, con el cual busca asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, y que también pretende fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo del país. Asimismo, este programa tiene el afán de asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, e impulsar la educación científica y tecnológica, siendo entendida como un elemento indispensable para la transformación del país en una sociedad del conocimiento. En último lugar, fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas, y la promoción y difusión del arte y la cultura como recursos formativos privilegiados a fin de lograr una educación lo más integral posible.

En sintonía con la educación integral de las personas, El Salvador cuenta con el Plan Nacional de Educación 2021, que tiene por objetivo la formación integral de todas las personas, lograr la escolaridad de 11 grados en toda la población (esto es, en otras palabras, completar la educación secundaria alta), capacitar técnica y tecnológicamente a las personas y desarrollar materias en ciencia y tecnología para el bienestar de la sociedad.

Y así, varios de los programas y planes nacionales que presentan los países se estructuran bajo ejes similares en concordancia con la finalización de los estudios secundarios, de la incorporación y culminación de la educación terciaria, de la inserción laboral y, en consecuencia, de lograr en el mejor de los casos la superación de la pobreza accediendo a un mayor bienestar económico y social. En este sentido, los principales programas y proyectos registrados son clasificados en las siguientes categorías según sean los objetivos y las estrategias o actividades de su diseño e implementación. A continuación, serán descritos los principales ejes bajo los cuáles actúan las políticas, programas y proyectos sociales en educación.

### **Prevención y disminución de la deserción escolar**

Muchos y muchas jóvenes de la región abandonan la escuela llegada la secundaria, sea por razones económicas o problemas relacionados con la oferta o falta de establecimientos (CEPAL, 2002). Las razones económicas corresponden, fundamentalmente, a la falta de recursos del hogar para enfrentar los gastos que demandan la asistencia a la escuela y la posibilidad que significa que las y los jóvenes puedan salir a trabajar recibiendo remuneraciones que les permitan acceder a un mayor

bienestar. En el caso de las mujeres de nivel socioeconómico bajo, por ejemplo, desde muy pequeñas deben dedicarse a diferentes labores domésticas y maternas, sin poder asistir a los establecimientos educacionales (CEPAL, 2011: 63). Otros problemas relacionados con el abandono o la inasistencia a los centros educacionales se deben a la escasa oferta o la falta de establecimientos, que se condicen con la inexistencia de escuelas o su lejanía y dificultades para el acceso a ellas, entre las principales razones.

Argentina, por ejemplo, implementa actualmente el “Programa Nacional de Inclusión Educativa”, ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en vigencia desde el año 2004, con el cual busca la reinserción, permanencia y egreso de niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años por medio de la implementación de políticas pedagógicas e institucionales.

Colombia, por otro lado, desarrolla el programa “Familias en Acción” en 2002, impulsado por el Ministerio de Educación Nacional, para evitar la deserción escolar de las y los niños y jóvenes de 7 a 17 años. A través de la entrega de subsidios condicionados a la asistencia regular de las y los niños y jóvenes a las escuelas, la planificación vigente busca reducir en un 5% la deserción escolar y alcanzar coberturas universales de educación básica primaria y secundaria. Hasta el 2009, este programa ha cubierto 1.417.473 estudiantes de primaria, y 1.504.147 de secundaria, que representan al 6,37% de la población total del país para ese año.

Costa Rica, con el programa “Transporte Estudiantil” del Ministerio de Educación Pública, busca que las y los jóvenes asistan a sus escuelas por medio de transportes seguros y confiables, a fin de evitar la deserción escolar.

Haití, por su parte, a través del financiamiento y ejecución de la Embajada de España en el país, la Oficina Técnica de Cooperación (AECID) y el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP) creó, en el año 2009, un proyecto educativo a fin de mejorar el acceso a la educación y la oferta educativa en el municipio de Marigot, por medio de la construcción de una escuela fundamental y centro de apoyo pedagógico que asegure formación continua tanto a estudiantes como profesores y aumentar, finalmente, la tasa de escolarización en este lugar.

El caso de México, con el programa “Escuelas de Tiempo Completo”, de la Subsecretaría de Educación Pública (SEP), busca mejorar los resultados educativos, fortalecer el desarrollo del currículo, fomentar la equidad, y atender las dificultades y necesidades educativas de todas y todos los alumnos que asisten a alguna de las escuelas situadas en los 405 municipios que cubre la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa Nacional para la Prevención del Delito.

En 2004, el Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela ejecutó el programa “Liceo Bolivariano: adolescencia y juventud para el desarrollo endógeno y soberano” a fin de garantizar el acceso, la permanencia y la continuidad de las y los jóvenes en el sistema educacional, optimizando, en cierta forma, la retención escolar. Una vez iniciado el piloto de este programa, fueron creados 236 Liceos Bolivarianos distribuidos en 190 municipios que representan, aproximadamente, el 56,72% de la población nacional.

Estas medidas responden, sistemáticamente, a las diversas preocupaciones que tienen los países por superar la pobreza desde la continuidad educativa y la inserción en el campo laboral una vez terminados los estudios básicos. No obstante, suponen o dejan de lado factores exógenos que podrían, de una u otra forma, desincentivar la asistencia regular a clases y la retención escolar. Es un gran avance contar con transporte gratuito para acercar a las y los jóvenes a sus escuelas o con apoyo psicopedagógico para incentivar la permanencia. Sin embargo, muchas veces la deserción escolar no se produce por una única razón, sino más bien por un conjunto de ellas. La falta de ingresos en el hogar, los entornos sociales delictivos, la maternidad temprana, son algunas de las razones que, a veces, desestimulan la permanencia en los establecimientos educacionales o la no llegada a ellos y que, no necesariamente, se trabajan desde un mismo programa educacional.

### **Inclusión al mercado de trabajo**

En general, los programas buscan lograr una incorporación al mercado del trabajo menos desventajosa y, además, evitar que la inserción a éste se produzca a corta edad. El mercado del trabajo se presenta como un escenario complicado al cual es difícil acceder. De hecho, el tránsito tradicional desde los estudios hacia el trabajo se ha vuelto un camino con múltiples obstáculos, caracterizado por inserciones laborales intermitentes, altas tasas de desempleo, empleos desprotegidos, abandonos escolares transitorios, y períodos de dedicación simultánea al estudio y al trabajo (Bucheli, 2006).

Argentina, por ejemplo, contó, desde 2008 hasta 2011, con el “Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes”, impulsado por el Ministerio de Educación, que tenía como objetivo contribuir a la mejora de las capacidades de acceso al mercado laboral promoviendo la finalización de la educación secundaria en conjunto con la capacitación laboral en jóvenes que tengan entre 18 y 29 años que no estudien ni trabajen.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social en Bolivia, con el programa “Mi primer empleo digno”, busca incrementar el desarrollo de habilidades en jóvenes de bajos ingresos para que puedan encontrar y mantener un empleo formal. El programa trabaja con jóvenes de 18 a 24 años, que pertenezcan a los quintiles más bajos de la población urbana y periurbana, además de que hayan completado su segundo año de secundaria. La cobertura de esta estrategia se enfoca en cuatro ciudades de Bolivia: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

Otro es el caso de Chile, con programas como “Técnicos para Chile” del Ministerio de Educación, que busca contribuir, desde 2008, a la oferta de técnicos de nivel superior entre los 25 y 34 años, de calidad y con conocimientos pertinentes para el desarrollo económico del país. La actividad principal de este programa es entregar, a los 860 técnicos seleccionados de un total de 2870 postulantes, pasantías para ser realizadas en el extranjero y la reinserción que, como última fase del diseño, busca activar el contacto con servicios de empleabilidad de diferentes instituciones a fin de integrarlos en el trabajo.

Costa Rica ha desarrollado el proyecto “Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Mediación Andragónica en Jóvenes y Adultos”, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 en manos del Ministerio de Educación Pública con la colaboración de Intel, buscando incrementar el acceso a Internet, entendiéndolo como una herramienta multiplicadora y facilitadora de procesos de aprendizaje.

El programa “PODER” del Ministerio de Educación de El Salvador, ejecutado entre 2004 y 2009, entre sus principales acciones cuenta con un proyecto de educación para el trabajo, que tiene como objetivo contribuir a que las y los niños y jóvenes de 13 a 21 años que cursen algún nivel del tercer ciclo o estén en bachillerato, desarrollen competencias, estrategias y planes de empleabilidad que les faciliten su inserción a la dinámica productiva del país.

La educación básica en El Salvador, ofertada a estudiantes de entre 7 a 15 años, se estructura en base a 9 grados de estudio que se dividen en tres ciclos de 3 años cada uno, además de un Bachillerato General que dura dos años. Es este último grado el que permite la incorporación de las y los jóvenes al mercado del trabajo a fin de incentivar la conclusión de los años básicos de escolaridad. Como la población objetivo se remite a los y las estudiantes del tercer ciclo (entre 7 a 9 años de escolaridad) y del bachillerato, teniendo en cuenta que este último tiene como objetivo incorporar a las y los jóvenes al mercado laboral, la función del programa, en tanto entrega una serie de habilidades para la empleabilidad, deja en evidencia que existe sintonía entre éste y el sistema educacional del país.

Está, también, dentro de los financiamientos que presta España, el caso de Haití, con el programa “Conjunto de becas para estudiantes haitianos en áreas de Educación, Urbanismo y Planificación, Sanidad y Medio Ambiente”, ejecutado en 2011 y financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno español, que tiene como objetivo facilitar a las y los estudiantes haitianos la matrícula del curso, el viaje, alojamiento y manutención para la realización de estudios de especialización (maestrías) en el país hispano a fin de facilitar la incorporación al mercado laboral de ellos(as).

Finalmente, Paraguay también presenta, en 2003, el proyecto “Mentor.py” de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), a fin de incorporar a la formación profesional de las y los jóvenes y adultos las tecnologías de información y comunicación. Este proyecto se enmarca en el programa “PRODEPA KO’E PYAHU” (Programa de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos del Paraguay).

La intención de los Estados por vincular la incorporación al mercado del trabajo de las y los jóvenes desde la formación educacional, sobre todo en los quintiles con ingresos familiares más bajos, es clara. Sin embargo, muchas veces no sólo se trata de incorporarlos al trabajo, sino también de entregarles las herramientas para que reconozcan situaciones de desprotección y explotación laboral. Para esto se hace necesario, tal vez, educar a los y las jóvenes como agentes activos en el establecimiento

de relaciones interpersonales basadas en el respeto, en la solidaridad y en garantizarles, desde la participación activa del Estado, sus propios derechos.

### **Formación Ciudadana: resolución participativa de conflictos**

Diversos programas registrados muestran que no sólo basta con mejorar las condiciones de igualdad para la inserción laboral, sino que también necesitan contar con ciudadanas y ciudadanos activos, de modo que las y los estudiantes puedan ser formados bajo la directriz de la convivencia en paz y el respeto a las y los demás. Varias de las iniciativas de países de Iberoamérica buscan, efectivamente, formar personas íntegras y con valores democráticos, como una manera de prevenir ambientes violentos y promover la cultura de paz.

El caso de Argentina con el “Programa Nacional de Educación Solidaria” del Ministerio de Educación ilustra, efectivamente, la formación íntegra que es considerada necesaria para un ambiente de respeto en cualquier entorno social y para el desarrollo, por lo demás, de trabajadoras y trabajadores con “habilidades blandas que destaquen. El objetivo de este programa, ejecutado en 1997 y aún en vigencia, es promover y articular tanto la educación en la solidaridad como la participación comunitaria y ciudadana a través de la propuesta pedagógica “aprendizaje y servicio”.

Por otra parte, el caso de Costa Rica, con el “Programa Nacional Convivir”, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Departamento de Convivencia de la Dirección de Vida Estudiantil del Ministerio de Educación Pública (MEP), busca promover el desarrollo de actividades participativas en los centros educativos de forma permanente con el fin de fortalecer las relaciones de convivencia en la comunidad educacional propiciando el respeto, la diversidad, la participación y la pertenencia e identidad.

Ecuador, con el “Programa Nacional de Educación para la democracia y el buen vivir” del Ministerio de Educación, tiene por objetivo desarrollar iniciativas sobre el buen vivir, generando participación y promoción de derechos. El foco se encuentra en temas sobre educación sexual, educación ambiental, educación para la salud, prevención de drogas, orientación y bienestar estudiantil, y educación familiar.

Otro programa con un foco bastante parecido al de Ecuador es “APRENDO: Estrategia de Educación en Valores y Formación Ciudadana” de Guatemala e implementado por el Ministerio de Educación, que busca fortalecer el desarrollo curricular de formación ciudadana, llevar la práctica de valores a la sala de clases y viabilizar el proyecto escolar de cada centro educativo. Esto buscó ser logrado, desde 2004 a 2008, por medio de la educación bilingüe e intercultural, la expresión artística y corporal, la tecnología, y los valores y formación ciudadana. Más de 2.500.000 estudiantes fueron beneficiados con este programa.

De esta forma, se bosqueja lo que parece ser una oportunidad impostergable en la región. La formación de personas capacitadas para enfrentarse a un mundo no sólo del trabajo, sino que también de lo social. Estas acciones, tanto de los Estados como de las Organizaciones Internacionales, resaltan la importancia que tiene ser personas íntegras

para el desarrollo productivo de los países y de la región, aportando cambios con acciones sustantivas que devienen de habilidades profesionales, sociales y culturales enfocadas en el valor del respeto, del liderazgo, de la participación y de la reflexión formadas desde jóvenes.

A pesar de que son varios los países que presentan estrategias enfocadas en hacer llegar la educación por medio de las TIC o creando programas de transferencia condicionada vinculados a la asistencia regular a los establecimientos para retener a las y los estudiantes, muchas y muchos de ellos no pueden acceder a la educación porque no cuentan con computadores ni acceso a Internet o porque viven en zonas rurales muy alejadas de cualquier centro educativo.

### **Reinserción educativa y alfabetización**

En varios países de Iberoamérica, las tasas de alfabetización han aumentado en los últimos 20 años, subiendo de un 86% a un 90%, en promedio. Efectivamente, esta caída del analfabetismo está asociada, directamente, con los avances que se han logrado en la universalización de la educación primaria (Martínez, Trucco y Palma, 2014).

Además, tradicionalmente, saber leer y escribir, junto con el grado de escolaridad de las personas, son aspectos centrales para aumentar el capital social de ellas y sus familias. Desarrollar, efectivamente, habilidades y mayores oportunidades para establecer vínculos sociales que son entregados por la educación y permean a favor de la inclusión social, permite, entre otras cosas, aumentar el nivel mínimo de bienestar (Martínez y Fernández, 2010).

Gran parte de los Ministerios de Educación ofrecen programas de reinserción o de conclusión de estudios formales para adultos que abandonaron el sistema educativo durante su niñez. La mayor parte de las y los beneficiarios de esos programas son jóvenes desertores, que por las demandas económicas, familiares o de otra índole, abandonaron la escuela durante la primaria o secundaria y buscan una alternativa más corta y/o compatible con el trabajo para poder culminar los niveles básicos de la enseñanza formal. Lo que sigue es la descripción de algunas de las estrategias de alfabetización o reinserción educativa que se desarrollan en los países.

El caso de Colombia con el “Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos” que busca, a partir de la gestión del Ministerio de Educación Nacional, lograr que las y los jóvenes y adultos analfabetos mayores de 15 años reciban formación en competencias básicas sobre lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, además de formación ciudadana. Este programa, ejecutado en 2003 y que continúa en vigencia, ha beneficiado a más de un millón de personas analfabetas.

Guatemala implementa el programa “Primaria Acelerada (PEAC)” de la Dirección General de Educación Extraescolar, que da la oportunidad a todas las personas que sepan leer y escribir de continuar o completar su educación primaria de forma gratuita. Este programa busca volver a incorporar al sistema educacional a todos y todas quienes

hayan sobrepasado la edad correspondiente para pertenecer y terminar primaria y quieran hacerlo.

En Honduras, el analfabetismo es, particularmente, un problema importante en la realidad del país. Hacia 2011, el 14,9% de las personas mayores de 15 años no sabían leer ni escribir (Infante y Letelier, 2013). De este modo, la Secretaría de Educación de Honduras y la AECID (a cargo hasta 2003, luego en 2004 pasa a estar a cargo la Secretaría de Educación) buscan erradicar el analfabetismo con el programa “PRALEBAH” (Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de la República de Honduras), que, dirigido a jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación o no terminaron el nivel básico y son residentes en zonas rurales y urbano marginales, busca mejorar los índices de alfabetización, educación básica y capacitación laboral, entre otras cosas.

Otro caso es el de Panamá, con el programa “Yo sí puedo aprender” del Ministerio de Desarrollo Social y su Departamento de Coordinación Nacional de Alfabetización, que busca alfabetizar a la población más vulnerable de los sectores aislados del país para incluirlos en la sociedad. Para ello se valen del uso de videos educativos transmitidos por televisión abierta, entregando conocimientos sobre geografía, historia, medio ambiente, salud, familia, lenguaje, aritmética, comportamiento social y cultura en general.

Perú, por su parte, también cuenta con un “Programa Nacional de Alfabetización” (2003-2012), impulsado por el Ministerio de Educación, que tiene por objetivo asegurar que jóvenes y adultos marginados de la educación escolar puedan mejorar sus capacidades de lectura y escritura en corto tiempo, de modo que puedan incorporarse lo más pronto posible al mundo laboral.

Todos estos programas aportan al reconocimiento de las habilidades para leer y escribir como síntomas sustantivos de una inclusión social y profesional más satisfactoria. El analfabeto tiene mayores dificultades de empleabilidad debido a su bajo nivel de conocimientos y especialización (cfr. Martínez, Trucco y Palma, 2014).

### **El aporte de las TIC a la educación**

La incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) al sistema educacional responde a la necesidad que tienen los países de la región por lograr, entre otras cosas, la disminución de la brecha digital, incentivar la modernización de los procesos de aprendizaje y favorecer, en las y los estudiantes, la adquisición de competencias y habilidades cognitivas (cfr. Sunkel, Trucco y Espejo, 2014).

La lista de políticas, programas y proyectos sociales centrados en el uso y desarrollo de tecnologías digitales es extensa. Se enfoca, principalmente, en ofrecer de manera gratuita conocimientos disponibles a toda la población que quiera aprender sobre matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, historia y uso de diferentes tecnologías, a fin de mejorar las capacidades de las y los jóvenes y adultos que quieren insertarse al trabajo.

Algunas de las iniciativas más resonantes en los últimos años son las que han buscado incluir a las nuevas generaciones en la era digital, proporcionando el equipamiento desde el sistema educativo a cada estudiante; las estrategias denominadas un computador por niño. Uruguay fue el primer país en desarrollar una estrategia de este tipo de manera universal, empezando por la primaria y siguiendo con la secundaria a partir del Programa “CEIBAL”. Argentina también ha implementado un programa que se enfoca en entregar el equipamiento a estudiantes de la secundaria y docentes, con el programa “Conectar Igualdad”. Otros países también han desarrollado estrategias de este tipo, pero a nivel subnacional o a través de programas pilotos.

Pero las iniciativas que abordan la integración de las TIC en los procesos educativos van mucho más allá de la provisión de equipamiento. Costa Rica, por ejemplo, presenta el proyecto “Profe en casa” del Ministerio de Educación Pública, que busca promover la difusión de buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje de docentes y estudiantes, por medio de la realización de una colección de videos para la autoformación e intercambio de diversas experiencias curriculares.

En nuestro registro, también contamos con el caso de México y su programa “Tu maestro en línea”, de la Administración Federal de Servicios Educativos, ofreciendo ayuda online para realizar tareas preescolares, primarias y secundarias. Además, provee asesoría personalizada de maestros y orientación para padres con el fin de mejorar la calidad educacional y las capacidades sociales y laborales de las y los estudiantes.

Panamá, por su parte, cuenta con el proyecto “Entre pares Panamá”, ejecutado por el Ministerio de Educación, que tiene por objetivo eliminar las barreras para los estudiantes y profesores permitiéndoles acceder a nuevos conocimientos por medio del uso de las tecnologías digitales.

Se encuentra, dentro de este tipo de intervenciones, el caso de Venezuela y su proyecto “Centro Bolivariano de Informática y Telemática Móvil (CBIT Móvil)”, del Ministerio del Poder Popular para la Educación y Fundabit, buscando orientar a las comunidades marginales en la incorporación de las tecnologías de información y comunicación como recurso de apoyo en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

### La inclusión laboral de las y los jóvenes iberoamericanos

Incorporarse al mercado laboral es uno de los pilares esenciales para la inclusión social. Formar parte activa del mundo del trabajo fortalece el acceso al bienestar, pues entrega ingresos constantes y protege a través de sistemas de salud y seguridad social a las personas (CEPAL, 2008). La CEPAL (2008) advierte, también, que a las y los jóvenes la incorporación al mundo laboral les permite ser parte de la sociedad de manera autónoma. Además, les facilita el desarrollo interpersonal, la autoestima y el reconocimiento recíproco en colectivos que tengan características similares.



## **El fortalecimiento de capacidades y competencias para el emprendimiento**

Fortalecer las capacidades de las y los jóvenes para incorporarse al mercado laboral e incentivarlos a que creen sus propias empresas, son parte de un enfoque sustantivo de las políticas, programas y proyectos sociales en empleo. De hecho, la gran mayoría de los programas registrados centran sus objetivos en la capacitación profesional de la juventud a fin de presentarlos como personas más atractivas para el mundo del trabajo, desde su incorporación como asalariados o para la creación de sus propios emprendimientos.

Argentina destaca por programas como “Jóvenes con más y mejor trabajo” y el “Proyecto de Inversión en formación profesional continua y empleo”. A cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, estos programas están enfocados a las y los jóvenes entre los 18 y 24 años que tengan escolaridad incompleta o un bajo nivel educacional, para que por medio de la capacitación profesional o formación de “competencias claves” se incorporen al mercado laboral. No obstante, estos programas no facilitan vías de acceso al trabajo, dejando a merced de las y los empleadores su incorporación.

Chile también se enfoca en capacitar a las y los jóvenes a fin de incorporarlos con mayor facilidad al mundo del trabajo. De hecho, programas como “Yo trabajo: jóvenes”, “Preparación para el trabajo”, “Jóvenes Bicentenario” y “Formación en Oficios para Jóvenes”, se centran en la formación de competencias transversales de empleabilidad, esto quiere decir que los cursos o talleres creados para las y los jóvenes se enfocan en el uso de TIC, desarrollo de conocimientos en matemática, construcción, cálculo, secretariado, entre otras, y, además, en el desarrollo de habilidades para el crecimiento personal, como lo son la intermediación laboral, la definición de metas de trabajo o trabajar en equipo.

En el caso del programa “Preparación para el trabajo”, la población objetivo se reduce a las personas mayores de 18 años, que hayan completado séptimo básico y aplicado la Ficha de Protección Social con un puntaje menor a 11.734, es decir, pertenecientes al quintil 2, quintil 1 y extrema vulnerabilidad.

El caso de Honduras con el programa “Mi primer empleo”, ejecutado desde 2006 a 2010 por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, capacita a jóvenes de entre los 15 y 19 años que viven en áreas urbanas marginales del país. Este programa configura su estrategia de acuerdo a una prestación de servicios de capacitación y preparación para el mercado laboral que duran cerca de cuatro meses y preparan al o a la joven estudiante para participar en pasantías en diferentes empresas. Esta capacitación también incluye componentes básicos de lo que Honduras considera como “entrenamientos para la vida”, preocupados de desarrollar “habilidades blandas” valoradas por el mercado y la sociedad. A fin de facilitar el acceso a estas capacitaciones lo más posible, el programa entrega dinero a las y los jóvenes para que cubran gastos como el transporte y la alimentación de los días que tengan clases. Otra de las estrategias que utiliza este programa es que, una vez que las y los jóvenes

terminen su capacitación, serán registrados de forma automática en la bolsa electrónica de empleo del Sistema de Intermediación Laboral (SIL).

### **Ampliación de la oferta laboral para jóvenes**

Chile, por ejemplo, con el programa “Empleabilidad juvenil”, ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social, busca mejorar las condiciones de empleabilidad a través de la aplicación de un plan de inserción laboral individual y la derivación a programas de inserción laboral de públicos o privados, o directamente en el mercado. Para esto, se centran en jóvenes entre los 18 y 29 años que tengan aprobado octavo básico (baja secundaria) y estén desempleados o posean trabajos precarios. Apoyando de manera íntegra a la creación de un plan individual de inserción laboral, dependiente o independiente; promoviendo el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades personales; financiando bienes que cada joven requiera para la implementación de su plan individual de inclusión laboral y asesorando a cada uno de ellos en la elaboración de éste, el programa logra insertar a las y los jóvenes en el mercado del trabajo.

Colombia, en esta misma línea, cuenta con el programa “Fondo Emprender”, ejecutado por el Gobierno de este país y que, entre otras cosas, busca apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por las y los emprendedores jóvenes que estén o hayan egresado del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas. Este programa cuenta con 3 etapas: la primera etapa cuenta con la formulación del plan de negocios, que cuenta con el registro y asesoría a jóvenes, además de la aprobación técnica y la presentación a convocatoria. La segunda etapa consiste en una evaluación y asignación de recursos: evaluación del plan de negocios, asignación de recursos y legalización del contrato. Y, en tercer lugar, una etapa de ejecución donde el plan de negocios es realizado, se cuenta con un seguimiento y acompañamiento de este proceso y, además, existe una evaluación de indicadores de gestión y la toma de decisiones sobre el reembolso de recursos.

El acento que han puesto los países en los programas de empleo, a pesar de ser positivo, no está mayormente vinculado a la generación de estabilidad laboral y, en consecuencia, económica ni tampoco a la protección social de ellas y ellos como empleados o emprendedores. No cabe duda que éste es un desafío para cualquier país, sobre todo si se tiene en consideración que las estrategias implementadas buscan sopesar las dificultades que tienen las y los jóvenes para desarrollarse de manera íntegra. Queda por delante, tal vez, una coordinación entre los programas que cada país implementa, a fin de diseñar estrategias que respondan, en sí mismas, al desafío de la inserción al mercado laboral una vez que las y los jóvenes se han capacitado.

### **Cohesión social y mediación entre pares: programas sociales contra la violencia**

Uno de los principales riesgos que enfrenta la juventud para desarrollar su vida de manera saludable, como ya adelantábamos, son los contextos de violencia a los que se enfrentan. Las y los jóvenes, sean víctimas o victimarios, se enfrentan a múltiples

situaciones violentas que tienen su origen en diferentes problemas derivados del debilitamiento de la cohesión social en la región (CEPAL, 2008). Que las y los jóvenes se integren a grupos delictivos y criminales, por ejemplo, es una manera de hacerse partícipes y crear un sentido de pertenencia que no es posible encontrar en la comunidad normada debido a las condiciones de exclusión bajo las que viven. Uno de los principales enfoques que tienen los programas en contra de la violencia es el de “crear ciudadanía”, a fin de volver partícipes e inculcar derechos a las y los jóvenes que podrían, eventualmente, hacerse parte de contextos de agresividad. Formar ciudadanos activos permite, en cierta medida, incluir a las y los jóvenes dentro de los márgenes de la sociedad.

### **Convivencia ciudadana y construcción de comunidad**

Diversos son los programas que se enfocan en la creación de ciudadanas y ciudadanos activos y el reconocimiento entre pares. Precisamente, la capacidad de los y las jóvenes de sentirse reflejados o reflejadas en otras personas les permite elevar sus sentimientos de empatía y fomentar, de esa forma, más respeto y tolerancia frente a la diversidad y, por qué no, adversidad.

Las políticas de juventud deben integrar la visión de las y los jóvenes, ser más flexibles y adecuarse a los rasgos de este grupo y su entorno. La evidencia arroja que la mejor prevención de la violencia se logra a nivel local, debido a la proximidad y factibilidad de trabajar directamente con los y las jóvenes, y porque permite coordinar intervenciones en distintos sectores y atender a ciertos tipos de violencia y sus factores de riesgo (CEPAL, 2008).

Chile presenta el proyecto en vigencia “Construyendo ciudadanía”, de la Oficina de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes (OPD) y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), centrando su atención en el empoderamiento de los niños, niñas y jóvenes hasta los 17 años, como sujetos de derechos en igualdad de condiciones. A través del trabajo coordinado y colaborativo entre las distintas instituciones que forman la red comunal se busca la responsabilización de los adultos frente a la promoción, protección y ejercicios de derechos de la población infantil y juvenil, correspondiente a cerca de 4.500 personas anualmente.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México creó el “Programa Nacional para abatir y eliminar la violencia escolar” que, por medio de ciclos de conferencias a alumnos, alumnas, padres, profesores y profesoras, talleres, consejos para prevenir actos violentos y material didáctico e informativo, tiene por objetivo difundir y promover los derechos y obligaciones de todos los agentes que estén involucrados en el entorno escolar, o sea, estudiantes de 7 a 18 años, profesores, profesoras, autoridades, apoderados y apoderadas.

Panamá implementa, durante el período 2009-2013, el proyecto de más de 4.000.000 de dólares “Mejoramiento de la seguridad ciudadana en Panamá: Contribuyendo a la construcción social de la paz”, que tiene por objetivo, a través de los Fondos para el Logro de los Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), contribuir a la prevención social

de la violencia y el delito instalando un Observatorio de Violencia Nacional, capacitando a las y los ciudadanos para el mantenimiento de la paz, la recuperación de los espacios públicos y conformando redes juveniles para la realización de actividades de sensibilización.

Paraguay con el programa “Espacios Abiertos” (2010-2013) ejecutado por el Viceministerio de la Juventud y la colaboración de diversas organizaciones públicas y privadas, pretende fomentar el uso de los espacios públicos que permiten el esparcimiento y la recreación. Con el fin de contribuir a la integración y la cohesión social entre las y los jóvenes de 15 a 29 años, se impulsa el uso de los lugares realizando actividades deportivas, culturales y recreativas en un ambiente seguro y de participación social.

Finalmente, el caso de República Dominicana con el proyecto “Desarrollo juvenil y prevención de la violencia” del Ministerio de Educación y la colaboración de UNESCO, tiene por objetivo prevenir y reducir los índices de violencia que afectan a la población juvenil. Asimismo, se centran en el apoyo a la construcción de una comunidad que incluya a sus ciudadanos fomentando la paz y protegiendo los derechos humanos. El desarrollo de capacidades de liderazgo democrático, de habilidades artísticas o la participación en diferentes deportes, son algunas de las estrategias que se han aplicado en cerca de 7.000 jóvenes, 500 adultos y 400 profesionales de diferentes establecimientos educacionales básicos.

Estos programas de alguna manera responden a la necesidad de tener ciudadanas y ciudadanos activos formando parte y encargándose de la sociedad. Una de las maneras más emblemáticas que tienen para intervenir directamente varios países de la región son los programas de mediación que, por lo demás, permiten no sólo que las y los jóvenes se reconozcan y representen entre sí sintiendo empatía y permitiéndose solucionar o lidiar en conflictos de sus pares, sino que también creando espacios comunes de reflexión y herramientas para el liderazgo democrático.

### **Presencia de ciudadanos activos en asuntos de mediación escolar**

Argentina, por ejemplo, presenta el “Programa Nacional de Mediación Escolar” (2003 y en vigencia), bajo la directriz del Ministerio de Educación, que se propone trabajar en nuevas estrategias que permitan atender los conflictos que se dan en contextos educacionales. Es así como, a través de capacitaciones de 40 horas a docentes y no docentes, construcción de equipos de Coordinación Institucional, formación de alumnos y alumnas mediadores respaldados y coordinados con sus profesores en caso de conflictos entre estudiantes y capacitando a diferentes entidades de las escuelas por medio de talleres sobre herramientas comunicacionales para la resolución de conflictos en el ámbito escolar, garantizando orientación a las y los estudiantes, respeto de su integridad, dignidad, libertad de conciencia y expresión.

Colombia presenta el programa para la gestión de conflicto escolar “Hermes” (2001 y en vigencia), con el cual busca fomentar el diálogo, el respeto por la diferencia y la tolerancia en jóvenes que estén entre los 12 y 17 años y enfrenten situaciones de alta conflictividad en el ámbito escolar, familiar y social. Ésta es una apuesta, enfocada en

225 colegios de 19 localidades de Bogotá y en 10 municipios del Departamento de Cundinamarca, de 272.000 dólares que busca generar cambios sociales desde la escuela, entendiéndola como base del buen comportamiento social, cultural y familiar. Este programa entrega diversas herramientas pedagógicas para transformar los conflictos a través del diálogo y la concertación, en ambientes de respeto y tolerancia a los otros. El afán de formar líderes escolares, potenciando sus habilidades personales y sociales, estimulando la creatividad en la transformación del ambiente escolar a partir del conflicto ha permitido beneficiar a más de 20.800 jóvenes, que una vez formados apoyan a más de 220.000 personas.

Las pandillas, por ejemplo, son para muchos y muchas jóvenes un espacio de participación social, donde se comparten una serie de valores que afirman sus identidades, que enseñan formas particulares de liderazgo y promueven, en general, un círculo de protección (CEPAL, 2008). Esto mismo, generando liderazgos positivos, no es escabullirse de la crudeza de infinitos contextos de violencia y agresividad, sino más bien propiciar la resolución de conflictos de manera dialógica y reflexiva, permitiendo extrapolar tales habilidades a escenarios sociales externos a la escuela.

La violencia simbólica de los estigmas que cargan las y los jóvenes debido a su forma de involucrarse en diferentes contextos –quizás más impulsiva e idealista que la de los adultos– es alta. Sin embargo, gracias a los programas de mediación y de formación de ciudadanas y ciudadanos activos es posible revocar el estigma que recae sobre los y las jóvenes, que dificulta su incorporación al mercado laboral o a otras esferas sociales y ciudadanas.

### **Programas relativos a la cohesión social**

En Chile, por ejemplo, se creó en el año 2013 el programa “Apoyo Psicosocial para Adolescentes Privados de Libertad”, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, que mediante esta estrategia tiene por objetivo lograr la reinserción en el sistema educacional a las y los jóvenes de entre 14 y 18 años que estén privados de libertad. Durante el mismo año de su implementación, 2.873 jóvenes fueron beneficiados por el programa.

Otro caso de este país es el programa impulsado en el 2012 por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) “Hombres por una vida sin violencia”, en el que todos los hombres mayores de 18 años que ejercen o han ejercido violencia contra sus parejas y se presenten voluntariamente a los Centros de Hombres o sean derivados por la justicia, pueden obtener ayuda psicosocial especializada. Esto permite, entre otras cosas, proteger a las mujeres y detener o, al menos, disminuir la violencia y la reincidencia en ella. Cada uno de estos centros tiene disponibilidad para 65 hombres, al que, según cifras del SERNAM, han asistido 1.050 de ellos.

Es sabido que la violencia no se presenta de un solo modo ni tampoco se reproduce unilateralmente. Por ello, Costa Rica presenta el “Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil” de la Dirección Nacional de Atención a la Población Penal

Juvenil (DNAPPJ), ejecutado en 2007 y con actual vigencia. Esta estrategia se enfoca en el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes privados de libertad.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) junto con el Ministerio de Justicia de Ecuador ejecutan en el 2009 el “Programa para fortalecer medidas de protección a los adolescentes infractores”, con el que se busca proteger los derechos de las y los jóvenes que son penados por la ley mientras cumplen sus condenas. Es por esto que el programa se enfoca en niños, niñas y jóvenes de 12 a 18 años. Actualmente, ya van 1.811.840 beneficiarios cubiertos por este programa.

Es importante tener en cuenta que la cohesión social no sólo se logra integrando a las y los victimarios a la sociedad, ni tampoco brindando tratamiento a las víctimas. También es necesario que la ciudadanía se empodere a fin de mejorar la convivencia y seguridad de ellos y de su comunidad. Bajo esta motivación, surge durante 2006 hasta 2010 el “Programa de Seguridad Integral” (PROSI) en Panamá, el cual interviene en niños, niñas y jóvenes de 12 a 19 años de los municipios Colón, San Miguelito, David y Panamá. Cabe destacar que este programa responde a una primera etapa bajo la directriz del Ministerio de Gobierno y Justicia.

#### Promoviendo la participación social y política de las y los jóvenes en Iberoamérica

Las y los jóvenes no perciben un escenario en que los derechos a la participación y a la libre expresión se encuentren garantizados. Existe la necesidad de fortalecer el diálogo entre los cuerpos legales y constitucionales, para que reconozcan los derechos y espacios que necesitan las y los jóvenes para participar y hacer uso de su libertad de expresión. La educación de calidad, gratuita y universal, la ampliación de las ofertas e incorporación laboral, eliminar de raíz la discriminación, entre otras cosas, son tareas que pueden lograrse, siempre y cuando la juventud tenga mayor acceso a la gestión pública –o al menos, a poder expresar, con respaldo político, cuáles son sus demandas (UNFPA y CEPAL, 2011).

#### **Crear vías de comunicación y espacios para el diálogo**

Varios son los países, y bastantes son los programas, que se enfocan en la importancia que tiene mantener comunicación y coordinación entre la juventud y los agentes políticos, principalmente funcionarios de Ministerios y otras instituciones, a fin de incentivar la participación política de las y los jóvenes manteniendo procesos de escucha sobre las demandas que tiene este sector.

Argentina, por ejemplo, presenta el proyecto “Mutuales Bicentenario”, con el cual pretende crear canales y condiciones para profundizar la participación y la organización social y política de la juventud. Este proyecto, ejecutado por la Dirección Nacional de Juventud, está enfocado en las y los jóvenes y adultos de entre 21 y 36 años, con el fin de que ellos mismos construyan un poder colectivo comprometido con el trabajo solidario y democrático en comunidad. Entre las actividades que ofrecen están la asesoría y

gestoría, los servicios educativos como talleres y cursos de formación y las actividades recreativas. Cada una de las 40 mutuales creadas en el país está conformada por al menos 16 jóvenes y/o adultos, que están a cargo de funciones directivas y fiscalizadoras.

Brasil, por su parte, presenta el “Observatorio Participativo de Juventud” (2012 y en vigencia) de la Secretaría Nacional de Juventud, el cual busca promover la participación en ambientes virtuales, movilizar a la juventud y producir y publicar una red de conocimientos. Este software de acceso público que crea el proyecto permite un espacio calificado de diálogo, debate e interacción entre jóvenes, gestores, investigadores y formuladores de políticas para trabajar en juventud. Éste es un escenario, además, disponible para la difusión de campañas, marchas y movimientos.

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) del Ministerio de Desarrollo Social crea las “Escuelas de Ciudadanía” (2013 y continúa vigente) en Chile, a fin de generar en las y los jóvenes un mayor compromiso y participación democrática, cívica y ciudadana. Busca fomentar, en 10.501 jóvenes de 60 Escuelas de Ciudadanía, una cultura cívica a través del desarrollo de actividades prácticas de participación ciudadana a fin de encontrar nuevos liderazgos juveniles interesados en trabajar en el ámbito público para el mejoramiento de su entorno.

El programa presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” impulsa el proyecto “Mesa Nacional de Consejeros y Consejeras” (2013 y vigente) para crear una instancia de interlocución y concertación ante las entidades gubernamentales de Colombia, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos que tienen las y los jóvenes. Las líneas bajo las cuales este proyecto trabaja son la de “socialización, implementación y reglamentación de la Ley 1.622” y la creación del “Consejo Nacional de Juventudes”, entre otras.

La Secretaría Nacional de Gestión de la Política presenta el proyecto “Proceso de articulación de las y los jóvenes para su participación política en el Ecuador”, que busca garantizar espacios de participación política para las y los jóvenes. Para esto se enfocan en múltiples estrategias, entre ellas está generar procesos coordinados entre el Estado, específicamente con el poder ejecutivo y las organizaciones juveniles, creando una mesa interinstitucional que permita viabilizar las demandas de los sectores juveniles con el afán de que estas se reflejen en políticas públicas en beneficio de las y los jóvenes.

Los espacios de diálogo fomentan la participación política de las y los jóvenes en tanto tengan la garantía de que la expresión de sus demandas permeará en el diseño e implementación de leyes y políticas sociales.

Las y los jóvenes coinciden en que las organizaciones son la clave para que ellos influyan en las políticas y planes intersectoriales que les conciernen. Aunque, a su vez, reconocen que varias fases de los diseños de las políticas sólo reconocen su participación de manera simbólica. Declaran, efectivamente, que los espacios que existen para expresar sus demandas son insuficientes (UNFPA y CEPAL, 2011).

## **Promoción de la acción más o menos directa**

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), junto con el Ministerio de Planificación de Chile, busca fomentar la participación juvenil para el desarrollo del país por medio del programa “P.A.I.S. Joven” (Programa de Apoyo a Iniciativas Sociales Jóvenes). Este programa, que cuenta con un financiamiento de 1.500.000.000 pesos chilenos, contempla entre sus principales estrategias el desarrollo de un Concurso Nacional de Emprendimiento Social, diversos fondos para financiar proyectos de desarrollo comunitario, promover la participación público-política del sector joven a través de programas que permitan a ellos y ellas vivir experiencia concretas con el servicio público o subprogramas como P.A.I.S Joven Intersectorial, que tiene por objetivo trabajar directamente con los organismos de la sociedad civil para entregar soluciones a problemáticas sociales juveniles.

Colombia Joven presenta el programa “Innovación Social creada por Jóvenes”, vigente desde el 2013, a fin de fomentar una cultura de innovación entre las y los jóvenes de 14 a 28 años con el objetivo de que se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades y participen activamente en la consolidación de la paz en Colombia.

México, por su parte, presenta el proyecto “Impulso México” (2014), ejecutado por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que tiene por objetivo estimular la creatividad, el capital social, la conformación y participación de grupos y organizaciones juveniles, a través del ejercicio de sus derechos y el apoyo a las diversas acciones que emprendan a favor del desarrollo integral de las y los niños y jóvenes entre los 12 y 29 años.

Perú presenta en 2006 la “Cuota de Jóvenes”, ley que promueve la participación activa de las y los jóvenes menores de 29 años en los gobiernos locales, representados por las municipalidades. Esta ley consiste, principalmente, en una modificación al artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, que establece la incorporación de un mínimo de 20% de ciudadanos jóvenes menores de 29 años en las listas de candidatos regidores provinciales y municipales.

El caso de Uruguay y el programa “Fondo de Iniciativas Juveniles” (ejecutado en 2010, en 2014 ya se está realizando su sexta edición), también aportan a las estrategias de participación en el ámbito público, pues apoya e incentiva el protagonismo y participación juvenil de carácter asociativo. La estrategia consiste en facilitar la incidencia pública y política en la agenda del país. Para esto, se solicita a las y los jóvenes de entre 15 y 29 años que presenten proyectos de diversos ámbitos sociales, de los cuales cerca de 300 son acogidos.

Una serie de políticas, programas y proyectos sociales se aventuran a crear estrategias de participación y espacio político para la juventud que, en cierto modo, buscan renovar la acción tradicional de las elites gobernantes tratando nuevas temáticas. Sin embargo, es probable que muchas veces esta situación se retrase, teniendo en cuenta que, según datos de la Encuesta Latinobarómetro del año 2011, el total de las y los jóvenes de 16 a 29 años que consideran que sus ideas políticas podrían llegar al país fluctúa entre un



63,7% y un 94,1%, mínimo y máximo perteneciente a Costa Rica y Paraguay, respectivamente.

## **LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS JÓVENES: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS**

La evolución, entre 2005 y 2011, de los principales indicadores de inserción laboral y de condiciones laborales de quienes trabajan revela una ligera mejora en la situación de los jóvenes: se ha reducido la tasa de desempleo juvenil así como la proporción de quienes no estudian ni trabajan; y en relación a los que trabajan, ha disminuido el porcentaje que lo hace como TFNR o servicio doméstico, se ha incrementado la proporción de quienes cotizan al seguro de salud y al sistema de pensiones, y la de asalariados que tienen contrato de trabajo escrito, y se ha reducido la proporción de jóvenes ocupados con empleo informal.

No obstante, la situación laboral actual de los jóvenes continúa siendo precaria, como lo demuestra la cantidad significativa de jóvenes desempleados en la región (casi 8 millones), de jóvenes empleados en trabajos de baja productividad y salario (27 millones trabajan de manera informal y no acceden a protección social) y de jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan empleo (aproximadamente 16,5 millones). Al interior del segmento juvenil, esta precariedad se hace más evidente entre las mujeres y principalmente entre los más pobres.

### Las intervenciones en materia de empleo juvenil 1990-2010

Las intervenciones de los países de América Latina y el Caribe durante el período 1990-2010 en materia de empleo juvenil han sido diversas, siendo las más frecuentes aquéllas orientadas a la formación de habilidades (programas de inserción educativa y programas de capacitación laboral), aunque también están las de promoción del autoempleo, los servicios públicos de empleo, los subsidios a la creación de empleo y la legislación laboral y promoción del trabajo decente juvenil.

Las evaluaciones realizadas a estas intervenciones muestran que, en términos generales, los programas de capacitación laboral han tenido un impacto positivo pero reducido en la probabilidad de conseguir empleo y uno más alto en términos de mayores ingresos de quienes se encuentran trabajando. En cambio, no existe evidencia suficiente para afirmar que han contribuido a generar una inserción laboral sostenible ni que a nivel agregado han generado más empleos.

Los programas de promoción del autoempleo han tenido impactos positivos en el número de personas con negocios y número de empleados, pero no respecto a las condiciones en la que se desarrollan los nuevos negocios generados. Asimismo, estos programas no se han podido implementar a gran escala pues no todos los jóvenes tienen el perfil necesario para ser empresarios exitosos y porque su puesta en marcha supone una gran inversión económica, debido a la asistencia técnica y el seguimiento personalizado que requieren.

Los programas de capacitación laboral suelen tener mayores impactos en las mujeres que en los hombres, mientras que los de promoción del autoempleo suelen tener mayores impactos en los beneficiarios con mayor nivel educativo, mayor capital físico y mayor capital social.

Los procedimientos de contratación de trabajadores jóvenes incluidos en la legislación laboral (principalmente los contratos de primer empleo) favorecen la inserción de quienes no tienen experiencia laboral previa, pero no genera relación laboral y por lo tanto los jóvenes que los suscriben tienen limitaciones importantes en lo relativo a la seguridad social. Tampoco se tiene evidencia sobre el efecto de estos mecanismos de contratación en la adquisición de competencias y el aumento de la empleabilidad de los jóvenes.

Si bien los países de la región cuentan con diferentes mecanismos de protección social, y algunos cuentan con seguros de desempleo y coberturas de salud y de pensiones mínimas universales, estos mecanismos presentan carencias tanto a nivel de financiamiento, cobertura y calidad, y además son pocos los que están concebidos específicamente para jóvenes. Una limitación adicional es la ausencia de legislación para la economía informal, en la cual los trabajadores no están reconocidos como tales y, en consecuencia, no gozan de los beneficios que les otorgan la legislación laboral y la protección social.

De acuerdo a las evaluaciones y meta evaluaciones realizadas respecto a los programas de empleo juvenil desarrollados en la región durante el período 1990-2010, los principales factores críticos de éxito asociados al contexto en el que se desarrollan estos programas son la situación de bonanza económica y crecimiento de los países; la adecuada calidad de la educación básica y de las instituciones de formación profesional, y la legislación laboral favorable en materia de creación y formalización de micro y pequeña empresas, y promoción del empleo juvenil.

#### El paso a la actual generación de políticas de empleo juvenil

Tomando en cuenta que los programas de empleo juvenil (al estar conducidos desde una institucionalidad ad hoc y financiados casi exclusivamente por asistencia técnica internacional) no lograban transferir, una vez finalizados, los aprendizajes y capacidades generados hacia las administraciones públicas, en los últimos años algunos países de la región han ido incorporando las iniciativas en materia de empleo juvenil dentro de la institucionalidad pública, plasmando sus políticas públicas de empleo juvenil en planes nacionales o sectoriales, y asignando presupuestos, personal experto y responsabilidades institucionales para llevar a cabo las diferentes acciones y programas contenidos en estos planes.

Si la mayoría de programas de capacitación laboral llevados a cabo entre 1990 y 2010 ofrecían a los beneficiarios formación en las instituciones de capacitación y en empresas, los programas más recientes ofrecen una intervención más integral, ampliando el área de atención de los jóvenes de bajos recursos no sólo a la esfera del empleo sino también

al entorno psicosocial del joven, e incluyendo componentes de acompañamiento individual y orientación laboral y personal.

Si las intervenciones en materia de empleo juvenil en las dos décadas anteriores no siempre respondían a la identificación de un determinado problema, en los últimos años se ha prestado mayor atención al diagnóstico y las intervenciones empiezan a responder a desafíos puntuales, distinguiéndose políticas a nivel macro que promuevan el crecimiento sostenible del sector privado y de las empresas; políticas que promuevan y velen por el cumplimiento de derechos laborales de los trabajadores jóvenes; y políticas más focalizadas, orientadas a enfrentar el desempleo, el empleo informal y la inactividad absoluta, con énfasis en los segmentos más vulnerables como las mujeres y la juventud rural.

En los últimos años se ha tomado mayor conciencia de la necesidad de que los jóvenes participen en el diseño y gestión de los programas de empleo juvenil, y de esta manera se pueda tomar en cuenta sus verdaderas necesidades, motivaciones, expectativas y se pueda recibir retroalimentación de los jóvenes acerca de cómo se iban desarrollando estos programas. Esta mayor conciencia se está haciendo visible en la creciente intervención de los organismos oficiales de juventud en la elaboración de políticas públicas.

#### Los desafíos actuales para las políticas públicas de empleo juvenil

Las políticas de empleo juvenil deben involucrar a los sectores trabajo, educación y formación, siendo deseable institucionalizar un sistema con rutas flexibles para los jóvenes, donde se reconozca y se prepare a las personas para contar con las competencias para conseguir y conservar un empleo.

Deben estar en concordancia con otras políticas nacionales en materia macroeconómica y de crecimiento, de educación, y de desarrollo de la juventud. También, deben reconocer que para muchos jóvenes su vínculo con el mercado laboral se desarrolla casi exclusivamente por medio de empleos informales; en tal sentido, es necesario estimular no sólo la creación de nuevos empleos sino el crecimiento del empleo formal, que incluyan derechos laborales y mecanismos de protección social.

Las políticas de empleo juvenil deben reconocer la heterogeneidad de los jóvenes, ya que los entornos, el nivel educativo, las condiciones familiares y sociales establecen diferencias que ameritan ser atendidas de distintas maneras: para enfrentar el desempleo, con políticas para mejorar la empleabilidad, programas de inserción laboral y programas de autoempleo; para el empleo informal, programas de incentivos a la formalización, piso básico de protección social; y para la inactividad absoluta, programas de segunda oportunidad, programas de transferencias condicionadas, y para las mujeres en esta situación políticas de conciliación laboral, políticas de cuidado, campañas de prevención de embarazos.

Las intervenciones que se lleven a cabo dentro del marco de estas políticas públicas de empleo juvenil deben asegurar, desde el diseño, la participación de organizaciones de

empleadores, organizaciones de trabajadores, organizaciones de jóvenes, órganos rectores en materia de empleo juvenil, del sector público y del sector privado; así como reforzar los mecanismos de consulta, retroalimentación y diálogo social con estos actores durante la ejecución de las intervenciones.

Se deben incorporar en las experiencias iniciales (o “primeras fases”) de los programas, rigurosas evaluaciones para demostrar el impacto y el costo efectividad de la intervención que se quiere “escalar”. Asimismo, la mayor escala en un programa también supone poner en marcha mecanismos de control para mantener la calidad de los servicios ofrecidos, como normas de calidad, sistemas de certificación, y procedimientos de supervisión y evaluación.

### Las prioridades y estrategias de la OIT y otras organizaciones en materia de empleo juvenil

En los últimos años el empleo juvenil se ha colocado como centro de la agenda de la OIT (como lo demuestra el lugar prioritario que ha ocupado en las CIT del 2005 y 2012) y en atención a ello, la OIT ha llevado a cabo el proyecto PREJAL, programas conjuntos de empleo juvenil y migraciones en diferentes países, y diversas iniciativas regionales y nacionales en materia estadística y de gestión del conocimiento (plataforma Trabajo Decente para los Jóvenes, plataforma Youth Pol), de asistencia técnica a los Institutos de Estadística y Ministerios de Trabajo (en el marco del proyecto Work4Youth), y de apoyo a la adopción de agendas y discusión de planes de empleo.

Para continuar con lo avanzado y dar cumplimiento a la Resolución de la CIT 2012, las principales líneas de acción que guiarán el quehacer de la OIT durante el quinquenio 2013-2017 en materia de empleo juvenil son el desarrollo y difusión de conocimientos, para mejorar el conocimiento sobre el mercado laboral juvenil y así diseñar mejores intervenciones; la asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades en los Estados para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas, estrategias y planes favorables a la generación de trabajo decente para los jóvenes, y la creación de instancias para el diálogo social en torno a la formulación de políticas públicas de empleo juvenil y formación profesional, en las que participen las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Ministerios de Trabajo y de Educación, y las Instituciones de la Juventud.

El empleo juvenil también es un tema de interés en la agenda de otras instancias y organizaciones internacionales como lo demuestra la inclusión del empleo y emprendimiento como una de las cinco áreas prioritarias en la Agenda de Desarrollo Post 2015 planteada por la Alianza Global de la Juventud (que incluye organizaciones juveniles e instituciones del SNU) en 2014; la inclusión de la inserción laboral de los jóvenes como una de las cinco prioridades en la Agenda de Desarrollo de Inversión Social en Juventud que elaboró la OIJ a fines de 2013, y la inclusión del empleo y empleabilidad como una de las seis áreas temáticas del System-wide Action Plan on Youth (Youth-SWAP) del SNU en 2012.



**TRABAJO DECENTE PARA LOS JÓVENES: EL  
DESAFÍO DE LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE  
TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



## TRABAJO DECENTE PARA LOS JÓVENES: EL DESAFÍO DE LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Organización Iberoamericana de Juventud  
Organización Internacional del Trabajo

### LA CRISIS DEL EMPLEO JUVENIL

En un escenario en el que la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado un desempeño económico que les ha permitido sobreponerse paulatinamente a los embates de la reciente crisis financiera internacional, los 108 millones de jóvenes de 15 a 24 años que viven en la región en 2013 parecen disponer de condiciones sumamente favorables para su desarrollo en diferentes ámbitos. Con más años de educación que las generaciones previas, más manejo de las nuevas tecnologías y más adaptables a las cambiantes condiciones de las sociedades en comparación con los adultos, este grupo erario tendría mayores oportunidades de acceder a mejores condiciones de trabajo y de incorporarse a trayectorias laborales ascendentes.

Sin embargo, según datos que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) expone en su estudio sobre *Trabajo Decente y Juventud 2013*<sup>59</sup>, una serie de obstáculos impiden el aprovechamiento pleno de estas ventajas.

Entre 2005 y 2011, el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años se redujo de 16,4% a 13,9%. Si bien esta reducción del desempleo es positiva, la tasa de desempleo juvenil triplica la del desempleo adulto. Los jóvenes desempleados representan más de 40% del total de los desempleados de la región. Asimismo, destaca la gravedad del problema en el caso de las mujeres jóvenes, cuya tasa de desempleo a nivel regional alcanzó el 17,7%, comparado con un 11,4% de los hombres jóvenes. Del total de jóvenes de la región, aproximadamente el 35% sólo estudia y el 33% sólo trabaja; cerca de un 12% estudia y trabaja al mismo tiempo y uno de cada cinco jóvenes en la región no estudia ni trabaja (los “Ni-Ni”). Uno de cada 20 jóvenes no estudia, ni trabaja, ni desempeña quehaceres del hogar, ni tampoco busca trabajo, tratándose, sin duda, de jóvenes excluidos y en alto riesgo social.

Además, el 20% de las mujeres jóvenes se ocupa de tareas del hogar, limitando así sus perspectivas favorables para una futura inserción laboral, en comparación con sólo el 2% de los hombres jóvenes que se dedican a esas labores. Este fenómeno guarda mayor relación con patrones culturales asociados a la desigual distribución de las tareas entre los miembros del hogar antes que con un problema exclusivamente relacionado con la inserción laboral juvenil. Entre los jóvenes que trabajan, un elevado porcentaje lo hace en condiciones precarias: sólo el 40% cotiza a un seguro de salud y el 39%, a un sistema de pensiones. Por último, más de la mitad (55,6%) tiene un empleo informal, lo que por lo general significa bajos ingresos, inestabilidad laboral, desprotección y violación de derechos laborales. Además de la brecha intergeneracional y de género, otro elemento

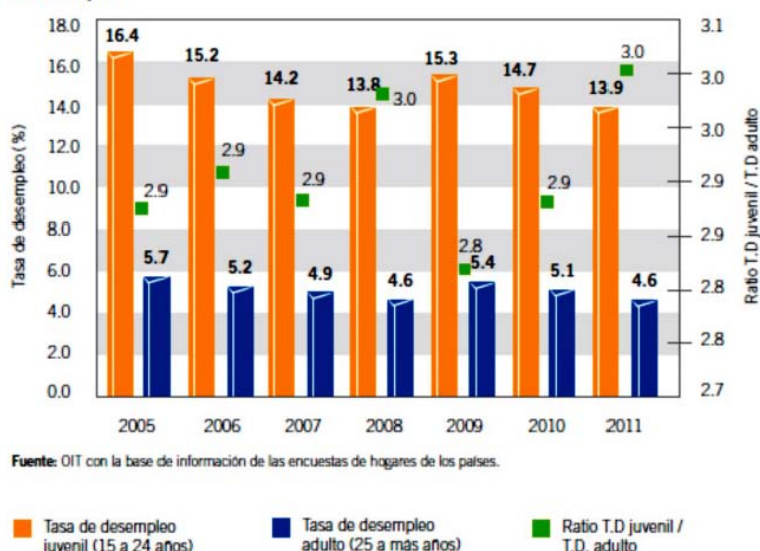
<sup>59</sup> Informe Trabajo Decente y Juventud: Políticas para la acción, OIT, Lima, 2014



que afecta la inserción laboral juvenil es la alta segmentación socioeconómica, que a la vez es reflejo y origen de la elevada desigualdad en América Latina.

En efecto, las evidencias indican que se mantiene una enorme brecha en el desempleo de los jóvenes pertenecientes a los quintiles de menores recursos (25,5%) frente a los quintiles de mayores recursos (8,5%). Esta fuerte correlación con el nivel de ingreso se mantiene en todas las variables: sólo cerca del 12% de jóvenes del quintil más pobre cotiza a un seguro de salud o sistema de pensiones, frente a un 60% del quintil más rico. De manera similar, quienes pertenecen a los quintiles de menores recursos tienen más probabilidades de tener un empleo informal (77%) en comparación con los que tienen más recursos (41%). En consecuencia, se puede afirmar que la situación laboral de los jóvenes latinoamericano es crítica, dinámica y segmentada, todo lo cual presenta un gran desafío para las políticas públicas.

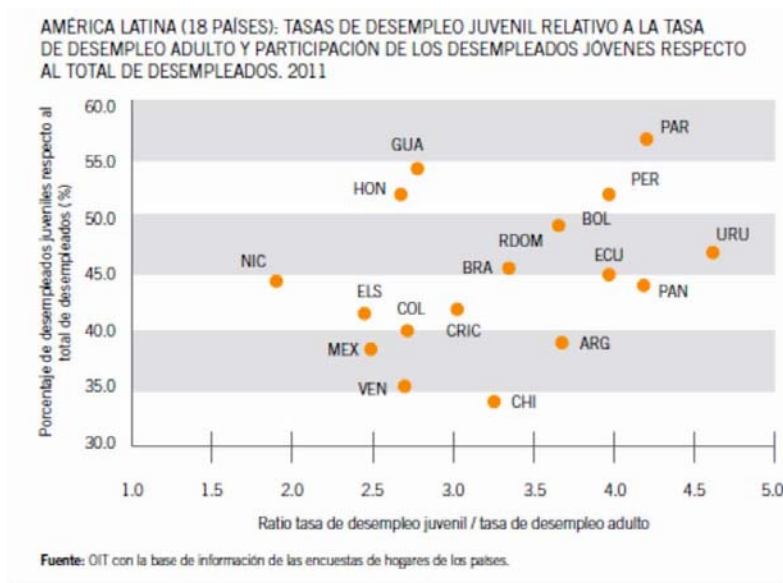
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO DE JÓVENES Y ADULTOS. 2005 - 2011  
(Porcentajes)



## LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL MUNDO DEL TRABAJO

### Participación laboral

En América Latina y el Caribe, una tendencia reciente con respecto a la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo es la reducción de su tasa de participación. Dado que la transición demográfica implica que el número de los jóvenes está creciendo menos que el de los adultos, el menor crecimiento de la participación refuerza el descenso de la proporción de los jóvenes en la fuerza de trabajo. En este descenso se refleja, más que todo, la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, ya que aumentó la proporción de los estudiantes en todos los grupos etarios.



- La tasa de participación de los jóvenes de 15 a 24 años descendió de 55,2% en 2005 a 52,1% en 2011.
- El porcentaje de jóvenes que sólo estudió aumentó de 32,9% en 2005 a 34,5% en 2011. Esto significa que, independientemente de la coyuntura económica, existe una creciente conciencia sobre la importancia de la educación para el futuro de los jóvenes.

## Desempleo

- La tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años para 18 países de América Latina es entre 2 y 4,3 veces superior a la tasa de los adultos de 25 años y más.
- Entre 2005 y 2011 el desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años se redujo de 16,4% a 13,9%<sup>60</sup>.
- Si bien esta reducción del desempleo es positiva, la importancia del desempleo juvenil debe ser también considerada frente a la magnitud del desempleo total: los jóvenes desempleados representan más del 40% del total de los desempleados de la región y en algunos países más de la mitad del total de desempleados (Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú).
- Asimismo, destaca la gravedad del problema en el caso de las mujeres jóvenes, cuya tasa de desempleo a nivel regional alcanzó el 17,7%, comparado con un 11,4% en el caso de los hombres jóvenes.

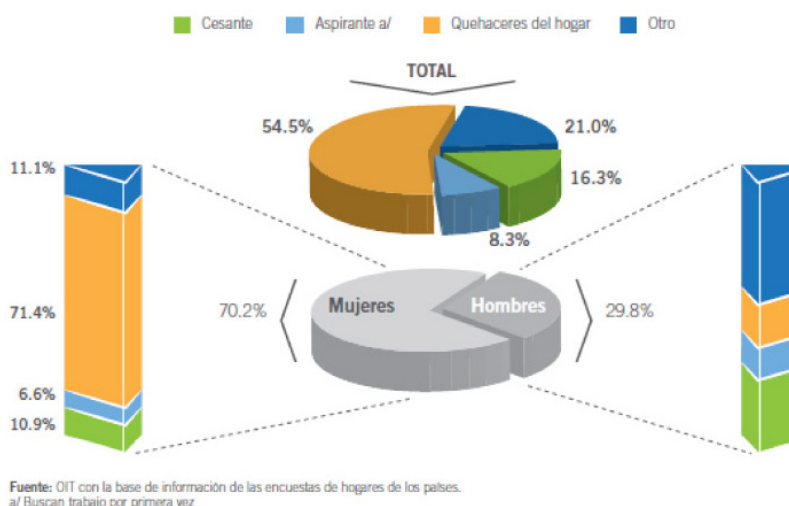
<sup>60</sup> Según datos del Panorama Laboral 2013 la tasa de desempleo juvenil urbana aumentó en los primeros nueve meses de 2013 al 14,5% frente al 14,2% en igual período de 2012. No obstante el incremento del desempeño juvenil urbano en 2012, las estimaciones preliminares de la tasa de desempleo juvenil con cobertura nacional en 2013 (13,6%) continúan mostrando un nivel de desempleo inferior a los años previos de la crisis.

## Jóvenes que no trabajan ni estudian

Una buena noticia es que la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan “NINIs” no ha variado mucho con la reciente crisis (finales de 2008 y 2009) y el posterior período de recuperación, manteniéndose cerca del 20% de los jóvenes en edad de trabajar.

- En 2011 los NINIs representaban el 20,3% de jóvenes en edad de trabajar (cerca de 21.8 millones). De este total el 24,6% buscaba empleo y el restante 75,4% no lo hacía.
- Del total de “NINIs” que buscaban empleo (cerca de 5,4 millones de jóvenes), la gran mayoría (67%) tenía experiencia laboral y un 33% buscaba empleo por primera vez.
- Entre los NINIs se distinguen dos situaciones claramente diferenciadas por sexo: entre las mujeres jóvenes (el 70% de los NINIs), un elevado porcentaje (71%) se dedica a los quehaceres domésticos, mientras que en los hombres sólo es el 15%, lo que apunta un problema relacionado a patrones culturales, en particular la desigual distribución de las tareas domésticas entre los miembros del hogar.
- Por otra parte, hay un porcentaje considerable de jóvenes, 21% del total de NINIs (cerca de 4,6 millones), compuesto en su mayoría por hombres (63%) que no trabajan, no estudian ni tampoco se dedican a los quehaceres del hogar. Aunque muchos de ellos están en esta situación de manera temporal, entre diferentes actividades laborales o educativas, otros representan un “núcleo duro” de jóvenes excluidos que requieren respuestas de políticas públicas, en beneficio de sus propias perspectivas de vida y de la cohesión social.

AMERICA LATINA ( 18 PAISES): CARACTERISTICAS DE JOVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN SEGUN SEXO. 2011 (Porcentajes)



## Ramas de actividad económica

- En términos de composición de la ocupación, tanto juvenil como adulta, por ramas de actividad económica, se confirma la tendencia de la caída de la participación en la

agricultura y, en menor medida, en la industria manufacturera. La caída de la participación en este último sector, siguiendo las tendencias mundiales, responde a los importantes cambios tecnológicos y su impacto en la productividad laboral. Muy por el contrario, creció la participación en los sectores de construcción y, sobre todo, de comercio.

- A nivel regional, el empleo de los jóvenes se concentra en tres ramas de actividad: comercio (29,1%), servicios (20,9%) e industria (14,3%), en ese orden, en 2011.
- Entre 2005 y 2011, los mayores aumentos del empleo juvenil se registran en comercio debido a la mayor participación de las mujeres. También registra un incremento la construcción, en este caso, sobre todo los hombres. Las ramas de actividad (comercio y servicios) en que mayoritariamente se desempeñan los jóvenes, ponen en evidencia su baja productividad y bajos ingresos, así como condiciones de trabajo desfavorables y escasa cobertura de protección social.
- La proporción de mujeres jóvenes en el sector terciario es mucho mayor que la de hombres jóvenes. Si sumamos el sector comercio y los servicios a nivel regional, los hombres representan el 38% y las mujeres el 69%; esto significa que la tercerización de la mano de obra fue más rápida en el caso de las mujeres que en el de los hombres.

**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OCUPADOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL  
SEGÚN EDAD Y SEXO, 2005 - 2011  
(Porcentajes)**

	Hombres				Mujeres				Total			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
<b>Jóvenes (15 a 24 años)</b>												
Sector público	3.9	4.2	4.5	4.4	6.6	6.6	7.0	7.0	5.0	5.1	5.4	5.3
Sector privado (incluye empleadores)	66.9	68.3	68.1	67.6	50.8	54.2	54.1	56.7	60.8	62.8	62.8	63.4
Microempresa a/	56.3	54.5	55.3	52.3	46.7	46.4	47.6	46.3	53.3	51.8	52.8	50.3
Pequeña, mediana y gran empresa a/	43.7	45.5	44.7	47.7	53.3	53.6	52.4	53.7	46.7	48.2	47.2	49.7
Independientes	14.2	13.6	13.6	14.4	12.8	12.8	13.3	12.3	13.6	13.3	13.5	13.6
Servicio doméstico	0.6	0.5	0.5	0.4	15.1	13.1	12.3	10.4	6.1	5.3	4.9	4.2
Trabajador Familiar Auxiliar (TFNR)	14.3	13.0	12.7	11.9	14.6	12.9	12.8	12.1	14.4	12.9	12.7	12.0
Otros	0.1	0.6	0.7	1.4	0.0	0.4	0.5	1.5	0.1	0.5	0.6	1.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Adultos (25 a más años)</b>												
Sector público	10.0	10.1	10.2	10.1	16.1	16.2	16.2	16.5	12.5	12.6	12.7	12.7
Sector privado (incluye empleadores)	53.7	54.5	54.6	54.8	32.9	33.9	34.3	35.8	45.2	46.1	46.2	47.0
Microempresa a/	48.8	47.3	47.5	46.0	42.2	41.4	40.9	40.7	46.9	45.5	45.5	44.3
Pequeña, mediana y gran empresa a/	51.2	52.7	52.5	54.0	57.8	58.6	59.1	59.3	53.1	54.5	54.5	55.7
Independientes	34.1	32.9	32.4	33.0	29.7	29.2	29.1	29.1	32.3	31.4	31.0	31.4
Servicio doméstico	0.7	0.6	0.7	0.7	12.8	12.7	12.8	12.2	5.6	5.6	5.7	5.4
Trabajador Familiar Auxiliar (TFNR)	1.4	1.4	1.4	1.3	8.5	7.7	7.1	6.4	4.3	4.0	3.7	3.4
Otros	0.2	0.4	0.7	0.2	0.0	0.2	0.6	0.0	0.1	0.3	0.6	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

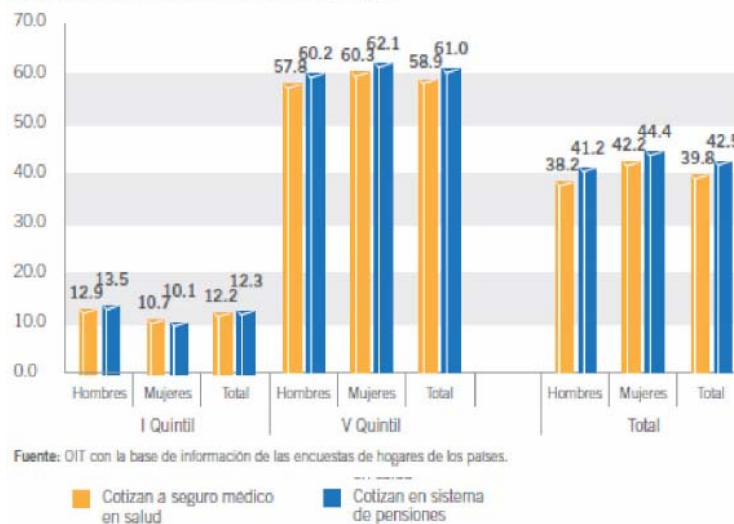
Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países.

a/ Microempresa incluye de 2 a 10 trabajadores; pequeña, mediana y gran empresa de 10 a más trabajadores. Porcentajes referidos al total del sector privado.

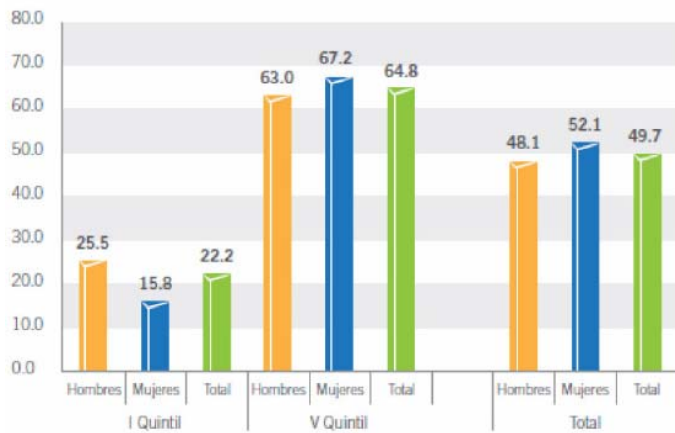
## Empleo informal

- En América Latina el empleo informal no agrícola ascendió a 47,4% en 2011 y los datos desagregados por edad muestran que éste tiene una mayor incidencia entre los trabajadores jóvenes que entre los adultos. En efecto, se estima que en el año 2011, el 55,6% de jóvenes ocupados de 15 a 24 años (cerca de 27 millones de jóvenes) tenía un empleo informal, a diferencia del 45,6% en el caso de los ocupados de 25 años y más.
- El empleo informal no agrícola es mayor en el caso de las mujeres jóvenes (56,9%) que entre los hombres jóvenes (54,7%).
- Si bien para el período 2005-2011 se ha mostrado una tendencia decreciente de empleo informal para ambos grupos de edad, fue mayor el descenso en el caso de los jóvenes que en los adultos. El empleo informal no agrícola descendió de 52% en 2005 a 47,4% en 2011, y en el caso de los adultos bajo de 49,6% a 45,6% y en los jóvenes de 61,4% a 55,6%, respectivamente.

AMERICA LATINA (PAISES SELECCIONADOS): JÓVENES COTIZANTES AL SEGURO DE SALUD Y AL SISTEMA DE PENSIONES POR QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA SEGUN SEXO. 2011. (Porcentajes)



AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): JOVENES ASALARIADOS CON CONTRATO DE TRABAJO ESCRITO POR QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA SEGÚN SEXO, 2011. (Porcentajes)

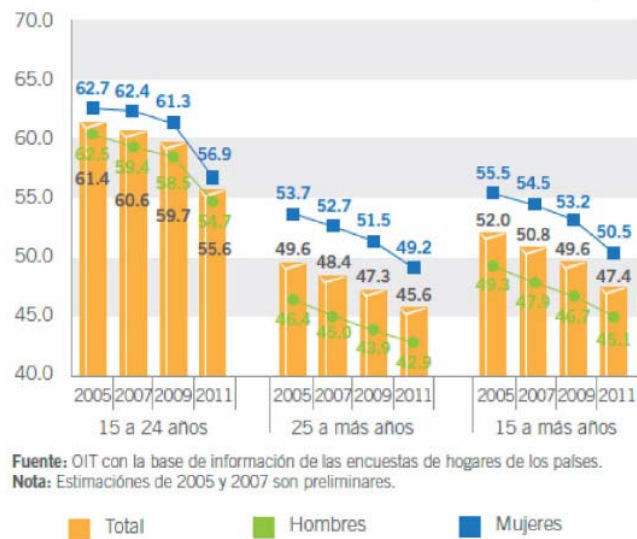


Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países.

- Los jóvenes representan el 21,8% del total del empleo informal no agrícola. De este total, el 51,9% trabaja en el sector informal, el 39,4% en el sector formal y el 8,8% como trabajadores domésticos.
- El 31,2% de jóvenes que trabajan en empresas del sector formal tiene empleo informal, esta proporción es cerca de la mitad en los adultos (15,2%).
- Otra importante diferencia de la incidencia del empleo informal entre jóvenes y adultos se da en las diferentes proporciones de asalariados e independientes. En efecto, la mayor parte del empleo informal de los jóvenes está compuesto por asalariados (62,3%), mientras que en los adultos son los independientes (47,9%).
- Del total de jóvenes que trabajan como asalariados privados el 45,4% tiene empleo informal, a diferencia del 29,5% de los adultos. De manera similar, el 87,1% de jóvenes que trabajan por cuenta propia tiene empleo informal (83% en el caso de los adultos).



AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES) : PORCENTAJE DE EMPLEO INFORMAL NO AGRÍCOLA SEGÚN SEXO Y EDAD. 2005 -2011 (Porcentajes)



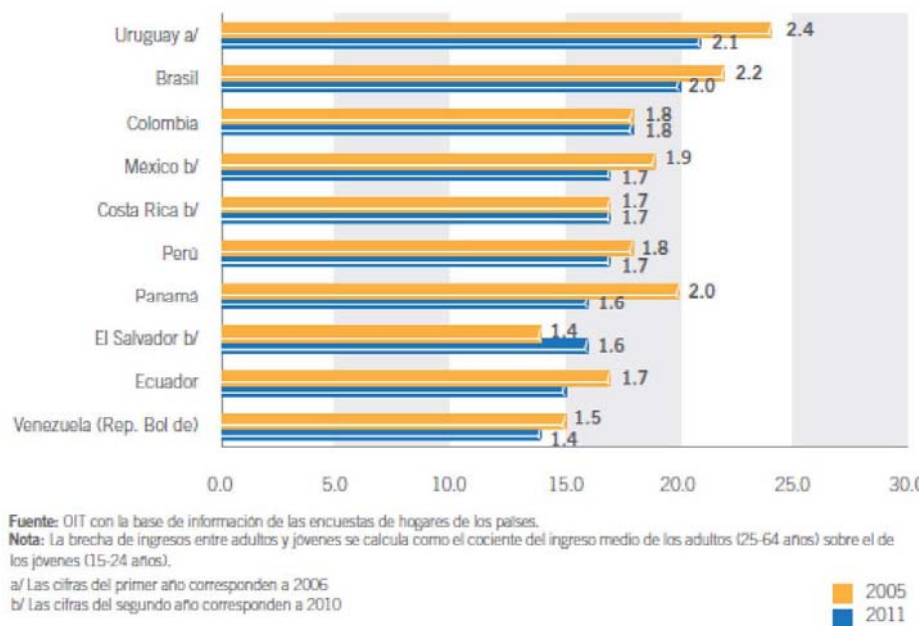
- Entre los asalariados de empresas privadas, la mayor proporción de empleo informal, tanto en los jóvenes como en los adultos, se da en las microempresas (hasta 10 trabajadores), que representan el 42,3% y el 23,6% del total del empleo informal de los jóvenes y adultos, respectivamente.
- Todo esto sugiere que el trabajo asalariado informal es un punto de entrada al mercado laboral de muchos jóvenes y esa condición se reduce a medida que adquieren experiencia o tienen mejores condiciones para encontrar un empleo en el sector formal o de satisfacer el deseo de trabajar por su cuenta propia.

### Nivel de ingresos

- Los ingresos laborales han registrado mejorías en la región. Según el Informe Mundial de Salarios 2012/2013 de la OIT, en América Latina y el Caribe los salarios promedio mensuales reales crecieron entre los años 2006 a 2011 a una tasa promedio anual de 2,1%.
- Estas tendencias salariales favorecieron en alguna medida a los jóvenes. Observando el desempeño de los salarios promedio mensuales reales, para un grupo de 10 países con información para el período 2005-2011, vemos que en la mayoría de los países el salario real de los jóvenes al final del período fue mayor que el registrado al inicio del mismo. Las excepciones fueron en El Salvador y México: el primer país experimentó un deterioro de sus salarios reales durante los años 2006 a 2009 y 2011, mientras que el segundo desde la crisis de 2009 hasta 2011.
- En esta evolución de los salarios promedio mensuales de los jóvenes se debe destacar también el impacto de los salarios mínimos legales, nivel de entrada para muchos jóvenes de la región. Para este grupo de 10 países durante 2005-2011, el salario mínimo real tuvo una tasa de crecimiento promedio simple de 3,3% anual y el promedio ponderado de 3,7% anual.

- Asimismo, se redujo en la mayoría de países las disparidades salariales por género entre los jóvenes; no obstante, éstas continúan incrementándose con la edad. Comparativamente, las mujeres gozan de una mejor inserción laboral como asalariadas, tomando en cuenta las menores diferencias salariales frente a los hombres a lo largo de vida laboral.

AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): BRECHAS DE INGRESOS ENTRE ADULTOS Y JÓVENES. 2005 -2011



- Teniendo en cuenta el descuento salarial de los jóvenes debido a su menor experiencia laboral y al hecho de que los primeros empleos son más propensos a ser de bajos salarios, existe un mayor riesgo en los jóvenes que en los adultos de ser empleados en empleos de bajos salarios, definidos como los ingresos que son menores que los dos tercios de la mediana de los ingresos.
- Para el año 2011, se observa una mayor incidencia de empleo de bajos salarios en los trabajadores jóvenes que en los adultos: los rangos para los jóvenes van desde un 52,9% en Colombia a un 37% en Ecuador, y en el caso de los adultos entre 30% en Brasil y 18% en El Salvador.
- Asimismo, se observa una gran concentración de mujeres jóvenes y también, pero en menor magnitud, de mujeres adultas en empleos de bajos salarios. En todos los países con información, el riesgo de empleo de bajos salarios es mayor para las mujeres que para los hombres.
- En todos los países existe una fuerte correlación negativa entre los niveles educativos y la incidencia del empleo de bajos salarios entre los jóvenes. Así, por ejemplo, en Colombia, Ecuador, Panamá y Uruguay entre un 60% y un 74% de los jóvenes de 15 a 24 años con sólo nivel primario recibe bajos salarios, mientras que la incidencia de empleos de bajos salarios disminuye entre 26% y 20% en el caso de los jóvenes que tienen nivel educativo superior. Estos hechos confirman que los logros educativos y la capacitación son factores clave en la determinación del empleo de bajos salarios.



## **POLÍTICAS PARA LA ACCIÓN**

La resolución relativa al empleo de los jóvenes, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005, presentó un conjunto amplio de políticas y programas para hacer frente al problema del empleo de este grupo. Las políticas y programas abarcaban desde acciones macroeconómicas y marcos reglamentarios para aumentar la tasa de crecimiento del empleo, hasta políticas de mercado de trabajo e intervenciones específicas orientadas a grupos de jóvenes desfavorecidos.

En junio de 2012, la Conferencia realizó una discusión general sobre la base del informe “La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!” y adoptó un conjunto de conclusiones que complementan, y en muchos casos hacen operativa, la resolución aprobada en 2005.

Gran parte de los países de América Latina y el Caribe vienen desarrollando políticas de promoción del trabajo decente para la juventud con el fin de hacer frente a los particulares desafíos del empleo juvenil. De esa vasta experiencia, se puede concluir que no existen soluciones simples y masivas para este problema, sino que se requieren intervenciones diversas. De igual modo, puede afirmarse la existencia de un consenso regional sobre la importancia de este tema. Existe, además, un acuerdo común en advertir que las intervenciones fragmentadas y aisladas no van a lograr por sí solas el objetivo del trabajo decente para los jóvenes.

La experiencia acumulada ha ido configurando un escenario en el que el objetivo de un trabajo decente para la juventud sigue teniendo una amplia relevancia, así como la necesidad de priorizar y mejorar en áreas como:

- El acceso a una educación de calidad que desarrolle competencias básicas para la vida.
- El incremento de oportunidades de formación laboral que ofrezcan competencias técnicas y específicas para la inserción en un trabajo decente y productivo.
- El mejoramiento de la calidad del empleo y de manera particular la formalización de la informalidad juvenil.
- La articulación entre educación y formación para el trabajo que facilite hacer realidad
- La idea de una educación a lo largo de la vida.
- La promoción de un ambiente propicio para el desarrollo empresarial sostenible que amplíe las oportunidades para las iniciativas empresariales generadoras de empleo de calidad y de trabajo decente.
- El fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social, incluida la negociación colectiva, y la participación de los actores sociales en la elaboración de medidas que faciliten soluciones a los desafíos que plantean las necesidades de trabajo decente para los jóvenes, en el marco del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Con el fin de establecer una hoja de ruta y coordinar, optimizar y dar una respuesta urgente al “llamado a la acción” realizado por la OIT, y en consonancia con el Plan de Seguimiento (2012-2017) aprobado por el Consejo de Administración de la OIT (octubre de 2012), los días 3 y 4 de octubre de 2013 tuvo lugar la Reunión Iberoamericana “La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción. Prioridades y líneas de acción en América Latina y el Caribe”. En ella se llevaron a cabo consultas con gobiernos e interlocutores sociales de las Américas y se establecieron las principales prioridades y líneas de acción que guiarán el quehacer de la Oficina en los próximos años. Los objetivos se organizaron bajo los tres pilares de acción establecidos por la OIT en las Américas para el período 2013-2017.

#### Desarrollo y difusión de conocimientos: mejorar el conocimiento sobre el mercado laboral juvenil

Se considera de gran prioridad el desarrollo de políticas y programas juveniles más eficaces basados en un mejor conocimiento de la transición escuela-trabajo. Debido a la escasa información sobre el mercado laboral, se busca analizar la información sobre los principales indicadores de la demanda laboral y desagregarla. Al mismo tiempo, la OIT se propone asistir técnicamente a los institutos de estadística y a los ministerios de trabajo para el desarrollo de indicadores que permitan hacer un análisis permanente de la trayectoria del mercado laboral juvenil y desarrollar capacidad nacional para que se produzcan análisis de coyuntura sobre el mercado de trabajo juvenil.

- Para mejorar el conocimiento de los programas y de las políticas de empleo juvenil, se considera pertinente coadyuvar al desarrollo de la cooperación Sur-Sur. La Plataforma Regional (América Latina y el Caribe) servirá tanto para la formulación de recomendaciones de políticas y programas a nivel nacional como para la elaboración de un inventario global de la OIT sobre políticas de empleo juvenil en todo el mundo. Este inventario global facilitará la comparación y revisión de políticas nacionales y/o regionales a través de: la identificación y documentación de las principales políticas que de manera directa e indirecta están promoviendo el trabajo decente para los jóvenes en América Latina y el Caribe; la sistematización de experiencias innovadoras en materia de políticas y marcos regulatorios que promuevan el trabajo decente y empleabilidad de los jóvenes de la región, y de la documentación y difusión de buenas prácticas de programas y políticas de empleo juvenil.

#### Asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades

En relación a las políticas de empleo y económicas para promover el empleo juvenil, se tiene por objetivo continuar impulsando planes nacionales que sean fiscalmente sustentables y evaluables, y que cuenten con la participación de los actores sociales. Además, se apoya el desarrollo de políticas y estrategias de emprendimiento y de creación de empleos verdes para los jóvenes. Las metas son:

- La formalización de la informalidad juvenil será promovida a través de estrategias y políticas que estimulen la formalización de las relaciones laborales de los jóvenes

(27,5 millones), con especial énfasis en todos aquellos que están fuera de los sistemas de seguridad social y que no contribuyen a sistemas públicos o privados de pensiones. Para ello se promoverá la formalización tanto de pequeñas y medianas empresas –en un entorno propicio para su desarrollo sostenible– como de los jóvenes que trabajan por cuenta propia en condición de informalidad.

- La empleabilidad –educación, formación y competencias, y transición de la escuela al trabajo– será mejorada a través de programas de inserción laboral y de desarrollo de competencias profesionales; el alineamiento de la educación con la demanda del mercado de trabajo y de la estrategia de desarrollo nacional; la expansión de las oportunidades de educación técnica y de formación profesional, y el fortalecimiento de los servicios de empleos para incrementar su capacidad de interacción entre la oferta y la demanda de trabajo.
- En lo que respecta a las políticas de mercado de trabajo, se tiene por objetivos incorporar a la estrategia de la formalización de las empresas, subsidios a las pasantías laborales que favorezcan el acceso al primer empleo; implementar programas específicos que desarrollen la empleabilidad de los jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs) y otros grupos vulnerables, e impulsar estrategias de creación de empleo en la economía del cuidado a fin de mejorar el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo.
- Las iniciativas empresariales y el empleo por cuenta propia de los jóvenes se ven como prioridades reforzadas, mediante el incremento de productividad de las iniciativas de autoempleo de los jóvenes en el ámbito rural; la promoción de programas de formación de competencias para el desarrollo de microemprendimientos productivos; la mejora de las condiciones de trabajo, y la productividad del empleo juvenil a través de la promoción de empresas sostenibles, en conformidad con las conclusiones de la CIT 2007.
- Finalmente, en el ámbito de los derechos de los jóvenes, se prioriza promover y gestionar políticas de empleo que amplíen la cobertura de protección social de los jóvenes; propiciar mecanismos de diálogo tripartito con participación de los jóvenes para la promoción del trabajo decente para la juventud, y mejorar la protección de los derechos laborales de los jóvenes que migran de zonas rurales a la ciudad y de un país a otro.

#### Alianzas y promoción del trabajo decente para la juventud en América Latina y el Caribe

La promoción del empleo y el trabajo decente para la juventud es una de las prioridades del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en América Latina y el Caribe, para lo cual debe articularse el trabajo con el resto de las agencias del SNU a través del Grupo Regional Interagencial, y desarrollar iniciativas y programas conjuntos a partir de la experiencia acumulada con los programas conjuntos de empleo juvenil desarrollados en el marco de los ODM. Asimismo, establecer la promoción del empleo y del trabajo decente como una de las prioridades en las Agendas Políticas de Juventud en América Latina y el Caribe, a

través de las políticas de juventud de la región y del impulso de la Declaración de Bahía<sup>61</sup>.

## Referencias

- OIT (2014a), “Trabajo Decente y Juventud en América Latina: Políticas para la acción”, Lima.
- OIT (2014a), Tendencias Mundiales del Empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?, Ginebra.
- OIT (2013a), Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013: Una generación en peligro, Ginebra.
- OIT (2012) Resolución “La crisis del empleo juvenil. Un llamado a la acción”, 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio 2012.

---

<sup>61</sup> Declaración y prioridades establecidas en Salvador de Bahía (2010) por los gobiernos de las Américas para el impulso de las políticas de juventud.



## **PROYECTO DE LEY MARCO**



## COMISIÓN DE ASUNTOS LABORALES, PREVISIÓN SOCIAL Y ASUNTOS JURÍDICOS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

### PROYECTO DE LEY MARCO SOBRE EMPLEO JUVENIL

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

**La promoción del trabajo decente para los jóvenes es una de las tareas básicas en el esfuerzo de la región por el desarrollo.** Es parte del compromiso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio suscrito por los países miembros de las Naciones Unidas, en particular del Octavo Objetivo –“Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”– en cuya Meta 16 se especifica: **“En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo”**. La tasa de desempleo juvenil es el indicador con el cual se evaluará esta meta.

En la 93ª Conferencia Internacional del Trabajo de junio 2005, la OIT asumió el objetivo de lograr el trabajo decente para los y las jóvenes como un elemento crucial para avanzar en la erradicación de la pobreza y para lograr el desarrollo sostenible, el crecimiento y bienestar para todos.

En el Parlatino como producto del trabajo de la Reunión Conjunta de las Comisiones de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos y de Equidad de Género, Niñez y Juventud, se realizó una valoración en la que los representantes de los distintos países aportaron aspectos positivos, negativos o carencias de las que adolecen sus respectivas legislaciones en materias de seguridad laboral, sobre todo en lo que atañe a grupos vulnerables como mujeres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, discapacitados, indígenas y adultos mayores. Bajo este análisis se planteó la necesidad de promover principios universales que apuntalen la búsqueda de equidad e inclusión.

En este sentido se propuso promover recomendaciones desde el Parlamento Latinoamericano con la finalidad de **impulsar y coadyuvar al esfuerzo de los países miembros en la promulgación de leyes que contemplen la seguridad social de grupos vulnerables para que gocen de derechos plenos en apego a los derechos universales y tratados internacionales**, situación que redundaría en beneficio de la sociedad en su conjunto, creando las condiciones para un desarrollo pleno tanto en la social, humano como económico.

En ese sentido la XVII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano resolvió: Recomendar a los Parlamentos integrantes del Parlatino, dentro de sus competencias constitucionales, legislar, actualizar legislación o controlar el cumplimiento de la legislación existente sobre el régimen de inscripción simplificada y aportación gradual a los organismos de recaudación impositiva y de seguridad social para facilitar el ingreso de los pequeños emprendimientos que inicien actividades. Asimismo prever que estos regímenes apoyen, estimulen o financien el emprendedurismo, la creación de pequeñas y medianas empresas, en particular cuando los gestores sean jóvenes desempleados,



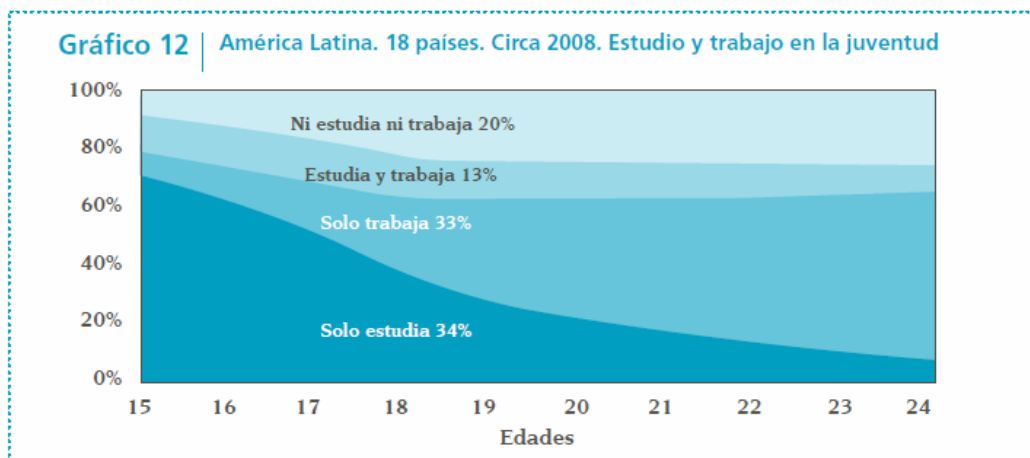
cuando las iniciativas o el giro de las actividades sean innovadoras y aseguren ser generadoras de empleo productivo y de trabajo decente. También resolvió apoyar regímenes de promoción o facilitación del trabajo de jóvenes como primera experiencia laboral.

A su vez el concepto de **trabajo decente** propuesto por el Director General de la OIT alude a un **trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.**

El trabajo decente exige articular objetivos a corto, mediano y largo plazo y tomar en consideración el ciclo de vida y la trayectoria personal. **El itinerario laboral no debería comenzar con un empleo o un trabajo sino que debería iniciarse con la educación, la formación o la acumulación de experiencia laboral o empresarial, primeros tramos de una trayectoria de trabajo decente.**

Una manera de conocer la situación de la juventud es mediante el análisis de su relación con respecto al estudio y el trabajo. En tal sentido, es posible clasificar a los jóvenes en cuatro grupos: **(a) los que solamente estudian, (b) los que solamente trabajan, (c) aquéllos que trabajan y estudian; y (d) los que no trabajan ni estudian.**

En todo caso, se parte del principio de que lo mejor es lograr la mayor permanencia posible de los jóvenes en la formación educativa, retardando su participación en el mercado laboral hasta que su mayor calificación técnica o profesional les permita una mejor inserción laboral. Llevado al extremo, lo deseable sería que todos o, al menos la mayoría de las y los jóvenes, especialmente, **en el tramo de 15 a 17 años, se dediquen solamente a estudiar; sin embargo, se observa que quienes conforman este grupo solamente representan la tercera parte del total de jóvenes.**



Fuente: OIT en base a procesamiento especial de encuestas de hogares.

Cuando los jóvenes no visualizan una trayectoria laboral que les garantice una movilidad socioeconómica positiva –una trayectoria de trabajo decente– empiezan a cuestionar la validez de la educación y del mercado de trabajo como medios para obtener el progreso personal y social lo que acaba generando desmotivación y apatía así como problemas para la cohesión de la sociedad y la integración social de los propios jóvenes. La ausencia de expectativas de trayectoria laboral en los jóvenes es un fenómeno creciente en la región asociado a la crisis o ausencia de figuras referentes. La ausencia de los padres es un fenómeno que está generalizado en algunos países de la región donde muchos migraron masivamente y una parte de la generación de jóvenes ha crecido sin tenerlos cerca.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) informó en 2010 de que 81 de los 620 millones de jóvenes de 15 a 24 años de todo el mundo económicamente activos, es decir 13% del total, estaban desempleados el año anterior, debido mayormente a la crisis financiera y económica mundial.

Por definición, todos los jóvenes (entre 15-24 años) forman parte de la Población en Edad de Trabajar (PET); en América Latina la PET juvenil estaría conformada para el año 2010 por 104.2 millones de personas, de las cuales cerca de 50 millones se encuentra trabajando o están buscando activamente empleo, es decir, conforman la Población Económicamente Activa (PEA).

Según informe Panorama Laboral 2011, en América Latina y el Caribe la tasa promedio de desempleo disminuyó para hombres, mujeres y jóvenes en 2011. Sin embargo, el desempleo femenino equivale a 1.4 veces el masculino, mientras que los jóvenes registran un porcentaje de desocupación que triplica al de los adultos (14,9% para los jóvenes y 5,0% para los adultos).

**Seis de cada diez jóvenes tienen un empleo informal y uno de cada tres sólo encuentran empleo en el sector informal. De aquellos que logran empleo en el sector formal de empresas, treinta y siete de cada cien no están protegidos por la seguridad social**, porque en la práctica acceden a empleos precarios y son más vulnerables a los ciclos económicos. De persistir estas brechas de trabajo decente se compromete el futuro de estos jóvenes; revertir esta situación demanda de compromiso y voluntad política de los gobiernos y actores sociales.

En un enfoque de crecimiento económico sustentado en el crecimiento con calidad, esto es, aumentando la inversión productiva y de largo plazo (y desestimulando la especulativa y de corto plazo), mejorando la redistribución de la riqueza, reduciendo la pobreza y eliminando la indigencia, generando empleos productivos, mejorando los ingresos del trabajo, extendiendo la protección social, progresando en la igualdad de las oportunidades y de trato, **eliminando el trabajo infantil y profundizando la democracia a través de diálogo social, el Trabajo Decente no es una consecuencia espontánea del crecimiento del Producto Interno Bruto y del libre juego de los mercados. Es por el contrario, un enfoque que guía y orienta el funcionamiento de los mercados hacia los objetivos prioritarios de la sociedad y, en particular, hacia la creación de trabajos dignos.**

Las políticas de empleo cumplen un papel fundamental en la estrategia de crecimiento así definida, porque a la vez que son funcionales al objetivo de alcanzar tasas de crecimiento económico elevadas (lo que permite acelerar la generación de empleo de calidad), contribuyen a mantener el rumbo de la estrategia general de crecimiento con Trabajo Decente.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo contribuir a mejorar la inserción laboral de las y los jóvenes, facilitando el acceso a las primeras experiencias laborales, a la compatibilización entre estudios y trabajos, a la capacitación y formación, desde la perspectiva de la previsión, seguridad social de los derechos fundamentales.

## PROYECTO DE LEY MARCO

### CAPITULO I: PRINCIPIOS

#### Sección única

Artículo 1º (Objeto).- La presente Ley Marco tiene por objeto promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

A tal efecto, regula instrumentos tendientes a generar oportunidades para el acceso al mundo del trabajo en relación de dependencia, así como la realización de prácticas laborales en el marco de programas educativos y de formación y la promoción de emprendimientos juveniles autónomos.

El Estado promocionará que las empresas privadas desarrollen acciones de discriminación afirmativa o acciones preferenciales contenidas en el artículo 19 de la presente ley.

Artículo 2º (Principios).- Son principios rectores de los programas, planes y modalidades contractuales de empleo y formación para jóvenes:

1. **El trabajo decente y sus diversos componentes de respeto y promoción de los derechos laborales fundamentales**, el empleo e ingresos justos; la no discriminación por razones de edad, género, sexo, orientación sexual, etnia, nivel socio económico, discapacidad física ó mental o de cualquier otro tipo; la protección social y seguridad social y el diálogo social
2. El acuerdo socio-educativo y la responsabilidad, participación y compromiso:
  - a) Del sector público, en la planificación, orientación y supervisión de los planes y programas en materia de formación profesional y empleo juvenil.
  - b) De las empresas y organizaciones del sector privado, en la generación de empleo decente y en la colaboración en materia de formación.
  - c) De las organizaciones de trabajadores, en la promoción y defensa de los derechos de los y las trabajadoras jóvenes.
  - d) De las instituciones de formación, en el diseño, capacitación, seguimiento y apoyo a los programas de trabajo y empleo juvenil.
  - e) De las personas jóvenes y sus organizaciones, en sus propuestas, en el desarrollo de sus competencias y en la definición e implementación de sus trayectorias laborales y educativas.

### CAPITULO II: DE LA PROMOCION DEL TRABAJO DECENTE JUVENIL

Artículo 3° (Coordinación).- Se elaboraran y articularán las acciones en coordinación con los organismos vinculados con la educación, desarrollo social, juventud, trabajo y seguridad social

Artículo 4° (Contenidos).- La coordinación entre los distintos organismos involucrados tendrá competencias en materia de articulación de las ofertas educativas y formativas, en el seguimiento al tránsito entre educación y trabajo, el establecimiento de acciones en la orientación e intermediación laboral y en el aseguramiento de la calidad en el empleo de las y los jóvenes.

En particular, la promoción del trabajo decente juvenil implicará:

- 1) Vincular eficazmente las acciones de los organismos públicos con competencias en materia de promoción del trabajo juvenil, y en educación y formación, así como con las iniciativas tripartitas y de las organizaciones de jóvenes, trabajadores y de empleadores.
- 2) Generar información específica sobre la actividad económica a los efectos del análisis de la evolución y la proyección del empleo en lo que afecta a la población joven.
- 3) Promover la articulación, cooperación y complementación entre las demandas de calificación y de competencias laborales y el sistema educativo formal y no formal.
- 4) Desarrollar dispositivos específicos que atiendan la particularidad de las y los jóvenes en la orientación e intermediación laboral.
- 5) Dar seguimiento y apoyo a las inserciones laborales.
- 6) Facilitar la formalización, el acceso al crédito, la asistencia técnica y el seguimiento a emprendedores y microempresarios jóvenes.

La promoción del trabajo decente juvenil deberá tener en especial consideración la situación de las personas jóvenes provenientes de los hogares de menores recursos, velando especialmente por quienes tengan cargas familiares, especialmente jóvenes embarazadas en condición de empleo, se encuentren desvinculadas del sistema educativo, así como de los jóvenes desempleados con discapacidades físicas y/o mentales de acuerdo a los requerimientos del puesto de trabajo.

### CAPITULO III: MODALIDADES CONTRACTUALES EN EL SECTOR PRIVADO

#### Sección primera: Disposiciones generales

Artículo 5° (Requisitos de los empleadores).-Las empresas u organismos que incorporen jóvenes en el marco de las modalidades contractuales establecidas en las secciones segunda a quinta del presente capítulo deberán:

- a) Acreditar que se encuentran en situación regular de pagos con las contribuciones especiales de seguridad social.
- b) No haber rescindido unilateralmente ningún contrato laboral, ni haber realizado envíos al seguro por desempleo durante los 90 (noventa) días anteriores a la contratación ni durante el plazo que durare la misma, respecto de trabajadores que realicen iguales o similares tareas o funciones a las que la persona joven

contratada vaya a realizar en el establecimiento, con excepción de aquellas rescisiones fundadas en notoria mala conducta.

Asimismo, quedan exceptuadas aquellas actividades en las que por su naturaleza se celebran contrataciones zafrales y no serán consideradas aquellas contrataciones con plazo determinado. Por razones fundadas y a petición de parte interesada, se podrán establecer otras excepciones.

Todas las excepciones deberán ser autorizadas expresamente por el organismo competente.

- c) El porcentaje de personas empleadas a través de las modalidades establecidas en la presente Ley no podrá exceder el 20% (veinte por ciento) de la plantilla permanente en la empresa.

Aquellas empresas con menos de 10 (diez) trabajadores podrán contratar un máximo de 2 (dos) personas jóvenes. El límite de contratación podrá modificarse cuando se trate de empresas en expansión o en período de instalación y de puestos de trabajo nuevos, previa autorización.

El organismo regulador podrá determinar las sanciones o penalidades que correspondan por la violación de plazos máximos u otras condiciones que existan en la legislación respecto a estas modalidades contractuales.

Artículo 6º (Condiciones).- Podrán ser contratadas bajo las modalidades preceptuadas en la presente ley las personas jóvenes a partir de una edad mínima definida por cada país y hasta la edad máxima establecida para cada una de las modalidades previstas en las secciones segunda, tercera y cuarta del presente capítulo. En todos los casos, el trabajador deberá recibir salario, prestaciones y seguro social en los mismos términos y condiciones que el resto de los trabajadores del sector.

En caso de ser contratadas personas menores de 18 (dieciocho) años se las protegerá contra el desempeño de cualquier tipo de trabajo peligroso, nocivo para su salud o para su desarrollo físico, espiritual, moral o social, prohibiéndose todo trabajo que no le permita gozar de bienestar en compañía de su familia o responsables o que entorpezca su formación educativa.

En la relación laboral de las y los trabajadores jóvenes podrá preverse un plazo de prueba de acuerdo a la legislación general laboral de cada país.

El salario y las condiciones de trabajo de las personas jóvenes contratadas se ajustarán a lo dispuesto en las leyes, laudos y convenios colectivos vigentes.

Artículo 7º (Seguridad social).- Las y los jóvenes que se contraten bajo las modalidades previstas en las secciones segunda a cuarta de presente capítulo, deberán ser inscriptos en los organismos de seguridad social, gozando de todos los derechos y beneficios establecidos en las normas laborales vigentes y de todas las prestaciones de seguridad social.

Artículo 8º (Régimen de estímulos para las empresas).- Las empresas privadas que empleen jóvenes bajo las modalidades establecidas en el presente capítulo gozarán de los siguientes beneficios:

- a) En la modalidad de trabajo protegido y promovido prevista en los artículos 14 a 16 se establece un subsidio parcial del salario del beneficiario
- b) En la modalidad de primera experiencia laboral regulada en el artículo 10 de la presente ley, se podrá establecer un subsidio de un porcentaje máximo de las retribuciones mensuales del trabajador sujetas a aportes. El Órgano competente determinará, dentro de ese máximo, una graduación tomando en cuenta la situación familiar, social y económica del beneficiario, el tiempo de trabajo y la presentación de planes de capacitación por la empresa en relación con el beneficiario.
- c) En la modalidad de práctica laboral para egresados prevista en los artículos 11 a 12 de la presente ley podrá establecerse un subsidio calculado sobre la base del monto predeterminado en su oportunidad.
- d) Utilización gratuita de los servicios de selección y seguimiento ofrecidos a través de los organismos responsables de ejecutar los respectivos programas de empleo juvenil.
- e) Un mecanismo de certificación que el Poder Ejecutivo establecerá para las empresas que participen en cualquiera de las modalidades contractuales previstas. La reglamentación regulará las características de dicho etiquetado.
- f) Difusión de la participación de la empresa y su marca, por medio de los canales de comunicación que dispongan los organismos públicos involucrados.

Artículo 9º (Deberes genéricos del empleador).- Las empresas contratantes deberán colaborar con la formación y capacitación de los jóvenes en todas las modalidades de promoción del trabajo decente juvenil. Asimismo, deberán extender una constancia que acredite la experiencia realizada por el joven en el puesto de trabajo así como la asistencia, el comportamiento, el desempeño en el trabajo y las competencias adquiridas.

Artículo 9º (b) (Plazos máximos acumulativos). – El organismo competente controlará que las diferentes modalidades de contrato no supere el tiempo máximo especificado para la suma de cada una de ellas.

#### Sección Segunda: De los contratos de Primera Experiencia Laboral

Artículo 10º (Plazo y Condiciones).- Las contrataciones de Primera Experiencia Laboral no podrán ser inferiores a 6 (seis) meses ni exceder de un año. El joven beneficiario podrá ser contratado bajo esta modalidad por una sola vez.

Podrán ser contratadas bajo esta modalidad las personas jóvenes de entre 15 (quince) y 24 (veinticuatro) años que no hayan tenido experiencia formal de trabajo, por un plazo mayor a 90 (noventa) días corridos. A efectos de dicho cómputo, no se tomarán en cuenta los aportes realizados en el marco de la participación en programas de trabajo protegido y promovido.

#### Sección Tercera: De la práctica laboral para egresados

Artículo 11º (Plazo y Condiciones).- Las contrataciones de práctica laboral para egresados podrán ser convenidas entre empleadores y jóvenes de hasta 29 (veintinueve) años de edad, con formación previa y en busca de su primer empleo

vinculado con la titulación que posean, con el objeto de realizar trabajos prácticos complementarios y aplicar sus conocimientos teóricos y por un plazo entre 6 (seis) meses y un año.

Ningún joven podrá ser contratado bajo la modalidad de práctica laboral para egresados en la misma o distinta empresa por tiempo superior a 12 (doce) meses en virtud de la misma titulación.

Artículo 12° (Instituciones educativas).- La contratación de práctica laboral para egresados sólo podrá concertarse cuando el joven trabajador acredite, fehacientemente, haber egresado de centros públicos o privados habilitados de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios, en la forma y las condiciones que establezca la reglamentación.

Artículo 13° (Correspondencia formación/trabajo).-El puesto de trabajo y la práctica laboral para egresados deberán ser, en todos los casos, adecuados al nivel de formación y estudios cursados por el joven practicante.

#### Sección Cuarta: Del trabajo protegido joven

Artículo 14° (Definición).- Será considerado trabajo protegido joven el desarrollo en el marco de programas que presenten alguno de los siguientes componentes:

- a) Un acompañamiento social de los beneficiarios que comporte asimismo la supervisión educativa de las tareas a realizarse.
- b) Subsidios a las empresas participantes
- c) Capacitación al joven

Los programas podrán combinar etapas formativas en el aula con etapas laborales a realizar en empresas del sector productivo en forma simultánea o alternada.

Artículo 15° (Ámbito subjetivo).- Los programas de trabajo protegido tendrán como beneficiarios a jóvenes menores de 30 (treinta) años, en situación de desempleo, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Artículo 16° (Plazo del contrato).- El plazo de la contratación deberá estar en función de los cometidos del programa respectivo, y no podrá ser inferior a 6 (seis) meses ni exceder los 18 (dieciocho) meses.

#### Sección Quinta: De la práctica formativa en empresas

Artículo 17° (Definición).- La práctica formativa en empresas es aquella que se realiza en el marco de propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral de entidades educativas o formativas, con el objeto de profundizar y ampliar los conocimientos de forma que permita al o la joven aplicar y desarrollar habilidades, conocimientos y aptitudes adquiridas en la formación y que son requeridas por la realidad productiva.



Se fijarán los requisitos que deberán cumplir las propuestas o cursos de educación, formación y/o capacitación laboral para participar en la presente modalidad.

Artículo 18° (Condiciones).- La institución educativa y la empresa acordarán por escrito las condiciones de trabajo del o de la joven, las que deberán ser oportunamente aprobadas.

La reglamentación de cada país establecerá máximo de horas para la práctica formativa y un porcentaje de la carga horaria total del curso, sin que sea menester contar con una remuneración asociada al trabajo realizado.

La empresa deberá contribuir en la formación del joven durante el desarrollo de la práctica formativa en la empresa. Al finalizar la práctica la empresa deberá brindar al joven una constancia de la realización de la misma, así como una evaluación de su desempeño; esta última también será proporcionada a la institución educativa que corresponda.

#### CAPITULO IV: DE LA PRIMERA EXPERIENCIA LABORAL EN EL ESTADO Y EN PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES

##### Sección Única: De los contratos de Primera Experiencia Laboral

Artículo 19° (Acciones de discriminación positiva).- Los Organismos del Estado y las Personas Públicas no Estatales deberán contratar jóvenes bajo la modalidad de Primera Experiencia Laboral un porcentaje importante de contrataciones anuales de personal temporario (Becarios y Pasantes) a determinar por cada país.

Ese 50% del total de contrataciones de primera experiencia laboral deberá contener discriminación positiva por razones de género, sexo, orientación sexual, etnia minoritaria o población original, discapacidades físicas y mentales y de cualquier otra índole y siempre y cuando las características del empleo lo permitan.

Determinándose a esos efectos porcentajes de participación según la presencia de estos colectivos entre los jóvenes de cada país.

#### CAPITULO V: DE LA PROMOCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE LAS PERSONAS JÓVENES TRABAJADORAS

##### Sección Única

Artículo 20° (Continuidad en los estudios).- El Estado deberá promover la compatibilidad de las actividades laborales de los jóvenes con la continuidad de sus estudios.

Artículo 21° (Reducción del horario por estudios).- Los empleadores que reduzcan el horario de aquéllos trabajadores de entre 15 (quince) y 24 (veinticuatro) años que se encuentren cursando estudios curriculares de educación primaria, secundaria básica o superior, educación técnico profesional superior, enseñanza universitaria de grado y terciaria de naturaleza pública o privada habilitada podrán tener subsidios porcentuales sobre el valor de la hora del trabajo en caso de la reducción de la jornada laboral.

La jornada resultante de la reducción del tiempo de trabajo no podrá ser inferior a 4 (cuatro) horas diarias.

Se reglamentarán las condiciones de acceso y mantenimiento de los beneficios establecidos.

Artículo 22° (Subsidio a la licencia por estudios).- Los empleadores que otorgaren hasta 8 (ocho) días de licencias por estudios adicionales a trabajadores entre las edades mínimas y máximas establecidas por la reglamentación de cada país que se encuentren cursando los estudios curriculares a que refiere el artículo 20 de la presente ley, podrán percibir un subsidio equivalente a un porcentaje del salario correspondiente a cada día de licencia adicional concedida.

Se reglamentarán las condiciones de acceso y mantenimiento de los beneficios establecidos.

Artículo 23° (Compatibilización con los horarios de estudios).- Los empleadores no podrán establecer un régimen de horario rotativo a aquél personal entre las edades mínimas y máximas establecidas por la reglamentación de cada país que se encuentre cursando los estudios determinados en el artículo 20 de la presente ley.

## **CAPITULO VI: DE LOS EMPRENDIMIENTOS JUVENILES**

### Sección Única

Artículo 24° (Definición).- Por emprendimiento juvenil se entiende a toda iniciativa de tipo productivo en el cual se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que la dirección de emprendimiento sea ejercida por un o una joven, o que intervengan en ella al menos un 51% (cincuenta y uno por ciento) de jóvenes de entre 18 (dieciocho) y 29 (veintinueve) años de edad.
- b) Que el emprendimiento no tenga más de 5 (cinco) años de iniciado.

Artículo 25° (Financiamiento).- Los organismos crediticios del Estado y las personas públicas no estatales podrán formular programas de acceso al crédito para el fomento de emprendimientos juveniles, con intereses y plazos de exigibilidad más favorables.

Artículo 26° (Asistencia técnica).- Los organismos del Estado y las personas públicas no estatales podrán formular programas de asistencia técnica para el desarrollo de emprendimientos productivos juveniles.



**AGENDA DE LA ASAMBLEA CONMEMORATIVA DEL  
50 ANIVERSARIO DEL PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO**





## **PROGRAMA Y AGENDA**

### **ASAMBLEA CONMEMORATIVA DEL 50 ANIVERSARIO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

#### **Sábado 6 de diciembre**

**09h00** Izada de la Bandera del Parlamento Latinoamericano  
Lugar: Sede Permanente Parlatino – Parte externa.

**09h30 – 12h00** Himno del Parlamento Latinoamericano.

Apertura de la Sesión por parte del Presidente del Parlatino, diputado Elías Ariel Castillo González.

Presentación del sobre conmemorativo del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano emitido por la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos de la República de Panamá.

Conferencia del Secretario General de la OEA, Dr. José Miguel Insulza.

Receso

**12h15** Recibimiento del Excmo. Sr. Presidente de la República de Panamá, Dr. Juan Carlos Varela, por parte de la Mesa Directiva del PARLATINO.

**12h30** Acto Conmemorativo del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano:

- Palabras del Diputado Elías Ariel Castillo González, Presidente del Parlatino.
- Reconocimiento del Parlamento Latinoamericano al Gobierno de la República de Panamá.
- Palabras del Dr. Juan Carlos Varela, Excmo. Sr. Presidente de la República de Panamá.

**13h30** Almuerzo ofrecido por el Presidente del Parlamento Latinoamericano en honor de las delegaciones parlamentarias e invitados especiales.

Continuación de la Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano.

**15h00 – 16h00** Conferencia del Dr. Bernardo Kliksberg. Debate.

**17h00** Homenaje a los ex-Presidentes del Parlamento Latinoamericano.

Informes sobre los eventos de Mujeres y Jóvenes parlamentarios.

Aprobación de la Resolución “50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano”.

Develación del Busto del ex- Presidente del Parlamento Latinoamericano y fundador del Organismo, Luis Agustín León.

Fuegos pirotécnicos y danzas en el exterior del edificio.

**Domingo 7 de diciembre:**

Regreso de las delegaciones.



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera  
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030  
México, D.F.  
+52 (55) 5130-1503