



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# La igualdad en la Agenda 2030 y en el enfoque basado en derechos humanos





## La Agenda 2030, la persistencia de la desigualdad social y el compromiso de la CEPAL

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible refleja un consenso que promueve un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo centrado en el bienestar de las personas. Es una agenda transformadora que tiene la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones en su centro. Su llamado de “no dejar a nadie atrás” y “alcanzar a los más atrasados primero” explicita la prioridad expresada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 (ODS 10) de reducir la desigualdad en los países y entre ellos. Pero la búsqueda de mayor igualdad es integral a toda la Agenda 2030. Está presente en la búsqueda de mayor igualdad de género y empoderamiento para todas las mujeres y niñas (ODS 5). La búsqueda de mayor igualdad se refleja asimismo en una vida libre de deprivaciones extremas, en la eliminación de la pobreza en todas sus formas (ODS 1) y del hambre (ODS 2), y el acceso igualitario a condiciones básicas para todos: garantizar una vida sana (ODS 3), educación inclusiva y de calidad y promover

oportunidades de aprendizaje durante toda la vida (ODS 4), garantizar acceso a agua limpia y saneamiento (ODS 6), energía asequible y no contaminante (ODS 7), trabajos decentes (ODS 8) y acceso igualitario a la justicia (ODS 16). Es decir, la Agenda 2030 reconoce el papel de la igualdad como eje fundamental que solo podrá lograrse mediante un atento reconocimiento y superación de las brechas prevalecientes en los niveles de desarrollo social alcanzados en los distintos países y comunidades.

El modelo predominante de desarrollo mundial ha generado profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales que se reflejan entre otros aspectos en una



alta desigualdad. Aun cuando los niveles de desigualdad han disminuido en la última década, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual en el mundo en términos de ingresos. Estos desequilibrios se han caracterizado históricamente por una marcada heterogeneidad estructural de su matriz productiva que subyace, en gran medida, a los altos niveles de desigualdad social.

Para enfrentar estos problemas, la CEPAL ha posicionado, al menos desde el año 2010, a la igualdad como un valor fundamental y un principio ético irreductible, situándola al centro de la búsqueda de un mayor desarrollo basado en un enfoque de derechos. Esto ha quedado reflejado a través de sucesivos documentos institucionales: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012); *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014); *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016a); *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (2016b) y *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018) y *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (CEPAL, 2020b). Asimismo, lograr una mayor igualdad constituye uno de los objetivos principales de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2019), instrumento técnico-político adoptado por los países de la región en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe para facilitar la implementación de la Agenda 2030 en nuestra región.

## A. Igualdad desde un enfoque de derechos

La CEPAL considera a la igualdad como un principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo. Desde un enfoque de derechos, enfatiza una comprensión de la igualdad en términos de:

- Medios: para una distribución más equitativa de los ingresos, activos productivos y financieros y propiedad.
- Oportunidades: para la eliminación de cualquier tipo de discriminación en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas.
- Capacidades: para que las personas realicen el proyecto de vida que estimen valioso.
- Reconocimiento recíproco: para promover la autonomía y mitigar vulnerabilidades, fomentar la igualdad en la distribución de roles sociales, económicos y políticos entre generaciones y afirmación de identidades colectivas.
- El cierre de brechas debe ser la guía de las intervenciones públicas para la igualdad sustantiva, que no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.

La CEPAL (2010, 2012, 2014, 2018, 2020) considera a la igualdad como un principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo. Además, señala que las políticas sociales, en general, y las políticas pro-igualdad más específicamente deben concebirse y gestionarse desde un enfoque de derechos. Una comprensión de la igualdad desde un enfoque de derecho remite necesariamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que entre otros establece que:

- Art. 22 “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional,



habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

- Art. 25: “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Un enfoque de derechos permite articular el diseño e implementación de las políticas pro-igualdad con acuerdos vinculantes tanto a nivel nacional como internacional. Desde esta perspectiva, las políticas y programas no son para “personas con necesidades que deben ser asistidas, sino para “titulares de derechos que obligan al Estado” (Abramovich, 2006, pág. 36). Es decir, sitúa en el centro de las políticas públicas a las personas como sujeto de derechos con la finalidad de garantizar a todos los habitantes el pleno ejercicio de sus derechos. De esta manera, el enfoque de derechos provee un marco normativo, principios y criterios orientadores para las políticas pro-igualdad. Que los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sean indivisibles y universales implica la promoción de políticas sociales integrales, articuladas e intersectoriales, basadas en sistemas educativos y de salud universales y la ampliación de los sistemas de protección social.

Desde una perspectiva de políticas reductoras de desigualdades los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son particularmente pertinentes<sup>2</sup>. Existen diversos criterios para evaluar si los estados cumplen con sus obligaciones en la realización de los derechos. Estos incluyen la obligación de los Estados de hacer uso del “máximo de sus recursos disponibles” hacia la plena realización de los DESC, evitar la regresión del sistema existente de protección de los DESC, realizar de manera progresiva los derechos, garantizar sin discriminación y asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de tales derechos y satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada derecho.

A partir de este marco global de enfoque de derechos la CEPAL prioriza una comprensión de la igualdad en términos de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento. Es decir, para alcanzar la igualdad las personas son consideradas sujetos de derecho y no solamente beneficiarios de la política social, por lo tanto, disfrutan de ciertas garantías y tienen también determinadas responsabilidades. La igualdad de medios se traduce en una distribución más equitativa del ingreso, activos productivos y financieros y propiedad, así como una mayor participación del salario en el ingreso de la economía. La igualdad de oportunidades enfatiza la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas. La igualdad de capacidades hace referencia a las habilidades, conocimientos y destrezas que las personas logran adquirir y que les permite desarrollar proyectos de vida que estiman valiosos. Por último, la igualdad como reconocimiento recíproco se traduce en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones presentes y las futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas.

En la misma línea, la CEPAL (2018) reafirma la necesidad de transitar de una cultura de privilegios a una cultura de la igualdad de derechos. La cultura del privilegio se puede entender a partir de tres características básicas. La primera alude a la naturalización de la diferencia como desigualdad. En este caso, las condiciones adscriptivas o semi-adscriptivas de las personas como

Bajo un enfoque de derechos, las políticas y programas pro-igualdad deben considerar a todas las personas como titulares de derechos que debiesen ser respetados por el Estado.

<sup>2</sup> Al respecto, es importante mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado el 16 de diciembre de 1966 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es un tratado de particular relevancia para el Continente Americano, ya que todos los países de América Latina lo han aceptado a través de ratificaciones o adhesiones.

son la raza, etnia, género, origen, cultura, lengua y religión (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994 y 1996), sirven como dispositivos que justifican la desigualdad de poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía, entre otros. Su fuerza radica en que logra que la desigualdad parezca una condición natural, inalterable, obviando su construcción histórica. La segunda característica es que las personas que son capaces de establecer estas diferencias jerárquicas son a su vez beneficiarios de los privilegios. Por último, para mantener los privilegios, la jerarquía entre ciudadanos es operacionalizada a través de actores, instituciones, reglas y prácticas sociales.

En relación con las políticas sociales, el enfoque de derechos y la búsqueda de la igualdad sustantiva se sitúan como ejes transversales a todas las políticas e iniciativas que busquen el desarrollo con igualdad. Las intervenciones públicas deben guiarse a partir del cierre de brechas para acercarse a la igualdad sustantiva, que no se reduce solamente a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.

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

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

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

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

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

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