

GRUPOS VULNERABLES

Informe sobre el abordaje de la vulnerabilidad en
EUROSociAL

Abril de 2015

Consortio Liderado por

Socios Coordinadores



GRUPOS VULNERABLES

Informe sobre el abordaje de la vulnerabilidad
en EUROsociAL

Autor: EUROsociAL

Organización: FIIAPP

Fecha: Abril 2015

www.eurosoci-al-ii.eu

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
QUÉ SE ENTIENDE POR VULNERABILIDAD	4
VULNERABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS. EL APOYO DE EUROSOCIAL A POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A GRUPOS VULNERABLES	6
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES EN EUROSOCIAL	10
PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA	10
Pobreza Extrema	10
Regularización de la informalidad.....	11
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	12
Pobreza infantil.....	12
Cuidado de la primera infancia.....	13
Educación preescolar y primaria.....	15
JÓVENES.....	16
Oportunidades y capacidades.....	16
Entornos violentos	18
ADULTOS MAYORES.....	20
PERSONAS CON DISCAPACIDAD	21
PRIVADOS DE LIBERTAD	22
Mujeres y cárceles.....	23
PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO-DESCENDIENTES.....	24
BIBLIOGRAFÍA.....	27

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, cada vez es más frecuente en América Latina el uso por gobiernos y académicos de los términos “vulnerabilidad” y “grupos vulnerables”.

A pesar de la tendencia a la reducción de la pobreza esta última década, la región no está consolidando sectores medios. Gran parte (en torno al 70%) de estos sectores viven en condiciones precarias. Estos sectores, emergentes no pobres como los denomina Hardy (2014), se encuentran en una situación de vulnerabilidad con un alto riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social. Las desigualdades persisten y segregan a la población por su origen socio-económico, agravado por las condiciones de género, edad, ruralidad o étnico. La vulnerabilidad viene definida por aquellos factores que explican por qué algunas personas, comunidades y grupos tienen menores posibilidades que otros para enfrentar situaciones de desventaja social. El avance de la vulnerabilidad se ha convertido en uno de los temas más controvertidos de la agenda de las políticas públicas en América Latina en la última década.

EUROSociAL, el programa de la cooperación Europea con América Latina, se ha enfocado en la vulnerabilidad de determinados grupos y en los problemas que plantea para la cohesión social. Este informe recoge qué entiende el Programa por vulnerabilidad y qué factores ha considerado clave para explicar dicha vulnerabilidad y, por tanto, apoyar determinadas políticas públicas durante su ejecución. También presenta una descripción de breve de una serie de situaciones por las que están atravesando distintos grupos de población que viven en una situación de alto riesgo así como de las acciones emprendidas por EUROSociAL para apoyar al sector público a reducir esta vulnerabilidad.

QUÉ SE ENTIENDE POR VULNERABILIDAD

Parece existir un consenso en la literatura en torno a que la vulnerabilidad está relacionada con cómo de preparado está un actor (ya sea comunidad, hogar, personas, colectivo) para enfrentar una situación adversa, teniendo en cuenta los medios con los que cuenta para enfrentar sus consecuencias. La CEPAL (2002) define vulnerabilidad social de la siguiente manera:

“La vulnerabilidad social se relaciona con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal [...] el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo, condición étnica) que se supone les confiere riesgos o problemas comunes”

Haciendo una revisión de la literatura especializada, se observa que cualquier definición suele hacer referencia a dos elementos: 1) exposición a riesgos o amenazas causadas por factores económicos, sociales o ambientales; 2) activos para enfrentarlos, en el sentido

de capacidades y estrategias para anticipar, contener, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza.

Pobreza, marginalidad, exclusión social forman parte del vecindario semántico de la vulnerabilidad, pero ésta tiene sus propias particularidades y difiere de las anteriores nociones en el enfoque, en los aspectos específicos sobre los que centra su foco y en sus preocupaciones de política. Vulnerabilidad es un concepto más dinámico, que escapa a la dicotomía pobres-no pobres, integración-exclusión. Al igual que la cohesión social, tiene un carácter multidimensional, pues hace referencia a múltiples factores de riesgo que impiden a un individuo, grupo o comunidad mejorar o mantener su bienestar. Así mientras pobreza y exclusión agrupan de forma homogénea a colectivos sociales heterogéneos, la vulnerabilidad social, en cambio, remite a las circunstancias que potencian la probabilidad que tienen ciertos colectivos de sufrir un deterioro en sus condiciones de vida, asumiendo que los mismos interactúan con un entorno dinámico y en constante mutación. Además, a diferencia de la noción de pobreza y exclusión social que se construyen sobre los pasivos haciendo referencia, por ejemplo, en el caso de la pobreza a las “carencias y limitaciones” que presentan estos grupos (Busso, 2001); la vulnerabilidad introduce la idea de los activos, es decir, tiene en cuenta la capacidad de respuesta y adaptación de los actores a las circunstancias adversas. No obstante, estos enfoques no se contraponen sino que pueden ser complementarios. No se trata de dejar a un lado el concepto de pobreza o de exclusión, sino más bien de ampliar sus márgenes. Vulnerabilidad no es lo mismo que pobreza pero la incluye, implica la posibilidad de padecerla en el futuro a partir de condiciones / debilidades del presente.

Distintos autores justifican el uso del enfoque de la vulnerabilidad porque responde mejor a la complejidad de las sociedades y a la velocidad con la que se producen los cambios en un mundo globalizado como el actual. Desde luego parece responder bien a la nueva situación de América Latina, ya que como señala Glennie (2014) conforme los países van incrementando sus ingresos se ven menos afectados por la absoluta escasez (aunque la escasez permanece) y más por las asimetrías y los cuellos de botella en sus procesos de desarrollo. El éxito en la reducción de la pobreza de esta última década en América Latina ha permitido visibilizar el problema estructural de la desigualdad que segmenta a la población. En un escenario de discontinuidades en el crecimiento, los estratos de pobreza que están transitando hacia nuevos estratos sociales viven fragilidades económicas que los hacen altamente vulnerables a los riesgos. Siguiendo a Hardy (2014) del total de la población latinoamericana, teniendo en cuenta los 18 países de América Latina, un 30.1% corresponde a estratos de pobreza, mientras que el 37.9% de la población son estratos sociales no pobres pero vulnerables. La comprensión de la vulnerabilidad pasa por considerar la relevancia de una serie de condiciones sobre las cuales se vertebran estas desigualdades sociales y que aumentan la probabilidad de sufrir un deterioro de las condiciones de vida: la edad, el sexo, etnia y/o estado físico y mental.

VULNERABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS. EL APOYO DE EUROSOCIAL A POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A GRUPOS VULNERABLES

La interacción de la pobreza y la desigualdad fomenta las vulnerabilidades, intensificando las tensiones sociales y menoscabando la cohesión social necesaria para enfrentar los nuevos riesgos sociales que surjan, creando así un círculo vicioso. Un elemento exagera el otro. Para interferir en este círculo, los poderes públicos intervienen a través de políticas públicas, que en los últimos años ha estado incidiendo sobre todo en los activos, esto es, contribuyendo a aumentar los recursos (materiales e inmateriales) que disponen los grupos sociales (más) expuestos a distintos tipos de riesgos y generando incentivos para promocionar y alentar ciertas estrategias de los hogares y comunidades en el uso de sus activos (Busso, 2001).

Las políticas públicas han de contribuir a reducir la vulnerabilidad de toda la población, pero especialmente de aquellos grupos con mayor riesgo a la pobreza o exclusión social, interfiriendo también en los complejos mecanismos de reproducción intergeneracional de las desventajas y riesgos sociales. Por ello, resulta primordial analizar los factores que aumentan significativamente que una persona o grupo tenga más probabilidad de encontrarse en una situación de vulnerabilidad ante distintos problemas sociales. Identificar y proteger a los más vulnerables es esencial para reducir desigualdades. En este análisis, se ha vuelto común lidiar con la inseguridad y la incertidumbre, cuyas causas se han multiplicado y modificado en las últimas décadas, afectando incluso a quienes hasta entonces se habían visto a salvo de la pobreza y de la exclusión (tradicionales).

EUROSociAL está apoyando estas políticas desde distintos sectores, y en ocasiones de manera integral. Este programa se ha focalizado en la vulnerabilidad de determinados grupos y, en consecuencia, en los problemas que plantea para la cohesión social. Concretamente se centra en aquellos grupos de población que por su condición de edad, sexo, origen étnico y/o situación física o mental tienen mayores probabilidades de caer en una situación de pobreza o exclusión social, impidiéndoles incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.

La experiencia acumulada en los 5 años de trabajo de EUROSociAL con grupos vulnerables ha dejado importantes lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas, que pueden ser útiles en el diseño de nuevos programas y proyectos. Entre los grupos más susceptibles a la vulnerabilidad, al empobrecimiento y/o la exclusión social con los que se ha trabajado destacan: niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas, migrantes y privados de libertad, y por supuesto tomando en cuenta en todos ellos la variable género.

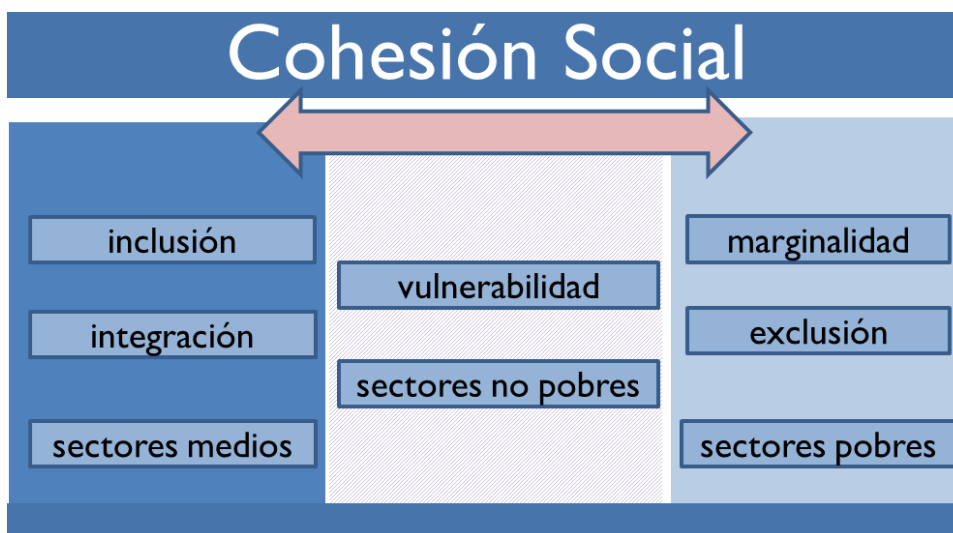
La noción de vulnerabilidad tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que por su menor dotación de activos y diversificación de estrategias están expuestos a mayores niveles de riesgo por alteraciones significativas en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida.

Cuadro I: Factores generadores de vulnerabilidad sobre los que actúa EUROsociAL asociados al empobrecimiento y la exclusión social	
Empleo	Paro Desempleo Precariedad laboral Falta de competencias para la empleabilidad (transversales o específicas) Informalidad laboral
Educación	Fracaso escolar Abandono prematuro del sistema educativo
Económico	Ingresos insuficientes Ingresos irregulares (economía informal) Carencia de ingresos (pobreza extrema)
Protección social (seguridad social, salud y asistencia)	Carencia y/ o dependencia de prestaciones sociales No acceso a servicios sociales o baja calidad de los servicios No acceso al sistema y a los recursos socio sanitarios básicos Enfermedades infecciosas Dependencia
Acceso a la Justicia	Ausencia de conocimiento de los derechos Barreras procedimentales, procesales e institucionales Privación de libertad Víctimas de la violencia de género

Fuente: EUROsociAL. Basado en Subirats (2004)

Si se cruza los grupos que corren mayor riesgo de encontrarse en una situación de vulnerabilidad por su menor capacidad de respuesta (por edad, etnia, situación física o mental, y otros factores) con los factores asociados a la vulnerabilidad (cuadro I), se puede obtener una matriz con las políticas o intervenciones públicas que EUROsociAL ha estado apoyando. Es importante tener en cuenta que la vulnerabilidad no puede ser atribuida a una sola causa sino a una multitud de ellas que, en conjunto y fuertemente interrelacionadas, constituyen situaciones de desventaja social. La vulnerabilidad es un fenómeno poliédrico y por tanto cualquier iniciativa o intervención pública debería diseñarse desde una perspectiva integral, tomando en cuenta esta multidimensionalidad.

Robert Castel (1995) identifica tres zonas por las cuales los individuos o grupos podemos ir transitando hacia una mayor o menor vulnerabilidad.



Esta serie de fases no son excluyentes ni se oponen radicalmente, y sí que tratan de poner de manifiesto que entre la inclusión y la exclusión se dan una serie de situaciones intermedias que remiten al concepto de vulnerabilidad. Este proceso sirve también para explicar los distintos estadios por los cuales se puede ir transitando, independientemente de las etiquetas que se pongan, ya se transite de sectores no pobres a clases medias (Hardy, 2014); o de la vulnerabilidad a la pobreza y la exclusión (Subirats, 2004)

POLÍTICAS PÚBLICAS QUE SE HAN APOYADO DESDE EUROSOCIAL

Factores de la vulnerabilidad	Grupos o colectivos más susceptibles a la vulnerabilidad							
	Niños	Jóvenes	Adultos Mayores	Personas con discapacidad	Indígenas	Personas en situación de pobreza extrema	Privados de libertad	Migrantes
Económico	<ul style="list-style-type: none"> Programas de niños y niñas en situación de calle 							
Empleo		<ul style="list-style-type: none"> Competencias transversales Trabajadoras domésticas Inserción laboral de jóvenes 		<ul style="list-style-type: none"> Oportunidades laborales y desarrollo de actividades productivas 		<ul style="list-style-type: none"> Regularización (especialmente en aspectos fiscales) de la informalidad laboral 	<ul style="list-style-type: none"> Inserción socio-laboral y desarrollo de actividades productivas 	
Educación	<ul style="list-style-type: none"> Modelos educativos flexibles que cubren zonas rurales Reformas de sistemas de atención a la primera infancia 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas de alerta temprana Bachilleratos acelerados para adolescente Embarazos juveniles 		<ul style="list-style-type: none"> Atención a la diversidad en el sistema educativo (necesidades educativas especiales) 				
Salud y Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> Servicios de cuidado 		<ul style="list-style-type: none"> Servicios de cuidado Atención socio-sanitaria 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a los servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> Salud intercultural 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias de salida para los PTC (vinculación con medidas de inserción laboral y productiva) Programas de atención a adultos en situación de calle 	<ul style="list-style-type: none"> Red de derivación para los hijos menores de edad y personas dependientes de las mujeres privadas de libertad 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a servicios sociales básicos
Acceso a la Justicia		<ul style="list-style-type: none"> Jóvenes en conflicto con la ley Víctimas de la violencia de género 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de barreras procedimentales, procesales e institucionales Víctimas de la violencia de género 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de barreras procedimentales, procesales e institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos alternativos de solución de conflictos Justicia intercultural 		<ul style="list-style-type: none"> Defensa pública, haciendo especial hincapié en mujeres y jóvenes 	

ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES EN EUROSOCIAL

PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

Según el Panorama social de América Latina 2014, la tasa de pobreza de la región en 2013 fue de un 28,1% de la población, y el de pobreza extrema, alcanzó el 11,7%. Como destaca este informe, estos valores dan cuenta de que la tasa de pobreza se mantuvo sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en 2012 (28,1%). La pobreza extrema, por su parte, mostró una leve tendencia al aumento, situándose 0,4 puntos porcentuales por encima del valor de 2012 (11,3%).

Cabe destacar que esta reducción de la pobreza, medida según ingresos, no se tradujo, necesariamente, en mayor acceso a servicios y públicos de calidad (sobre todo salud y educación,) ni en mejoras significativas en otras dimensiones consideradas clave para el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos (hábitat, vivienda, saneamiento, etc.).

Esta situación afecta de manera distinta a diferentes grupos de población, según género, edad u origen étnico. Así, por ejemplo la pobreza tiene una incidencia elevada entre los grupos más jóvenes en comparación con los de más edad; afecta más a las mujeres entre 25 y 49 años, tramo etario con mayor probabilidad de participación en el mercado laboral, y es un 90% superior entre los desocupados, un 23% superior entre los inactivos y un 18% superior entre los trabajadores por cuenta propia (CEPAL, 2015). Este informe centrará su atención en los informales; la mayoría de los trabajadores pobres están en la informalidad aunque no todos los informales son pobres.

Desde esta óptica, la pobreza, entendida como la falta de recursos y la precariedad en la satisfacción de necesidades básicas, a pesar de encontrarse, de forma frecuente, detrás de las situaciones de exclusión, también puede tomarse como un factor importante de vulnerabilidad social que, unido a otras dificultades relacionadas con el acceso al mercado formal de trabajo, la baja formación, la mala salud, etc. puede conducir a las personas hacia una situación de exclusión social severa. Como factor de vulnerabilidad, este informe se va a centrar en dos situaciones: a) inserción laboral de las personas en situación de pobreza extrema; b) regularización de la informalidad laboral

Pobreza Extrema

La pobreza extrema, también denominada pobreza absoluta, es el nivel más grave de pobreza. Los ingresos de los pobres extremos no les permiten adquirir una cantidad suficiente de alimentos para poder desempeñar sus actividades económicas y sociales satisfactoriamente. En consecuencia estos ingresos tampoco les alcanzan para atender el resto de sus necesidades básicas como salud, vivienda y educación.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se han convertido en la columna vertebral de las políticas sociales focalizadas en América Latina. Más de cien millones de latinoamericanos viven en hogares que reciben estos programas. En el corto plazo, pretenden la eliminación de la pobreza extrema, para lo cual las transferencias monetarias actúan como una herramienta que les permite estabilizar sus niveles de consumo; en el largo plazo, incentivar la acumulación de capital humano en los niños de las familias usuarias. En los últimos años, para aumentar los ingresos autónomos de estas familias, se han empezado a incorporar componentes de promoción del desarrollo productivo y de capacitación laboral como elementos complementarios de estos programas.

EUROSociAL está apoyando:

- En Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay se ha apoyado la innovación de algunos programas de transferencias monetarias. En particular se ha apoyado: (a) su vinculación con medidas y servicios para la inclusión laboral y productiva de las familias beneficiarias; (b) la mejora de sus diseños operativos y de gestión y su integración en los sistemas de protección social.

Regularización de la informalidad

La informalidad es un fenómeno complejo y heterogéneo, que en América Latina constituye una característica estructural de la economía, persistiendo niveles elevados en gran parte de los países de la región a pesar del crecimiento económico de los últimos años. Según datos de la OIT (2014) la informalidad en América Latina llega al 47,7%. Del total del empleo informal, casi dos tercios corresponden a empleos en el sector informal, un cuarto a empleos en el sector formal y el resto al trabajo doméstico. Desde hace algunos años se están llevando algunas acciones de diversa índole para promover la formalización de la economía informal, tanto en el ámbito de la protección social y de las políticas de empleo como en el ámbito de la política fiscal.

EUROSociAL está apoyando:

- En México, Honduras, Costa Rica, Brasil, Bolivia y Ecuador se están poniendo en marcha Núcleos de Apoyo Fiscal (NAF) en algunas universidades que ofrecen asistencia contable y fiscal a personas naturales y jurídicas de baja renta. brindada de forma gratuita por los estudiantes.

Experiencia relevante de EUROsocial: Ayudando a regularizarse a microempresarios y ciudadanos bolivianos de escasa renta.

El Alto, en Bolivia, es una ciudad de inmigrantes, sobre todo campesinos del Altiplano. En apenas tres décadas de existencia, se ha convertido en la segunda urbe más poblada de Bolivia, con casi 850.000 habitantes. La migración ha cambiado la fisonomía de la ciudad que ha llegado a ser un mar de pequeños negocios familiares, microempresas, muchas de ellas informales: en concreto, 72 de cada 100, según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. Su relación con el fisco nunca ha sido fácil. No es extraño encontrar carteles que rezan: “Fiscalizadores no son bienvenidos”.

El Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia (SIN) es consciente de que la coacción no puede ser la única arma contra el fraude: se precisan zanahorias y no solo palos. Además de mayores incentivos y mejores servicios, la transformación de la cultura tributaria requiere de pedagogía. A través de la educación fiscal, el SIN busca un acercamiento distinto, otra mirada, un mayor diálogo. Por ello se decidió poner en marcha un Núcleo de Apoyo Fiscal en la Universidad Pública de El Alto (UPEA), con el apoyo de EUROsocial. En el NAF, alumnos universitarios asesoran de forma gratuita en asuntos fiscales y contables a microempresarios y ciudadanos de escasa renta. El NAF de la UPEA está integrado por 25 estudiantes de la carrera de Contaduría Pública, capacitados por el SIN.

Los NAF son una iniciativa creada por la Receita Federal de Brasil y gracias al apoyo de EUROsocial ya están presentes en más de 100 universidades de México, Honduras, Brasil, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Chile y Guatemala.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Los niños y niñas, sobre todo los de menos edad, dependen de los adultos para protegerse del entorno. En este sentido, los tipos de familia así como las condiciones y el funcionamiento de en las que se encuentran las mismas, que depende en gran medida del entorno, explican la vulnerabilidad de la infancia.

Pobreza infantil

Según datos de CEPAL (2013), el 40,1% de los **niños, niñas y adolescentes** (aproximadamente 69 millones) se encuentran en **situación de pobreza**, de los cuales el 16,1% se encuentran en la extrema pobreza (aproximadamente 28 millones), según datos de 2012. En las zonas rurales el 70,5% de los menores vive en condiciones de pobreza, mientras que la cifra baja al 28,3% en las zonas urbanas. Entre el 2000 y 2012, todos los países de América Latina anotaron un descenso de esta pobreza de 15,2% (y de

un 12,6% de la pobreza extrema) gracias a la implementación de los programas de transferencia condicionada o de corresponsabilidad, que envían recursos a las familias que se encuentran en condiciones vulnerables o en situaciones de pobreza o indigencia por ingresos. Son programas no contributivos de protección social que pretenden combatir la reproducción intergeneracional de la pobreza en los países de la región, protegiendo las etapas iniciales del ciclo de vida: las transferencias condicionadas en materia de salud y nutrición están orientadas a la etapa neonatal y a la primera infancia, mientras que las relativas a la educación se dirigen a la infancia y la adolescencia.

Si bien la infancia urbana vive en mejores condiciones materiales que la rural, alrededor de 50 millones de niños, niñas y adolescentes de zonas urbanas subsisten en condiciones de pobreza, sin poder acceder a las ventajas urbanas en términos de acceso a servicios y calidad de vida (CEPAL y UNICEF, 2010). Uno de los colectivos más vulnerables afectados por esta condición son los **“niños, niñas y adolescentes en situación de calle”**, definidos porque viven (con o sin familia) o trabajan en ella, producto del abandono o porque huyeron de sus hogares. Este colectivo ha estado durante mucho tiempo invisibilizado; a pesar de que el fenómeno aparece ante la sociedad como un problema público, determinar cuántos son, sus características y la heterogeneidad de su situación ha resultado muy difícil. En la actualidad muchos países de la región han focalizado su atención hacia este colectivo en el diseño e implementación de políticas públicas para personas en situación de calle.

EUROSociAL está apoyando:

- En Perú se ha apoyado una estrategia de egreso para la población en situación de pobreza y pobreza extrema a través de la articulación del programa JUNTOS y FONCODES.
 - En Brasil se ha apoyado la mejora del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) para mejorar los protocolos de atención a las personas en situación de calle, con particular atención a niños, niñas y adolescentes.
 - En Paraguay, se ha apoyado a la Secretaría nacional de la niñez y la adolescencia (SNNA) en la reforma de los programas de primera infancia para niñas y niños en situación de calle, específicamente del programa Abrazos, para la prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura.

Cuidado de la primera infancia

Son las mujeres de la familia, en la mayoría de los casos y generalmente sin ninguna remuneración, quienes se encargan del cuidado de los niños y niñas. La asignación de recursos públicos a tareas que se derivan de la necesidad de cuidar (atender) a grupos vulnerables, no sólo a niños y niñas, sino también a adultos mayores o personas enfermas o con alguna discapacidad, es en estos momentos un tema en la agenda pública latinoamericana, con diferentes grados de avance dependiendo del país. En general, los servicios de cuidado tienen una baja cobertura y operan en un marco débil de

institucionalidad. Los distintos programas e iniciativas han surgido en forma aislada, sin articularse con una política nacional de desarrollo infantil, y se han mantenido fragmentados. Es necesario, por tanto, visibilizar la demanda por servicios de cuidados e identificar opciones para atenderla, estimulando la inserción de la mujer al mercado laboral y evitando la deserción escolar, y, por supuesto, reconociendo el cuidado como un derecho de la niñez, y por tanto como un servicio público que el Estado debe ofrecer.

EUROSociAL está apoyando:

- Área de Protección Social

- En Costa Rica se ha apoyado la implementación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)
- En Chile se está apoyando la formulación de la Ley de Garantía de Derechos de la infancia y de su correspondiente Código
- En Colombia se está apoyando la mejora del sistema nacional de atención a la primera infancia en tres ámbitos (calidad servicios, profesionalización RRHH, financiamiento a la demanda) y se ha apoyado la creación de un índice multidimensional de goce de los derechos de la niñez
- En Honduras se está apoyando la formulación de un índice para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez
- En Uruguay se está apoyando la definición de estándares de calidad de los servicios a la primera infancia para el Sistema Nacional Integrado de Cuidado

- Área de Justicia

- En Costa Rica, la Defensoría Pública de Costa Rica con el apoyo de EUROSociAL ha elaborado un modelo de coordinación interinstitucional para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad. Entre las instituciones vinculadas a esta red, está la REDCUDI.
- En Argentina también se está poniendo en marcha una red de coordinación interinstitucional para la atención integral a mujeres privadas de libertad.
- En Guatemala se ha apoyado un protocolo de actuación específico para mujeres privadas de libertad y sus hijos menores de edad en centros de privación de libertad específicamente y con hijos menores fuera de prisión, en forma general.

Para más información pinche aquí para acceder al Informe de Género de EUROSociAL:

<http://sia.eurosoci-al.eu/documento.php?id=3025&page=1>

Experiencia relevante de EUROSociAL: Oportunidades para las madres en Costa Rica

Más de 32.000 niños y niñas, en su mayoría de familias en condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, son atendidos por la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica (REDCUDI), proporcionando servicios de alimentación y estimulación pedagógica. Con esta iniciativa el gobierno de Costa Rica, además de estimular la inserción de la mujer al mercado laboral y de evitar la deserción escolar,

reconoce el cuidado como un derecho de la niñez, y por tanto como un servicio público que el Estado debe ofrecer.

Miles de mujeres jefas de hogar no tienen en dónde dejar a sus hijos y necesitan llevar el sustento a su hogar. Al ser los centros de cuidados privados muy caros, se enfrentan al dilema de quedarse en su hogar cuidándolos o salir a trabajar, incluso en muchos casos, continuar estudiando. La REDCUDI atiende, prioritariamente, a niños y niñas menores de siete años de edad que reciben estimulación temprana impartida por profesionales en preescolar y afines, y cuatro tiempos de alimentación durante una jornada de atención de 10 horas (desayuno-merienda-almuerzo-merienda).

EUROSociAL, el programa de cooperación de la UE con América Latina, ha aportado insumos claves para la puesta en marcha de la REDCUDI. Durante la elaboración de la ley que institucionaliza esta iniciativa, EUROSociAL facilitó que las instituciones costarricenses conocieran de primera mano varios modelos de acción pública que funcionan en distintos países europeos. Con la REDCUDI se ha logrado articular de manera integral políticas sociales fragmentadas, dispersas y focalizadas que trataban de dar respuestas a poblaciones vulnerables y en riesgo, como es el caso de la niñez. Se trata de un buen ejemplo de coordinación y articulación interinstitucional para dar respuesta a una problemática social agravada. La Red agrupa a todas las modalidades de cuidado (formales o no) bajo un solo paraguas de prestación de servicios. Combina, además, lo público y lo privado, formando parte de la red universidades, fundaciones, organismos no gubernamentales, asociaciones solidarias o empresas privadas.

Educación preescolar y primaria

Los avances en cuanto a la cobertura educativa en la región han sido muy significativos en la última década, actualmente el 93% de los niños y niñas latinoamericanos terminan la educación primaria. Sin embargo, las brechas de gasto y cobertura son evidentes en la educación pre-primaria. También las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas son preocupantes, especialmente porque en la zona rural confluyen otros factores de vulnerabilidad, como la pobreza y la mayor concentración de poblaciones originarias.

EUROSociAL está apoyando:

- En Colombia se está apoyando la elaboración de un modelo de gestión y atención del internado rural, en el marco del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, como parte de la estrategia integral de modelos de educativos flexibles
- En Chile se está apoyando la reforma de educación parvularia en el marco de la reforma educativa en marcha.

JÓVENES

Oportunidades y capacidades

Como señala la CEPAL (2015), a pesar de que los jóvenes de la región tienen enormes activos potenciales, su realidad sigue marcada por la precariedad y la exclusión. Según un informe de la OIT (2015), al menos 27 millones de jóvenes de entre 15 a 24 años trabajan de manera informal en América Latina y el Caribe, lo que supone un 55 % del total de jóvenes ocupados en la región. Las mayores tasas de empleo juvenil informal se encuentran Perú, Paraguay, Guatemala, El Salvador y Honduras, situándose entre el 70 y 80 por ciento de los jóvenes que trabajan en esos países. También, según la CEPAL, en el 2012 un 22% del total de los jóvenes de entre 15 y 29 años, aproximadamente 30 millones de jóvenes, se encontraban fuera del sistema educativo formal y estaban sin empleo. De ese porcentaje, el 55%, en su mayoría mujeres, se dedica a labores de cuidado y trabajo doméstico sin remuneración. Es necesario, por tanto, brindar mejores oportunidades y desarrollar capacidades para inclusión de los jóvenes si se quiere avanzar hacia sociedades más cohesionadas.

A pesar de que ha habido progresos y cada vez son más los que concluyen la educación secundaria, todavía casi un 40% de jóvenes no lo hacen. El vínculo entre la educación y el empleo es uno de los ejes fundamentales de la inclusión social en esa etapa de la vida. Por ello muchos países de la región están volcados en diseñar estrategias flexibles que permitan a los jóvenes seguir con su formación, aunque sea fuera del sistema formal, dotándoles de herramientas y capacidades para facilitarles la inserción en el mundo laboral, además de prepararles para una participación más plena como ciudadanos en una sociedad democrática.

En este sentido EUROsociAL está apoyando:

- Área de Educación:
 - En el ámbito regional EUROsociAL ha contribuido en la definición de políticas en materia de juventud y empleo, con especial referencia a la transición escuela-trabajo, en colaboración con la OIT. En esta iniciativa participan Ecuador, Uruguay, Colombia, Chile, Perú, Paraguay y Costa Rica.
 - En Ecuador se ha apoyado la puesta en marcha del Bachillerato Unificado en Ciencias y técnico para Jóvenes y Adultos
 - En Paraguay se ha contribuido con la implementación de una estrategia para la retención escolar a nivel nacional.
 - En Uruguay se ha apoyado la implementación del Sistema Integrado y unificado de información y alerta del sistema nacional de Educación Pública.
 - En Perú se colabora para la aprobación del marco curricular nacional del aprendizaje fundamental sobre el emprendimiento (asignatura de la enseñanza secundaria), para la introducción de las competencias transversales en el marco curricular de la educación secundaria y en el diseño del plan estratégico del Programa Nacional de alfabetización.

- En Chile se trabaja en el proceso de aprobación gubernamental de la ley de Educación Pública y en la reforma de la educación técnico-profesional.
- Área de Protección Social:
 - En Colombia se apoya el modelo de acompañamiento a la inserción laboral y de construcción de alianzas con el mundo empresarial de los jóvenes y su capacitación en competencias transversales.
 - En Guatemala se contribuyó con la revisión de los programas Jóvenes Protagonistas, Bono Seguro, Beca Segura, Bolsa Segura y Comedores Seguros.
 - En El Salvador se ha apoyado el diseño de estructuración del programa estratégico de empleo y empleabilidad de los jóvenes en el marco del Plan Quinquenal.
- Área de Empleo:
 - En el ámbito regional se está trabajando para apoyar la revisión de las líneas de políticas públicas para el empleo juvenil, con énfasis en la transición escuela-trabajo. Se trabaja en la aprobación de lineamientos sobre el desarrollo de políticas para el empleo juvenil (Costa Rica, Guatemala y Colombia y El Salvador).
 - En Colombia se está incorporando las habilidades blandas en varios programas sociales, en particular “Jóvenes en Acción” (programa de becas para la educación superior), “Ingreso Social” (transferencias condicionadas) y Enrútate-Tú (acompañamiento al trabajo a través de los Centros de Orientación para el Empleo y el Emprendimiento).
 - En Chile se está apoyando el programa +Capaz, un programa presidencial para la inserción laboral de jóvenes y mujeres inactivos; en este ámbito, se trabaja en la definición de un catálogo nacional de competencias transversales en ámbito laboral y de los diseños de certificación, evaluación y desarrollo a través de la formación.
 - En Costa Rica, EUROsociAL trabaja con la reforma del modelo de servicio y del sistema de gestión del Programa Empléate con la integración y aplicación de una metodología de desarrollo de habilidades blandas. Este programa trata de ofrecer salida a los “ninis” entre 17 a 24 años en condición de pobreza y riesgo social.
 - En Guatemala se ha contribuido a la creación del Sistema de Ventanillas únicas Municipales de Empleo (VUMEs) y se trabaja en complementariedad con el Programa de generación de empleo y educación vocacional para jóvenes, para mejorar las condiciones de vida de jóvenes de 14 a 29 años de edad incrementando sus capacidades técnicas.
 - En Honduras se ha apoyado con el nuevo modelo y sistema de funcionamiento del Servicio Nacional de Empleo Hondureño (SENAEH).
 - En Perú se ha apoyado la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE) para articular y ofrecer en un solo espacio físico doce servicios de promoción del empleo. De estos servicios, dos están explícitamente focalizados hacia jóvenes: Certificado Único Laboral (CUL) y Capacitación laboral, el cual se ofrece a través del programa *Jóvenes a la Obra*.
 - Ecuador, Paraguay, Chile y Perú están construyendo, con el apoyo de EUROsociAL, sistemas nacionales de cualificación profesional.
 - En El Salvador se ha diseñado el Programa Presidencial para el empleo y empleabilidad de los jóvenes del país.

Para más información pinche aquí para acceder al Informe sobre Juventud de EUROsociAL:
<http://www.sia.eurosoci-al-ii.eu/documento.php?id=2905&page=1>

Experiencia relevante de EUROsociAL: La inserción de los jóvenes peruanos en el mercado laboral formal

Según la OIT, 85% de jóvenes peruanos entre los 15 y 24 años de edad trabaja sin un contrato de trabajo. El Perú trata de enfrentar el problema de la informalidad, y más específicamente de la inserción de jóvenes en el mercado laboral formal, desarrollando Políticas Activas de Empleo. Entre ellas, cabe destacar la puesta en marcha de servicios públicos de empleo, que reducen los costos de búsqueda de empleo para las personas y los costos de reclutamiento para las empresas.

En el 2012 se creó la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE) que articula física e informáticamente, en un solo espacio, 12 servicios de promoción del empleo que tienen como finalidad la inserción laboral, la mejora de la empleabilidad y el desarrollo de emprendimientos sostenibles. De estos servicios, algunos están focalizados explícitamente hacia jóvenes, concretamente:

- Para **buscadores de empleo**, el certificado único laboral, facilita el acceso de los jóvenes a documentos solicitados por las empresas, lo cual le supondrá un ahorro en tiempo y dinero, y permitirá que puedan postular a los puestos de trabajo sin estas restricciones
- Para **emprendedores**, a través del Programa *Jóvenes a la Obra*, se desarrolla y fortalece en los jóvenes las aptitudes necesarias para iniciar su propio negocio, a través de la capacitación y asesoría.
- Para alumnos de 4° y 5° de secundaria, el servicio de **orientación vocacional e información** ocupacional facilita la construcción de itinerarios de formación y/o capacitación, mejorando así, sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

El éxito de estos servicios ha dependido en gran medida del trabajo descentralizado y coordinado con los gobiernos regionales. Hoy existen 27 centros de empleo en 24 regiones del Perú. Se tiene previsto iniciar el mejoramiento de estos centros en siete regiones: Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín y Lima, priorizadas por contar con la mayor población joven en condición de desempleo o subempleo.

EUROSociAL contribuido con la plataforma electrónica y ha facilitado el intercambio y la colaboración del Ministerio de Trabajo de Colombia, concretamente con su experiencia con la ampliación de la Red Nacional de Centros de Empleo, y con el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, con su Programa Empléate.

Entornos violentos

La violencia es uno de los problemas de mayor complejidad y una de las principales preocupaciones de los latinoamericanos según datos de latinobarómetro. Los índices de violencia han aumentados, especialmente entre los jóvenes. Siete de los catorce países

más violentos del mundo están en América Latina y el Caribe: Belice, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica y Venezuela (República Bolivariana de) (ver CEPAL, 2015). La violencia urbana a través de las “pandillas”, “maras”, “clicas” o “combos”, dentro de las ciudades es una de las características que genera mayor sensación de inseguridad entre los ciudadanos. A esto se ha de añadir un factor, común a varios países de América Latina, y que está ligado al fenómeno de la violencia: el tráfico de drogas. Como señala la CEPAL (2015) en algunos países, como los centroamericanos y México, los cárteles tienden cada vez más a usar a las pandillas para “subcontratar” sus servicios en actividades ligadas al plagio y al sicariato —sobre todo en sus luchas con grupos rivales, para las que deben reclutar más gente en poco tiempo y con menos recursos—. Según datos del Institute for Health Metrics and Evaluation, en el 2010 el 30% de los jóvenes entre 15 y 29 años murieron por violencia interpersonal.

La violencia tiene una explicación multidimensional y la respuesta desde los poderes públicos es cada vez más de prevención, tratando de comprender los factores socio-económicos y culturales que intervienen en cada uno de los territorios donde surge con mayor fuerza. Un dato revelador que ofrece el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, es que las encuestas de internos en reclusión muestran como la mayoría de los presos (60% en Chile, 70% en Brasil y Argentina, y 84% o más en los otros países) trabajaban al mismo tiempo que delinquían. Por lo tanto, es posible que para muchos de ellos el robo funcione como un complemento del ingreso proveniente de empleos precarios. En este sentido, una política de seguridad integral requiere no sólo la coordinación entre distintos niveles de gobierno sino también a nivel intersectorial, especialmente en la puesta en marcha de políticas de prevención.

EUROSociAL está apoyando:

- Área de Seguridad Ciudadana:

- En Colombia, el Programa colabora en la coordinación inter-institucional de la Política Nacional de Prevención de la Delincuencia Juvenil. Además Colombia ha tenido la oportunidad de conocer el Programa de Justicia Juvenil Restaurativa del Ministerio Público de Perú y ha contado con la colaboración de EUROsociAL para la elaboración de buenas prácticas internacionales en prevención de la delincuencia juvenil y la adaptación al contexto colombiano.
- En Chile, se está apoyando el diseño de la Política Nacional de Reinserción Social de Adolescente y la creación de la Agencia nacional para la atención a adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.
- En Costa Rica se está trabajando para la elaboración de un Protocolo de actuación para las causas penales juveniles tramitadas bajo los principios de la Justicia Restaurativa.
- En Ecuador se está realizando el acompañamiento metodológico al Programa Ministerial de Prevención social de la violencia y el delito en jóvenes de atención prioritaria.
- En Perú se está apoyando la implementación del Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del adolescente en conflicto con la Ley Penal 2013 – 2018. También se está apoyando la aprobación de la ley penal juvenil

- En Uruguay se acompaña la implementación del Plan de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana con cambios en las pautas de actuación policial en materia de prevención de la violencia juvenil y coordinación de la policía municipal y el resto de dependencias policiales.
 - Desde el punto de vista regional: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú han conocido sobre los distintos sistemas europeos de justicia juvenil y de las buenas prácticas referentes a la administración de justicia juvenil y el uso de medidas alternativas a la detención tales como la justicia restaurativa. Al mismo tiempo, también se busca introducir y capacitar sobre los conceptos modernos de la administración de justicia juvenil y los marcos teóricos que podrían ser desarrollados e implementados en América Latina.
- Intersectorial: Área de Justicia, Empleo y Educación
- En Uruguay se ha colaborado en la elaboración de un Plan Estratégico de reinserción socio-laboral de mujeres y jóvenes menores de 18 a 25 años en contexto de encierro.
 - En Costa Rica, se ha contribuido con la elaboración del Plan Estratégico Nacional de Reinserción de Adolescentes.

Para más información pinche aquí para acceder al Informe sobre Juventud de EUROsociAL:
<http://www.sia.eurosocial-ii.eu/documento.php?id=2905&page=1>

ADULTOS MAYORES

Hasta hace relativamente poco América Latina se caracterizaba porque las familias eran numerosas y las mujeres tenían una de las tasas de fertilidad más altas del mundo, un bajo nivel de educación y pocas oportunidades laborales fuera del hogar. Hoy se encuentra en medio de una transformación demográfica de largo alcance. La natalidad va cayendo dramáticamente en casi todos los países, y se está produciendo, incluso a un ritmo más veloz que en los países más desarrollados, un envejecimiento de la población. La CEPAL calcula que la cantidad de personas mayores se duplicará en 2030, cuando este grupo representará un 16,7% de la población. Este grupo de población tiene una doble dimensión de género, por un lado son las mujeres las principales encargadas de proporcionar los servicios de cuidado, y por otra, son en su mayoría mujeres que viven más años y con menos ingresos que los hombres (Huenchuán, 2009)

Las intervenciones públicas hasta ahora han sido muy subsidiarias. Se ofrece asistencia a personas mayores solamente si carecen de soporte familiar y además disponen de insuficientes recursos económicos, excluyendo de sus prestaciones a amplios sectores de medios que no califican para la asistencia pública. Huenchuán (2009) señala que una parte importante de la población adulta mayor carece de acceso a prestaciones de seguridad social, servicios de salud o servicios básicos”, observándose “una generalizada precariedad de los dispositivos de protección establecidos por los Estados”.

La situación es heterogénea en la región. Algunos países poseen extensos y antiguos sistemas de seguridad social, y están implementando nuevas reformas previsionales que

tratan de compensar las brechas de ingresos previsionales para las trabajadoras remuneradas y establecen pensiones no contributivas. Otros países, sin embargo, carecen todavía de una cobertura aceptable.

En cualquier caso, las políticas hacia la vejez requieren de enfoques integrales y multisectoriales que promuevan un envejecimiento activo. Los servicios dedicados han de poner en el centro los derechos de la persona adulta mayor a través de una oferta combinada que facilite mantenerle con dignidad y autonomía en su vida cotidiana, optimizando las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar su calidad de vida.

EUROSociAL está apoyando:

- Área de Protección Social
 - En Chile se apoya la definición de un marco regulatorio de la calidad para los servicios de cuidado para adultos mayores. Además se han mejorado los modelos de atención y gestión de la atención domiciliaria y de los centros diurnos. También se está aportando insumos para el diseño del sistema nacional de cuidado (adultos mayores y discapacitados)
 - En Honduras se apoya el diseño y aprobación de una Política nacional de atención al adulto mayor.
- Área de Justicia
 - También en Chile se está implementando un Protocolo de asistencia jurídica para adultos mayores

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El tema de las personas con discapacidad ocupa un espacio cada vez más importante en la agenda pública regional, a pesar de ello, como revela la CEPAL, se trata de uno de los grupos de población con mayor vulnerabilidad social que demanda acciones integrales que dependen sobre todo de la voluntad política. Hasta hace poco estos grupos eran objeto de burlas y, en muchos casos, víctimas de violencia. Si bien todos los países han ratificado la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y se ha ido legitimando un nuevo paradigma que reconoce a las personas con discapacidad como titulares de derecho, todavía falta mucho por hacer.

Según el Banco Mundial del 2009, hay al menos 50 millones de personas con algún tipo de discapacidad en América Latina y el Caribe con porcentajes que oscilan del 1,1% de la población en Paraguay al 14,5% en Brasil, (Banco Mundial, 2009). Se calcula que cerca del 82% de los de las personas con discapacidad de la región son pobres. Esta pobreza en la mayoría de los casos también afecta a los demás miembros de la familia. Las brechas en materia educativa y laboral son alarmantes. Sólo entre el 20% y el 30% de

los niños con discapacidad asisten regularmente a la escuela. Entre el 80% y el 90% de las personas con alguna discapacidad están desempleadas o no acceden al mercado laboral y aquellos que están trabajando reciben salarios mucho más bajos o ninguna compensación monetaria. Tampoco tienen acceso a servicios de salud ni disponen de acceso físico a los edificios que albergan estos servicios; y menos del 20% tienen derecho a un seguro de salud.

También se encuentran con numerosos obstáculos, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos, cuando participan de los procesos judiciales y/o administrativos, ya sea por dificultades en el acceso a la información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos; trato no adecuado por parte de los operadores del sistema de justicia en los diferentes procedimientos; y desconocimiento por parte de los actores judiciales de la normativa vigente sobre discapacidad, entre otras situaciones

En este sentido, EUROsociAL está apoyando:

- Área de Protección social e inserción laboral
 - En Ecuador se apoya a la puesta en marcha modelo intersectorial de atención a personas con discapacidad (incluyendo mental)
 - En Honduras se ha apoyado la elaboración e implementación de la Política para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.
 - En Colombia se apoya la aplicación de un nuevo reglamento que mejore la inclusión laboral de personas con discapacidad
 - En Chile se está aportando insumos para el diseño del sistema nacional de cuidado para discapacitados.

- Acceso a la Justicia
 - En Costa Rica se apoya la implementación de dos Protocolos, de atención para personas con discapacidad psicosocial y para la acreditación de la idoneidad de intérpretes judiciales de LESCO.
 - En Argentina se la apoya la implementación de dos protocolos, para personas con discapacidad con propuestas para un trato adecuado y para garantizar el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial
 - En Paraguay se apoya la implementación del Protocolo para personas con discapacidad psicosocial

PRIVADOS DE LIBERTAD

La vulnerabilidad social en el contexto carcelario adquiere matices diferentes en relación a otros contextos sociales, debido a que cuando una persona condenada ingresa a la cárcel, el Estado se vuelve completamente responsable de su bienestar, reduciéndose al máximo el acceso a las estructuras de oportunidades que brinda el mercado, el Estado y la sociedad y, por tanto, los activos de los hogares que permitirían aprovechar tales

oportunidades (Katzman, 2000). Además lo que el Estado ofrece a este colectivo no se distribuye de manera homogénea al interior del mismo, sino que tiende a segmentarse dando origen a la conformación de diferentes grupo vulnerables.

Como señala Carranza (2013) la mayor parte de los países de América Latina en los últimos años han alcanzado tasas penitenciarias sumamente altas comparativamente en el contexto internacional, siempre de tres dígitos y de varios cientos de personas presas por cada cien mil habitantes. En la mayoría de las cárceles, los presos y las presas son despojados prácticamente de todos sus derechos básicos y sujetos a condiciones insalubres y de hacinamiento y con frecuencia bastante violentas.

Dentro de los privados de libertad, este informe se centra en las mujeres. Este grupo ha venido aumentando de manera sustantiva en la mayoría de estos países, sobre todo por delitos relacionados con drogas¹. La prisión reproduce y concentra las desigualdades de género que se dan fuera de ella, sufriendo las presas una doble marginación: por el hecho de ser mujeres y por haber transgredido ley.

Mujeres y cárceles

Foucault (2002) ya señaló que la cárcel es una de las principales instituciones sociales modernas que se orienta a la reproducción del orden social y al mantenimiento del statu quo. La cárcel institucionaliza la exclusión social y agudiza las estructuras de desigualdad socio-económica, de género y étnica. Son precisamente las mujeres más pobres y aquellas pertenecientes a las diferentes minorías étnicas en la región quienes conforman principalmente la población penitenciaria femenina.

En el caso de América Latina, el sistema carcelario se ha organizado principalmente siguiendo los requerimientos de control y disciplinamiento de la población reclusa masculina, esto es, fueron desarrollados y construidos atendiendo a las características y problemáticas de la población masculina.

EUROSociAL ha estado apoyando la inclusión de un enfoque de género en las políticas penales y penitenciarias, contribuyendo con modelos de reinserción socio-laboral que rompen con los roles asignados por la división sexual del trabajo y atendiendo las necesidades y problemáticas específicas de algunos grupos dentro de la población femenina: las reclusas que cumplen una condena con un/a hijo/a y las reclusas extranjeras

Concretamente se está apoyando:

¹ Como señala Carmen Antony (2007) se trata de una actividad que les permite seguir desempeñando los roles de madre, esposa, abuela y dueña de casa, ya que para realizarla no están obligadas a desplazarse fuera de su vivienda, lo que les permite atender las labores domésticas y cuidar a los hijos o nietos.

- Área de Justicia
 - En Guatemala se está implementando un Protocolo de atención individual e interdisciplinaria en el proceso de separación entre las mujeres privadas de libertad y sus hijos menores de edad que viven con ellas en prisión hasta cumplir los 3 años.
 - En Perú se está implementando Protocolo para la defensa pública relativa al acceso a la justicia de jóvenes y mujeres extranjeras privados de libertad.
- Intersectorial: Área de Justicia, Empleo y Educación
 - En Chile se apoya la aprobación de la Política pública penitenciaria de reinserción socio-laboral de mujeres
 - En Nicaragua se está implementando un Plan estratégico de reinserción socio-laboral para mujeres y aplicando las Reglas regionales de reinserción laboral y productiva de mujeres
 - En Uruguay se está implementando un Plan estratégico de reinserción socio laboral para mujeres

Experiencia relevante de EUROsociAL: elaboración de un protocolo de actuación para la defensa penal especializada en mujeres extranjeras indígenas privadas de libertad

En la zona norte de Chile —Calama, Arica, Alto Hospicio e Iquique— se concentra la mayor proporción de mujeres extranjeras indígenas que se encuentran internadas en los recintos penitenciarios de Chile, lo que se explica por su calidad de áreas fronterizas con Perú y Bolivia. Las cifras oficiales indican que, por ejemplo, en Tarapacá los extranjeros imputados (hombres y mujeres) llegan a ser el 10 por ciento de quienes son atendidos anualmente por la Defensoría Penal Pública.

Las expertas de EUROsociAL, abogadas especializadas, han estado recogiendo antecedentes para hacer un estudio que permita elaborar un protocolo de actuación para la defensa penal especializada de mujeres extranjeras indígenas privadas de libertad. Han sostenido entrevistas con distintos actores: con los presidentes de la Corte de Apelaciones y de los tribunales de Garantía y Oral en lo Penal, con el Cónsul Adscrito del Perú y con representantes de comunidades y organizaciones indígenas y de migrantes. También se han entrevistado con internas de distintos penales que cumplen con este perfil; y posteriormente revisaron el tema con los defensores penales públicos especializados, bajo la coordinación de la Jefatura Regional de Estudios.

PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO-DESCENDIENTES

En América latina los pueblos indígenas y afro descendientes alcanzan aproximadamente los 45 millones de personas², casi un 10% de la población. Sin embargo en Bolivia

² Es difícil estimar el aumento del número de indígenas a nivel regional debido a las disparidades en la forma en que se recoge la información censal, entre censos y entre países

superan el 60% y en Guatemala casi la mitad de la población. En México, aunque la población indígena represente solo un 15% de la población total, vive (probablemente junto con Perú) la mayor población indígena de la región, en términos absolutos (cerca de 17 millones de personas). Aproximadamente se contabilizan, según CEPAL, 826 pueblos indígenas. Se estima que además otros 200 viven en aislamiento voluntario.

La región arrastra una deuda social de discriminación y falta de oportunidades con los pueblos indígenas que se refleja en situaciones de pobreza, marginación y escasa participación en los procesos de desarrollo. La incidencia de la pobreza es mayor en los indígenas que en el resto de la población, en algunos países, significativamente más alta (ver CEPAL, 2015). Estos colectivos también presentan los peores indicadores socioeconómicos y laborales. Los trabajadores indígenas tienen menos posibilidades de obtener un empleo estable que incluya beneficios sociales tales como seguridad social, seguro de salud, fondos de jubilación y otras compensaciones de ley. Especialmente difícil es la situación de las mujeres que enfrentan una “triple discriminación”: ser mujer, indígena y pobre.

Aunque en los últimos 20 años la movilización de los pueblos indígenas ha tenido un impacto positivo, favoreciendo importantes reformas jurídicas y constitucionales que han reconocido la composición multiétnica, multilingüe y pluricultural de la región y, por tanto, han contribuido a la inclusión de estos colectivos en las agendas públicas; sin embargo los cambios en materia de políticas públicas no han comportado una reducción significativa de la desigualdad y las brechas entre la población indígena y no indígena siguen siendo persistentes y de carácter estructural.

En EUROsociAL se ha estado apoyando:

- Acceso a la Justicia
 - En Brasil se está implementando un Protocolo para la reducción de barreras para jóvenes negros en situación de violencia
 - En Perú se implementa dos Protocolos: para incorporar en los procesos judiciales a comuneros y ronderos, y de atención y orientación legal con enfoque intercultural.
 - En Honduras se está incorporando modalidades usadas por afrohondureños e indígenas como mecanismo alternativo de solución de conflicto
 - En Chile se está implementando un Protocolo para la defensa penal de mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad, vinculadas con casos de tráfico de drogas
- Acceso a servicios de salud
 - En Colombia se está implementando un modelo de atención primaria, articulando medicina occidental y medicina tradicional indígena

Experiencia relevante de EUROsociAL: Apoyando las Rondas de Campesinas en Perú: de policías rurales a la impartición de justicia

Ante el abandono por parte del Estado de sus funciones de seguridad y justicia, las comunidades campesinas de las zonas rurales en el Perú han asumido por sí mismas la tarea de proteger sus bienes y posteriormente también de ejercer su justicia de acuerdo a sus normas propias. Durante la época del terrorismo, en la década de los 80, las llamadas rondas campesinas se fueron ampliando a diversas zonas del país, y pasaron de tener una función de “policía rural” que consistía en patrullar durante las noches para evitar robos y otros delitos a juzgar casos debido a la ineficacia, lentitud y corrupción del sistema judicial.

Aunque la Constitución de 1993 reconocía jurídicamente la diversidad cultural y el pluralismo legal, no ha sido hasta ahora, y con el apoyo de EUROsociAL, cuando se ha construido un modelo de justicia inclusivo, operando las rondas campesinas con facultades jurisdiccionales.

Este tipo de rondas se crean como un comité especializado dentro de la estructura organizativa de la comunidad. Están bajo el control jerárquico de una Junta Directiva y la Asamblea Comunal, y generalmente están agrupadas en una Federación (sea distrital, provincial o departamental), con un secretaría especializada para las rondas campesinas.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2009), “Discapacidad y desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe”, [en línea].
- Busso, G. (2001), “Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del Siglo XXI”. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.
- Carranza, E. (2013), “Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?”. *Anuario de Derechos Humanos 2012*. Chile.
- Castel, R. (1995), “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”. Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura (21).
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), “Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. *Cuadernos de la CEPAL 95*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002), *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Brasilia, Brasil, ONU, LC/R.2086.
- CEPAL (2015), *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile, LC/G.2635-P.
- Chiodi, F.M. (2015), *Successi e nuove sfide delle politiche alla povertà en America Latina*. Trabajo de próxima publicación.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir: Naissance de la Prison*. Gallimard [Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina]
- Katzman, R. (2000), “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”, en BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEA, 5° Taller Regional sobre La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (continuación), Aguascalientes, 6 al 8 de junio, Santiago de Chile, CEPAL, LC/R.2026.
- Hardy, C. (2014), *Estratificación Social en América Latina: retos de cohesión social*. LOM Ediciones, Chile.
- Glennie, J. (2014), “Cooperando con países de renta media: América Latina y la trampa de la desigualdad”. Comunicación presentada en el Encuentro Diálogo euro-latinoamericano de políticas para la cohesión social. EUROsociAL, Bruselas.
- Huenchúan, S. (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Libros de la CEPAL N° 100 (LC/G.2389-P), Santiago de Chile, CEPAL.

Stang Alva, M. F. (2012), “Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real”. *Serie población y desarrollo*, N° 103. CEPAL-CELADE, Chile.

Subirats, J. (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección de Estudios Sociales, n° 16, Fundación La Caixa.

Tassara, C. (2014), “Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol. 1, N° 1, Enero-Junio 2014. Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).