

Institucionalidad social en América Latina y el Caribe

Eje central para avanzar hacia
un desarrollo social inclusivo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

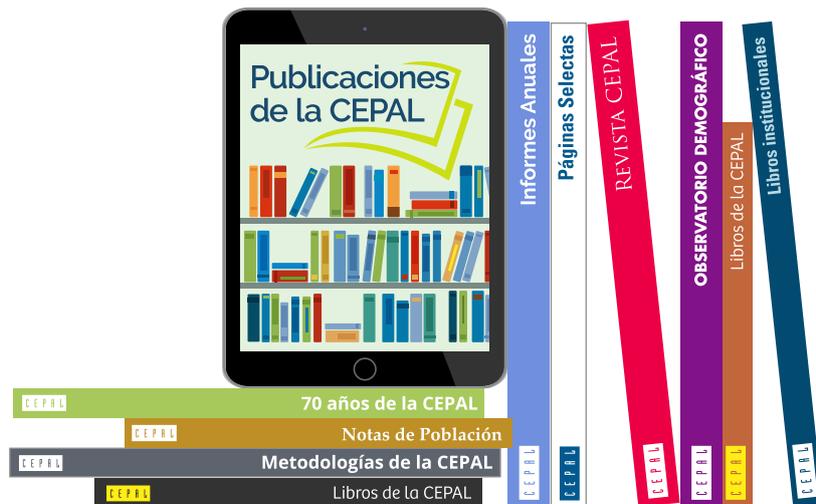


Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

Conferencia Regional
sobre **Desarrollo Social**
de América Latina y el Caribe

Santiago, 3 a 5 de octubre de 2023

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS

CEPAL



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



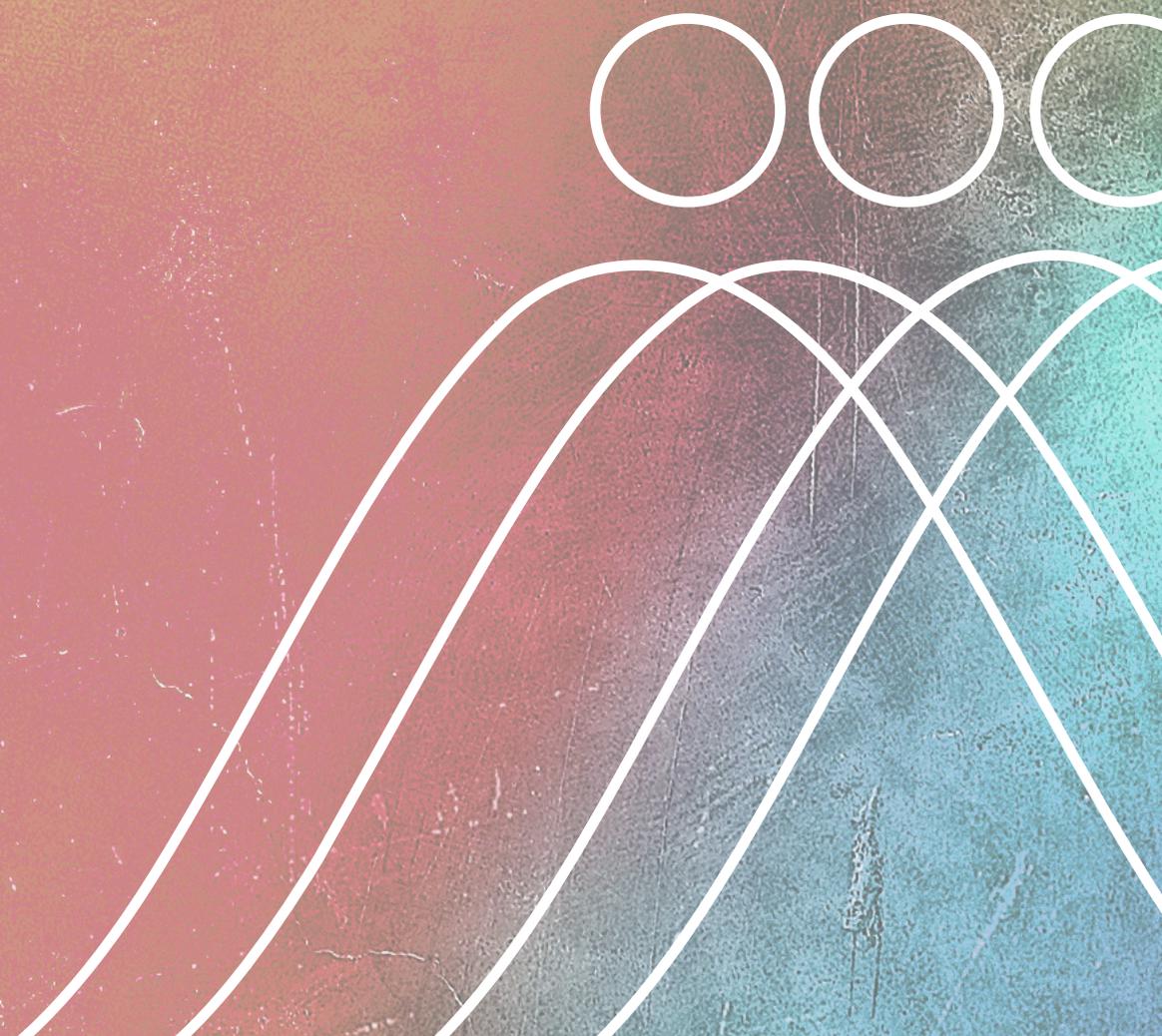
www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Institucionalidad social en América Latina y el Caribe

Eje central para avanzar hacia
un desarrollo social inclusivo



CEPAL



Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible

Conferencia Regional
sobre **Desarrollo Social**
de América Latina y el Caribe

Santiago, 3 a 5 de octubre de 2023

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Alberto Arenas de Mesa
Director de la División de Desarrollo Social

Sally Shaw
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Santiago, 3 a 5 de octubre de 2023).

La coordinación general del documento estuvo a cargo de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y la redacción general estuvo a cargo de Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División. Participaron en la elaboración de las distintas secciones del documento: Raúl Holz, Carlos Maldonado Valera y Andrea Palma de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Este documento contó con valiosos comentarios a diferentes secciones de Simone Cecchini, Miguel del Castillo Negrete, Cielo Morales, Claudia Robles, Humberto Soto de la Rosa, Daniela Trucco y Pablo Yanes, funcionarios de la CEPAL. Contribuyeron con insumos sustantivos y procesamiento estadístico Ernesto Espíndola, Asistente de Investigación Senior, Carlos Kroll, Asistente de Investigación, y Jorge Cadenasso, Macarena Contreras, Nathan Huanacune y Diego Olivares, Consultores de la División de Desarrollo Social.

Asimismo, para la elaboración de este documento se contó con los comentarios y sugerencias de Paula Poblete, Subsecretaria de Evaluación Social, y Tamara van Hemelryck y Marco Verdugo, asesores del Gabinete de la Subsecretaría de Evaluación Social, todos ellos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/CDS.5/3
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00628

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago, 2023.

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

Índice

| | |
|--|-----------|
| Prólogo..... | 7 |
| Introducción..... | 11 |
| Capítulo I | |
| La institucionalidad social: base del desarrollo social inclusivo | 25 |
| Introducción..... | 27 |
| A. Dimensión jurídico-normativa: el enfoque de derechos | 27 |
| 1. Presencia y coherencia del enfoque de derechos entre los distintos niveles de gobierno | 28 |
| B. Dimensión organizacional: autoridad social, coordinación, recursos humanos y participación | 35 |
| 1. Avances en la consolidación de los ministerios de desarrollo social en la región..... | 35 |
| 2. Correspondencia entre mandatos y estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social..... | 40 |
| 3. La continuidad de los desafíos de la coordinación en la dimensión organizacional | 41 |
| 4. Los recursos humanos: factor crítico en la dimensión organizacional..... | 46 |
| C. Dimensión técnico-operativa: los sistemas de información y las oportunidades de la transformación tecnológica..... | 48 |
| 1. Los sistemas de información social y de registro | 48 |
| 2. Los sistemas de información y el apoyo al monitoreo y la evaluación en la toma de decisiones de la política social..... | 54 |
| D. Dimensión financiera: la gestión sostenible y la sostenibilidad financiera de la protección social..... | 56 |
| 1. El gasto público en el sistema de protección social contributiva y no contributiva | 56 |
| 2. Desafíos para avanzar en mayor calidad y suficiencia de la inversión de los ministerios de desarrollo social: hacia un estándar mínimo para una gestión sostenible del sistema de protección social | 63 |
| Bibliografía | 65 |
| Anexo I.A1 | 67 |
| Capítulo II | |
| Institucionalidad de la protección social: análisis comparado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea..... | 71 |
| Introducción..... | 73 |
| A. La construcción de regímenes de bienestar en Europa y América Latina y el Caribe: una perspectiva histórica comparada | 73 |
| B. Apuntes sobre la institucionalidad social en países seleccionados de la Unión Europea en comparación con la experiencia de América Latina y el Caribe | 75 |
| 1. Marcos regionales en Europa y América Latina y el Caribe: el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo de América Latina y el Caribe | 76 |
| 2. Una mirada a la dimensión organizacional de la institucionalidad social en países de la Unión Europea..... | 80 |
| C. La respuesta de los sistemas de protección social ante la pandemia de COVID-19..... | 82 |
| 1. Estrategias emprendidas en ambas regiones | 82 |
| 2. Una mirada a dos instrumentos específicos del sistema de protección social de ambas regiones: transferencias de emergencia y programas de ingreso mínimo garantizado | 86 |
| 3. Algunos desafíos y aprendizajes compartidos | 94 |
| D. Reflexiones finales | 96 |
| Bibliografía | 97 |
| Anexo II.A1 | 100 |

Capítulo III

| | |
|---|------------|
| Institucionalidad social y gobernanza para implementar políticas de desarrollo social inclusivo | 105 |
| Introducción | 107 |
| A. La gobernanza del proceso de toma de decisiones en las políticas de desarrollo social inclusivo | 108 |
| B. Elementos de la gobernanza de las políticas de desarrollo social inclusivo | 110 |
| C. La institucionalidad social y la gobernanza del ciclo de políticas de desarrollo social inclusivo | 115 |
| 1. Identificación del problema y su instalación en la agenda pública | 118 |
| 2. Elaboración del diseño y necesidad de acuerdos técnicos | 121 |
| 3. Trayectoria de aprobación de una política social | 123 |
| 4. Implementación y gobernanza | 125 |
| 5. La evaluación y sus desafíos en la institucionalidad social | 126 |
| D. Elementos para definir estrategias de argumentación y diálogo a lo largo del ciclo de políticas de desarrollo social inclusivo | 128 |
| Bibliografía | 129 |

Capítulo IV

| | |
|---|------------|
| Reflexiones finales y propuestas para fortalecer la institucionalidad social de los ministerios de desarrollo social en América Latina y el Caribe | 133 |
| A. Dimensión jurídico-normativa | 136 |
| B. Dimensión organizacional | 137 |
| C. Dimensión técnico-operativa | 139 |
| D. Dimensión financiera | 140 |
| Bibliografía | 144 |

Cuadros

| | | |
|---------|---|-----|
| I.1 | América Latina y el Caribe (14 países): entidades a cargo del monitoreo y la evaluación de acuerdo con los organigramas de los ministerios de desarrollo social, 2023 | 55 |
| I.2 | América Latina (14 países): gasto promedio en transferencias públicas no contributivas percibidas por los hogares según tipo de transferencia, alrededor de 2019 y 2021 | 60 |
| I.3 | América Latina (14 países): participación promedio en las transferencias públicas no contributivas percibidas por los hogares según tipo de población, alrededor de 2021 | 60 |
| I.4 | América Latina (14 países): PIB per cápita, gasto público social per cápita del gobierno central y valorización de las brechas, alrededor de 2021 | 62 |
| I.A1.1 | Reconocimiento normativo de derechos en instrumentos internacionales | 67 |
| I.A1.2 | Evolución de los ministerios de desarrollo social y entidades afines | 68 |
| I.A1.3 | Participantes de las instancias de coordinación intersectorial dedicadas al desarrollo social | 70 |
| II.1 | América Latina y el Caribe: instancias y foros intergubernamentales regionales y subregionales orientados a temas de desarrollo social | 79 |
| II.2 | Unión Europea (20 países) y América Latina: medidas para facilitar el acceso a los seguros de desempleo, 2020-2021 | 93 |
| II.A1.1 | Unión Europea (17 países): principales entidades ministeriales a cargo de la protección social, alrededor de 2022 | 100 |
| II.A1.2 | Unión Europea (17 países): misión y funciones de las principales entidades ministeriales a cargo de la protección social, alrededor de 2022 | 101 |
| II.A1.3 | Unión Europea (8 países): rasgos de las medidas adicionales adoptadas en los programas de ingreso mínimo, 2020-2021 | 102 |
| II.A1.4 | Unión Europea (7 países): medidas de apoyo sujetas a comprobación de ingresos para ciertos trabajadores vulnerables, según tipo de apoyo proporcionado y la duración máxima del apoyo, 2020-2021 | 102 |
| II.A1.5 | Unión Europea (16 países): medidas extraordinarias de ayuda no relacionadas al estatus laboral, según criterios de elegibilidad y tipo de apoyo, comprobación de ingresos y novedad de la medida, 2020-2021 | 103 |
| IV.1 | Propuestas de política pública para la institucionalidad social de los ministerios de desarrollo social | 136 |

Gráficos

| | | |
|------|---|----|
| 1 | América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB, 1951-2023 | 15 |
| 2 | América Latina (18 países): tasas de pobreza y de pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022 | 16 |
| 3 | América Latina (18 países): incidencia de la pobreza según distintas características sociodemográficas, 2021 | 17 |
| 4 | América Latina (18 países): población según estratos de ingresos per cápita, 2019, 2020 y 2021 | 18 |
| 5 | América Latina (15 países): promedio de ingreso per cápita mensual de los hogares, según estratos y países, alrededor de 2019..... | 19 |
| 6 | América Latina (15 países): peso relativo de distintos ingresos disponibles según estratos de ingresos, alrededor de 2019 | 19 |
| 7 | América Latina y el Caribe (21 países): tasa de crecimiento del número de ocupados, 1951-2023 | 20 |
| 8 | América Latina y el Caribe (15 países): hogares conectados y no conectados, por zona geográfica, último año disponible | 21 |
| I.1 | América Latina y el Caribe: adhesión o ratificación de tratados internacionales sobre derechos relacionados con el desarrollo social inclusivo | 29 |
| I.2 | América Latina y el Caribe: adhesión o ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relacionados con el desarrollo social inclusivo | 30 |
| I.3 | América Latina y el Caribe: reconocimiento constitucional de derechos humanos y segmentos determinados de población..... | 32 |
| I.4 | América Latina y el Caribe (20 países): referencias a derechos humanos y segmentos determinados de población en los mandatos legislativos de los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes | 33 |
| I.5 | América Latina y el Caribe (26 países): evolución de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, 1980-2023..... | 37 |
| I.6 | América Latina y el Caribe (20 países): correspondencia entre mandatos legales y estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social para segmentos determinados de población, 2023 | 40 |
| I.7 | América Latina y el Caribe (21 países): año de creación de las instancias de coordinación intersectorial | 42 |
| I.8 | América Latina y el Caribe (20 países): modalidad de autoridad social de las instancias de coordinación intersectorial dedicadas al desarrollo social, 2023..... | 42 |
| I.9 | América Latina y el Caribe (32 países): servicios disponibles en ventanillas únicas virtuales, junio de 2023 | 45 |
| I.10 | América Latina y el Caribe: autoridad a cargo de los sistemas nacionales de información y los registros de participantes | 50 |
| I.11 | América Latina (14 países): población nacional cubierta por el registro de destinatarios, 2023 o último año disponible | 52 |
| I.12 | América Latina y el Caribe (30 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de registro de información social y tipo de datos utilizados, marzo de 2020 a 31 de octubre de 2021 | 53 |
| I.13 | América Latina y el Caribe (20 países): gasto del gobierno central de los ministerios de desarrollo social o equivalentes, por país y subregión, 2021 | 58 |
| I.14 | América Latina (14 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema y brecha del ingreso promedio de los hogares para alcanzar la línea de pobreza y pobreza extrema antes y después de transferencias públicas no contributivas, 2010-2021 | 61 |
| II.1 | Unión Europea (27 países): gasto social promedio del gobierno general según clasificación funcional, 2019-2021 | 85 |
| II.2 | Unión Europea (27 países): tasa de riesgo de pobreza, 2019-2021 | 86 |
| II.3 | Unión Europea (17 países): ingreso mínimo garantizado por país, 2020-2022..... | 88 |
| II.4 | América Latina y el Caribe: medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2022..... | 89 |
| II.5 | Unión Europea (28 países): montos de los seguros de desempleo, 2020-2022..... | 92 |

Recuadros

| | | |
|-------|---|-----|
| I.1 | Ventanilla única física: los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) del Brasil..... | 44 |
| I.2 | El acompañamiento familiar como ventanilla única: el caso de Uruguay Crece Contigo..... | 46 |
| I.3 | El Sistema Integrado de Información Social (SIIS) de Chile..... | 51 |
| I.4 | Monitoreo y evaluación: componentes clave para la toma de decisiones..... | 54 |
| I.5 | La evaluación de la política de desarrollo social desde un ente autónomo: el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México..... | 56 |
| III.1 | La gobernanza en el debate académico y de los organismos internacionales..... | 108 |
| III.2 | Ventana de oportunidad para la toma de decisiones de política social..... | 113 |
| III.3 | La gobernanza en el contexto de las políticas de desarrollo social inclusivo..... | 117 |

Diagramas

| | | |
|-------|---|-----|
| II.1 | Los 20 principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales..... | 77 |
| II.2 | Los ocho principios de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo de América Latina y el Caribe..... | 80 |
| III.1 | Elementos de la gobernanza de las políticas de desarrollo social inclusivo..... | 111 |
| III.2 | Institucionalidad social y gobernanza del ciclo de las políticas sociales..... | 116 |
| III.3 | Desafíos en las distintas etapas de decisión del ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo..... | 118 |



Prólogo

La institucionalidad es una de las bases fundamentales de políticas públicas de calidad que sean efectivas, eficientes, transparentes y sostenibles. Esto, que es cierto en todas las áreas de política pública, es particularmente importante respecto de la institucionalidad social y del mercado de trabajo. En el contexto de economías que se encuentran en una trampa de bajo crecimiento, con crisis en cascada como las que han enfrentado y enfrentan el mundo y la región —que incluyen el choque de la pandemia, el de la inflación y el de la seguridad alimentaria, además del climático, el educativo y el energético—, el fortalecimiento de la institucionalidad social para una gobernanza efectiva es un elemento central para dar respuesta mediante políticas sociales que protejan a toda la población.

Para que los ministerios de desarrollo social o sus equivalentes alcancen sus objetivos de inclusión y protección social es fundamental fortalecer la institucionalidad social y su gobernanza.

La institucionalidad social también es clave para la implementación de políticas que permitan avanzar hacia el logro de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 plantea “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. Entre los principales desafíos de política se encuentra el de continuar los esfuerzos para expandir y profundizar los sistemas de protección social, lo que se reconoce en el ODS 1, que se refiere a la necesidad de establecer sistemas de protección social para todos y “lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”. Asimismo, el ODS 10, centrado en la efectiva reducción de las brechas sociales y económicas preexistentes en los países y entre ellos, destaca el papel de la igualdad como un eje fundamental del desarrollo, y llama en su meta 10.4 a “adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”. Para avanzar en función de los objetivos concretos de la universalización de la protección social es preciso garantizar la sostenibilidad financiera de la protección social, lo que se recoge en el ODS 17 que hace un llamado específico para fortalecer la movilización de recursos internos.

Es importante recordar también el ODS 8 que tiene como fin “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Este Objetivo es sumamente relevante porque en la década de 2014-2023 la región creció, en promedio, solo un 0,8% anual, un porcentaje menor al 2% de crecimiento de la década perdida de los años ochenta, y porque para 2024 y 2025 se anticipa un crecimiento de bajo a moderado de la economía mundial y de los principales socios comerciales de la región. Un entorno de crecimiento económico bajo dificulta la reducción de la pobreza, la informalidad y la desigualdad, en parte por el bajo dinamismo del mercado de trabajo y, en parte, porque es difícil ampliar el espacio fiscal para aumentar el gasto en las inversiones que requieren las políticas sociales. Para que los ministerios de desarrollo social o sus equivalentes alcancen sus objetivos de inclusión y protección social, es importante contar con una mirada que integre las políticas sociales con las de crecimiento, desarrollo productivo y mercado de trabajo, ya que representan una oportunidad para crear fuertes sinergias y círculos virtuosos que es importante promover.

En 2019, en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, los países de la región aprobaron, sobre la base del horizonte definido por la Agenda 2030, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Esta Agenda incluye ejes y líneas de acción para avanzar en la consecución de los ODS en la región. Uno de sus cuatro ejes propone una institucionalidad social fortalecida para implementar políticas sociales de calidad y plantea 13 líneas de acción ordenadas a partir del establecimiento, formalización y fortalecimiento de la institucionalidad social y del resguardo y consolidación del financiamiento de la política social. Los países reconocen de esta manera que una institucionalidad social consolidada y resiliente es central para que las políticas públicas puedan contribuir a promover, proteger y garantizar el disfrute pleno del conjunto de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Para avanzar en el desarrollo social inclusivo es importante generar un círculo virtuoso entre la institucionalidad social y su gobernanza a fin de implementar políticas que enfrenten y reduzcan la pobreza y la desigualdad en la región. Una institucionalidad social sólida proporciona un marco claro y coherente, reduce la discrecionalidad y permite responder al cambio de manera ordenada, evitando una burocracia excesiva. Esa institucionalidad

también avanza a través de mandatos bien definidos de los ministerios de desarrollo social, una autoridad social clara y un modelo de organización robusto, con políticas de recursos humanos y recursos financieros sostenibles. A su vez, una gobernanza efectiva facilita mejores procesos de toma de decisiones y viabiliza la participación. En su conjunto, una institucionalidad social sólida y una adecuada gobernanza en la toma de decisiones contribuyen a aumentar la resiliencia y a abatir la pobreza y reducir la desigualdad en la región.

En vista de lo expresado, en este documento se busca proporcionar orientaciones sobre la institucionalidad social y la gobernanza de las políticas sociales. Se destaca la factibilidad y oportunidad que tienen los países para adaptar la institucionalidad social y los procesos de gobernanza a la realidad concreta de cada uno de ellos y a los nuevos escenarios de la cambiante realidad social. Se subraya, además, la posibilidad de avanzar en la sostenibilidad financiera para viabilizar el desarrollo de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social y, con ello, facilitar el logro de los objetivos sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región.

El desafío último es mejorar la calidad de las políticas de desarrollo social inclusivo y este documento buscar contribuir al logro del objetivo de cerrar las múltiples brechas socioeconómicas prevalecientes en la región y al cumplimiento del mandato del Consejo Económico y Social de promover la materialización de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Así, tanto el presente documento como la labor de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe durante los próximos dos años constituyen un aporte de nuestra región para continuar la senda hacia la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y llevar la voz de América Latina y el Caribe a la próxima Cumbre Social Mundial de las Naciones Unidas que se celebrará en 2025.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)



Introducción

- A. Antecedentes
 - B. El contexto socioeconómico regional
 - C. El documento
- Bibliografía

A. Antecedentes

En América Latina y el Caribe, los ministerios de desarrollo social son actores principales en las políticas de protección social, particularmente a través del componente no contributivo en el que tienen un rol central para lograr el objetivo de alcanzar un desarrollo social inclusivo y sostenible. Esto, en la medida en que su función se orienta, principalmente, a proteger un nivel mínimo de bienestar económico para todas las personas y asegurar el acceso a bienes y servicios que permitan el ejercicio de los derechos sociales, disminuyendo con ello la desigualdad y fomentando la cohesión social.

En este marco, la institucionalidad social es la base fundamental para el diseño y la implementación de las políticas públicas de desarrollo social inclusivo y, por lo mismo, ha estado en el centro de los temas de análisis de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes en los países de la región desde el inicio del trabajo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. En su primera reunión, celebrada en Lima en 2015, se hizo con las autoridades nacionales un primer análisis de la institucionalidad social, regional, subregional y nacional (ministerios y organismos colegiados de coordinación). En efecto, el documento de posición *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2015) incluyó un capítulo específico sobre las características y evolución de la institucionalidad social en la región, sobre la base de cuatro dimensiones analíticas complementarias entre sí: legal-normativa, organizacional, técnico-operativa y financiera.

Algunas de las características institucionales observadas fueron la juventud de la autoridad social a cargo de la protección social no contributiva en la región (respecto a otros sectores de gobierno), que en muchos casos surgió a partir de los fondos de inversión social de los años noventa. Se relevó la extensión de su misión en diversos temas (erradicación de la pobreza, inclusión social, cuidados, migración y discapacidad, entre otros) y la diversidad de poblaciones objetivo que las instituciones tenían a su cargo (mujer, infancia, juventud, personas mayores, Pueblos Indígenas, entre otros), con cierta heterogeneidad en los modelos de dicha autoridad y una vasta presencia de organismos colegiados que coordinaban las políticas a nivel nacional. Asimismo, se destacó la importancia de contar con planes que permitieran traducir las leyes en intervenciones específicas, con metas, planes operativos y reglamentos claros, así como con sistemas de información para el diagnóstico, el monitoreo y la evaluación. Finalmente, se relevó el avance de la institucionalización de la política social en términos financieros, especialmente en lo relacionado con la pobreza y la protección social.

Entre los desafíos que se plantearon como característicos de la institucionalidad social destacan: la necesidad de “consolidar una base jurídico-normativa que fortalezca la sostenibilidad de las políticas sociales como políticas de Estado más allá de las coyunturas electorales; fortalecer el papel del desarrollo social en la agenda pública y la capacidad de coordinación y articulación de las políticas de superación de la pobreza con las políticas de protección social, otras áreas de la política social (educación, salud, trabajo y vivienda) y con la política económica, de infraestructura y de desarrollo productivo; profundizar la capacidad de la gestión pública en materia social, considerando la formalización de procedimientos que abarcan desde la definición de planes hasta la evaluación de sus resultados, así como la disponibilidad de información confiable y oportuna para guiar la toma de decisiones en procura de maximizar los impactos y la eficiencia; disponer de recursos suficientes para atender las necesidades de una política social de calidad, transformando la idea de gasto corriente en la de inversión social, y mejorando su registro y publicación, tanto en lo referente al financiamiento como a la ejecución” (CEPAL, 2015, pág. 109). Asimismo, se planteó que “el fortalecimiento institucional de la política social en la región pasa por el creciente reconocimiento de que sus grandes propósitos solo se pueden cumplir con el concurso de políticas económicas consistentes con un crecimiento económico inclusivo, generación de empleo formal y bien remunerado, y decisiones macroeconómicas que se traduzcan en efectos distributivos progresivos. Por ello, para el fortalecimiento de la autoridad social se requiere de un nivel cualitativamente superior de articulación y complementación con la autoridad económico-financiera de cada uno de los países. Esta nueva articulación entre el ámbito social y el económico es uno de los desafíos más importantes de la nueva institucionalidad social en la región” (CEPAL, 2015, pág.110). Sobre el desarrollo institucional de los ministerios se destacó que “dos tareas parecen particularmente relevantes: por un lado,

ampliar las capacidades en materia de planificación para formular políticas y diseñar programas combinando el uso intensivo del conocimiento disponible y el rigor técnico, con amplios procesos de diálogo social y participación ciudadana; por el otro, avanzar en el desarrollo de las capacidades institucionales en materia de evaluación interna y externa de la política y los programas sociales, para su seguimiento, fortalecimiento, reorientación e innovación, estableciendo un círculo virtuoso de retroalimentación entre la planificación y la evaluación.” (CEPAL, 2015, pág. 110).

En 2019, en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, los países acordaron la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020) como instrumento técnico político para orientar acciones concretas hacia el logro de los objetivos relacionados con la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La institucionalidad social es uno de los cuatro ejes de acción de dicha Agenda. Los ODS y el desarrollo social inclusivo “solo pueden alcanzarse mediante compromisos de Estado, de la mano de una institucionalidad sólida que dé continuidad, coherencia y legitimidad a las políticas y programas, más allá de los ciclos políticos y electorales” (CEPAL, 2020).

Las crisis en cascada de los últimos años han relevado aún más la vigencia y la importancia de contar una institucionalidad social a la altura de los desafíos en la región. La institucionalidad social puede condicionar las políticas, los programas y las transformaciones que es preciso implementar para universalizar niveles mínimos de bienestar, la participación y el ejercicio de derechos de todas las personas. Delimita así la capacidad de alcanzar resultados sostenibles en el tiempo, la suficiencia de las prestaciones, su cobertura y la sostenibilidad financiera de las mismas. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) mostró las fortalezas y debilidades institucionales, así como su resiliencia y capacidad de adaptación a las demandas derivadas de los impactos sociales y económicos de la pandemia. Pero, a este verdadero examen de capacidades se sumó la intensificación de la migración, el recrudecimiento de los desastres asociados al cambio climático, la violencia, los impactos económicos y sociales del conflicto en Ucrania a nivel mundial y la aceleración del cambio tecnológico, con sus efectos en el mercado de trabajo, todo lo cual aumenta el desafío de inclusión y sostenibilidad de la protección social en la región. La sostenibilidad de los sistemas de protección social en la región se centra en la capacidad de cumplir sus compromisos sociales en cuanto a cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera tanto para las actuales como las futuras generaciones (Arenas de Mesa, 2019).

La Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe constituye una instancia propicia para examinar los avances y desafíos estructurales y emergentes que en materia de institucionalidad social y gobernanza de los procesos de toma de decisiones enfrentan las autoridades encargadas de las políticas de desarrollo social en la región para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este objetivo enmarca el tema central de este documento.

B. El contexto socioeconómico regional

Como se destacó en el *Panorama Social de América Latina de 2022*, la región no ha logrado avanzar hacia la recuperación tras los impactos sociales de la pandemia y retornar a los indicadores de 2019 anteriores a su inicio. La región se ha mantenido expuesta a un inestable escenario geopolítico y económico mundial marcado por una conjunción de crisis sucesivas, en particular, por el conflicto en Ucrania. Este escenario llevó a una desaceleración del crecimiento económico y a una lenta generación de empleo, sobre todo de empleos de calidad, junto con fuertes presiones inflacionarias que han decantado en el incremento del precio de los alimentos y la energía, y caídas importantes en la inversión (CEPAL, 2022b, pág. 13).

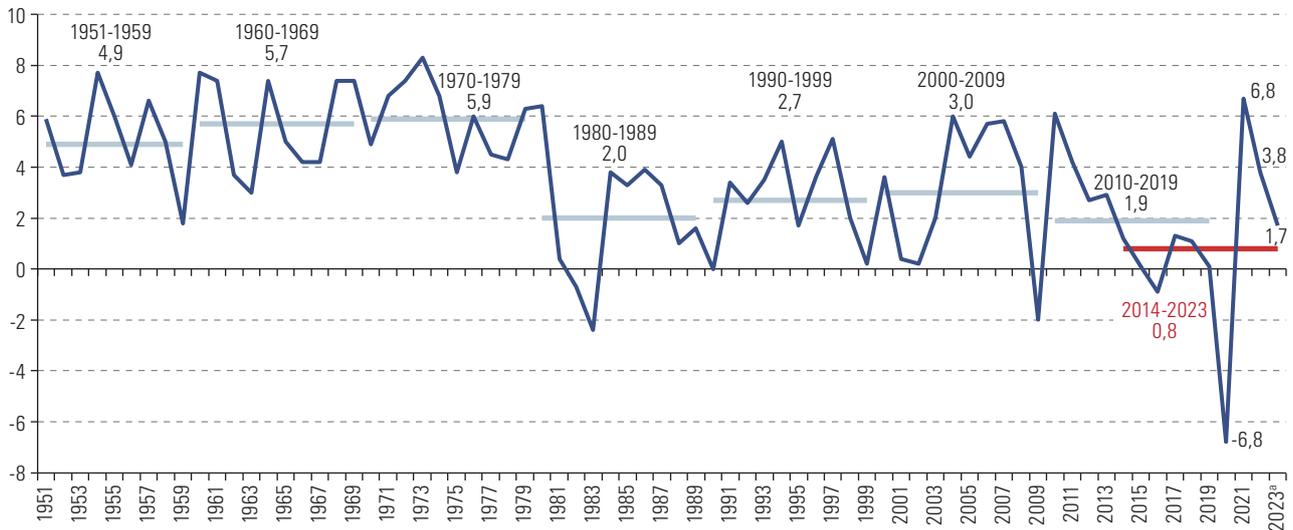
Tras el impacto económico de la pandemia, que llevó a la región a una contracción del PIB del 6,8% en 2020, la economía presentó una expansión del 6,8% del PIB en 2021 y un crecimiento del 3,8% del PIB en 2022. Para 2023, la CEPAL proyecta una tasa de crecimiento del 1,7% del PIB en América Latina y el Caribe, con valores del 1,2% para América del Sur, del 3% para Centroamérica y México y del 4,2% para

el Caribe (sin incluir Guyana) (CEPAL, 2023a). Como se observa en el gráfico 1, esto implica que el promedio de crecimiento económico para la década 2014-2023 se estima en un 0,8%, convirtiéndose así en la década de menor crecimiento promedio desde 1951, bastante más bajo incluso que la tasa promedio anual de la “década perdida” de los años ochenta, que llegó al 2% (CEPAL, 2023b) y que significó que los ingresos de casi la mitad de la población de la región se ubicaran por debajo de la línea de la pobreza, con una ampliación de la tasa de pobreza de casi 8 puntos porcentuales (48,4% en 1990 en comparación con el 40,5% de 1980) (CEPAL, 1994 y 2002).

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB, 1951-2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

* Las cifras de 2023 son proyecciones.

El crecimiento promedio del PIB en los países latinoamericanos ha estado marcado por el contexto económico mundial, pero con una heterogeneidad importante: mientras que en 2021 nueve países alcanzaron tasas de crecimiento de dos dígitos (Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana), otros siete no superaron el 5% (Cuba, Ecuador, Haití, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) (CEPAL, 2023e).

Al igual que en América Latina, el crecimiento del PIB en el Caribe (sin incluir Guyana) se vio afectado en 2020 por la pandemia de COVID-19, lo que resultó en una disminución del 13,1%. En las economías dependientes del turismo, como las de Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas y Santa Lucía, el PIB disminuyó más del 20%. Sin embargo, la mayoría de las economías crecieron en 2021 y 2022. La tasa de crecimiento real del PIB de Guyana ha permanecido en cifras de dos dígitos desde 2020 debido a su próspera industria de hidrocarburos (CEPAL, 2022a).

Estos datos son reflejo de una crisis en cascada que se presenta en la región, la combinación de inflación y elevados niveles de deuda producto de la crisis por la pandemia del COVID-19, sumado a los efectos del conflicto en Ucrania, con desafíos a nivel mundial y regional (CEPAL, 2023d). A esto se suma el aumento sostenido de la frecuencia de desastres como consecuencia del cambio climático lo que provoca crisis sociales, económicas y medioambientales prolongadas (CEPAL, 2021a).

En este contexto, la elevada inflación, especialmente en el componente alimentario de la canasta de consumo, afecta con mayor intensidad a los quintiles de menores ingresos, con impactos también en los estratos de ingreso medio más vulnerables (CEPAL, 2022b). Para 2023 se espera una reducción de la inflación,

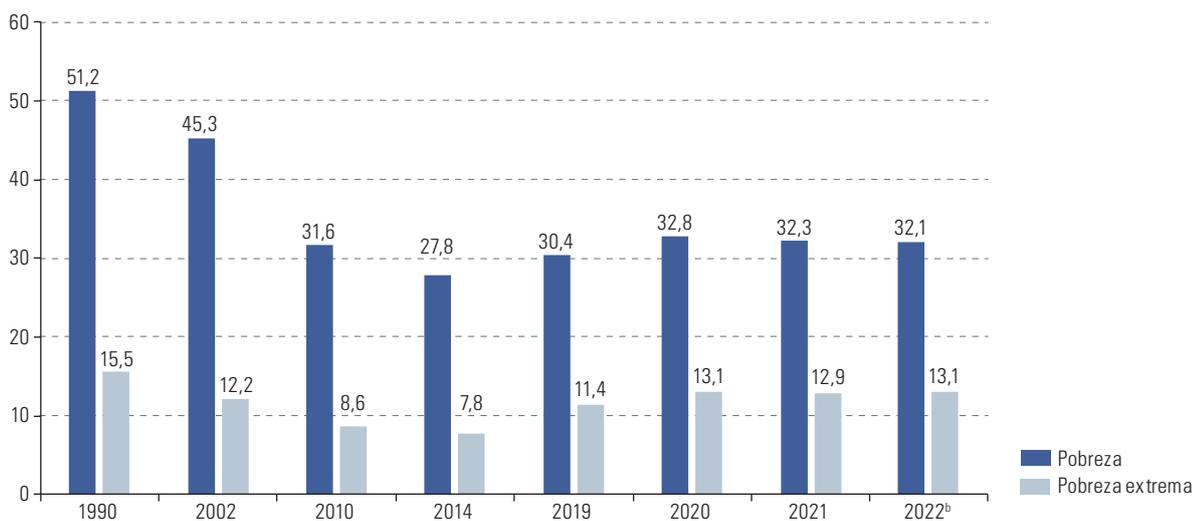
aunque esta se mantendrá alta; se proyecta que entre marzo y diciembre las tasas¹ aumenten un 5% en América Latina y un 5,6% en el Caribe, lo que repercute de manera particular en el poder adquisitivo de los hogares de menores recursos y en los precios de los insumos del sector agrícola (CEPAL, 2023c).

La situación de la deuda, junto con los ingresos fiscales de los países, son aspectos clave para el análisis de las políticas públicas, en general, y de las políticas sociales, en particular. Esto pues enmarcan el espacio existente para invertir en ellas y hacer frente a los desafíos del desarrollo social inclusivo. En este contexto, se destaca que en la región el gasto público de los gobiernos centrales ha mostrado una tendencia al alza, con un marcado incremento de recursos como resultado de la pandemia, con tasas de crecimiento medio real² del 14,9% en 2020 y el 1,3% en 2021 entre los países de América Latina, y del 20,9% y del 10,3%, respectivamente, en los cinco países del Caribe de los que la CEPAL tiene datos (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). En términos de PIB, el gasto público social promedio en América Latina creció del 11,3% en 2019 al 13,0% en 2021, mientras que en el Caribe aumentó del 11,3% en 2019 al 14,1% en 2021 (CEPAL, 2022b). Las nuevas medidas de protección social de los Gobiernos de la subregión tras la implementación del distanciamiento físico y otras medidas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 explican el aumento del gasto social.

En materia social, como muestra el *Panorama Social de América Latina, 2022* (CEPAL, 2022b), si bien en 2021 la pobreza en América Latina disminuyó 0,5 puntos porcentuales respecto de 2020, se mantuvo casi dos puntos por sobre la cifra de 2019, con un 32,3% de la población en 2021 y una proyección de estabilidad para 2022 (32,1%). En tanto, la pobreza extrema no mostró una mejora significativa en 2021 y bajó apenas 0,2 puntos porcentuales respecto de 2020 (12,9% y 13,1%, respectivamente); se proyecta que este avance podría haberse revertido en 2022, afectando así a 80 millones de personas que viven con ingresos inferiores a los necesarios para cubrir las necesidades alimentarias mínimas (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

América Latina (18 países)^a: tasas de pobreza y de pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Las cifras de 2022 son proyecciones.

En el caso de los países del Caribe, no se dispone de estadísticas recientes sobre pobreza. El porcentaje promedio de la población por debajo del umbral nacional de pobreza en 20 países miembros de CARICOM, de acuerdo al último dato disponible en cada país, fue del 24,7% (CARICOM, 2022).

¹ No se incluyen los promedios a las economías con inflación crónica (Argentina, Cuba, Haití, Suriname y la República Bolivariana de Venezuela).

² Calculado como la variación porcentual en dólares constantes de 2018.

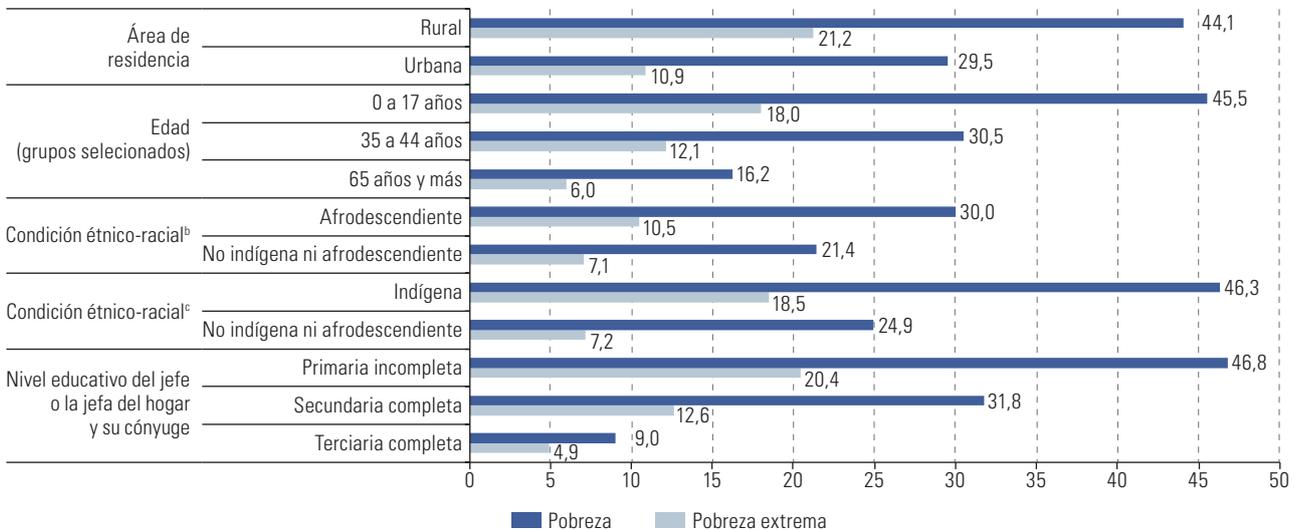
La caída de ingresos observada en 2020 se presentó en casi todos los países de la región, de la mano de una reducción de los ingresos laborales, situación contrarrestada, en parte, mediante transferencias monetarias públicas. En 2021, en cambio, se observó una recuperación de los ingresos laborales al tiempo que los países redujeron sus programas de protección social de emergencia por la pandemia.

La restricción del acceso a bienes básicos por parte de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, producto del alza de precios en los alimentos, acentuó la situación de inseguridad alimentaria en los últimos dos años. Según información de FAO y otros (2023), en 2021 el hambre afectaba alrededor de 56,5 millones de personas en la región (49,4 millones en América Latina y 7,2 millones en el Caribe. Se prevé que el alza en el precio de los alimentos incremente la malnutrición (con aumentos de la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad). Cabe destacar que, en 2020, el 21% de la población de América Latina (117,3 millones de personas) y más del 50% de la población del Caribe (13,9 millones de personas) no podía costear una dieta saludable (FAO y otros, 2023). Es previsible que, como resultado del actual contexto, estas cifras hayan aumentado, afectando así, en particular, a niñas, niños y adolescentes, dados los graves efectos que la malnutrición tiene en el desarrollo integral de estos y en el ejercicio de sus derechos (CEPAL, 2022b).

Para complementar el contexto de pobreza y distribución del ingreso existente en la región hay dos elementos importantes de considerar. Por un lado, la matriz de la desigualdad social que, como se desprende del gráfico 3, tiene efectos diferenciales importantes en desmedro de mujeres, niñas, niños y adolescentes, las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas, poblaciones afrodescendientes y población rural.

Gráfico 3

América Latina (18 países)^a: incidencia de la pobreza según distintas características sociodemográficas, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Corresponde a ocho países: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

^c Corresponde a 11 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Por otro lado, la estructura completa de la distribución de ingresos en 2021 muestra que, como se desprende del gráfico 4, casi el 60% de la población de América Latina pertenecía al estrato bajo, es decir vivía con ingresos equivalentes a menos de 1,8 líneas de pobreza, y casi el 80% vivía con ingresos menores a tres líneas de pobreza. Esto permite representar la alta proporción de hogares que vive en condición de vulnerabilidad, con una elevada probabilidad de caer en la pobreza ante cualquier turbulencia económica o desastre. Más aún, las características de la estructura social muestran que existe una alta movilidad entre hogares de los estratos medios y bajos, con flujos ascendentes y descendentes que confirman que salir de la pobreza no es una condición de seguridad económica permanente, sino un estado que puede revertirse.

Gráfico 4

América Latina (18 países)^a: población según estratos de ingresos per cápita, 2019, 2020 y 2021
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Siguiendo los criterios expuestos en el *Panorama Social de América Latina, 2019* (CEPAL, 2019), se consideran tres grandes estratos según el ingreso per cápita del hogar medido en líneas de pobreza: bajo, medio y alto. El estrato bajo incluye tres subgrupos: a) pobreza extrema (ingreso per cápita por debajo del umbral de pobreza extrema), b) pobreza no extrema (ingreso per cápita igual o mayor a 1,0 línea de pobreza extrema y menor a la línea de pobreza), y c) bajo no pobre (ingreso per cápita mayor a 1,0 línea de pobreza y por debajo de 1,8 líneas de pobreza). El estrato medio incluye: a) estrato medio-bajo (ingreso entre 1,8 y 3 líneas de pobreza), b) estrato medio-intermedio (ingreso entre 3 y 6 líneas de pobreza) y c) estrato medio-alto (ingreso entre 6 y 10 líneas de pobreza). El estrato alto está conformado por personas con un ingreso per cápita del hogar por encima de las 10 líneas de pobreza.

^a Promedio simple de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Con 100% de transferencias.

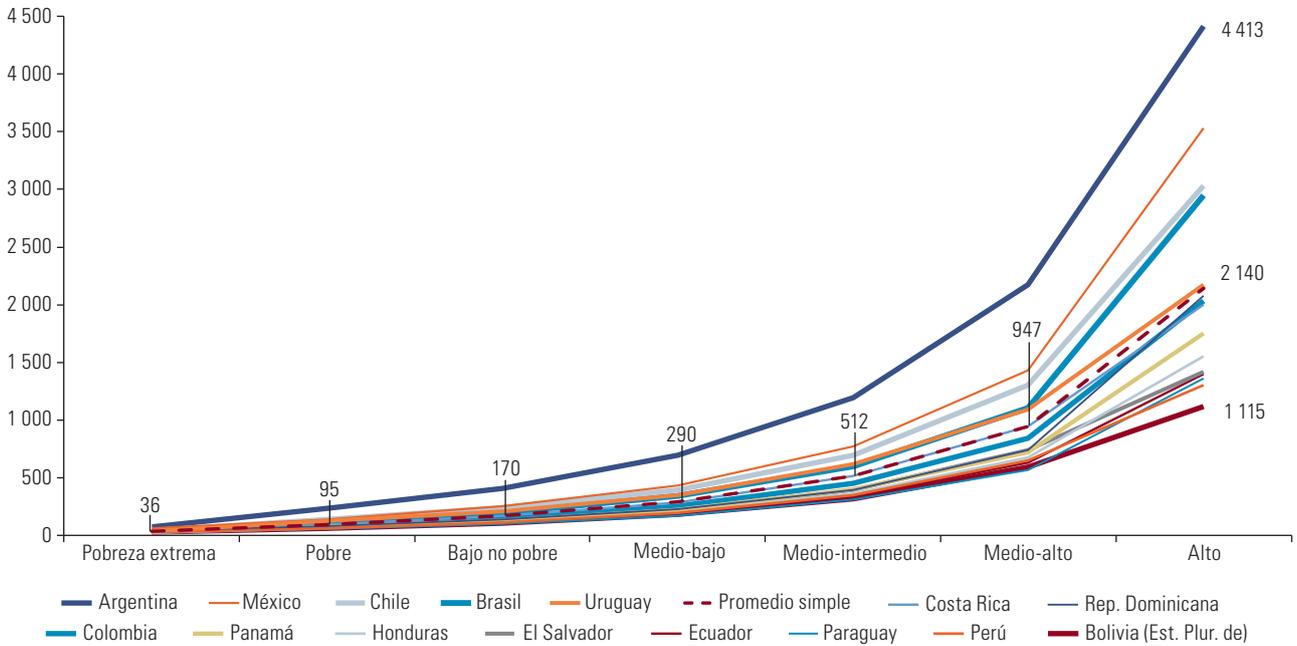
Un ejemplo de los riesgos de que revierta la situación de quienes logran salir de la pobreza surge de los datos del estudio de panel realizado a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile en los años 1996, 2001 y 2006. Si bien, entre los dos primeros años indicados, la tasa de pobreza descendió del 22,4% al 18,9% de la población, el 46,6% de este grupo en 2001 serían nuevos pobres (Neilson, 2004). Así, los datos agregados sobre disminución de la pobreza no reflejan necesariamente igual proporción de personas que salen de esta condición, sino el resultado final de un flujo ascendente y descendente de personas y hogares, situación que también puede ocurrir entre la población en pobreza extrema. De esta manera, el desafío para los países no se circunscribe a atender a población en pobreza y pobreza extrema para que salgan de dicha condición, sino también enfrentar la vulnerabilidad, sobre todo de los estratos medios, para que no caigan en la pobreza.

La forma que presenta la distribución de la población según estratos de ingresos en los países de la región es una característica que revela la alta concentración en los estratos alto y medio alto. El análisis de la situación en países de la América Latina en 2019 muestra que el ingreso promedio mensual per cápita de los hogares tiene una alta variabilidad y es significativamente creciente a partir de los estratos medios. Según información de 15 países, el ingreso promedio per cápita mensual de los hogares de estratos medio-bajos es equivalente a 8,1 veces (290 dólares) los de hogares del estrato de pobreza extrema (36 dólares). Dicha diferencia se amplía significativamente con respecto a los hogares de estrato medio-alto y alto, cuyo ingreso medio representa respectivamente 26,3 y 59,4 veces el de los hogares del estrato de pobreza extrema (Martínez y otros, 2022) (véase el gráfico 5).

El trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares en la región. En promedio, en 2019 estos representaban tres cuartos de los ingresos disponibles entre los hogares que se ubican por sobre la línea de la pobreza, alcanzan en promedio el 69% en los hogares en situación de pobreza y el 59% en situación de pobreza extrema. Estos valores se complementan principalmente con transferencias, cuyo peso disminuye de un 39% en los hogares en el estrato de pobreza extrema, a un 26% en los hogares del estrato de pobreza y a menos del 5% en hogares del estrato alto. En contrapartida, en este estrato la segunda fuente de ingresos son las pensiones, un 14%, que baja progresivamente hasta llegar al 1,4% en los hogares en situación de pobreza extrema (Martínez y otros, 2022) (véase el gráfico 6).

Gráfico 5

América Latina (15 países)^a: promedio de ingreso per cápita mensual de los hogares, según estratos y países, alrededor de 2019
(En dólares de 2010)

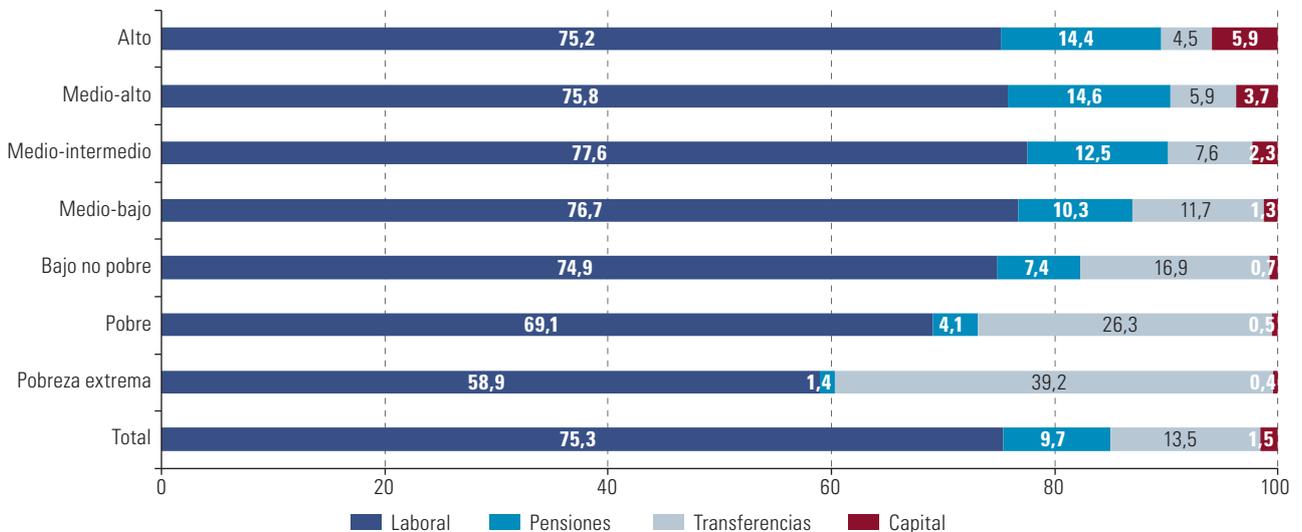


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 6

América Latina (15 países)^a: peso relativo de distintos ingresos disponibles según estratos de ingresos, alrededor de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Se considera el ingreso disponible de los hogares, por lo que se excluye el alquiler imputado y otras fuentes no clasificables.

^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Los datos de 2020 muestran que ante la respuesta de los países a la pandemia de COVID-19, se incrementó la importancia relativa de las transferencias (públicas y privadas) en el ingreso total de hogares de estratos bajos y de estratos medio-bajo y medio-intermedio. Así, ante la caída de los ingresos laborales, los países respondieron con políticas expansivas para ampliar las transferencias hacia los hogares de estratos más pobres y la cobertura a hogares que hasta ese momento no participaban de programas de protección social no contributiva (Martínez y otros, 2022).

Lo anterior revela la preponderancia que tiene el mercado laboral en la distribución del ingreso y la pobreza en la región. En primer lugar, la importancia de los sueldos y salarios que, si bien pesan casi lo mismo en los estratos de población que no se encuentran en situación de pobreza, se diferencian significativamente entre los trabajadores pertenecientes a unos y otros estratos en tanto son insuficientes para un nivel mínimo de bienestar en los estratos bajos. En segundo lugar, el rol de la protección social y sus características duales, con un sector contributivo cargado hacia los estratos medios y alto, y un sector no contributivo en los estratos bajos. Esto último es un claro reflejo de la importancia del rol del Estado para gran parte de la población, pero también de la insuficiencia de sus prestaciones, que para muchos no alcanzan para salir de la condición de pobreza y, por tanto, es un indicador de la magnitud del desafío que tienen los sistemas de protección social.

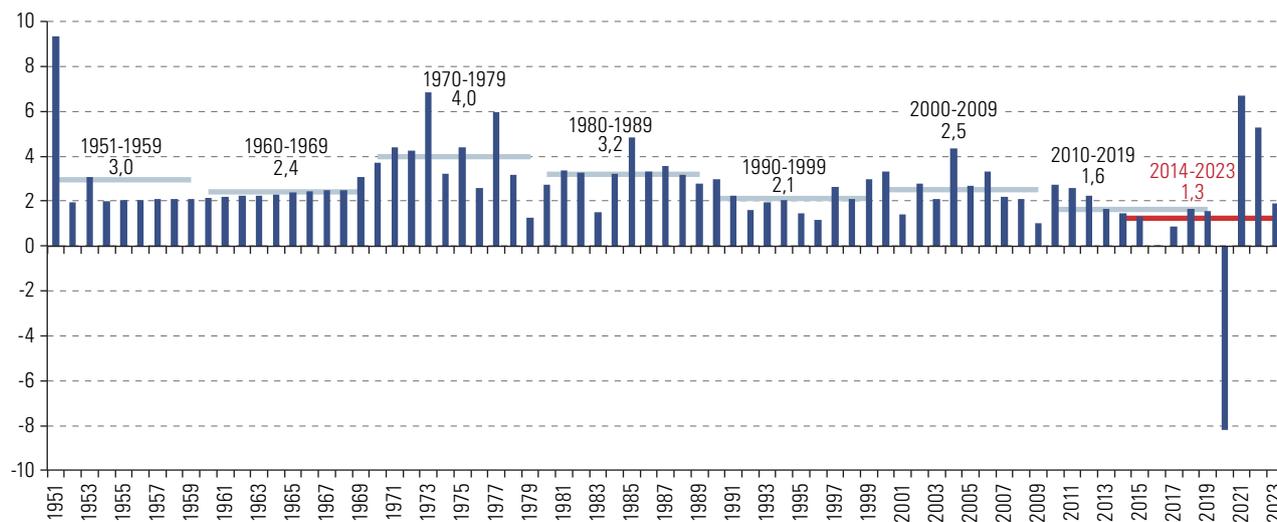
La heterogeneidad de la estructura productiva y un mercado de trabajo marcado por la informalidad laboral, que alcanza al 47,9% de los trabajadores de la región (CEPAL, 2023e), están en la base de esta situación y condicionan también la desigualdad. Existen importantes barreras de entrada al mercado laboral para las mujeres, que representan un 69,8% del total de personas inactivas en 2022, distribuyéndose de forma homogénea entre tramos etarios. En cambio, el 30% restante mayoritariamente son hombres jóvenes en edad de estudiar (Arenas de Mesa, 2023) con proyecciones negativas para los próximos años. Las proyecciones señalan que los mercados laborales de la región seguirán enfrentando un futuro complejo e incierto, caracterizado por una disminución del ritmo de crecimiento del número de ocupados, así como por un aumento de la desocupación y la informalidad laboral (CEPAL, 2022b).

Las caídas en los niveles de ocupación durante 2020 en países de América Latina y el Caribe son reflejo de una turbulencia sin precedentes en sus mercados laborales producida con la pandemia de COVID-19, que mostraron variaciones igualmente históricas en sus niveles de participación y desocupación. Entre 2014 y 2023, la tasa de crecimiento del número de ocupados se estima en un 1,3%, en comparación con un 3,2% en la década perdida de 1980, siendo la más baja en la región en 70 años (véase el gráfico 7). La participación laboral se situó en cifras similares a las observadas al comienzo de la década de los noventa. De igual forma, la tasa de desocupación escaló a niveles que no se registraban desde 1990, pese a que la masiva salida de personas de la fuerza de trabajo amortiguó el impacto de la crisis sobre este indicador (CEPAL, 2021b).

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (21 países)^a: tasa de crecimiento del número de ocupados, 1951-2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>.

^a Promedio simple de: Argentina, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bolivariana de).

La heterogeneidad de la estructura productiva en los países de América Latina, referida a la existencia de amplias diferencias en los niveles de productividad entre sectores de la economía, redundante en una persistente distribución desigual de los ingresos, el empleo y la protección social, así como en una limitación del crecimiento económico potencial. Esta coexistencia de sectores o ramas de la economía con altos niveles de productividad y otros con baja productividad puede considerarse, en parte, una consecuencia de la inserción de América Latina en el sistema mundial, caracterizada por una especialización productiva basada en actividades de baja intensidad tecnológica y escaso valor agregado. Estas actividades se caracterizan por una baja capacidad de innovación y de generación de empleos de calidad, lo que implica una baja demanda de habilidades y una alta informalidad laboral. Las actividades más dinámicas y tecnológicamente avanzadas se concentran en unos pocos sectores y en las empresas de mayor tamaño, que tienen una mayor productividad y competitividad, pero que no irradian significativamente sus beneficios al resto de la estructura productiva.

Para romper este círculo vicioso, es precisa una acción pública integral que articule políticas de desarrollo productivo orientadas a un reposicionamiento en actividades de mayor productividad e intensivas en conocimiento, combinadas con políticas de inclusión laboral, educativas y de formación que mejoren la calidad del empleo y el respeto de los derechos laborales, acompañadas de sistemas de protección social adaptados a los nuevos escenarios que se presentan. Asimismo, se requiere una mayor cooperación regional e internacional para generar sinergias y complementariedades entre los países de la región frente a los desafíos mundiales del cambio tecnológico.

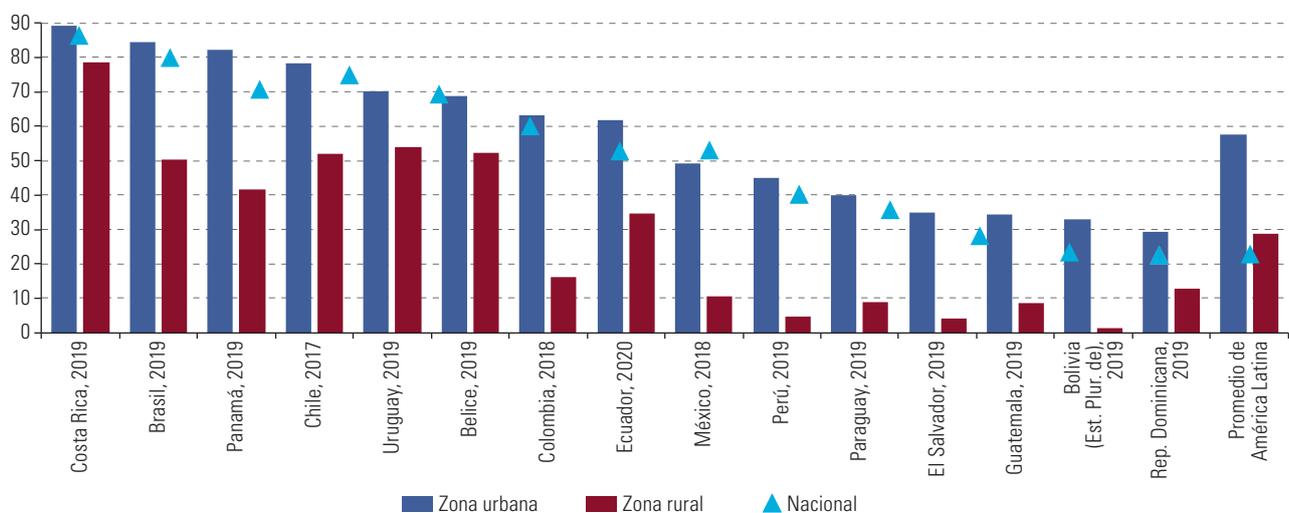
Los desafíos de la brecha tecnológica no se circunscriben al sector productivo: su penetración en los distintos ámbitos de la vida hace que las brechas de acceso y de uso se reflejen de manera extendida en la vida de las personas. Frente a la pandemia de COVID-19, el uso de medios digitales y acceso a Internet se transformó en un elemento decisivo para permitir la continuidad de los estudios en un contexto en que gran parte de los países establecieron medidas de confinamiento y educación a distancia. Se observó que existía desigualdad en el acceso a Internet y restricciones, tanto por falta de dispositivos tecnológicos como por la carencia de competencias digitales (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Como se ve en el gráfico 8, existen importantes brechas de conexión entre países y entre localidades. Los hogares rurales cuentan con menores niveles de conexión que los hogares urbanos y, antes de la pandemia, los hogares en zonas rurales con conexión a Internet no llegaban al 10% en un número considerable de países (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, el Paraguay y el Perú).

Gráfico 8

América Latina y el Caribe (15 países): hogares conectados y no conectados, por zona geográfica, último año disponible

(En porcentajes del total de hogares en cada zona)



Fuente: M. Huepe, A. Palma y D. Trucco, "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", serie Políticas Sociales, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022; CEPAL, Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de las encuestas de hogares.

Nota: Promedio simple.

Frente a las sucesivas crisis, los sistemas de protección social han tenido un rol fundamental en la región y los países, a través de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, aunque deberán redoblar los esfuerzos para continuar enfrentando tanto las brechas generadas por la pandemia como las importantes cicatrices sociales en la postpandemia. Esto remite al tema central de este documento: la importancia de fortalecer la institucionalidad social y la gobernanza del proceso de toma de decisiones de política social en América Latina y el Caribe. Como se señaló durante la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en 2021, además de analizar las características y capacidades internas de estos marcos institucionales, es preciso forjar su resiliencia y capacidad de respuesta ante desastres (CEPAL, 2021a), ámbitos en que se destacan avances, particularmente en el Caribe, pero persisten importantes desafíos³.

C. El documento

Teniendo en cuenta los logros alcanzados y los desafíos existentes en los países la región para retomar la senda hacia el logro de los objetivos sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el presente documento hace un análisis de la situación de la institucionalidad social en los países de la región se examinan las experiencias comparadas y se intenta definir algunos caminos a seguir para fortalecer las capacidades y, con ello, mejorar la calidad de las políticas de desarrollo social.

En el primer capítulo se hace un repaso de los principales avances que ha tenido la institucionalidad social en la región, con énfasis en la experiencia de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, como autoridades a cargo de las políticas de protección social no contributiva. Para ello, se analizan elementos de las cuatro dimensiones de la institucionalidad social. En la dimensión jurídico-normativa, se estudian los avances en la incorporación del enfoque de derechos en la legislación vigente sobre las políticas sociales. En particular, se actualiza la adscripción de la región a tratados internacionales sobre derechos humanos y laborales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se analiza su presencia a nivel constitucional y en la legislación nacional, y se consigna el espacio que ocupan en las leyes y mandatos de los ministerios de desarrollo social. En la dimensión organizacional se examina la correspondencia entre los mandatos legales y la estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social, además se estudia la estabilidad de estos ministerios y se destacan los desafíos de coordinación horizontal y vertical para avanzar en una mayor integralidad de la política social, así como la importancia de los recursos humanos en la organización. El análisis de la dimensión técnico-operativa se centra en la importancia de la transformación tecnológica y de los sistemas de información para el diseño e identificación de la población vulnerable, lo que ofrece un panorama de sus características en la región. Asimismo, se examina la existencia de unidades de monitoreo y evaluación en la estructura organizativa de los ministerios de desarrollo social en la región. En la dimensión financiera, se destaca un conjunto de datos como antecedentes que permitan dar cuenta de los recursos que administran los ministerios de desarrollo social e instituciones equivalentes, y se presenta un ejercicio exploratorio de lo que costaría lograr los objetivos de erradicación de pobreza extrema, pobreza y reducción de vulnerabilidad.

En el segundo capítulo se presenta un análisis comparativo de la institucionalidad social con una mirada sobre la experiencia de países de la Unión Europea, centrada en la respuesta a los impactos de la pandemia, y se observa cómo la institucionalidad social en Europa hizo posible la aplicación de políticas que expresan diferencias con respecto a América Latina y el Caribe en términos de suficiencia y de capacidades institucionales instaladas en los sistemas de protección social. Con este fin, se presentan hechos estilizados y dimensiones seleccionadas de las respuestas de la protección social no contributiva, con el fin de relevar aprendizajes y desafíos compartidos entre las regiones.

³ La Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA)), creada en 1991 por 19 países y territorios no autónomos del Caribe, sirvió como Centro Logístico Regional Integrado para el COVID-19 en Barbados. Dominica, Granada, Jamaica y Suriname presentaron exámenes nacionales voluntarios (ENV) al Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de 2022. Con estas presentaciones, todos los países miembros del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC), excepto Haití y Saint Kitts y Nevis, han presentado al menos un ENV.

En el tercer capítulo se examina el rol de la gobernanza a través del ciclo de la política social y se analiza cómo ella puede moldear la calidad de la política social a la luz de los factores, actores y estrategias empleadas. Para ello, se examinan las diferentes etapas en el ciclo de política, desde la formulación hasta la evaluación de las políticas de desarrollo social y se ilustra a través de experiencias concretas la importancia de la gobernanza en cada una de estas etapas, considerando la interacción de los actores, los factores y las estrategias.

En el capítulo IV se finaliza con reflexiones y propuestas para fortalecer la institucionalidad social. Entre otros, se destaca que una institucionalidad social sólida con una gobernanza transparente del proceso de toma de decisiones es, a su vez, un requisito para que el enfoque de derechos pueda materializarse de manera activa y verificable, posibilitando el logro de los objetivos sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para ello se plantea, entre otras cosas, que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia entre los mandatos y la capacidad institucional de los ministerios de desarrollo social, considerando las capacidades profesionales y técnicas centrales para mejorar la gestión pública. Se enfatiza, además, el desafío de avanzar en materia de coordinación, descentralización y participación como motores de eficiencia y sostenibilidad de la política social. Asimismo, en el ámbito de la gestión se enfatiza la importancia estratégica que han adquirido los sistemas de información social para la toma de decisiones. Considerando las capacidades y desafíos existentes en cada país, se propone avanzar progresivamente en la consecución de metas en materia de pobreza y bienestar aumentando las erogaciones en transferencias de la protección social no contributiva de los ministerios de desarrollo social, de manera de cubrir al menos las brechas promedio de ingresos que necesita cada hogar para alcanzar la línea de pobreza extrema. Finalmente, se destaca la necesidad de propiciar cambios que lleven a un nuevo pacto social, político y fiscal, para así enfrentar y reducir la desigualdad en la región.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2023), "Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe"; documento presentado en el Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2022), "Sustainable Development Goals (SDGs) Progress Report on Goal 1 in the Caribbean Community: end poverty in all its forms everywhere", *Stats News & Views, Special Topic Statistical Bulletin*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- (2023b), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20), Santiago.
- (2023c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- (2023d), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3), Santiago.
- (2023e), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *The Caribbean Outlook. Summary. Recovery and resilience: repositioning the Caribbean post COVID-19* (LC/TS.2022/161), Paramaribo, 2 de noviembre.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2022c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- (2021b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago.
- (2002), *Panorama Social de América Latina 2001-2002* (LC/G/2183-P), Santiago.
- (1994), *Panorama Social de América Latina 1994* (LC/G.1844), Santiago.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y otros (2023), *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*, Santiago.

- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. (2011), "América Latina en el 'umbral del desarrollo': un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de Trabajo*, N° 14, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2022), "Estratificación y clases sociales en América Latina. Dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", *Documento de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Neilson, C. (2004), "Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001", tesis de pregrado de Ingeniería Comercial, Universidad de Chile, enero [en línea] https://www.academia.edu/56681113/Din%C3%A1mica_De_La_Pobreza_Y_Movilidad_Social_Chile_1996_20012.

La institucionalidad social: base del desarrollo social inclusivo

Introducción

- A. Dimensión jurídico-normativa: el enfoque de derechos
- B. Dimensión organizacional: autoridad social, coordinación, recursos humanos y participación
- C. Dimensión técnico-operativa: los sistemas de información y las oportunidades de la transformación tecnológica
- D. Dimensión financiera: la gestión sostenible y la sostenibilidad financiera de la protección social

Bibliografía

Anexo I.A1

Introducción

La institucionalidad social refiere al conjunto de reglas, recursos operativos, financieros, humanos y tecnológicos, y estructuras organizacionales en que se sustentan y con los cuales se gestionan las políticas de desarrollo social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos, hasta la implementación y la evaluación de sus resultados (Martínez y Maldonado, 2019; CEPAL, 2022a). La institucionalidad social es un componente de la institucionalidad pública en que se sustenta la gestión social de un Estado, caracterizada por la función y los objetivos específicos que tiene a su cargo, las políticas sociales en general y, especialmente, el desarrollo social, la inclusión y el bienestar, para erradicar la pobreza, disminuir la desigualdad y facilitar el acceso al ejercicio de los derechos sociales. La institucionalidad social de cada país tiene características propias, a la vez que comparte las del conjunto de la institucionalidad pública, y constituye una de las piezas fundamentales para avanzar con éxito en la implementación de políticas, programas y transformaciones en el área del desarrollo social.

Sobre la base conceptual y teórica planteada en estudios anteriores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (CEPAL, 2016, 2017 y 2022a; Martínez y Maldonado, 2019), y con la información actualizada en la base de datos Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe¹, en este capítulo se presenta una revisión analítica de las características que tienen los diferentes componentes de la institucionalidad social en los países de la región. Se examinan en mayor profundidad varios aspectos de sus cuatro dimensiones (jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y financiera), con un foco particular en el papel de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, al tiempo que se busca relevar experiencias y aprendizajes de la institucionalidad social en la región ante las sucesivas crisis en curso. Destacan en este ámbito, la identificación de restricciones y oportunidades institucionales para universalizar el goce efectivo de derechos y de prestaciones para construir Estados de bienestar y responder a las necesidades de la población para superar la pobreza, así como para enfrentar la vulnerabilidad social y laboral de estratos más amplios, en especial, de las clases medias.

Aunque la arquitectura institucional de la política social varía de un país a otro, es importante destacar que la región ha logrado avances significativos en las cuatro dimensiones fundamentales que la componen: marcos jurídicos y normativos, modelos organizacionales, capacidades técnicas y operativas, y estructura financiera (CEPAL, 2016, 2017 y 2022a; Martínez y Maldonado, 2019). No obstante estos avances, y como quedó de manifiesto durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), aún se registran desafíos importantes para la consolidación de la institucionalidad social que, entre otros, incluyen: i) la falta de marcos jurídicos para respaldar las funciones esenciales de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, como la definición de políticas de protección social; ii) la limitada coordinación de políticas sociales, fragmentadas debido a la naturaleza sectorial de su implementación y a la división en diferentes niveles de gobierno; iii) la falta de calidad en los procesos y procedimientos técnicos para cumplir las funciones asignadas, como lo muestra la baja cobertura e interoperabilidad de los sistemas de información social y, iv) las restricciones a la sostenibilidad financiera de la protección social.

A. Dimensión jurídico-normativa: el enfoque de derechos

El marco jurídico-normativo de la institucionalidad social refiere al sustrato legal sobre el que se fundamentan las políticas y el accionar de las autoridades políticas a cargo de su rectoría, diseño, implementación y evaluación. Al analizar sus principales contenidos y el grado de coherencia con el enfoque de derechos, se puede conocer la relevancia asignada a este y el grado de formalización o iscrecionalidad existente en la toma de decisiones y la sostenibilidad de las políticas.

¹ Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

En ocasión de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, se analizaron aspectos clave de la regulación sobre desarrollo social, desde el marco de acuerdos establecidos a nivel internacional, y los mandatos y foros regionales dedicados al desarrollo social, hasta los marcos normativos nacionales. En este documento se hace una puesta al día de algunos aspectos sobre la presencia del enfoque de derechos, que se complementa con una mirada a los contenidos de los mandatos legales que regulan los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes y que sustentan algunas de las principales políticas sociales que estas instituciones tienen a su cargo en los países.

1. Presencia y coherencia del enfoque de derechos entre los distintos niveles de gobierno

Una primera mirada a la dimensión jurídico-normativa permite conocer el vínculo que existe entre los estándares internacionales de protección, inclusión y reconocimiento de derechos y la incorporación de dichos estándares en los países de la región (Martínez y Maldonado, 2019). En esta sección, se presenta un análisis sobre: i) los tratados y convenios internacionales adoptados y ratificados por los Estados de la región, o a los que dichos Estados adhirieron, y el contenido normativo de los derechos que estos instrumentos consagran, y ii) el ordenamiento jurídico interno de los países en virtud del reconocimiento de derechos y grupos poblacionales a nivel constitucional, legal y en las políticas y programas sociales. También se analiza la coherencia que existe entre las normas internacionales y nacionales considerando, entre otros factores, si efectivamente se logra el objetivo de protección de los derechos humanos, aspecto esencial para el desarrollo social inclusivo y sostenible de los países.

a) Instrumentos internacionales

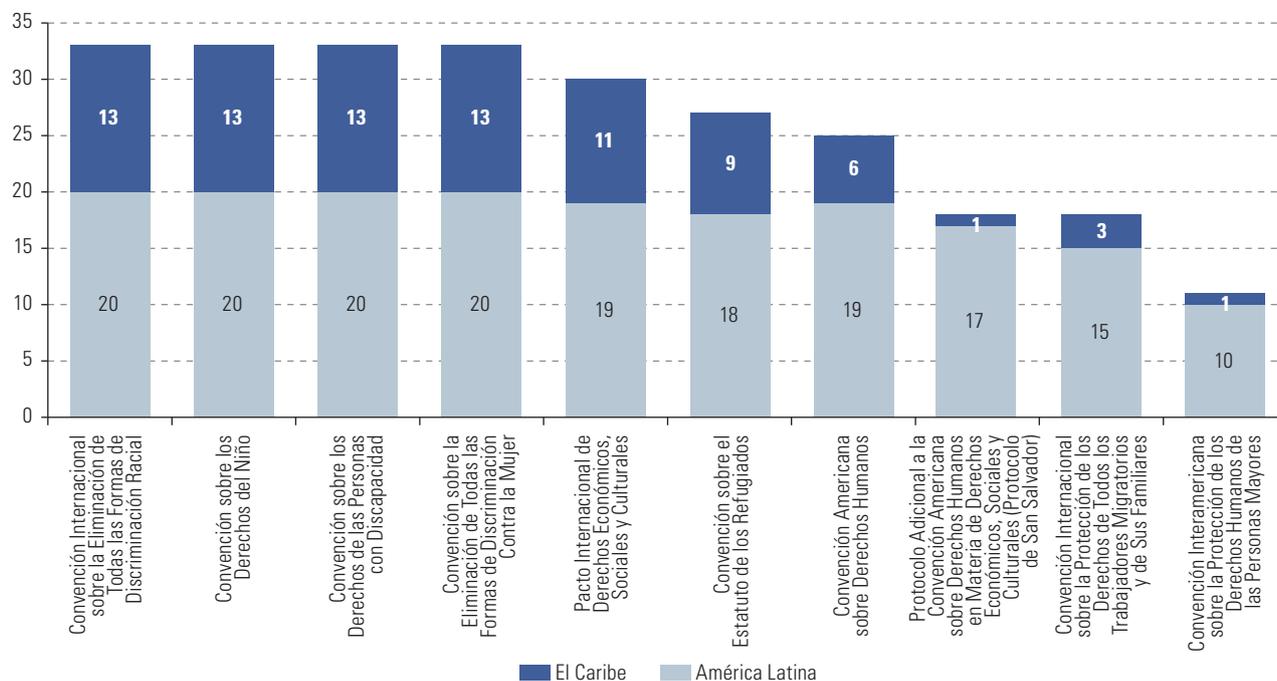
Los objetivos que se plantean en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo van de la mano con el contenido normativo que consagran los principales tratados internacionales sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que son esenciales para el cumplimiento de dichos objetivos. Como se indica en la Carta Social de las Américas, “la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio” (artículo 2).

En este marco, cabe considerar dos sistemas de protección de derechos: el sistema de protección de los derechos humanos concebido por las Naciones Unidas, y el sistema interamericano de derechos humanos establecido en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ambos sistemas incluyen un conjunto de tratados que brindan protección a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con alcance mundial el primero y regional el segundo. El conocimiento respecto de la adhesión o ratificación de estos instrumentos es relevante puesto que su contenido normativo abarca obligaciones específicas para los Estados, como el respeto, la garantía y protección de los derechos humanos, la progresividad y la adopción de medidas que los garanticen.

De acuerdo con la información disponible, es posible observar que existe un alto nivel de adhesión o ratificación de tratados muy relevantes para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe. Los principales tratados de protección de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ratificados por los países de la región, o a los que estos adhirieron, corresponden al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (correspondiente al sistema de las Naciones Unidas), supervisado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (30 países), a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (25 países) y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (18 países) (ambos correspondientes al sistema interamericano) (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

América Latina y el Caribe: adhesión o ratificación de tratados internacionales sobre derechos relacionados con el desarrollo social inclusivo^a
(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

^a Actualizado a julio de 2023.

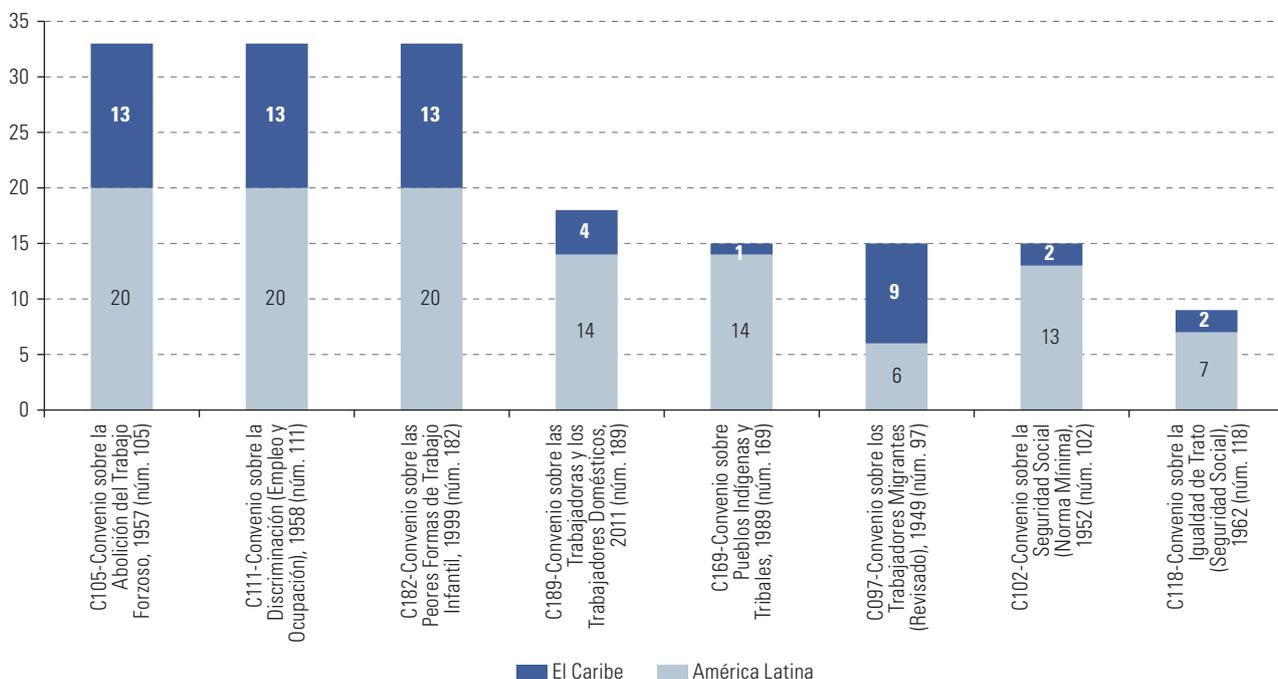
A lo mencionado se suman otras convenciones que, si bien cuentan con menor ratificación, en su contenido normativo contemplan derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en relación con segmentos específicos de la población, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (33 países), la Convención sobre los Derechos del Niño (33 países), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (18 países) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que se aprobó en 2015 y entró en vigor en 2017 (11 países).

Además de los instrumentos internacionales que resguardan la protección de los derechos humanos, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos humanos y laborales tienen un alto nivel de ratificación en la región (véase el gráfico I.2). Por su relevancia para los sistemas de protección social, se destacan tres convenios de la OIT que han sido ratificados por los 33 países de la región: el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105) y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182). A ellos les siguen el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) (18 países), el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) (15 países). Por último, se destaca el Convenio sobre la Igualdad de Trato (Seguridad Social), 1962 (núm. 118) (9 países)².

² Entre los convenios que sirven de complemento a los tratados mencionados en el gráfico I.2 se destacan el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143) (una ratificación) y el Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social, 1982 (núm. 157) (sin ratificaciones). Véase un desglose de países en la base de datos Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

Gráfico I.2

América Latina y el Caribe: adhesión o ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relacionados con el desarrollo social inclusivo^a
(En número de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de instrumentos internacionales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).
^a Actualizado a julio de 2023.

Como se indicó, algunos tratados contienen derechos específicos (véase el cuadro I.A.1.1 del anexo) que cobran gran relevancia a la hora de analizar las condiciones y derechos necesarios para poder contribuir al bienestar, la disminución de las brechas sociales y la eliminación de la pobreza, y avanzar en la inclusión social, elementos que forman parte de los mandatos de los ministerios de desarrollo social. Conocer las obligaciones en relación con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como el contenido normativo de los derechos, ayuda a que dichos ministerios los desarrollen, implementen y garanticen en su programa institucional en virtud de los mandatos legales conferidos.

La situación observada en la región respecto de los tratados y convenios mencionados es que se ha incrementado el número de ratificaciones o adhesiones frente a lo consignado en 2015 por Martínez y Maldonado (2019). Por ejemplo, cinco países se sumaron al Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), dos se sumaron a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Protocolo de San Salvador y el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), y un país se sumó a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares³.

A los tratados sobre derechos humanos se suman acuerdos regionales sobre comercio, desarrollo y cooperación, que también consagran la importancia del respeto y garantía de estos derechos. Por ejemplo, el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico establece en su preámbulo, como requisito esencial para la participación en la Alianza del Pacífico, el respeto y garantía de los derechos humanos (Alianza del Pacífico, 2012), el Pacto Andino mediante el Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) estipula que

³ Véanse más detalles [en línea] dds.cepal.org/bdips.

los ministerios de interés en el área de desarrollo social deben adoptar acciones que propendan a la creación de programas que resguarden los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (como vivienda, educación, seguridad social, cultura y medio ambiente) (CAN, 1969), y el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), cuya adopción dio lugar al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se estableció con el fin de lograr justicia social y económica, así como la integración de los países centroamericanos. Por último, la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) cuenta con un plan estratégico 2022-2030, que pone como centro del proyecto la formación de una comunidad con derechos humanos y justicia social (CARICOM, 2022).

Aun cuando no hay un acuerdo homogéneo en todos los temas, los compromisos internacionales que han asumido los países de la región permiten concluir que el enfoque de derechos humanos se encuentra ampliamente presente y genera una oportunidad para la implementación de políticas públicas que avancen en el desarrollo social inclusivo y sostenible comprometido, a su vez, con la aprobación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo en el marco de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe celebrada en 2019.

b) El enfoque de derechos y la protección social en las legislaciones nacionales

En esta sección se presenta un breve resumen de la legislación de los países sobre el enfoque de derechos y la protección social, así como la normativa que regula la autoridad social. Esto abarca las referencias identificadas tanto a nivel constitucional, como en la legislación específica que rige los ministerios de desarrollo social en la región.

i) Reconocimiento constitucional

La Constitución de un país es la norma fundante mediante la que se construye el ordenamiento jurídico. Lo que en ella se consagra marca las pautas a seguir para las demás disposiciones. Por ello, el reconocimiento o mención constitucional que realizan los Estados respecto de los derechos humanos y grupos de interés les posiciona como parte de un objetivo transversal y sostenible en las legislaciones y mandatos de entidades a cargo del desarrollo social inclusivo.

Pese al alto nivel de ratificación y adhesión a los tratados internacionales que protegen y resguardan derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, las cifras para el reconocimiento constitucional son dispares en los países de la región. Considerando las distintas funciones del área social, se observa que los derechos más reconocidos en las Constituciones nacionales son los de seguridad social (33 países), seguidos por los del trabajo (32 países), la educación (24 países) y el medio ambiente (23 países). Por su parte, los derechos de salud, vivienda y desarrollo social están presentes en las Constituciones de 22, 21 y 21 países, respectivamente. En tanto, entre los derechos revisados, el de la alimentación es el que menos se menciona (17 países)⁴. Como se muestra en el gráfico I.3A, las mayores variaciones se presentan entre los países del Caribe.

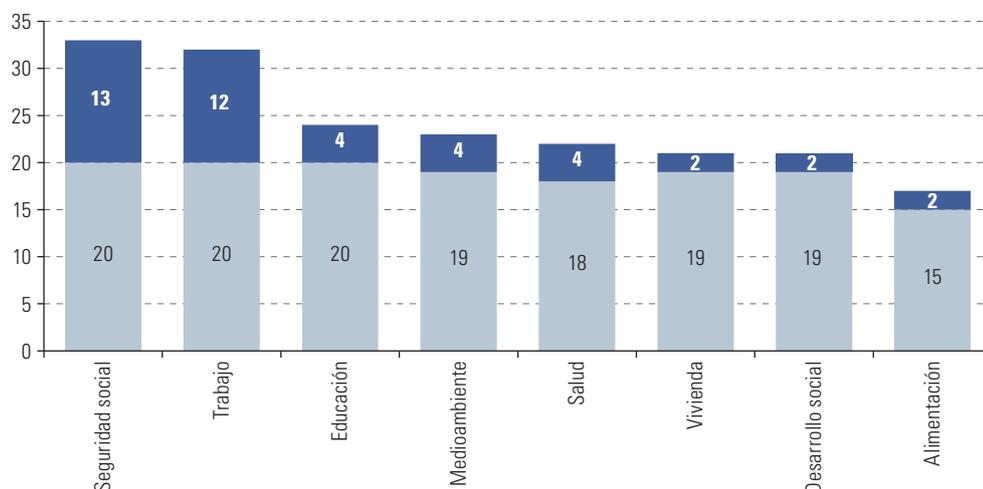
Si bien los derechos sociales pueden tener reconocimiento constitucional como un derecho fundamental, este reconocimiento puede ser acotado, tanto en cuanto a su contenido como al grupo social respecto del que se reconocen. Por ejemplo, aunque el derecho a la seguridad social, que, entre otras cosas, incluye pensiones por vejez e invalidez, se ve como el más reconocido por los 33 países de la región, en la mayoría de los países del Caribe (10 de 13 países) tiene una consagración acotada y se reconoce solo a partir de la función o cargo público que desempeñan los funcionarios. Otro ejemplo es el derecho al trabajo, que en la mayoría de los países del Caribe (8 de 13 países) se reconoce exclusivamente en relación con la eliminación del trabajo forzoso.

⁴ Los datos incluidos en el gráfico I.3 representan dos tipos de reconocimiento: i) directo (existen disposiciones que buscan asegurar la garantía del derecho), y ii) indirecto (se identifican como parte de otro derecho o en otro contexto de la norma constitucional, como el preámbulo). En la base de datos Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe es posible verificar la información de reconocimiento directo e indirecto de manera desagregada.

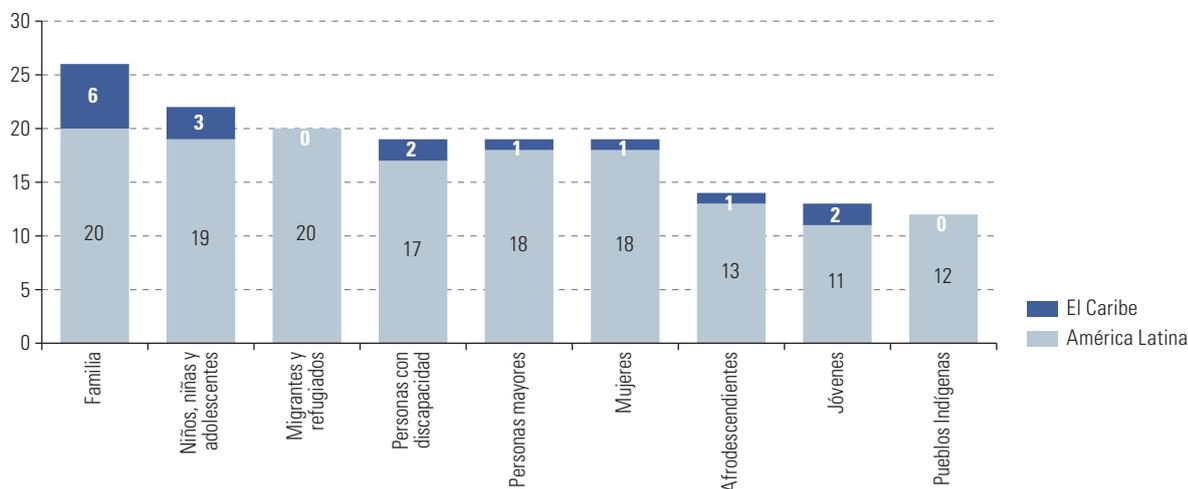
Gráfico I.3

América Latina y el Caribe: reconocimiento constitucional de derechos humanos y segmentos determinados de población
(En número de países)

A. Derechos humanos



B. Segmentos de población



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

El derecho a la educación, reconocido por 24 países de América Latina y el Caribe, suele mencionarse de manera acotada y en referencia a la libertad que tienen los padres y las madres de elegir la enseñanza de niñas, niños y adolescentes, en lugar de en relación con la garantía del acceso al propio derecho. Algo parecido ocurre con el derecho a la alimentación, pero en este caso, en lugar de ser transversal, en algunos países se reconoce de forma acotada para ciertos grupos etarios, como niñas, niños y personas mayores. En países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua, en cambio, el reconocimiento de este derecho es transversal y la Constitución protege a los ciudadanos del hambre, ya sea promoviendo programas que aseguren este derecho (Nicaragua, 1987, art. 63) o reconociendo la seguridad alimentaria a través de una alimentación “sana, adecuada y suficiente para la población” (Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009, art. 16).

En cuanto a los grupos poblacionales que relevan las Constituciones de la región (véase el gráfico I.3B), en los que se centran gran parte de los mandatos de los ministerios de desarrollo social, la familia es el más mencionado y el que tiene un mayor reconocimiento constitucional, ya que 26 países posicionan a dicho grupo como parte importante del desarrollo económico y social. Le siguen los grupos determinados por el ciclo de vida, como el de niñas, niños y adolescentes, con 22 menciones. En tanto, en orden de mayor a

menor mención se ubican los siguientes grupos transversales: migrantes y refugiados (20 países), personas con discapacidad (19 países), mujeres (19 países), afrodescendientes (14 países), jóvenes (13 países) y Pueblos Indígenas (12 países).

ii) El marco legal de la autoridad social en América Latina y el Caribe

Para lograr el objetivo principal de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, de encargarse de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente los destinados a reducir la pobreza y la desigualdad y a brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, existe una variedad de arreglos normativos. Dichos marcos legales son clave para definir y determinar las competencias y facultades de los mandatos e inciden, entre otros factores, sobre la estructura, funciones y responsabilidades específicas de los ministerios de desarrollo social. En ellos se reconocen, asimismo, las obligaciones internacionales suscritas mediante tratados internacionales sobre derechos.

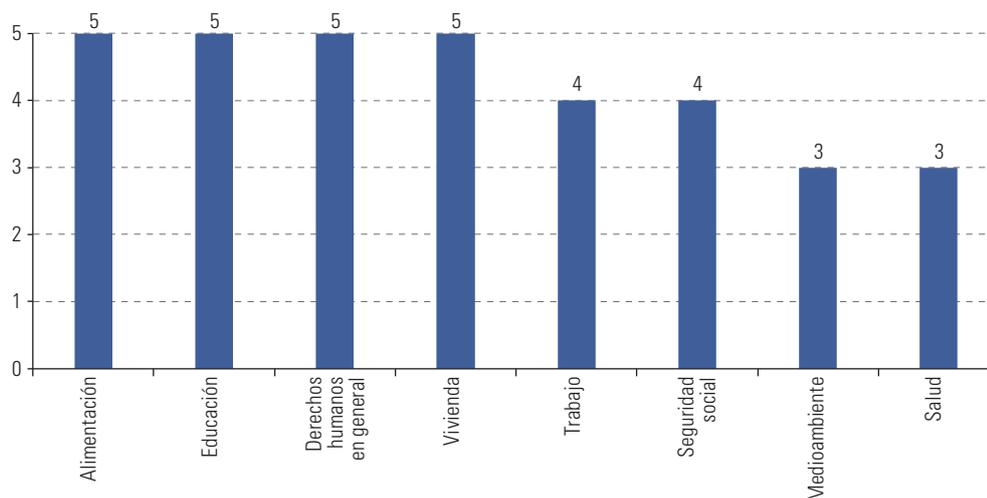
Las disposiciones normativas señaladas presentan características que pueden agruparse de acuerdo con la misión de la autoridad en materia social y las funciones generales y particulares de las organizaciones que la componen, como subsecretarías especializadas, secretarías o direcciones de gobierno, entre otras instituciones adscritas a los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes. Mientras que algunas legislaciones (como las de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana, Suriname, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) comprenden derechos o relevan segmentos de poblaciones particulares, otras como las de Bolivia (Estado Plurinacional de) Cuba y el Paraguay no los consideran en la misión ni en las funciones generales, independientemente de que puedan incorporarse mediante normas que reglamenten la ley, programas sociales u otras políticas públicas creadas o gestionadas por los ministerios de desarrollo social.

Como se indicó, solo la estructura legal de algunos de los 20 países analizados consigna derechos o grupos de interés en los mandatos de los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes (véase el gráfico I.4). Esto se debe a que la mayoría de los mandatos se enfocan en la disminución de la pobreza y la promoción de la inclusión social, para cuya concreción se necesita la observancia de ciertos derechos básicos. En este sentido, los derechos con mayor reconocimiento en las legislaciones de los ministerios de desarrollo social de la región son la alimentación, la educación, los derechos humanos en general y la vivienda (5 países cada uno). En tanto, el segmento de población con mayor reconocimiento en los mandatos es el de niñas, niños y adolescentes (11 países), seguido por la familia, las personas mayores, los jóvenes y las personas con discapacidad (9 países cada uno), mientras que los migrantes y refugiados, afrodescendientes y personas de la diversidad sexual son los que reciben menor reconocimiento (2 países cada uno).

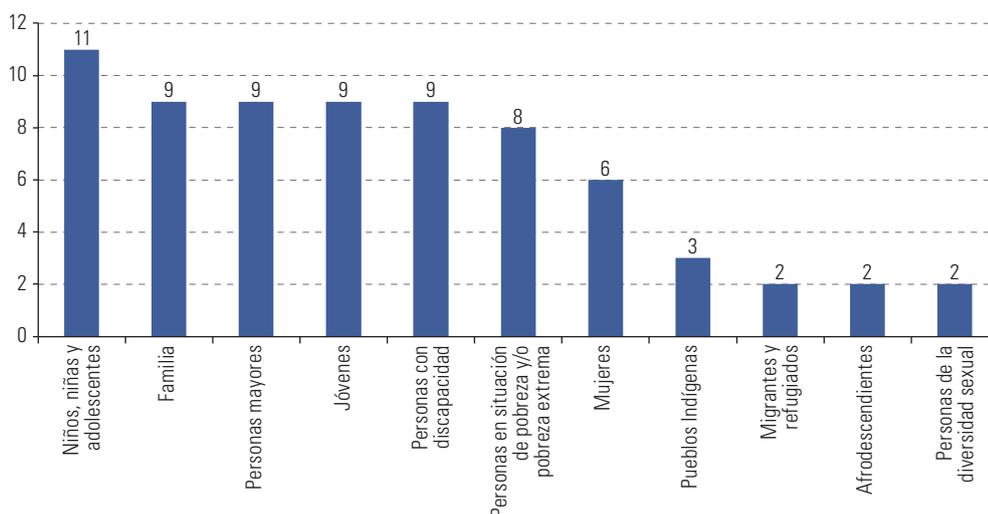
Gráfico I.4

América Latina y el Caribe (20 países)^a: referencias a derechos humanos y segmentos determinados de población en los mandatos legislativos de los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes (En número de países)

A. Derechos humanos



B. Segmentos de población



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las legislaciones disponibles e información específica entregada por los países.

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A pesar de que el reconocimiento en los mandatos legales que crean o modifican los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes no es tan alto, en algunos países de la región, la normativa establece de manera amplia grupos y derechos prioritarios, e incluso reconoce en su misión y funciones el contenido normativo de tratados internacionales sobre derechos humanos. Un ejemplo es la legislación argentina, donde se indica que “Compete al Ministerio de Desarrollo Social asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente [...] al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en materia de su competencia” (Decreto núm. 07/2019, 2019, art. 23 bis). Entre las obligaciones del Ministerio de Desarrollo Social se incluye la atención de grupos específicos de personas en situación de vulnerabilidad (niñas, niños y adolescentes, personas mayores, mujeres y personas con discapacidad), así como la garantía de derechos específicos (como el derecho a la alimentación), con lo que se instituye un mandato acorde a sus funciones bastante amplio. Otro caso es el de la legislación brasileña, que entre las competencias de los órganos que componen el Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre establece la obligación de diseñar políticas públicas y adoptar medidas para la protección de los derechos humanos (Decreto núm. 11392 de 2023, anexo I, art. 4º, inciso IV.b; art. 40, inciso XIII; art. 42, incisos XI y XIV). En específico, en las funciones directas indicadas en el Decreto núm. 11392 también se incluye, por ejemplo, el derecho a la alimentación en el Brasil.

Si bien el reconocimiento normativo en general no es muy alto en la región, el hecho de que los países incluyan y releven en sus mandatos la importancia de ciertos derechos sociales y segmentos particulares de la población, como los casos mencionados, contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad social y la institucionalización de áreas prioritarias de trabajo, además de colaborar con una mejor protección social de la población.

iii) La vigencia normativa de los programas de protección social no contributiva

Uno de los mecanismos de inclusión y disminución de la brecha social en los sistemas de protección social corresponde a los programas de protección social no contributiva, en particular los de transferencias de ingresos, que suelen vincularse sobre todo al ejercicio de los derechos de educación, salud y alimentación.

La base legal es clave para dar sostenibilidad y legitimidad al accionar de estos programas, que son particularmente susceptibles de ser signados como de corte clientelista, en la medida en que transfieren ingresos directos, y, por tanto, de ser foco de debate político, tanto para su expansión como para su eliminación. A su

vez, por la urgencia social que en ocasiones lleva al diseño de estos programas, es importante que las leyes correspondientes se tramiten con celeridad y es esencial mantener una constancia en el tiempo respecto del contenido y la protección que brindan.

En varios casos, los programas de transferencias (no contributivas) tienen vigencia durante un tiempo acotado, pero continúan bajo un nombre diferente o se consolidan en otra normativa general. Esta continuidad es relevante, ya que, de lo contrario, es posible que se vean afectados los avances en materia de inclusión social y se perjudique el acceso a ciertos derechos fundamentales y su ejercicio.

A la luz de información dada a conocer por nueve países de América Latina para este análisis, es posible ver que la mayoría de las normas que regulan la gestión de los programas vigentes de protección social no contributiva de los ministerios de desarrollo social se basan en una ley, en tanto que otras resultan de un decreto administrativo o presidencial. A su vez, estas normas tienen una variada fecha de publicación formal: mientras que algunos datan de la década de 1990, como la Asignación Universal por Hijo o Hija de la Argentina, otros surgieron en los últimos años, como el programa Supérate de la República Dominicana.

Algunos programas, como Avancemos de Costa Rica, se iniciaron con anterioridad a su promulgación legal y posteriormente se consolidaron. Dicho programa surge a partir del Decreto Ejecutivo núm. 33154 como un programa piloto: Reglamento de Operación Fase Piloto Julio-Diciembre 2006. Otras iniciativas, como el Subsistema Seguridades y Oportunidades de Chile, que data de 2012, son la continuación de un programa anterior (en este caso, Chile Solidario, iniciado diez años antes, en 2002). Lo mismo ocurre en México con el programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, que es el sucesor del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal “Prepa sí”, que estuvo en vigor de 2007 a 2019.

Otro ejemplo es el caso del Uruguay, cuyos programas de asignación familiar datan de 1980, con la Ley núm. 15084. A esta siguieron la Ley núm. 16697 de 1995, la Ley núm. 17139 de 1999, la Ley núm. 17758 de 2004 y el Plan de Equidad que se encuentra vigente en la actualidad (Ley núm. 18227 de 2007). A lo largo de los años, los cambios se vieron reflejados a través de los requisitos para entregar la asignación (Rofman, 2013). En el Brasil, si bien el Programa Bolsa Família se puso en marcha en 2004, reúne un conjunto de programas de protección social previos y desde 2011 continúa como el Plan Brasil sin Miseria. Ambos programas tienen por objeto erradicar la pobreza y el hambre de la población.

La Política Nacional de Protección y Promoción Social (PNPPS) de Haití, que se encuentra entre los programas más actuales, no se basa en una ley y su diseño resulta del proceso participativo e inclusivo de lanzamiento de la Mesa Sectorial de Protección Social, cuya concreción en 2020 llevó cuatro años. Paralelamente, en 2019 se iniciaron estudios sobre el ámbito presupuestario y la regulación normativa con la ayuda del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la CEPAL (Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo de Haití, 2020). En tanto, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de Honduras se estableció recién en 2022, a partir de varios decretos, producto de un proceso de reforma de la administración pública que la designa como entidad rectora en materia social, en reemplazo de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), dejando la implementación directa de programas a cargo de la Red Solidaria y el Programa de Acción Solidaria (PROASOL).

B. Dimensión organizacional: autoridad social, coordinación, recursos humanos y participación

1. Avances en la consolidación de los ministerios de desarrollo social en la región

La creciente comprensión de la complejidad de la pobreza y la desigualdad y la necesidad de garantizar protección social, en especial para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, ha consolidado la idea de establecer una entidad pública especializada en estos desafíos y dedicada a abordarlos. Así, desde

finales del siglo XX, se han creado en América Latina y el Caribe una gran cantidad de ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes. De acuerdo con la información oficial disponible, entre 1980 y 2023 se crearon y modificaron al menos 70 de estas instituciones en 26 países (59 son ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes y 11 corresponden a otras instancias)⁵. Esto demuestra, por una parte, la juventud de los ministerios de desarrollo social en la región, sobre todo en comparación con los ministerios de educación, salud y trabajo, que en la mayoría de los países han existido desde mucho tiempo antes (CEPAL, 2017; Martínez y Maldonado, 2019), y, por la otra, la inestabilidad organizacional de los ministerios de desarrollo social. La inestabilidad de estos ministerios ilustra la falta de consolidación organizacional en algunos países, lo que debilita los organismos que detentan la autoridad social y tienen a su cargo las funciones de coordinación, a la vez que atenta contra la existencia de mandatos estables, socavando la posibilidad de cumplir con sus funciones esenciales, y limita y condiciona las posibilidades de implementar transformaciones sostenibles en el área del desarrollo social.

La variabilidad de las trayectorias organizacionales de los ministerios de desarrollo social se expresa al menos en tres formas que están interrelacionadas y permiten identificar hitos en la variabilidad de la trayectoria institucional de los distintos ministerios en la región: i) rango organizacional de la entidad; ii) mandato de la entidad, que está indicado en la norma que la crea, y iii) nombre de la entidad (véase más información en el cuadro I.A1.2). El rango de la entidad determina la categoría o jerarquía que esta ocupa dentro de la administración del Estado. Al revisar las trayectorias de los rangos organizacionales en la región pueden identificarse tres grandes tendencias con respecto a las entidades a cargo del desarrollo social: i) 31 de los 33 países de América Latina y el Caribe cuentan con entidades con rango ministerial a cargo del desarrollo social, ii) en varios casos, los ministerios de desarrollo social son los sucesores de entidades de rango menor y iii) aunque la entidad a cargo tenga rango ministerial se observa una alta variabilidad organizacional.

De los 26 países de la región para los que se cuenta con información histórica oficial, 23 han otorgado rango de ministerio a las entidades dedicadas al desarrollo social. Sin embargo, las trayectorias históricas dan cuenta de su inestabilidad organizacional (véase el gráfico I.5), con un promedio de más de dos modificaciones por país. En términos de la cantidad de ministerios, los casos más llamativos en América Latina son los de la Argentina y el Brasil, que han tenido seis y ocho ministerios dedicados a esta área, respectivamente. En el Caribe, Jamaica ha tenido siete ministerios desde 1980, aunque la cartera también tiene una historia previa, que es anterior a su independencia.

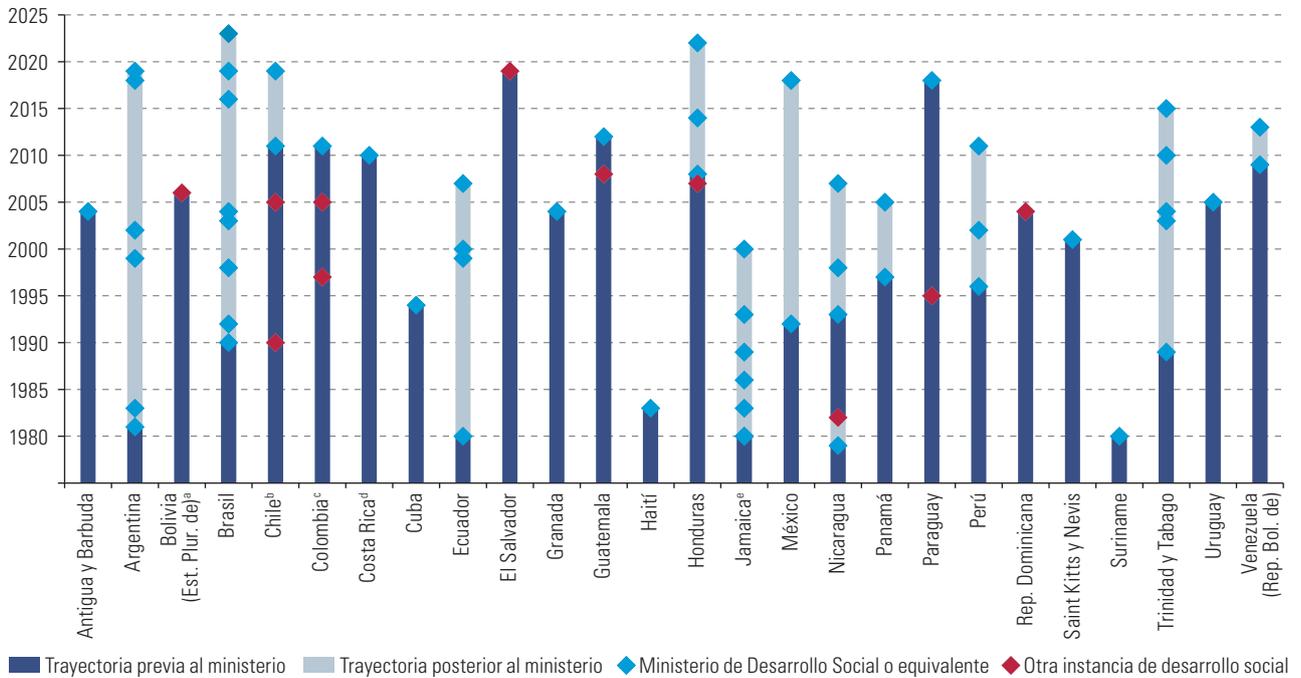
Desde 1980, en cinco países de la región (Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay), los ministerios de desarrollo social sucedieron a entidades de rango menor. Por ejemplo, en Guatemala, el Consejo de Cohesión Social fue la entidad que precedió al Ministerio de Desarrollo Social creado en 2012, mientras que en Honduras hasta 2008 la encargada de los temas de desarrollo social fue la Oficina Técnica de la Red Solidaria, sucedida ese año por la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria (Decreto núm. 157, 2008) (Tribunal Superior de Cuentas, 2020) y posteriormente por otras secretarías, como se verá más adelante. Algo similar ocurrió en el Paraguay, donde la Secretaría de Acción Social, dependiente de la Presidencia de la República, fue la base sobre la que se organizó el Ministerio de Desarrollo Social en 2018 (Decreto núm. 367, 2018). Colombia es un caso especial pues la entidad a cargo del desarrollo social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tiene rango equivalente al de ministerio, con la diferencia de que sus funciones son solamente técnicas y no tiene iniciativa legislativa (Colombia, 1991, art. 208).

Un caso que ilustra que la consolidación de un mayor rango no es necesariamente permanente es el de Nicaragua, donde las funciones del Ministerio de Bienestar Social (creado en 1979) pasaron en 1982 al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (Decreto Ley núm. 976, 1982), una entidad de jerarquía menor que en 1993 traspasó sus funciones al Ministerio de Acción Social (Decreto Ejecutivo núm. 1, 1993) y que fueron posteriormente asumidas por los dos ministerios que le sucedieron.

⁵ Dada la dificultad para obtener información oficial en algunos países, este número se debería considerar como una aproximación. Véase la base de datos Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

Gráfico I.5

América Latina y el Caribe (26 países): evolución de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes, 1980-2023



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

^a La entidad a cargo del desarrollo social es el Ministerio de Planificación del Desarrollo, que no es un ministerio de desarrollo social propiamente dicho.

^b Entre 1990 y 2011, la entidad a cargo del desarrollo social fue el Ministerio de Planificación y Cooperación, que no era un ministerio de desarrollo social propiamente dicho.

^c El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, creado en 2011, tiene un rango equivalente al de ministerio.

^d El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es la entidad que funciona desde 1971.

^e Entre enero y octubre de 1980 está a cargo el Ministerio de Salud y Seguridad Social, que es reemplazado por el Ministerio de Seguridad Social.

Los países de la región en que las entidades dedicadas al desarrollo social no han contado con rango ministerial son dos: El Salvador y República Dominicana. En El Salvador, la entidad encargada del desarrollo social es la Presidencia de la República, actualmente a través del Comisionado Presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno (Decreto núm. 17, 2019) y antes mediante la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. De manera complementaria, en 2019 la presente Administración creó el Ministerio de Desarrollo Local, cuya misión incluye la implementación de programas de protección social no contributiva. En la República Dominicana, el Gabinete de Política Social es una entidad adscrita al Poder Ejecutivo, encargada de articular programas sociales de diversa índole y de coordinar a las instituciones que intervienen en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de dichos programas (Gabinete de Política Social, 2023).

Costa Rica representa una situación especial en la región. Desde 1971, la institución responsable del desarrollo social en Costa Rica es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que es la entidad de mayor estabilidad organizacional de la región en esta área. Desde 2010, al presidente ejecutivo del IMAS se le otorga el rango de ministro. De esta forma, entre 2010 y 2014, el presidente ejecutivo del IMAS fue también Ministro de Bienestar Social y Familia (Acuerdo núm. 006-P, 2010) y desde 2014 Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social (MDHIS) (Presidencia de la República de Costa Rica, 2023; Acuerdo núm. 04-P, 2014; Acuerdo núm. 555-P, 2016; Acuerdo núm. 146-P, 2019; Acuerdo núm. 010-P2, 2022). El Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social es un ministerio sin cartera. Su estructura, presupuesto y personal son los mismos del IMAS, cuya presidenta ejecutiva tiene el rango de Ministra del MDHIS. Esto, en concordancia con el artículo 5 del Decreto Ejecutivo núm. 43580-MP-PLAN (2022), que establece que aunque su ministerio no tenga una estructura, presupuesto o personal, el ministro sin cartera sí tiene funciones políticas, según lo que establezca el Presidente de la República.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, las responsabilidades vinculadas al desarrollo social recaen en el Ministerio de Planificación del Desarrollo, encargado de la planificación y coordinación del desarrollo integral del país, en cuyo marco el desarrollo social es una dimensión más, junto con el desarrollo económico y cultural (Ley núm. 3351, 2006). Algo similar sucedió en Chile entre 1990 y 2011, período en que el Ministerio de Planificación y Cooperación fue la entidad a cargo del desarrollo social, como parte de sus funciones en el diseño y la aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo social (Ley núm. 18989, 1990). Dicho ministerio dejó de existir con el advenimiento del Ministerio de Desarrollo Social, actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

La sucesión de cambios de nombre en la autoridad social de Chile también es un ejemplo de la progresiva especificación o reorientación en materia temática y poblacional que se dan en los ministerios de desarrollo social: desde ser parte de un ministerio con misiones distintas y más amplias, como la planificación y coordinación, hasta agregar a su nombre la expresión “y Familia” en 2019. Esto se revela tanto en los nombres de las entidades como en sus mandatos.

En el mandato de la Secretaría de Bienestar de México, creada en 2018 como sucesora de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se destaca el fortalecimiento del bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social por medio de políticas orientadas al combate a la pobreza, a la atención específica de las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos y a la atención preponderante a los derechos de niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas mayores, Pueblos Indígenas y personas con discapacidad (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2018).

En Panamá, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (creado en 1997) recibió el mandato de fortalecer la familia y a ciertos grupos prioritarios: jóvenes, mujeres, niñas y niños, personas mayores y personas con discapacidad (Ley núm. 42, 1997). Su sucesor, el Ministerio de Desarrollo Social, conservó ese mandato y lo amplió también a los Pueblos Indígenas, así como a ejercer la rectoría en materia de adopciones.

En el Ecuador, el Ministerio de Bienestar Social se unió en 1999 a la cartera de Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Acción Social. Sin embargo, al año siguiente ambas carteras se volvieron a separar, y el ministerio recuperó su nombre original. En 2007, pasó a llamarse Ministerio de Inclusión Económica y Social, como reflejo de un nuevo cambio en su mandato (Decreto núm. 580, 2007). El del Ecuador es un caso interesante, pues en 2007 se crearon varios ministerios coordinadores (cuyas funciones se regularon posteriormente, en 2011), entre ellos, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), en paralelo al Ministerio de Inclusión Económica y Social. Las responsabilidades del MCDS incluían la coordinación de las políticas del área social adoptadas por diversos ministerios (entre ellos el Ministerio de Inclusión Económica y Social). Si bien el MCDS carecía de una cartera de programas sociales, era capaz de empujar reformas y políticas sociales, así como hacer un seguimiento de su gestión y monitoreo (CEPAL, 2007). En 2017 dejaron de existir los ministerios coordinadores y el MCDS se transformó en la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida.

La evolución de las instancias de desarrollo social en Honduras ha pasado por un número mayor de etapas. La Oficina Técnica de la Red Solidaria, encargada de gestionar el programa del mismo nombre, fue adscrita en 2008 a la nueva Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria, cuyo mandato era más amplio y no se limitaba solamente a ese programa, sino que abarcaba todos los grupos vulnerables y la reducción de la pobreza. En 2014, el mandato se volvió más concreto y pasó a llamarse Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social. El nombre cambió nuevamente en 2022, año en que, como ya se indicó, se renombró y reestructuró organizacionalmente como Secretaría de Desarrollo Social (Decreto Ejecutivo núm. PCM-05, 2022).

La variabilidad organizacional de los ministerios de desarrollo social y sus entidades equivalentes en América Latina no solo refiere a aspectos de tipo formal, sino que también abarca nuevos enfoques o especificidades y la reformulación de mandatos y enfoques de política. En general, existe una tendencia a ampliar las funciones y ejercer formalmente la rectoría de las políticas públicas de desarrollo social, inclusión social y protección social no contributiva, enfocadas en los grupos más vulnerables. En vez de hablar de temas sociales para población vulnerable de manera indefinida, como ocurría en décadas pasadas, en los últimos años se ha empezado a especificar la población prioritaria, como niños, niñas y adolescentes, jóvenes, Pueblos Indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad y personas mayores.

En los países del Caribe, la historia del modelo organizacional de los ministerios de desarrollo social parecería estar relacionada, entre otras cosas, con la herencia colonial y el tamaño poblacional, geográfico y económico de cada país. Las herencias institucionales de la colonia reflejan trayectorias organizacionales particulares que se pueden trazar hasta la actualidad⁶. Su institucionalidad social comenzó a cobrar forma con anterioridad a la independencia, influida, entre otros factores, por las reformas sociales realizadas en el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido desde principios del siglo XX. Jamaica y Suriname son dos ejemplos de este proceso temprano. En 1939 se creó en Jamaica el Departamento del Trabajo, que 16 años después se transformó en ministerio (actualmente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), con una cartera de responsabilidades que ha ido ampliándose y reduciéndose en distintos momentos, que ha incluido áreas como deporte, asuntos de género y bienestar social (Jones y Cruickshank, 2004). En las últimas cuatro décadas, el ministerio ha experimentado varios cambios. Entre enero y octubre de 1980, el área social estuvo a cargo del Ministerio de Salud y Seguridad Social. En octubre de ese año, el Ministerio de Seguridad Social se convirtió en una cartera exclusiva. En 1983 se fusionó con el área de servicio público y pasó a denominarse Ministerio de Servicio Público y Seguridad Social. Tres años después, en 1986, se crea el Ministerio de Seguridad Social y Asuntos del Consumidor, que en 1989 desaparece y sus funciones sociales se trasladan al nuevo Ministerio de Trabajo, Bienestar y Deporte, que en 1993 se convierte en Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Deporte. En 2002, la cartera de deporte se desliga de la entidad, que hasta el día de hoy es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y que, entre otros objetivos, tiene el mandato de ofrecer una protección social efectiva y promover la inclusión social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Jamaica, s.f.).

En Suriname, el Departamento de Asuntos Sociales e Inmigración se creó en 1946 (tres décadas antes de la independencia), como parte de la Administración General de la entonces colonia del Reino de los Países Bajos. Sin embargo, con anterioridad existían programas de ayuda orientados a las personas mayores y a las personas con discapacidad. En 1963, el departamento fue elevado a Ministerio de Asuntos Sociales y Salud Pública, y cuatro años después esta cartera se fusionó con la de Trabajo y pasó a ser el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. En 1969, la cartera de Asuntos Sociales recuperó su autonomía como ministerio, y en 1980, cuando el país ya era independiente, la entidad asumió su nombre actual, Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda (Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda de Suriname, s.f.).

Trinidad y Tabago cuenta con un Ministerio de Desarrollo Social desde 1989. Entre 2003 y 2004, se agregó a esta entidad la cartera de Género, pero posteriormente esta se desligó y Desarrollo Social recuperó su exclusividad como ministerio hasta 2010, cuando se crea el Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social. En 2015, este ministerio es sucedido por el Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia, entidad que existe hasta hoy (Parlamento de la República de Trinidad y Tabago, 2023).

Otra característica en los países del Caribe es que, con relativa frecuencia, hay varias carteras ministeriales bajo el mando de una misma persona, situación que podría relacionarse con el tamaño poblacional y geográfico del país, así como con los modelos organizacionales de desarrollo social. De hecho, en los países del Caribe con menos población (Banco Mundial, 2021a), los ministerios del área social agrupan una mayor cantidad de carteras: i) Antigua y Barbuda: Ministerio de Salud, Bienestar y Medio Ambiente; ii) Dominica: Ministerio de Salud, Bienestar y Servicios Sociales; iii) Granada: Ministerio de Desarrollo Social y Comunitario, Vivienda y Asuntos de Género; iv) Saint Kitts y Nevis: Ministerio de Educación, Juventud, Desarrollo Social, Asuntos de Género, Envejecimiento y Discapacidad, y v) San Vicente y las Granadinas: Ministerio de Movilización Nacional, Desarrollo Social, Asuntos de Género, Asuntos de Familia, Vivienda y Asentamientos Informales. En contrapartida, en los cinco países más poblados del Caribe (Banco Mundial, 2021a), los ministerios abarcan menos carteras: i) Bahamas: Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo Urbano; ii) Guyana: Ministerio de Servicios Humanos y Seguridad Social; iii) Jamaica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; iv) Suriname: Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda, v) Trinidad y Tabago: Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia.

⁶ Mientras que la mayoría de los países de América Latina se independizaron en las primeras décadas del siglo XIX, los del Caribe alcanzaron su independencia con casi un siglo y medio de diferencia (el primero fue Jamaica en 1962 y el último Saint Kitts y Nevis en 1983).

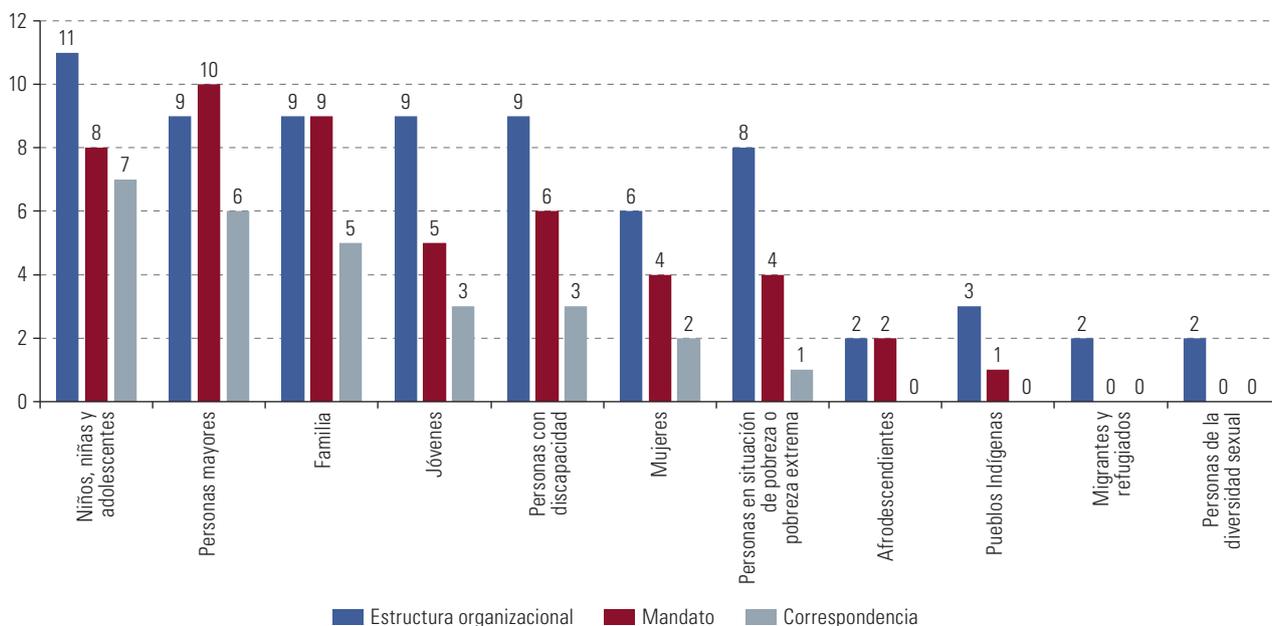
Otro factor en la organización del desarrollo social en el Caribe parecería ser la correlación entre el tamaño económico y las áreas abarcadas por los ministerios. Con la excepción de Barbados, se consideran los mismos países ya señalados por la mayor o menor agrupación de carteras en un mismo ministerio. De este modo, los países del Caribe con menor PIB son los que también tienen menos población (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas), mientras que los de mayor PIB son los más poblados (Bahamas, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago (Banco Mundial, 2021b).

2. Correspondencia entre mandatos y estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social

Una manera de examinar el cumplimiento de los mandatos que crean los ministerios de desarrollo social es observar su estructura organizacional y ver si hay correspondencia entre ambos. Es decir, si el mandato legal se refleja en la estructura organizacional, examinado, en este caso, a través de los organigramas oficiales de los ministerios de desarrollo social de los países. Al analizar segmentos determinados de población se observa que la mayor correspondencia entre mandatos y estructura organizacional existe para el caso de niñas, niños y adolescentes. En este caso, como se muestra en el gráfico I.6, 11 países de la región tienen mandato y en ocho hay una entidad a cargo en el organigrama del Ministerio de Desarrollo Social, al tiempo que se identifica que en siete países hay coincidencia entre mandato y estructura organizacional. Por su parte, en seis países hay concordancia en relación con las personas mayores, en cinco para la familia, en tres para los jóvenes y las personas con discapacidad, en dos para las mujeres y en una para las personas en situación de pobreza o pobreza extrema. Así, si bien los niveles de concordancia suelen ser relativamente bajos, en términos generales puede afirmarse que se aprecia que los mandatos legales tienen mayor correspondencia en la estructura organizacional en relación con la protección social orientada a segmentos determinados de población que a ámbitos específicos de derechos.

Gráfico I.6

América Latina y el Caribe (20 países)^a: correspondencia entre mandatos legales y estructura organizacional de los ministerios de desarrollo social para segmentos determinados de población, 2023
(En número de países)



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

Nota: La estructura organizacional se aproxima a través de los organigramas oficiales de los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes de los países.

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

3. La continuidad de los desafíos de la coordinación en la dimensión organizacional

La coordinación es un elemento fundamental para enfrentar la fragmentación de la arquitectura institucional evidenciada en la existencia de políticas y programas dispersos, divididos por dinámicas sectoriales y en diferentes niveles de gobierno. Por ello, las entidades e iniciativas que articulan esfuerzos son de especial importancia. En esta sección se presenta una breve reseña de las instancias de coordinación, su situación actual, el grado de articulación y el papel de los ministerios de desarrollo social en ellas, así como la integración que se da en el trabajo intersectorial en la provisión de servicios a la población. La ventanilla única, que unifica en un mismo lugar una amplia variedad de prestaciones, es un ejemplo de ello y aquí se trata en mayor detalle.

a) Las instancias de coordinación intersectorial y las autoridades a cargo

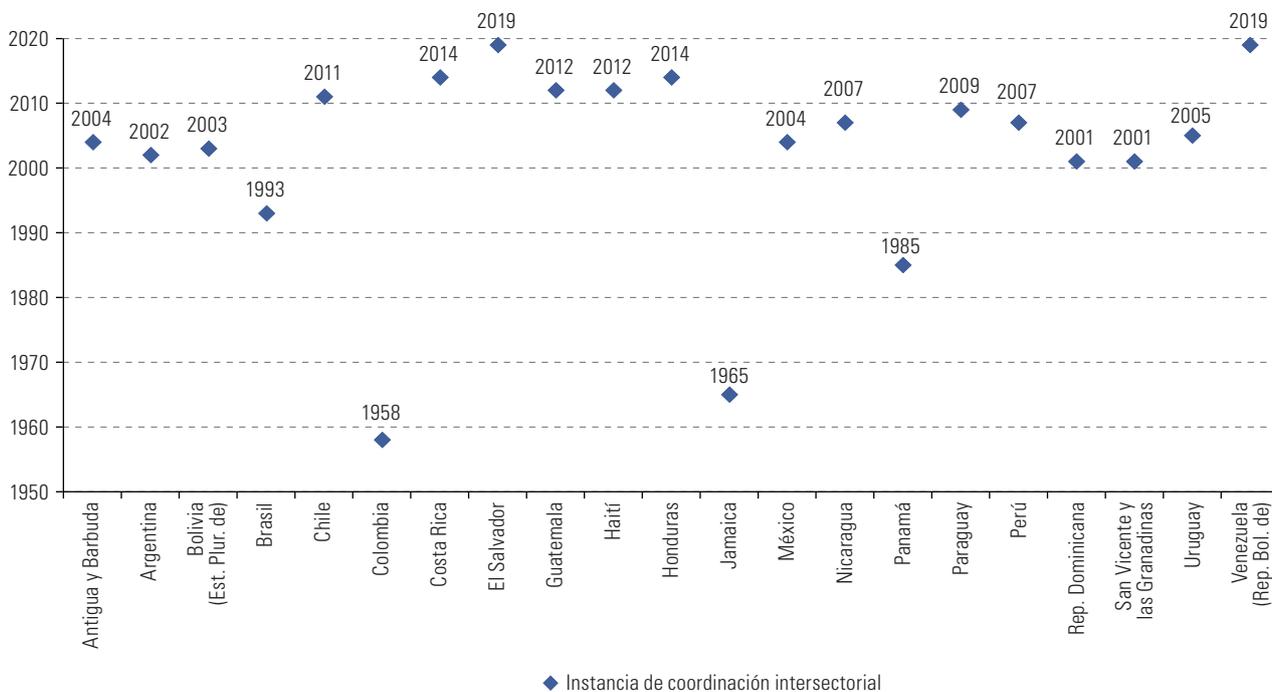
Uno de los desafíos clave de la institucionalidad social es contar con una coordinación efectiva y eficiente, tanto horizontal (en el gobierno, con los sectores productivos y la sociedad civil) como vertical (entre los diferentes niveles de gobierno: nacional, subnacional y local). Para la coordinación horizontal se necesitan instancias que articulen los esfuerzos de las distintas instituciones y sectores. Estas instancias reflejan un complemento de autoridad social colegiada, que en su pleno desarrollo permite articular la gestión intersectorial para hacer frente a la multidimensionalidad de los fenómenos sociales en general, y del sistema de protección social en particular. Es decir que mientras más profunda es la articulación, mayor es su efectividad (Repetto, 2004). Sin embargo, el nivel de profundidad y participación de los sectores es diverso en la región, al igual que el nivel de la autoridad política que los coordina. Las condiciones que hacen posible una política social más integral y armonizada también se ven desafiadas por la coordinación entre niveles de gobierno y los procesos de descentralización que han supuesto una creciente transferencia de políticas sociales a los niveles subnacionales y locales.

En América Latina y el Caribe, 23 de 33 países tienen instancias intersectoriales a cargo de coordinar la política social. Aunque la mayoría de estas surgieron en los albores del siglo XXI, destacan algunos casos con una trayectoria histórica importante. La instancia intersectorial más antigua que aún sigue vigente es el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia, creado en 1958, seguida por la Comisión de Desarrollo Social de Jamaica (1965) y el Gabinete Social de Panamá (1985). Por otra parte, las instancias más recientes son el Gabinete de Bienestar Social de El Salvador y la Vicepresidencia Sectorial del Socialismo Social y Territorial de la República Bolivariana de Venezuela, ambas creadas en 2019, seguidas por el Consejo Presidencial Social de Costa Rica y el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social de Honduras, las dos de 2014 (véase el gráfico I.7).

En cuanto a las autoridades a cargo de las instancias de coordinación intersectorial, se mantiene heterogeneidad en la región (Martínez y Maldonado, 2019). En 12 países, la modalidad de autoridad social se origina en una designación por parte del Poder Ejecutivo, ya sea entregando el mando de la instancia a un vicepresidente, delegado o comisionado (Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)). La segunda modalidad más utilizada es entregar la coordinación intersectorial al Ministro de Desarrollo Social del país, quien está a cargo de la instancia en el Brasil, Chile, Honduras, México, Panamá y el Uruguay. En tercer lugar, se identifica la designación de un ministro especial o de otra cartera para coordinar la instancia intersectorial, modalidad que funciona en Colombia y Jamaica (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.7

América Latina y el Caribe (21 países): año de creación de las instancias de coordinación intersectorial^a

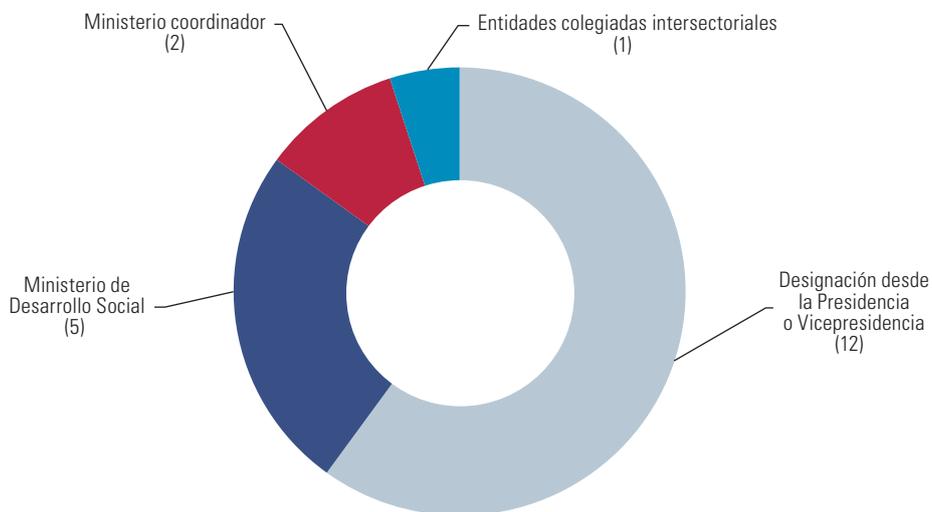


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Barbados y Belice también cuentan con estas instancias, pero no se encontró información oficial sobre el año de creación.

Gráfico I.8

América Latina y el Caribe (20 países)^a: modalidad de autoridad social de las instancias de coordinación intersectorial dedicadas al desarrollo social, 2023



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

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al observar los mandatos se puede constatar que algunas de estas instancias también participan en la coordinación vertical. En el Brasil, por ejemplo, el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) debe aprobar criterios para transferir recursos a los estados, municipios y al Distrito Federal. Asimismo, remite informes a los consejos de asistencia social que funcionan en esos niveles de gobierno, procurando asegurar la eficacia del sistema de asistencia social, que debe ser descentralizado y participativo. En Honduras, el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social no solo debe analizar los asuntos que tengan que ver con entidades descentralizadas, sino que también debe conocer las recomendaciones que estas realicen. El Gabinete Social de la Presidencia del Paraguay, por su parte, debe elaborar una agenda estratégica y compartirla con las entidades públicas a nivel central y local, así como con organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil. Por último, el Gabinete Social del Uruguay tiene entre sus funciones establecer atribuciones y espacios de acción entre las entidades públicas a nivel nacional y municipal, así como las de carácter sectorial, con las diferentes instituciones.

El Sistema de Consejos de Desarrollo de Guatemala representa una experiencia diferente de coordinación vertical. Este sistema territorializa la política social y promueve la representación y participación de los diversos pueblos que constituyen la nación guatemalteca, incluidos los pueblos maya, xinca y garífuna, así como la población no indígena. La coordinación vertical se realiza a través de cinco consejos, con una integración desde el nivel nacional hasta el nivel comunitario: i) Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, ii) Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, iii) Consejos Departamentales de Desarrollo, iv) Consejos Municipales de Desarrollo y v) Consejos Comunitarios de Desarrollo (SEGEPLAN, 2023).

b) La integración de la oferta social a través de la ventanilla única

La noción de ventanilla única ejemplifica el trabajo de coordinación interinstitucional llevado a su máxima expresión operativa, al ofrecer a la población un acceso integrado a diversos programas y proyectos públicos, ya sea a nivel de un conjunto de ámbitos de la política social o incluso de toda la oferta estatal. La existencia de múltiples programas sociales no solo a nivel sectorial (salud, educación, vivienda y pensiones, entre otros), sino también en los diferentes niveles de gobierno, exige una acción articulada para lograr que la mayor cantidad de personas se informen de su existencia y accedan a ellos. En este contexto, la integración de prestación de servicios sociales a través de puntos exclusivos puede ser clave para facilitar el acceso a las prestaciones en el territorio.

Los modelos de ventanilla única y su alcance pueden variar considerablemente y combinar diversas funciones, entre otras: i) informar de los programas existentes, la población objetivo y los requisitos necesarios para acceder al programa, y remitir a las oficinas de entrega de servicios; ii) evaluar las solicitudes y verificar la elegibilidad; iii) ayudar en la obtención de los documentos necesarios para la inscripción; iv) orientar a los postulantes y realizar el seguimiento con el proveedor del servicio; v) inscribir en los programas sociales, y vi) entregar servicios y prestaciones sociales (GIZ, 2017). En su versión mínima, la ventanilla única solo informa de los programas y remite a las oficinas de los proveedores de servicios, lo que, dada su limitada acción en términos del objetivo de la integración de la oferta social, podría no considerarse una ventanilla única. En su versión más extensa, integra a cada una de las funciones en un mismo lugar.

En la región pueden identificarse al menos tres expresiones de ventanilla única: i) física o presencial, en una oficina; ii) virtual, a través de un portal electrónico, y iii) a través de alguna forma de acompañamiento familiar.

i) La ventanilla única física

Las ventanillas únicas físicas o presenciales son establecimientos públicos que ofrecen servicios sociales básicos a la población a nivel local. Los servicios y actividades específicas pueden variar de un centro a otro, ya que se adaptan, entre otras cosas, a las demandas y características de la comunidad local, pero su objetivo último es garantizar la protección social a personas y familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social. Los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) del Brasil son un ejemplo de ventanilla única física (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1**Ventanilla única física: los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) del Brasil**

El Brasil cuenta con los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) como puerta de entrada al sistema de protección social a nivel territorial. Los CRAS organizan y articulan las redes socioasistenciales a través de un espacio público donde se ofrecen los servicios de asistencia social que están ubicados de manera prioritaria en áreas de mayor vulnerabilidad social. En los CRAS, además de acceder a los servicios y programas de protección social básica del Sistema Único de la Asistencia Social (SUAS), los ciudadanos reciben orientación para acceder a los beneficios asistenciales y al Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal, y son referidos para poder acceder a otras políticas públicas, de acuerdo con sus necesidades.

Los CRAS atienden a personas con discapacidad, personas mayores, niñas, niños y adolescentes, personas incluidas en el Registro Único, usuarios del Programa Bolsa Familia y del Beneficio de Prestación Continua (BPC), entre otros. Los servicios básicos de protección social que se ofrecen en los CRAS son: i) Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), ii) Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV) y iii) Servicio de Protección Social Básica en el Hogar para Personas Mayores y con Discapacidad. Además de estos servicios, también existe el Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho). El SCFV también se ofrece en los Centros de Convivencia, que pueden ser gubernamentales o no gubernamentales.

El Registro Único, que permite al Gobierno saber cuáles son las familias de bajos ingresos y cómo viven en el Brasil, fue creado por el Gobierno Federal, pero su operación y actualización es responsabilidad de los ayuntamientos (*prefeituras*). Cada programa tiene requisitos diferentes, pero el primer paso es que la persona tenga siempre su registro al día. En 2022 se creó la aplicación Cadastro Único, un canal electrónico que permite la preinscripción para quienes no están registrados y desean registrarse. De todas formas, sin embargo, se debe acudir a un punto de atención del Registro Único en el municipio en un plazo de 240 días para confirmar y completar los datos de la familia. El registro previo es solo una forma de acelerar este servicio.

Fuente: Gobierno del Brasil, "Acessar o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)", 2023 [en línea] <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-cras-centro-de-referencia-da-assistencia-social>; "Inscrever-se no Cadastro Único", 2023 [en línea] <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal>; "Participar de Serviços da Proteção Social Básica - programas e benefícios assistenciais", 2023 [en línea] <https://www.gov.br/pt-br/servicos/participar-de-servicos-da-protecao-social-basica-programas-e-beneficios-assistenciais>.

ii) La ventanilla única virtual

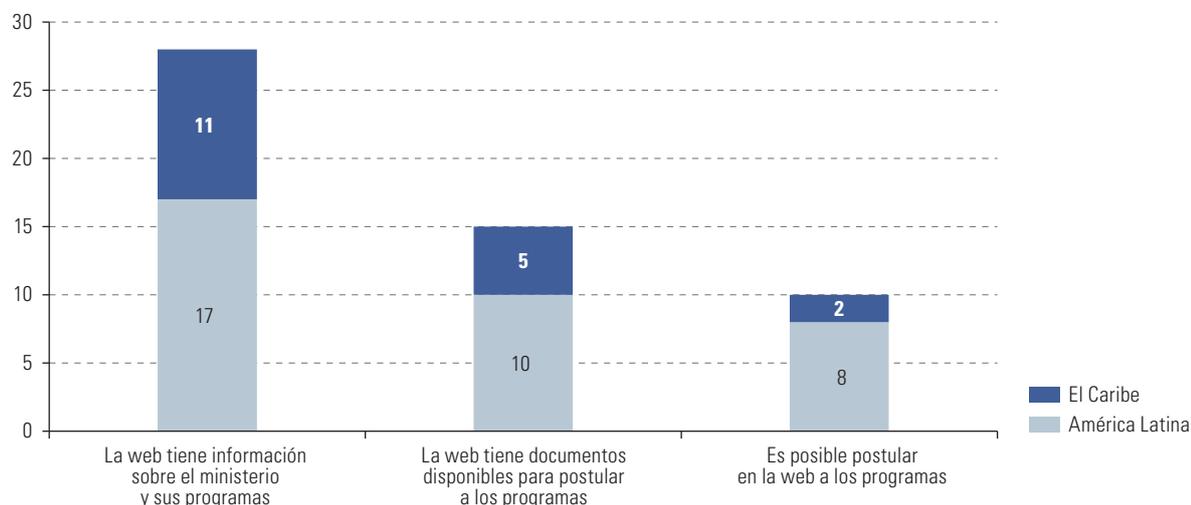
Una segunda modalidad de ventanilla única es la que se presenta de forma virtual, a través de sitios web institucionales. En la alternativa virtual, el nivel de integración es muy heterogéneo entre países. Se identifican así casos en los que la página web contiene información sobre el ministerio y sus programas, otros en los que la página web también incluye los documentos para postular a los programas, y otros donde es posible inscribirse o postular directamente a los programas a través de la página web.

En casi todos los países, la ventanilla única virtual contiene información sobre el ministerio y sus programas. Esta información va desde direcciones e información de contacto de los distintos organismos encargados de aplicar y asignar recursos de la política de protección social, hasta orientaciones sobre requisitos para aplicar a los distintos programas. Una menor cantidad de países incluye en estas ventanillas documentos necesarios para postular a los programas de protección social. Estos pueden ser documentos que acrediten información sobre los participantes o formularios para postular en persona a los programas. Por último, son menos los países en los que es posible postular directamente en línea a los distintos programas que componen la política social. Estas postulaciones en línea permiten a los destinatarios enviar sus solicitudes de manera totalmente remota, sin necesidad de acercarse a las sedes de los distintos organismos estatales (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9

América Latina y el Caribe (32 países)^a: servicios disponibles en ventanillas únicas virtuales, junio de 2023

(En número de países)



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

Nota: Los países donde es posible postular en la web a los programas también tienen documentos disponibles para la postulación e información sobre el ministerio y sus programas.

^a América Latina (19 países): Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El Caribe (13 países): Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Es importante destacar algunos de los retos que enfrentan las ventanillas únicas virtuales, entre los que se encuentra la discontinuidad de los enlaces, asociadas a veces a cambios en los gobiernos, lo que conlleva efectos negativos sobre la confianza en los instrumentos y las instituciones públicas. Otros desafíos se relacionan con la multiplicidad de plataformas virtuales de entradas con información no necesariamente integrada, lo que confunde en la búsqueda de información, y con las brechas de acceso para la población de estratos pobres y vulnerables. Estas brechas se superponen con los problemas de analfabetismo digital, la menor conectividad de niñas, niños y personas mayores, y las diferencias de conectividad entre las zonas urbanas y rurales, que consolidan situaciones de exclusión digital (CEPAL, 2020; Martínez, Palma y Velásquez, 2020). Además, cabe destacar el desafío de coherencia en la experiencia de usuario a través de la ventanilla única virtual y presencial, que exige asegurar la articulación entre distintas instituciones participantes del proceso de atención al público y quienes están a cargo de la atención virtual. Sin embargo, y como quedó de manifiesto durante la pandemia de COVID-19, las tecnologías digitales pueden ser esenciales para integrar la oferta programática social y facilitar el acceso.

iii) El acompañamiento familiar como instancia de ventanilla única

La ventanilla única puede expresarse también en el terreno, enviando a actores a las comunidades para que ofrezcan soluciones integrales a determinados problemas sociales. En este marco, los programas de acompañamiento familiar, entendido como trabajo social con las personas, familias y comunidades, puede considerarse un ejemplo de ventanilla única personalizada, en que la oferta va en busca de la demanda, en la medida en que, como parte de su servicio de asistencia y visitas, también ofrece orientación y derivación a otros servicios y políticas (véase el recuadro I.2). Los programas de acompañamiento familiar suelen cumplir funciones que van más allá de su papel de ventanilla única y pueden constituir un enlace fundamental entre las instituciones a cargo de las políticas y las familias receptoras de programas sociales, materializando la articulación institucional e intersectorial, e integrando la política social en el territorio (Cecchini y Holz, 2021).

Recuadro I.2**El acompañamiento familiar como ventanilla única: el caso de Uruguay Crece Contigo**

En la región existe una historia de modelos de intervención similares en los que la ventanilla única se materializa a través del acompañamiento familiar. Sobre la base de estas experiencias, reflejadas, entre otros, en el marco del sistema Chile Solidario, Chile Crece Contigo o la Red Juntos de Colombia, se han diseñado sistemas y programas en otros países (Cecchini y Martínez, 2011). Uruguay Crece Contigo (UCC) es un ejemplo de ello. Uruguay Crece Contigo es una política nacional que busca consolidar un sistema de protección a la primera infancia destinado a mujeres embarazadas y a menores de 4 años. Uno de los componentes de Uruguay Crece Contigo es el Programa de Acompañamiento Familiar (PAF), que se implementa a nivel nacional, con equipos en todos los departamentos del Uruguay. Estos equipos están conformados por facilitadores (que funcionan para Uruguay Crece Contigo en su conjunto), supervisores y técnicos que trabajan con las familias. A través del Programa de Acompañamiento Familiar, se busca fortalecer el desarrollo de la infancia y de las prácticas de crianza, disminuyendo los riesgos socio sanitarios que obstaculizan el desarrollo de los menores (Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, 2023).

En el Programa de Acompañamiento Familiar se abordan temas que afectan especialmente a las familias, como embarazo, cuidados, alimentación, lactancia, prácticas de crianza, acceso a salud y educación, acceso a prestaciones sociales y temas de violencia. Entre sus funciones, el Programa de Acompañamiento Familiar también considera actividades que se podrían caracterizar como funciones de ventanilla única. Por ejemplo, en cada una de sus modalidades, se orienta a las familias sobre las prestaciones, programas y servicios a los que tienen derecho y que se ofrecen en su territorio. Sin embargo, el Programa de Acompañamiento Familiar no solo indica la oferta, sino que también acompaña en el proceso de acceso a estas prestaciones para los distintos miembros de la familia. Además, frente a las situaciones más complejas, el programa actúa en coordinación con otras entidades públicas, como el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Poder Judicial. Cuando se detectan o se sospecha de situaciones de violencia hacia menores, se articulan estrategias en el marco del Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) (Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, 2023).

El Programa de Acompañamiento Familiar, en el marco de Uruguay Crece Contigo, es entonces un ejemplo de una política en la que el acompañamiento familiar, como un componente más entre varios otros, sirve también como ventanilla única para guiar a los participantes respecto de las prestaciones y servicios que ofrece el Estado. Además, es un ejemplo de cómo las entidades públicas se acercan al ciudadano y apoyan en la búsqueda de programas pertinentes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Cecchini y R. Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, CEPAL, 2011, y Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, "Programa de Acompañamiento Familiar (PAF) (UCC)", 2023, [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9761>.

4. Los recursos humanos: factor crítico en la dimensión organizacional

El éxito en la transición del qué hacer al cómo hacer que las políticas sociales se implementen depende, entre otros factores, del énfasis otorgado al factor humano en los ministerios de desarrollo social. De esta manera, en la dimensión organizacional de la institucionalidad social merecen especial consideración la política de recursos humanos, las capacidades y la gestión del personal.

En cada etapa del proceso de una política pública (véase el capítulo III), los recursos humanos son actores clave del éxito, al desempeñar un papel fundamental para garantizar la eficiencia y eficacia de las acciones emprendidas. Desde la fase inicial de formulación de políticas, las personas son responsables de elaborar análisis y diagnósticos precisos, identificando los problemas sociales y diseñando soluciones efectivas. Su conocimiento, experiencia y habilidades profesionales, técnicas y administrativas son determinantes para generar propuestas viables y estratégicas. En la etapa de implementación, son las personas las que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las acciones planificadas, coordinando los recursos disponibles y asegurando que se cumplan los plazos y las metas establecidas. Su participación activa y comprometida es esencial para

garantizar que las políticas sociales se traduzcan en acciones concretas, generen un impacto y avancen para alcanzar un desarrollo social inclusivo y sostenible. El factor de recursos humanos es clave en los ejemplos de mecanismos de ventanilla única revisados en este capítulo, y en todas las modalidades se necesita el trabajo de calidad de los funcionarios públicos.

Las personas que trabajan en el aparato estatal desempeñan además un papel clave en la evaluación de las políticas públicas, monitoreando los resultados y posibilitando la realización de ajustes necesarios para mejorar la efectividad de las acciones implementadas. Su capacidad para recopilar y analizar datos, y su compromiso con la rendición de cuentas, permiten evaluar con rigurosidad el impacto de las políticas y tomar decisiones informadas para su mejora continua. Contar con talentos de recursos humanos calificados es esencial para la implementación efectiva de políticas sociales y puede hacer la diferencia al implementar una nueva política pública.

Además de la calificación, el compromiso de los funcionarios con los objetivos de las políticas es igualmente crucial. Su motivación y dedicación al servicio público influyen directamente en la calidad de la implementación de las políticas y en la capacidad para enfrentar los desafíos y superar las barreras que puedan surgir en el proceso. El compromiso no solo implica una voluntad personal, sino también una comprensión profunda de la importancia de las políticas sociales, por ejemplo, que estas se traduzcan en las transformaciones necesarias para avanzar en un desarrollo social inclusivo y sostenible.

La calidad de los recursos humanos en el aparato del Estado, su capacidad de liderazgo, sus habilidades técnicas y su compromiso con la participación y el diálogo son elementos clave para garantizar la efectividad y el éxito en la formulación e implementación de políticas sociales que respondan a las necesidades y expectativas de la sociedad (Bouckaert y Halligan, 2008). La naturaleza del trabajo en el sector público está experimentando cambios significativos y constantes, lo que implica la necesidad de que los funcionarios públicos y sus líderes desarrollen nuevas capacidades y se adapten a las demandas cambiantes (Hammerschmid y otros, 2016). En un contexto de cambios, la generación de políticas de recursos humanos proporciona mayor estabilidad para quienes deben cumplir tareas en el sector público, reduce los márgenes de discrecionalidad e improvisación y genera mayor confianza en la ciudadanía.

La institucionalidad social precisa contar con una política de recursos humanos en el sector público, que puede incluir diversos componentes. La planificación de recursos humanos es crucial para identificar las necesidades de personal, tanto actuales como futuras (Jackson y Schuler, 2003). Además, el reclutamiento y la selección de candidatos calificados es fundamental en la formación de un equipo talentoso y competente. El desarrollo y capacitación de los empleados públicos también es esencial para fortalecer sus habilidades y competencias. Asimismo, la evaluación del desempeño proporciona una base para la mejora continua y el crecimiento profesional (Gómez-Mejía, Balkin y Cardy, 2008). La compensación y los beneficios adecuados son componentes importantes para atraer y retener a los empleados más talentosos. La gestión del talento también debe considerarse, ya que implica identificar a los empleados con habilidades y potencial destacados y brindarles oportunidades de desarrollo (Gómez-Mejía, Balkin y Cardy, 2008). Además, la gestión del cambio es esencial para adaptarse a los desafíos que se van presentando y promover una cultura de innovación y mejora continua (Pollitt y Bouckaert, 2004). El levantamiento de procesos y fortalecimiento de la institucionalidad de la política de recursos humanos es una tarea que cruza la política de recursos humanos. Estos elementos permiten fortalecer las habilidades y competencias de los empleados públicos, promover una cultura de innovación y mejora continua, y atraer y retener a los talentos más destacados (Shafritz y otros, 2017).

La gestión de los recursos humanos es crucial para avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad social y debería considerar, entre otras funciones, la planificación, selección, capacitación (habilidades), desvinculación y carrera funcionaria. La existencia de funcionarios públicos con carrera funcionaria puede fortalecer la institucionalidad social a través de varios mecanismos, como la experiencia y competencia específica para la toma de decisiones informadas, el compromiso con los intereses del país a largo plazo, más allá de los ciclos políticos, y la mayor continuidad y estabilidad en la implementación de políticas públicas. Las características y condiciones de la carrera funcionaria pueden variar considerablemente de un país a otro,

al igual que la proporción del personal que tiene una carrera funcionaria. Administrativamente, el concepto mismo de funcionario de carrera puede ser diferente en distintos países, según la legislación y tradición de cada uno, y se identifican casos en que se diferencia por ejemplo entre funcionario y empleado público, lo que conlleva distintos derechos y responsabilidades. En este contexto, la información entregada por algunos países⁷ muestra que los funcionarios de carrera del Ministerio de Desarrollo Social representan una proporción variada en la región: llegan al 10% en Chile, al 7% en México, al 9% en Panamá y al 22% en el Paraguay. Lamentablemente, no existen análisis regionales más detallados sobre la dimensión del personal del área social. Una excepción es el análisis regional realizado entre 2012 y 2015 dedicado a los recursos humanos del sector público, que presenta el índice de desarrollo del servicio civil para América Latina que publicó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para 16 países, donde se indica que el Brasil, Chile y el Uruguay destacan con el mayor desarrollo en políticas de recursos humanos entre los países latinoamericanos (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2021).

La implementación efectiva de políticas sociales para el cumplimiento de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo en América Latina y el Caribe exige el reconocimiento del papel fundamental de los recursos humanos en el aparato del Estado, así como el fortalecimiento y la modernización de sus capacidades y habilidades. El éxito en la implementación de las políticas sociales y el logro de los objetivos de desarrollo social inclusivo dependen, entre otros factores, de poder contar con recursos humanos capacitados, comprometidos y orientados al servicio público, capaces, a través de su trabajo, de generar impacto, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible en la región.

C. Dimensión técnico-operativa: los sistemas de información y las oportunidades de la transformación tecnológica

1. Los sistemas de información social y de registro

Los sistemas de información son instrumentos que utiliza la política pública para reunir datos sobre aquellos ámbitos de su competencia, lo que contribuye a aumentar la racionalidad y transparencia en la toma de decisiones. En el caso de la política social, los sistemas de información social son fundamentales en todas sus fases (diseño, implementación, monitoreo y evaluación), así como para coordinar acciones, identificar ámbitos de complementariedad y evitar posibles duplicidades. En un sistema de información social pueden haber diversos subsistemas o tipos de registro, que pueden clasificarse en: i) registros de posibles destinatarios, que reúnen información sobre la población que cumple las condiciones para poder participar de las prestaciones y servicios sociales; ii) registros de participantes, con datos de las personas que efectivamente participan de esas prestaciones y servicios, y iii) registros administrativos, registros georreferenciados y encuestas sociales, así como datos que no son declarados por las personas, pero que sí son útiles para fines de la política social (Van Hemelryck, 2021).

Para una correcta implementación y uso de los sistemas de información no basta solamente con contar registros, sino que se necesitan otros componentes, como una institucionalidad fortalecida, una adecuada gobernanza de datos (incluida la protección de datos personales) y capacidad de gestión de la información (operacionalización, infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y *software*). Contar con este conjunto de elementos permitirá que el sistema de información social sea más eficiente,

⁷ Datos entregados por representantes de los ministerios de desarrollo social en el marco de reuniones técnicas preparatorias de la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

lo que reduce los costos financieros y el tiempo, además de incrementar la transparencia. Asimismo, apoya una mirada más integral y consolidada, abierta a la retroalimentación y a contar con información de mejor calidad, que esté disponible de forma inmediata para los encargados de tomar las decisiones. Sin embargo, también hay riesgos, vinculados sobre todo a la seguridad de la información, pero también a la exclusión de algunos grupos de la población y a la transformación de los espacios virtuales en la única fuente de información válida, en detrimento del contacto directo con la ciudadanía (Berner y Van Hemelryck, 2020; Van Hemelryck, 2021).

La información recogida sirve para gestionar programas sociales de forma integrada, identificando las áreas en que, por ejemplo, estos se complementan o se duplican, así como aspectos que no han sido abordados y que deben atenderse. Asimismo, contar con información social permite el monitoreo y evaluación de las políticas públicas, una tarea fundamental para determinar su efectividad y eficiencia. La información también puede utilizarse para crear instrumentos de caracterización socioeconómica, que permitan verificar que los destinatarios de los programas cumplan con los criterios de elegibilidad. Además, los sistemas y registros de información social desempeñan un papel fundamental ante situaciones de crisis y emergencia, en las que se precisa contactar rápidamente a los posibles destinatarios de las políticas sociales.

También es importante que los sistemas tiendan a la interoperabilidad, es decir, a fortalecer el intercambio de datos de distintas fuentes, ya sean físicas o digitales. Para ello, las entidades públicas deben trabajar de manera coordinada, compartiendo la información con la que cada una cuenta para detectar espacios de articulación y complementariedad, así como lagunas de datos donde sea preciso iniciar acciones. Este no es un ámbito fácil de desarrollar pues en muchas ocasiones los silos institucionales llevan a considerar la información como un espacio de poder, susceptible de generar evaluaciones espurias de la gestión. Sin embargo, cuando se implementa la interoperabilidad de datos aumentan las sinergias, lo que incrementa la eficiencia para los distintos generadores y usuarios de la información, mejorando, a su vez, la transparencia y la cultura de colaboración, que redundan en políticas públicas de mejor calidad.

Las estrategias más comunes de levantamiento de información son las encuestas masivas, el registro de los participantes de los programas (es decir, aquellos que reúnen los requisitos para acceder a los bienes o servicios sociales), el registro por demanda (el participante solicita su ingreso y el de los miembros de su hogar al registro) y la inscripción automática (todos los que nacen o residen en el país pasan de manera automática a formar parte del registro). La tendencia a nivel mundial es incorporar a la mayor cantidad de personas a los sistemas de información, independientemente de sus características. Sin embargo, para poder realizar levantamientos de datos de forma regular es preciso contar con acuerdos institucionales amplios y un soporte institucional adecuado, en particular de recursos económicos y de capacidades humanas, técnicas y logísticas para cubrir la mayor cantidad de población. En la región, el mecanismo más utilizado para estos fines es la encuesta masiva. De los 14 países para los que se cuenta con datos, 11 (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) utilizan esta vía para levantar información, 2 (Chile y Haití) también utilizan registros por demanda, y solo 1 (Uruguay) también realiza inscripción automática⁸.

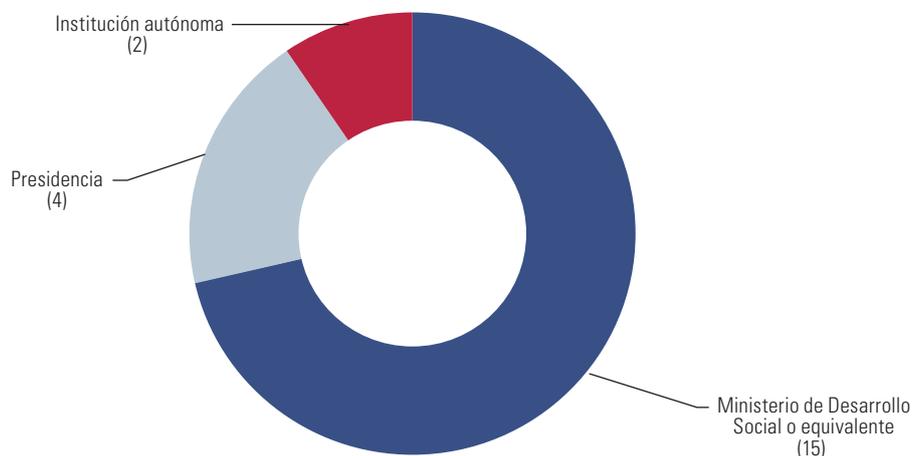
Los sistemas de información social suelen estar a cargo de los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes. De los 21 países para los que se cuenta con información, en 15 la entidad responsable del sistema es el Ministerio de Desarrollo Social o su equivalente, en 4 países depende de la Presidencia de la República (generalmente por medio de alguno de sus órganos adscritos) y solo en 2 países el manejo del sistema está a cargo de una institución autónoma (véase el gráfico I.10A).

⁸ Estimación sobre la base de información disponible en sitios oficiales de los países y entregada por contrapartes de los ministerios de desarrollo social.

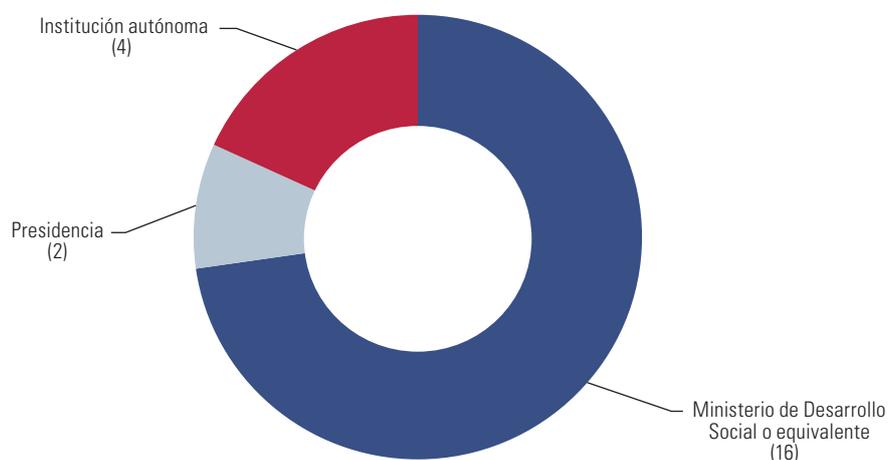
Gráfico I.10

América Latina y el Caribe: autoridad a cargo de los sistemas nacionales de información y los registros de participantes

A. Sistemas nacionales de información (21 países)^a



B. Registros de participantes (22 países)^b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e información disponible en sitios oficiales de los países (para su subgráfico B).

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, y Uruguay.

^b Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, y Uruguay.

Algo muy similar ocurre con los registros de participantes. De los 22 países con información disponible, en 16 países la autoridad a cargo de los registros es un Ministerio de Desarrollo Social o entidad equivalente, mientras que en 4 países la autoridad responsable es la Presidencia de la República y solo en 2 países el registro de participantes está a cargo de una institución autónoma (véase el gráfico I.10B).

En la mayoría de los países, además, la misma autoridad es la que está a cargo del sistema de información social y del registro de participantes, situación que facilita el potencial de integración de ambos. Entre los 18 países para los que se tienen datos comparables, se identifican dos excepciones: i) Argentina: el sistema de información social está a cargo de la Presidencia de la Nación (a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales), mientras que una entidad autónoma (Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)) es la responsable del registro de participantes, y ii) Paraguay: la Presidencia de la República (por medio del Gabinete Social) es la autoridad encargada del sistema de información, mientras el registro de participantes está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

La realidad de los países es heterogénea en cuanto al nivel de cobertura, integración e interoperabilidad, mecanismos de verificación, instrumentos de focalización y tipo de programas que usan los datos de los sistemas de información y de registros de destinatarios. Así, al evaluar el nivel de avance de los sistemas de registros de destinatarios se observan tres grupos de países: i) la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Perú y el Uruguay, con un nivel avanzado; ii) el Ecuador, El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana, con un sistema de registro intermedio, y iii) Bolivia (Estado Plurinacional de), Haití y el Paraguay, con un registro de destinatarios en proceso de construcción (Berner y Van Hemelryck, 2020). En el recuadro I.3 se presenta un ejemplo de los esfuerzos de Chile que, como otros países, en las últimas décadas ha buscado avanzar en esta materia.

Recuadro I.3

El Sistema Integrado de Información Social (SIIS) de Chile

El Sistema Integrado de Información Social (SIIS) tiene su antecedente en la Ley núm. 19949, de 2004, que crea el Sistema de Protección Social para Familias en Situación de Pobreza denominado "CHILE Solidario" (actual subsistema Seguridades y Oportunidades). Es la plataforma digital que brinda soporte informático al sistema de protección social y que articula todos los datos provenientes de municipalidades y entidades públicas en el Registro de Información Social (RIS). Ello facilita la interoperabilidad para intercambiar información, pues el SIIS no solo brinda soporte informático al sistema de protección social, sino que además es utilizado a distintos niveles y por diversas entidades públicas (Covarrubias, Irarrázaval y Morandé, 2011). A su vez, el RIS contiene datos de personas y familias que son o podrían ser beneficiarios de las prestaciones y programas públicos, de los beneficios y montos que obtienen de ellos, de las características que los hacen elegibles para participar de los beneficios sociales y de sus condiciones socioeconómicas. La información contenida en el RIS es entregada por las municipalidades, así como por entidades públicas o privadas que administran prestaciones sociales creadas por ley. Los datos del RIS están disponibles para que estos mismos actores los utilicen y, cuando corresponde, puedan administrar de mejor manera los programas a su cargo, siempre respetando el derecho a la privacidad de los ciudadanos (Ley núm. 19949, 2004; Ley núm. 20530, 2011).

El SIIS también se compone del Registro Social de Hogares (RSH) y otros registros adicionales (como la Ficha Básica de Emergencia), y gestiona algunos subsistemas sociales como Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades, así como plataformas con datos estadísticos sobre personas y sus características (Van Hemelryck, 2021).

Para identificar y elegir a los usuarios de las prestaciones sociales de acuerdo con los criterios socioeconómicos de los hogares, a través de los años se ha contado con varios instrumentos específicos. Primero, en 1980 se creó la ficha CAS, que entre 1990 y 2007 se reformuló como CAS2 y más adelante como ficha de protección social. Desde 2016 se cuenta con el Registro Social de Hogares (RSH), que almacena información de fuentes primarias (autorreporte) que se integra y actualiza regularmente con fuentes secundarias (datos administrativos del Estado) y tiene un conjunto de indicadores que miden el bienestar de los hogares (Van Hemelryck, 2021). Esta información sirve para seleccionar a los participantes, diseñar y rediseñar los programas sociales, implementar y monitorear las prestaciones sociales, y evaluar sus resultados (Ministerio de Desarrollo Social/Banco Mundial, 2018). Además, la información contenida en el RSH permite construir la calificación socioeconómica, mediante la cual los hogares se ordenan en siete tramos. El primero incluye el 40% de los hogares de menores ingresos, mientras que el último incluye el tramo del 91% al 100% que abarca a los hogares de mayores ingresos (Berner y Van Hemelryck, 2020).

La implementación del SIIS se vio motivada por diversos factores, entre ellos la necesidad de brindar flexibilidad para que los encargados de diseñar y ejecutar programas sociales desarrollen sus propios instrumentos de focalización y, de esa forma, se pueda identificar mejor a los posibles participantes. Esto es atractivo para las entidades públicas que funcionan en el marco del SIIS y utilizan sus datos. Además, existe un incentivo para que las personas y los hogares se registren, y para que los mismos programas soliciten a sus destinatarios inscribirse en el RSH para poder postular a ellos, lo que permite ampliar la cobertura (Van Hemelryck, 2021). La implementación del SIIS también se vio favorecida por los avances tecnológicos y una decisión política de cambiar de un enfoque desde la demanda a uno desde la oferta, en materia de registros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de H. Berner y T. van Hemelryck, "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/140), Santiago, CEPAL, 2020; F. Covarrubias, I. Irarrázaval y M. A. Morandé, "Sistema Integrado de Información Social: Chile", *Sistemas integrados de información social: su rol en la protección social*, V. Azevedo, C. Bouillon e I. Irarrázaval (eds.), Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas, 2011; Chile, *Ley 19.949: establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario*, 2004 [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=226081>; Chile, *Ley 20530: crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y modifica cuerpos legales que indica*, 2011 [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1030861&idVersion=2022-06-13>; Ministerio de Desarrollo Social/Banco Mundial, Registro Social de Hogares, 2018 [en línea] https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH_paper_2.pdf; T. van Hemelryck, "Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios", *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*, S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) (LC/TS.2021/157), Santiago, CEPAL, 2021.

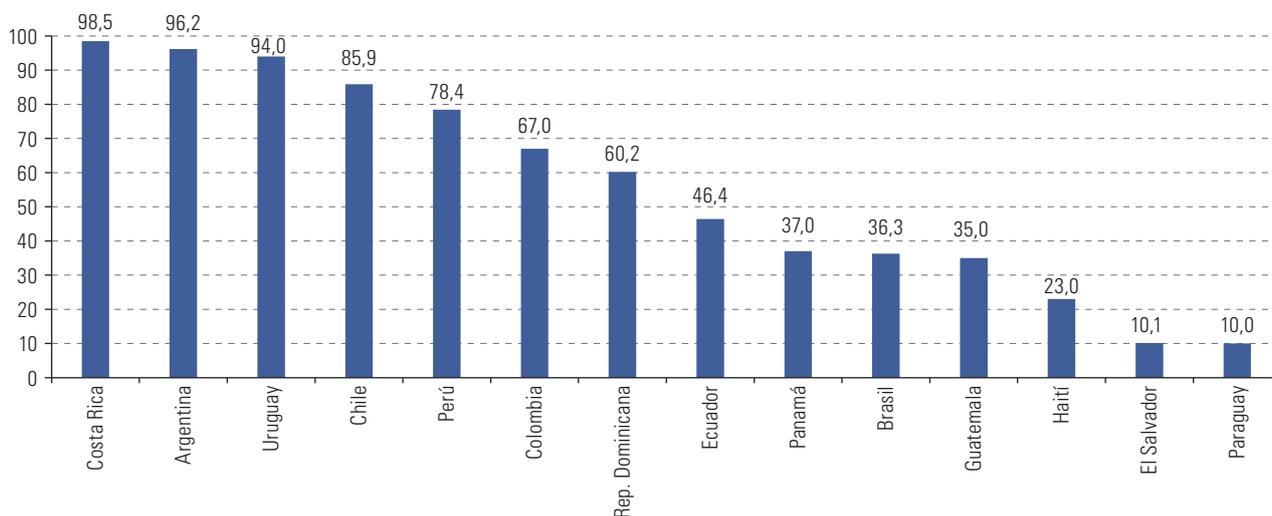
Con una mirada centrada solo en la cobertura de los registros de destinatarios también puede clasificarse a los países en tres grupos. En el primero se incluyen, en orden decreciente, los países con mejor nivel de cobertura (por encima del 75%): Costa Rica, Argentina, Uruguay, Chile y Perú. A continuación, se ubican Colombia, la República Dominicana, el Ecuador, Panamá, el Brasil y Guatemala, donde se cubre a entre uno y dos tercios de la población. Por último, Haití, El Salvador y el Paraguay tienen la cobertura más baja, inferior a un cuarto de la población nacional (véase el gráfico I.11).

Gráfico I.11

América Latina (14 países): población nacional cubierta por el registro de destinatarios,

2023 o último año disponible

(En porcentajes)



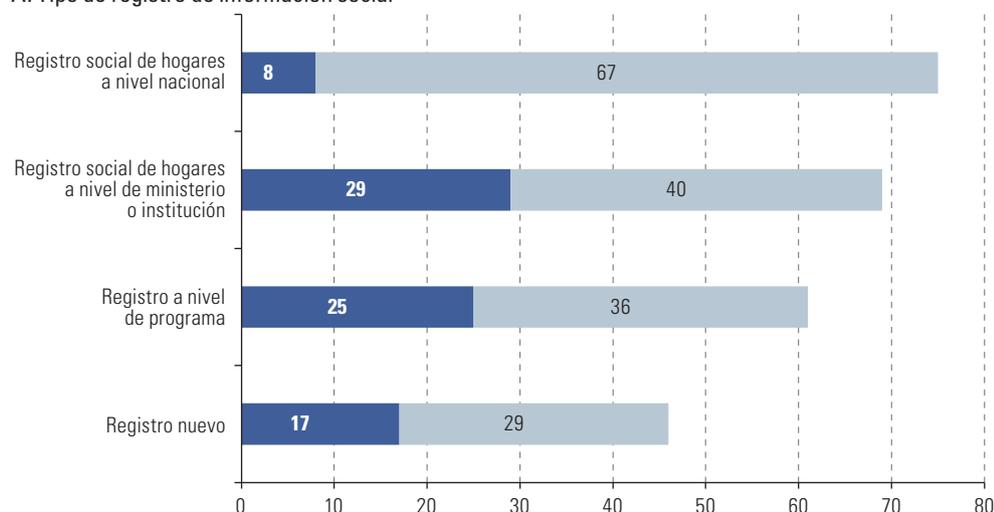
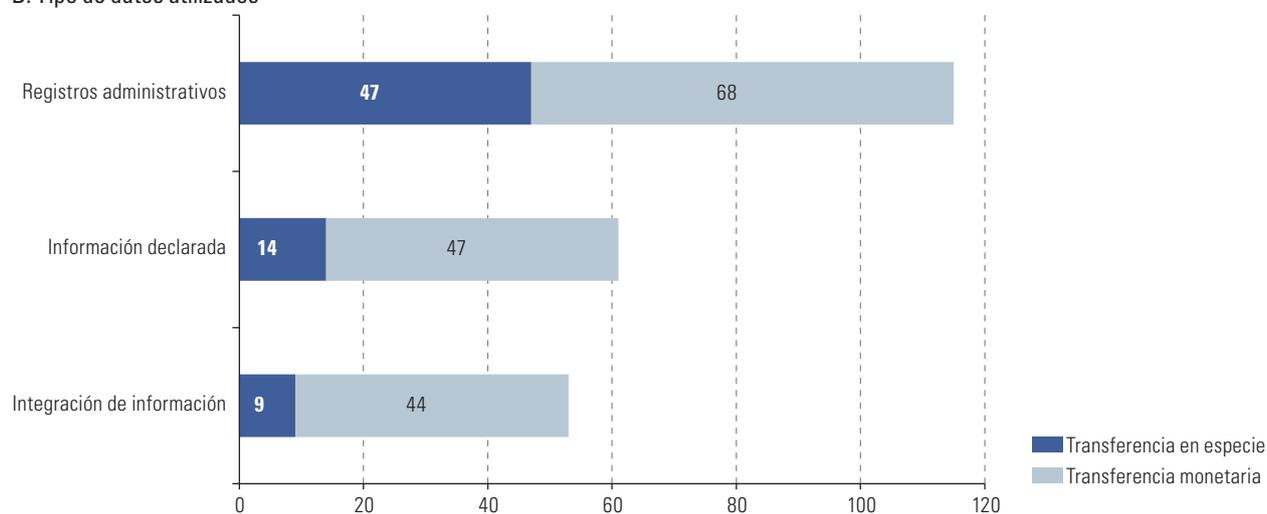
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

La importancia de los registros de información social se reafirmó en la pandemia de COVID-19. Los países de la región implementaron diversas medidas de emergencia para paliar los impactos de la pandemia en los sectores más vulnerables de la población, en la forma de transferencias monetarias y en especie. Sin los registros de información, no habría sido posible identificar a la población vulnerable y establecer a los destinatarios de estas prestaciones. Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, en América Latina y el Caribe se utilizaron registros a nivel nacional para implementar 75 medidas, registros a nivel de ministerio para ejecutar 69 medidas, registros a nivel de programas existentes con anterioridad a la pandemia para implementar 61 medidas y nuevos registros para generar 46 medidas. Además del tipo de registros, también hubo variedad en cuanto al tipo de información utilizada. Principalmente se emplearon datos administrativos (115 medidas), información declarada por las personas (61 medidas) y la integración de información proveniente de distintas fuentes que, al cruzarse, proporciona nuevos datos (53 medidas) (Atuesta y Van Hemelryck, 2022) (véase el gráfico I.12).

Si bien es importante considerar los desafíos que se presentan en cuanto a la calidad, cobertura e interoperabilidad cuando se integran datos administrativos de diversas fuentes, la pandemia de COVID-19 también demostró que los datos administrativos son clave para obtener información relevante al momento de formular medidas. Asimismo, durante la pandemia se puso de manifiesto el creciente rol que pueden desempeñar los grandes datos (*big data*) en el diseño de las políticas sociales, como quedó demostrado para los flujos de movilidad. El uso de grandes conjuntos de datos puede proporcionar información detallada y actualizada sobre las necesidades de la población vulnerable y las brechas en la prestación de servicios sociales, ofreciendo así nuevas oportunidades para mejorar la capacidad de respuesta de la política social, en escenarios tanto de normalidad como de emergencia, con la ventaja de que su recopilación desde diversas fuentes y análisis puede ser rápida, muchas veces en tiempo real. Entre los desafíos se encuentran la adecuada articulación con el resto de los registros para disponer de un sistema integrado de información y el respeto de la protección de la privacidad y el uso responsable de los datos (Naciones Unidas, 2021).

Gráfico I.12

América Latina y el Caribe (30 países)^a: número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de registro de información social y tipo de datos utilizados, marzo de 2020 a 31 de octubre de 2021

A. Tipo de registro de información social**B. Tipo de datos utilizados**

Fuente: B. Atuesta y T. van Hemelryck, "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Nota: Las categorías de los subgráficos A y B no son excluyentes, ya que una medida podría utilizar información de registros sociales y de nuevos registros al mismo tiempo. También es posible que una misma medida utilice registros administrativos y datos declarados por las personas. En la identificación del tipo de registro de información social utilizado, 114 medidas no tenían información, mientras que en el caso del tipo de datos utilizados fueron 120 las prestaciones para las que no se contaba con suficientes detalles para poder clasificarlos.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Acentuado por la necesidad de identificar a la población vulnerable durante la pandemia, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) también se destaca como un elemento fundamental para complementar el desarrollo de los sistemas y registros de información social. Para implementar las medidas de mitigación, los países de la región incorporaron las tecnologías, especialmente a la hora de comunicar a la población sobre las prestaciones disponibles y la entrega de bienes o servicios asociados a ellas, utilizando aplicaciones móviles y plataformas en Internet, así como formularios en línea para postular a

distintas prestaciones (Berner y Van Hemelryck, 2020). Sin embargo, es importante tener en cuenta que el uso de tecnologías también plantea desafíos de acceso que se cruzan con las desigualdades socioeconómicas de la población (CEPAL, 2020; Martínez, Palma y Velázquez, 2020).

2. Los sistemas de información y el apoyo al monitoreo y la evaluación en la toma de decisiones de la política social

Los sistemas de información social son una herramienta para mejorar el monitoreo y la evaluación de la política social, dos componentes clave para la toma de decisiones (véase el recuadro I.4), dado que en tanto se cuente con más información sobre la realidad social de la población en general, y de los destinatarios de los bienes y servicios de la política social en particular, más integrales y confiables serán los análisis de sus resultados y la atribución de los factores que intervienen en estos. Más aún, los sistemas de información realmente integrales no solo han de contener datos y registros demográficos y socioeconómicos de la población, sino que deben incluir e interactuar con la información de la oferta programática. Así, más que una cuestión técnica o burocrática, la gestión integrada de la información tiene un papel central en el diseño, implementación y evaluación de un sistema de protección social universal y sensible a las diferencias (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015; Martínez, 2015; CEPAL, 2021).

Recuadro I.4

Monitoreo y evaluación: componentes clave para la toma de decisiones

La evaluación es un marco de referencia para la formulación de un proyecto, programa o política, que permite estimar y medir el impacto del instrumento en cuestión en la población objetivo, así como los costos que conlleva, para decidir sobre su implementación, continuidad o adaptación. El monitoreo, en cambio, es un examen continuo, que se realiza durante la implementación de los procesos, en que se analiza la productividad y calidad, así como los tiempos y costos, de la política social (Martínez, 2015). Ambos se complementan, pues el monitoreo proporciona indicadores que después permiten, al momento de la evaluación, llegar a conclusiones que contribuyan a mejorar el proyecto o programa. Para ello es muy importante contar con sistemas de información para la gestión que incluyan información de ambos componentes (monitoreo y evaluación), que son clave tanto para la toma de decisiones como para la generación de nuevos conocimientos (Martínez, 2015).

El objetivo de la evaluación es reducir la probabilidad de errores en un programa o proyecto, de modo de maximizar el impacto y minimizar los costos. Un beneficio de ello es que otorga legitimidad técnica a la política social, pues la evaluación brinda sustento a los pactos sociales que buscan establecer sistemas de protección social. Además, representa un avance en términos de transparencia y fortalece la institucionalidad, pues permite observar los factores que deben mejorarse y medir el efecto de los cambios implementados a programas y proyectos. La evaluación puede realizarse *ex ante*, junto con la formulación, para estimar costos e impactos (ya sean positivos o negativos) y determinar si el proyecto es viable, o *ex post*, ya sea durante la operación del programa para determinar si este debe continuar o una vez que ha concluido para decidir si conviene realizar otros programas similares (Martínez, 2015).

Por monitoreo se entiende dar seguimiento a los procesos de implementación de la política en sus distintos niveles. El monitoreo está orientado a analizar la eficacia y eficiencia de los procesos, identificando posibles "desvíos" respecto de lo programado (Cohen y Martínez, 2004). El foco del análisis se pone en el control físico y financiero, es decir, del cumplimiento de las actividades establecidas y de la ejecución de los recursos disponibles. Las actividades de monitoreo deben programarse, lógicamente, durante la etapa de formulación, a fin de minimizar las dificultades que puedan surgir y maximizar la utilidad del seguimiento. No obstante, durante la operación y ejecución del programa o proyecto se pueden realizar cambios a las actividades de monitoreo, pues la programación de estas actividades no puede ser algo rígido, sino que debe ser flexible y adaptarse a posibles contingencias que surjan durante la implementación (Martínez, 2015).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Cohen y R. Martínez, *Manual: formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, Santiago, CEPAL, 2004 [en línea] https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/242/Manual_dds_200408.pdf; R. Martínez, "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, CEPAL, 2015.

A partir de un análisis de las estructuras organizacionales de los ministerios de desarrollo social de la región, en 14 países se identifica la presencia del monitoreo y la evaluación como una unidad o departamento. De estos países, 12 cuentan con entidades dedicadas tanto a la evaluación como al monitoreo en los ministerios de desarrollo social. Las excepciones son Costa Rica (solo evaluación) y Suriname (solo monitoreo). Cabe mencionar que este análisis ha sido realizado conforme la disponibilidad de información oficial por parte de los países (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

América Latina y el Caribe (14 países): entidades a cargo del monitoreo y la evaluación de acuerdo con los organigramas de los ministerios de desarrollo social, 2023

| | Ministerio de Desarrollo Social o entidad equivalente | Evaluación | Monitoreo |
|----------------------|---|---|---|
| Argentina | Ministerio de Desarrollo Social | Dirección Nacional de Seguimiento de la Gestión; Dirección de Gestión de Información Social | |
| Brasil | Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre | Departamento de Seguimiento y Evaluación | |
| Chile | Ministerio de Desarrollo Social y Familia | Subsecretaría de Evaluación Social | |
| Colombia | Departamento Administrativo para la Prosperidad Social | Subdirección General de Programas y Proyectos | |
| Costa Rica | Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) | Unidad de Investigación, Planificación y Evaluación | ... |
| Ecuador | Ministerio de Inclusión Económica y Social | Dirección de Seguimiento y Evaluación | |
| El Salvador | Despacho Comisionada Presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno | Coordinación de planificación estratégica, seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas intersectoriales | |
| Guatemala | Ministerio de Desarrollo Social | Dirección de Monitoreo y Evaluación | |
| Honduras | Secretaría de Desarrollo Social | Dirección de Seguimiento y Evaluación | |
| | | Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión | |
| México | Secretaría de Bienestar | Unidad de Planeación y Evaluación de Programas para el Desarrollo | |
| Perú | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social | Dirección General de Seguimiento y Evaluación | |
| República Dominicana | Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales | Coordinación de Evaluación de Programas Sociales | Coordinación de Planificación y Monitoreo |
| Suriname | Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda | ... | Oficina de Investigación, Planificación y Monitoreo |
| Trinidad y Tabago | Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia | Unidad de Monitoreo y Evaluación | |

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

Al considerar la estructura organizacional, es importante destacar que exista una articulación entre el monitoreo y la evaluación, pues ambas fases se alimentan mutuamente y permiten alcanzar mejores resultados en términos de eficiencia y asignación de recursos. A su vez, para contar con información más confiable, eficiente y oportuna, es importante avanzar en la integración e interoperabilidad de las entidades y los sistemas a cargo del monitoreo y la evaluación con otras entidades. En esto, hay que considerar la diferencia entre evaluar proyectos o programas (lo micro) y evaluar políticas (lo macro).

En el sistema de monitoreo y evaluación también puede influir la autonomía de las entidades que lo ejecutan. Ello varía de un país a otro. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México es un ejemplo de un organismo autónomo con amplias competencias en materia de evaluación de políticas y programas (véase el recuadro I.5), y que puede incluir no solo a instituciones públicas, sino a otros actores, como el sector académico, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos y asociaciones gremiales. Aunque las diferencias de enfoques y prioridades se traduzcan en una estructura organizacional diferente, es importante reconocer que el monitoreo y la evaluación desempeñan un papel fundamental en el logro de un desarrollo social inclusivo y sostenible.

Recuadro I.5**La evaluación de la política de desarrollo social desde un ente autónomo: el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México**

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue creado en 2004 por la Ley General de Desarrollo Social. Es un organismo autónomo, cuyos objetivos principales son dos: i) normar y coordinar la evaluación de políticas y programas públicos en el área de desarrollo social y ii) establecer lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza. Ello tiene un impacto en la planificación del desarrollo social, que abarca una extensa serie de programas: programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social, y el Plan Nacional de Desarrollo (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

La autonomía del CONEVAL es esencial para asegurar la objetividad, imparcialidad y rigurosidad en la medición y evaluación de la política de desarrollo social en México. Debería permitir operar sin influencias políticas y contar con la capacidad de generar análisis imparciales. Ello se reflejaría, entre otras cosas, en su credibilidad y confianza, evaluaciones objetivas, capacidad de proporcionar recomendaciones basadas en evidencia y transparencia y rendición de cuentas.

Al emitir los lineamientos de evaluación que las entidades que participan en la política social deben cumplir, el CONEVAL contribuye a la coherencia de las políticas, evitando duplicidades de esfuerzos y recursos, y maximizando los resultados. Para cumplir con esta función, el CONEVAL utiliza los datos generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para un conjunto de indicadores relacionados con ingreso, educación, salud, vivienda, alimentación y seguridad social, entre otros. Además, el CONEVAL mide la pobreza con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa, y cada cinco años a nivel municipal (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

Otra función de gran relevancia del CONEVAL es la aprobación de los indicadores de resultados, gestión y servicios para los programas sociales a cargo de las dependencias y entidades del gobierno federal. Esto es fundamental porque, sin esa aprobación, estas instituciones no pueden celebrar convenios de coordinación entre ellas, que son instrumentos promovidos por la Secretaría de Bienestar para facilitar la convergencia de políticas, programas y proyectos de desarrollo social (Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, 2006).

Para cumplir sus objetivos y metas, el CONEVAL cuenta con un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social que les da seguimiento. A los efectos del monitoreo, existe una Matriz de Indicadores para Resultados, que incluye 27 indicadores que miden el cumplimiento de los objetivos. Además, al ser un organismo de gobierno, el propio CONEVAL es objeto de evaluaciones externas con las que se busca mejorar su desempeño e identificar los avances en cuanto al alcance de sus metas (CONEVAL, 2023).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>; "Planeación y Sistema de Monitoreo y Evaluación del CONEVAL" [en línea] https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Planeacion_sistema_monitoreo.aspx; T. Escotto Quesada, "Mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas sociales", *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), Santiago, CEPAL, 2021; México, "Ley General de Desarrollo Social", 2004 [en línea] https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Desarrollo_Social.pdf; México, "Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social", 2006 [en línea] <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/normateca/2347.pdf>.

D. Dimensión financiera: la gestión sostenible y la sostenibilidad financiera de la protección social

1. El gasto público en el sistema de protección social contributiva y no contributiva

La evolución del gasto social ilustra la magnitud de los desafíos que enfrenta la región para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible (CEPAL, 2022a). El actual contexto de crisis en cascada a nivel mundial y regional, con efectos económicos, sociales y medioambientales, genera presiones sobre la política fiscal para responder con medidas sostenibles, inclusivas y suficientes, que permitan no solo aliviar el impacto de la crisis, sino también retomar la senda hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (CEPAL, 2023a).

Es importante contar con una disponibilidad suficiente de datos para hacer un seguimiento y análisis del financiamiento y sus fuentes, ya sea que provengan del exterior (deuda externa o donaciones), de reservas o de la movilización de recursos internos (reasignaciones), de forma de incorporar al análisis los desafíos que implican los factores exógenos de la economía mundial.

En esta sección se presenta un panorama de la dimensión financiera a la luz de los datos disponibles para analizar la política pública social desde un punto de vista financiero, específicamente la gestión de recursos de los ministerios de desarrollo social e instituciones equivalentes. Para ello, se utilizan las estadísticas fiscales agregadas, la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe⁹ y el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), disponible para 14 países de la región.

a) El análisis del gasto público social y el gasto de los ministerios de desarrollo social

Las cifras publicadas en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* muestran que en 2021 el gasto social del gobierno central alcanzó, en promedio, un 13% del PIB en América Latina (un 15,3% del PIB en América del Sur y un 10,5% del PIB en Centroamérica, México y la República Dominicana) y un 14,1% del PIB en el Caribe¹⁰. Al contrastarlo con el tamaño poblacional de cada país, el gasto promedio per cápita, en dólares a precios constantes de 2018, fue de 1.160 dólares en América Latina (1.529 dólares en América del Sur y 745 dólares en Centroamérica, México y la República Dominicana) y de 2.140 dólares en el Caribe (CEPAL, 2022a).

En respuesta a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, el gasto público social alcanzó el nivel más alto en 2020 como porcentaje del PIB (CEPAL, 2022b) y aunque retrocedió en 2021 se mantuvo superior al gasto realizado en 2019 (CEPAL, 2022a). Este aumento de recursos en 2020 se destinó a las funciones¹¹ de protección social, con un alza del 1,7% del PIB en América Latina y un 0,6% del PIB en el Caribe (principalmente por las transferencias de emergencia), y en salud, con un aumento del 0,4% del PIB en América Latina y un 0,9% del PIB en el Caribe.

La tendencia histórica muestra que las funciones de protección social, educación y salud son las de mayor volumen de gasto público. La función de protección social alcanzó los mayores niveles en el presente siglo en respuesta de la pandemia de COVID-19 en 2020 y 2021, con cifras del 5,3% del PIB en América Latina (un 7,7% del PIB en América del Sur y un 2,5% en Centroamérica, México y la República Dominicana) y el 3,6% en el Caribe. A su vez, el monto promedio de la protección social en América Latina en dólares per cápita a precios constantes de 2018 fue de 566 dólares en 2021 (885 dólares en América del Sur y 202 dólares en Centroamérica, México y la República Dominicana) y 608 dólares en el Caribe. De acuerdo con los datos preliminares para 2022, se estima que el gasto habría continuado una tendencia a la baja. El gasto total del gobierno central para 2022 se contrajo (21,9% del PIB en 2022) respecto de 2021 (23,3% del PIB) (CEPAL, 2023c).

A modo de comparación, la situación de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 2021, según la Clasificación de las Funciones del Gobierno, muestra un gasto social promedio con cobertura de gobierno general del 32,5% del PIB¹², y la función con mayor gasto es la protección social, con un 17,1% del PIB.

⁹ Véase información sobre programas de transferencias condicionadas, pensiones sociales y programas de inclusión laboral y productiva [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

¹⁰ Valor correspondiente a cinco países para los que se dispone de datos: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

¹¹ Se utiliza el clasificador funcional. Las funciones sociales son: i) protección del medio ambiente, ii) vivienda y servicios comunitarios, iii) salud, iv) recreación, cultura y religión, v) educación y vi) protección social.

¹² Los 30 países que conforman el promedio son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Reino de los Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

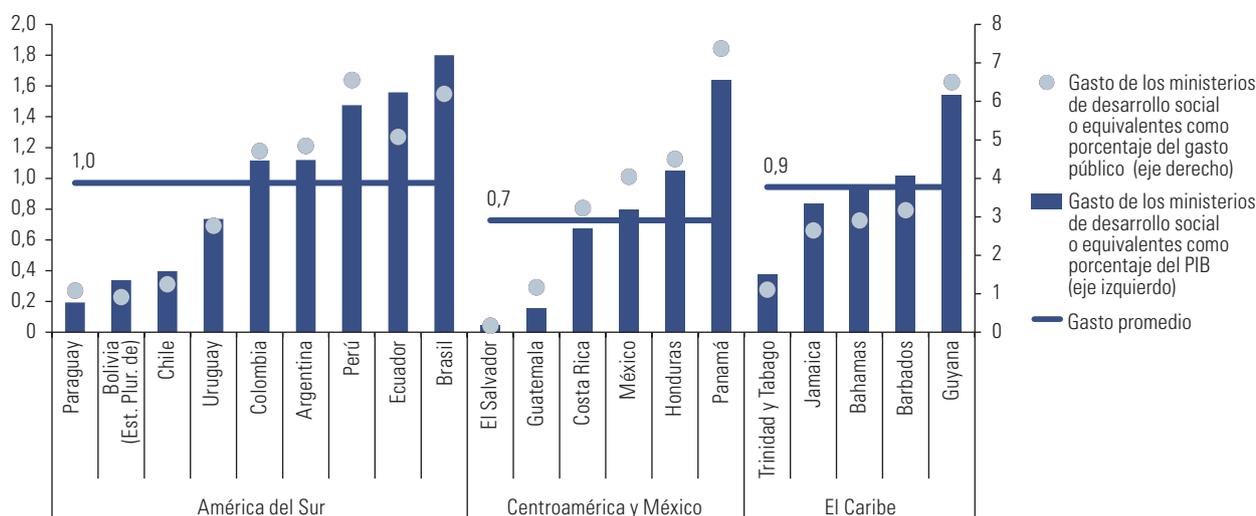
El crecimiento real del gasto¹³ en la función de protección social alcanzó tasas del 48,1% en 2020 y el 1,8% en 2021 en América Latina (30,6% y un 3,5% en América del Sur, 67,9% y -0,6% en Centroamérica, México y la República Dominicana) y del 30,3% y el 30,4% en el Caribe, respectivamente. Este importante nivel de crecimiento marca un precedente a la hora de evaluar la capacidad que tienen los ministerios de desarrollo social para gestionar y ejecutar mayores niveles de recursos financieros.

Si bien el gasto en protección social en la región se destina principalmente a financiar los sistemas de pensiones, también se destina a programas de inclusión laboral y seguros desempleo, transferencias no contributivas y subsidios. En este contexto, los ministerios de desarrollo social en los países de la región, en concordancia con sus compromisos de gestión, se enfocan sobre todo en la política de protección social no contributiva y de apoyo a la inclusión social y laboral, lo que se refleja en su estructura de gasto, particularmente en el objetivo de erradicar la pobreza¹⁴ y así dar cuenta del ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo). En el gráfico I.13 se muestra el gasto público de los ministerios de desarrollo social o institución equivalente dedicada al desarrollo social¹⁵, que entre los 20 países de América Latina y el Caribe alcanzó, en promedio, el 0,9% del PIB en 2021. Esto equivale a un 3,5% del gasto público total en 2021 y un 7% del gasto público social en ese mismo año¹⁶.

Gráfico I.13

América Latina y el Caribe (20 países): gasto del gobierno central de los ministerios de desarrollo social o equivalentes, por país y subregión, 2021

(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



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

Nota: Las cifras de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá corresponden a 2020. Los datos de gasto público provienen de la Clasificación de las Funciones del Gobierno como referencia de la magnitud de recursos de los ministerios de desarrollo social o instituciones equivalentes.

¹³ En dólares de 2018.

¹⁴ Sobre la base del portal de Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de la CEPAL (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim23.php>).

¹⁵ En algunos países, la inversión de los Fondos de Inversión Social (FIS), que concentran una parte importante de los recursos financieros para implementar acciones como transferencias no contributivas o programas sociales, forma parte del gasto del Ministerio de Desarrollo Social. Esto ocurre en Chile con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en Guatemala con el Fondo de Desarrollo Social y en el Perú con el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). En otros, en cambio, se establecen partidas contables independientes, como ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de) con el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, en El Salvador con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y en Honduras con el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

¹⁶ Es importante considerar que hay diferencias en el método de recolección de estos datos. Si bien ambos corresponden a Estadísticas de Finanzas Públicas, uno refiere a clasificación institucional de los ministerios de desarrollo social y el otro refiere al gasto público social y total de la clasificación de las funciones.

b) Estimación del gasto público en programas de transferencias públicas no contributivas

A la luz de la información disponible en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL¹⁷, sobre programas de transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivas¹⁸, la evolución del gasto en programas de transferencias condicionadas en 21 países de América Latina y el Caribe se incrementó sostenidamente desde 2000 hasta 2013, cuando alcanzó su máximo nivel (en promedio un 0,3% del PIB). Después de la reducción experimentada en los años siguientes, el gasto en esos programas fue parte de los esfuerzos de los países para enfrentar los efectos de la pandemia, y llegó a un valor promedio del 0,27% del PIB en 2020 y al 0,26% del PIB en 2021, año en que la Argentina y el Ecuador presentaron los mayores niveles de inversión, con un monto equivalente al 0,52% del PIB y el 1,02% del PIB, respectivamente. Al considerar el período 2019-2021, el Ecuador y México muestran los mayores aumentos en la inversión en programas de transferencias condicionadas, de 0,4 y 0,2 puntos porcentuales, respectivamente.

En términos de cobertura, la proporción de la población que pertenece a hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas se ha mantenido desde 2009 por sobre el 20%. Entre 2019 y 2021, esta cobertura se elevó del 21,9% al 25,9%. Los países con mayor cobertura en 2021 son Bolivia (Estado Plurinacional de) (57%), México (49%) y la República Dominicana (34%)¹⁹. Cabe señalar que los países con mayor aumento de cobertura entre 2019 y 2021 fueron el Ecuador (11 puntos porcentuales) y México (15 puntos porcentuales).

Los niveles de cobertura y gasto de las pensiones no contributivas han aumentado considerablemente de 2000 a la fecha. A inicios de este siglo, la cobertura de estos programas alcanzaba un 3,4% de la población de 65 años y más, con un nivel de inversión promedio del 0,23% del PIB en 25 países de América Latina y el Caribe. En 2021, se llegó a una cobertura del 26,6% de la población de 65 años y más, con una inversión promedio del 0,48% del PIB. La ampliación casi universal de estas pensiones en México, que se suma a la experimentada en años previos por el Estado Plurinacional de Bolivia, así como el aumento de la cobertura en Chile y el Paraguay, han contribuido al incremento regional de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivas desde 2019 (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023). Entre 2019 y 2021, la inversión en estos programas aumentó más de 0,1 puntos porcentuales del PIB en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Guyana. Cabe destacar que los países con mayor nivel de gasto en estos programas en 2021, superior al 1,5% del PIB en cada caso, eran Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana y Trinidad y Tabago.

Las transferencias de emergencia para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 fueron la herramienta que concentró el mayor incremento del gasto en protección social, y alcanzaron su máximo estimado del 1,59% del PIB para América Latina y el Caribe entre junio y agosto de 2020 y su mínimo entre septiembre y diciembre de 2021, con un 0,70% del PIB. También se estimó que el gasto promedio por habitante para 30 países considerados de la región fue de 87,2 dólares entre enero y diciembre de 2021 (CEPAL, 2022b).

c) Estimación del gasto público según las encuestas de hogares

Como complemento de las estadísticas de gasto público descritas, basadas en datos administrativos, es posible estimar las transferencias públicas no contributivas que reciben los hogares, los ingresos de dichas transferencias y su impacto en la incidencia y la brecha de pobreza y pobreza extrema. Para ello se utilizan las encuestas de hogares disponibles para 14 países de América Latina, cuya información permite agrupar los ingresos de los sistemas de pensiones no contributivas²⁰, programas de transferencias condicionadas y otras

¹⁷ Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

¹⁸ Los programas de transferencias condicionadas (PTC) buscan reducir la pobreza y fortalecer las capacidades humanas de sus destinatarios. Las pensiones no contributivas son transferencias monetarias, dirigidas principalmente a las personas mayores o con discapacidad, que el Estado provee a quienes no han tenido un trabajo formal o no han realizado aportes contributivos (o en un nivel suficiente) a un sistema de pensiones durante su vida laboral.

¹⁹ Se consideran el Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy de Bolivia (Estado Plurinacional de), las Becas para el Bienestar Benito Juárez de México y el programa Supérate de la República Dominicana.

²⁰ Se consideran pensiones por vejez e invalidez.

transferencias públicas²¹. En general, estas últimas no incluyen descuentos ni transferencias de emergencia en respuesta a la pandemia de COVID-19.

Como se resume en el cuadro I.2, se estima que el total de transferencias públicas no contributivas recibidas por la población durante el segundo año de la pandemia (2021) alcanzó, en promedio, un 0,87% del PIB, lo que representa un 6,3% del gasto social del gobierno central y un 3,3% del gasto público total. Del total de transferencias, un 0,41% del PIB corresponde a pensiones no contributivas, un 0,26% del PIB corresponde a programas de transferencias condicionadas y un 0,21% del PIB corresponde a otras transferencias públicas. En contraste, en 2019, el total de transferencias fue de un 0,65% del PIB. Ese año las pensiones no contributivas también fueron las que concentraron la mayor cantidad de recursos, del orden de 0,34% del PIB, los programas de transferencias condicionadas se estimaron en un 0,2% del PIB y otras transferencias públicas ascendieron a un 0,1% del PIB.

Cuadro I.2

América Latina (14 países)^a: gasto promedio en transferencias públicas no contributivas percibidas por los hogares según tipo de transferencia, alrededor de 2019 y 2021
(En porcentajes del PIB)

| Año | Pensiones no contributivas | Programas de transferencias condicionadas | Otras transferencias públicas | Total de transferencias públicas |
|------|----------------------------|---|-------------------------------|----------------------------------|
| 2019 | 0,34 | 0,20 | 0,10 | 0,65 |
| 2021 | 0,41 | 0,26 | 0,21 | 0,87 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: En 2021, las cifras de Chile, El Salvador y México corresponden a 2020. En 2019, las cifras de Chile corresponden a 2017 y las cifras de Colombia y México corresponden a 2018.

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El destino de estas transferencias puede clasificarse por tipo de población (véase el cuadro I.3). En 2021, las personas en situación de pobreza extrema habrían percibido un 19,8% del total (0,17% del PIB) y las personas en situación de pobreza habrían recibido un 23,6% del total (0,21% del PIB). Es decir, un 43,4% del total de las transferencias (0,38% del PIB) habría llegado a personas pertenecientes a hogares en los que el ingreso per cápita es inferior al valor de una línea de pobreza y un 56,5% se habría destinado a hogares con ingresos superiores a una línea de pobreza.

Cuadro I.3

América Latina (14 países)^a: participación promedio en las transferencias públicas no contributivas percibidas por los hogares según tipo de población, alrededor de 2021
(En porcentajes)

| Población | Transferencias que no logran superar la línea de pobreza | Transferencias que logran superar la línea de pobreza | | Transferencias sobre la línea de pobreza | Total |
|----------------------------|--|---|---------|--|-------|
| | | Pobreza extrema | Pobreza | | |
| Pobreza extrema | 6,5 | 8,8 | 5,5 | - | 19,8 |
| Pobreza | 10,8 | - | 13,6 | - | 23,6 |
| No en situación de pobreza | - | - | - | 56,5 | 56,5 |
| Total | 17,3 | 8,8 | 18,3 | 56,5 | 100,0 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Las cifras de alrededor de 2021 para Chile, El Salvador y México corresponden a 2020.

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

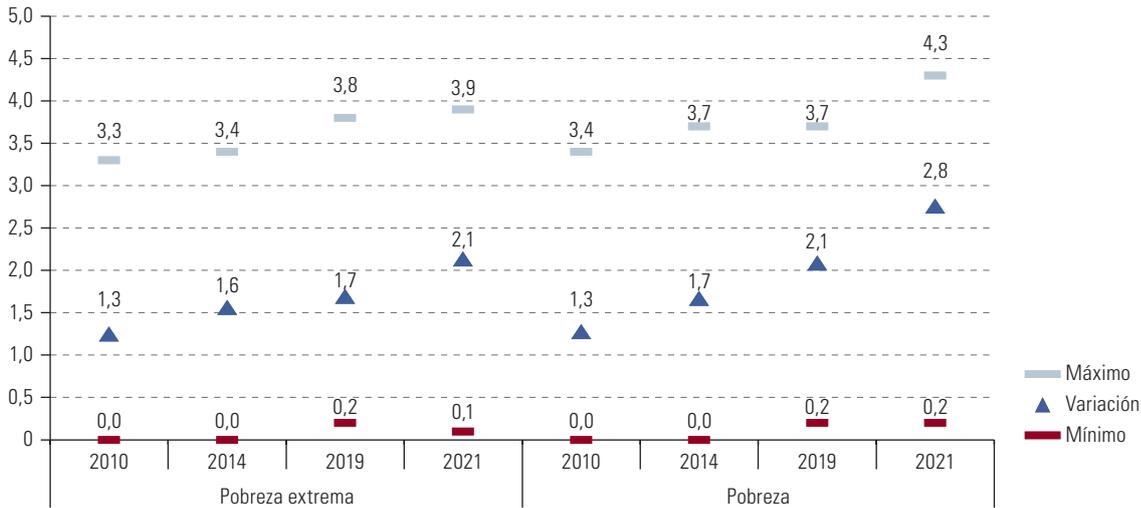
²¹ Se incluyen subsidios a bienes y servicios básicos (alimentación, agua, electricidad, gas y otros), becas y otras transferencias sociales y del Estado.

Al medir la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, antes y después de transferencias públicas no contributivas, en 2021 se observa una reducción promedio de 2,8 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza y de 2,1 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza extrema (véase el gráfico I.14A).

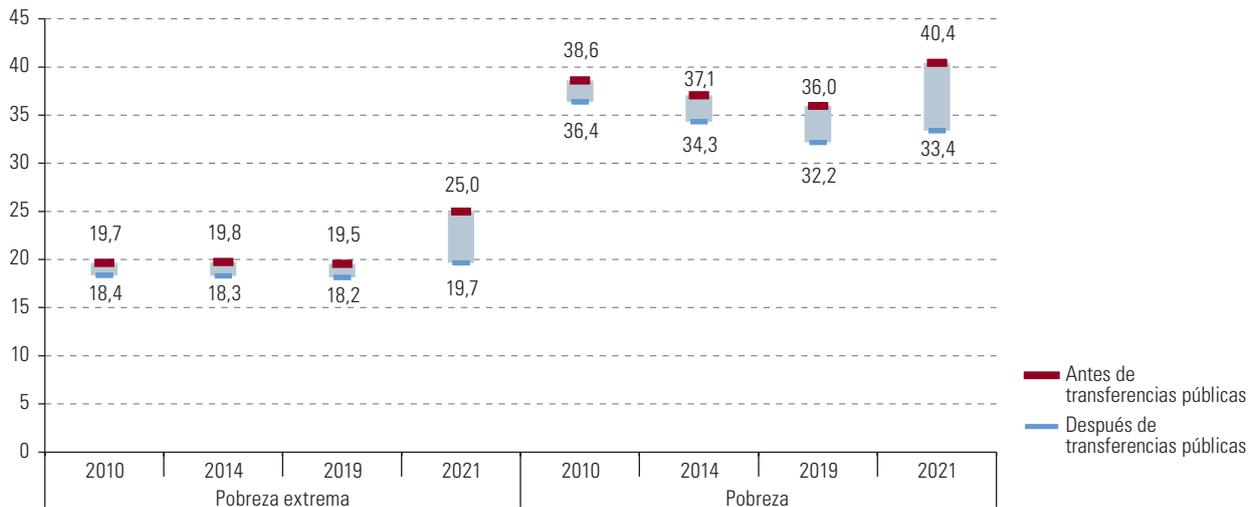
Gráfico I.14

América Latina (14 países)^a: incidencia de la pobreza y la pobreza extrema y brecha del ingreso promedio de los hogares para alcanzar la línea de pobreza y pobreza extrema antes y después de transferencias públicas no contributivas, 2010-2021

A. Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema antes y después de transferencias públicas
(En porcentajes de la población)



B. Brecha del ingreso promedio de los hogares para alcanzar la línea de pobreza y pobreza extrema^b
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Para las consideraciones del cálculo de la brecha, las líneas (de pobreza extrema y pobreza) representan el 100%.

A su vez, los datos disponibles permiten estimar las brechas del ingreso promedio entre las personas que permanecieron en situación de pobreza y pobreza extrema, esto es, cuánto le falta a cada persona para que su ingreso alcance el mismo valor de la línea respectiva. En los 12 años analizados, el mayor cambio en este indicador se dio en 2021, cuando hubo una reducción de la brecha de ingresos después de las transferencias

públicas no contributivas para alcanzar dicho umbral, que se estima alcanzó a 7 y 5,3 puntos porcentuales en pobreza y pobreza extrema, respectivamente, ambos valores muy por encima de los registrados en años precedentes (véase el gráfico I.14B).

En términos de PIB, la reducción observada de la brecha de pobreza ha implicado una movilización de recursos equivalentes al 0,23% del PIB y al 0,1% del PIB en la brecha de pobreza extrema. Así, si se pudiera entregar a cada persona el monto exacto para que su ingreso alcance el mismo valor de la línea de pobreza, sin considerar los costos administrativos asociados a dicha transferencia, se necesitaría transferir adicionalmente un monto equivalente, en promedio, al 1,53% del PIB para cumplir con esta meta, mientras que para alcanzar la línea de pobreza extrema se necesitaría transferir, en promedio, un total equivalente al 0,24% del PIB de los países. Por otra parte, alcanzar un ingreso mínimo per cápita equivalente a 1,4 líneas de pobreza²², significaría un requerimiento extra promedio del 3,7% del PIB (véase el cuadro I.4).

Cuadro I.4

América Latina (14 países): PIB per cápita, gasto público social per cápita del gobierno central y valorización de las brechas, alrededor de 2021

(En PPA per cápita, dólares per cápita a precios constantes de 2018 y porcentajes del PIB)

| | PIB (En PPA per cápita) | PIB per cápita (En dólares a precios constantes de 2018) | Gasto público social per cápita (En dólares a precios constantes de 2018) | Brecha (En porcentajes del PIB) | | |
|--|-------------------------------|--|--|------------------------------------|------------|-----------------------------|
| | | | | De pobreza extrema | De pobreza | De 1,4 líneas de pobreza |
| Grupo 1 (Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) | 24 014 | 15 371 | 2 462 | 0,1 | 0,5 | 1,4 |
| Grupo 2 (Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) | 16 546 | 8 547 | 1 052 | 0,2 | 1,3 | 3,5 |
| Grupo 3 (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y El Salvador) | 10 409 | 4 977 | 682 | 0,5 | 2,8 | 7,1 |
| Promedio de 14 países | 16 926 | 9 476 | 1 349 | 0,24 | 1,53 | 3,70 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Para Chile, El Salvador y México, los datos corresponden a 2020.

En virtud de la alta heterogeneidad que caracteriza a América Latina, el cierre de brechas implica un desafío distinto en cada país. Así, al agrupar los países según el nivel de ingreso nacional per cápita, el tamaño de las brechas indicadas y el nivel de gasto público social, es posible estimar lo que significa para cada país dar cuenta de estas brechas.

La estimación presentada permite diseñar una estrategia de aumento progresivo del gasto público en transferencias no contributivas (no incluye costos administrativos) para que los hogares puedan alcanzar la línea de pobreza extrema, la línea de pobreza y 1,4 líneas de pobreza. Con un incremento anual promedio del 0,1% del PIB en transferencias de ingreso a hogares bajo la línea de pobreza extrema, todos los países del grupo 1 lograrían la meta de ingresos promedio equivalente a la línea de pobreza extrema en dos años. Los países del grupo 2 lograrían el mismo objetivo en tres años.

En cuatro años, todos los países del grupo 3 podrían lograr la misma meta de superar las brechas de pobreza extrema proveyendo transferencias de ingresos que representen un incremento promedio anual del 0,2% del PIB. En tanto, si los países del grupo 1 decidieran adoptar este mismo incremento del 0,2% del PIB en estos cuatro años podrían incluso lograr la meta de alcanzar la línea de pobreza.

Los antecedentes expuestos en esta sección son un elemento más para estimar la cantidad de recursos necesarios para poder abordar los desafíos de reducir la pobreza y la desigualdad en la región y, con ello, definir espacios de acuerdo en materia fiscal que permitan avanzar en la definición de metas y estrategias en cada país.

²² Los hogares con ingresos entre 1 y menos de 1,8 líneas de pobreza, identificados como estrato “bajo no pobre” se encuentran en situación de alta vulnerabilidad a la pobreza (CEPAL, 2019; Martínez y otros, 2022); 1,4 líneas de pobreza refiere a la población más susceptible de caer por debajo de la línea de pobreza.

2. Desafíos para avanzar en mayor calidad y suficiencia de la inversión de los ministerios de desarrollo social: hacia un estándar mínimo para una gestión sostenible del sistema de protección social

El panorama presentado sobre las características del gasto público social destinado al componente no contributivo de la protección social, que es gestionado por los ministerios de desarrollo social, con los montos, la distribución y las fuentes de datos disponibles, muestra, por una parte, los últimos avances en materia de recursos disponibles, y, por la otra, los desafíos que persisten para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, procurando cerrar las brechas de ingresos de los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema.

Un primer elemento para relevar es que persiste el desafío de mejorar las estadísticas disponibles sobre gasto social, en particular, al poner foco en la protección social no contributiva. Actualmente, los datos disponibles no logran cubrir a todos los países de la región y las fuentes solo permiten tener una lectura parcial de los montos y su distribución, con el riesgo de caer en una doble contabilidad o en una subcontabilidad. Por una parte, el gobierno central es la única cobertura institucional comparable entre los países y, si bien permite efectuar un primer análisis, como se desprende de lo indicado en las ediciones 2021 y 2022 del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, no permite incorporar toda la diversidad de situaciones existentes en los países de la región (CEPAL, 2022a y 2022b). Por otra parte, las clasificaciones económica, funcional e institucional que se disponen constituyen un avance significativo para los análisis de la política social de los ministerios de desarrollo social, pero resultan insuficientes para revelar la especificidad y riqueza contenida en los distintos programas a los que esta refiere. Contar con un sistema de información tipo cuenta satélite de la protección social, que permita disponer de cifras de gasto social consolidadas de los distintos niveles de gobierno (coberturas institucionales) y desagregadas según función, tipo de programa, fuente de financiamiento y entidad ejecutora permitiría robustecer la institucionalidad social y la toma de decisiones de la política social.

Los datos de gasto social permiten analizar y evaluar financieramente la política social. Sin embargo, la capacidad de estos análisis y su utilidad para planificar e implementar la política social mejoraría en caso de contar de manera extendida con herramientas como el presupuesto por resultados, la contabilidad por programas y la gestión por procesos vinculada a los sistemas de seguimiento y control de gestión en los países. Los desafíos de la sostenibilidad financiera de las iniciativas de gasto social realzan esta necesidad. En un contexto en que el gasto social aumentó significativamente en respuesta a la pandemia de COVID-19, es clave que los ministerios de desarrollo social e instituciones equivalentes evalúen la sostenibilidad de los procesos y las capacidades técnicas de los equipos para afrontar los desafíos de ejecución adecuada y gestión de un mayor volumen de recursos financieros.

En segundo lugar, la Sexta Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en 2023, finalizó con la aprobación del documento “Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los Gobiernos reunidos en la Sexta Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible” (CEPAL, 2023b), donde los representantes de los países reconocen que las desigualdades se han exacerbado y, por tanto, sigue siendo un rasgo predominante en la región. Se reconoce también, entre otras medidas, la necesidad de aumentar la inversión en servicios sociales, mensaje que se reitera en el análisis realizado en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (CEPAL, 2022a). En contextos de contracción económica, una de las medidas a implementar es la expansión de los sistemas de protección social. La crisis de la pandemia dejó en evidencia esta necesidad y, por ende, genera la oportunidad de avanzar en un nuevo pacto social que esté acompañado de un nuevo contrato fiscal (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2021; CEPAL, 2022b).

Esto trae a colación un tercer punto que cabe tener presente y se refiere a la suficiencia del gasto y la capacidad que existe para comprometer una mayor cantidad de recursos financieros para avanzar hacia el logro de las metas contenidas en el ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo). Disponer de metas conjuntas en la región sobre niveles de financiamiento para estas políticas parece un

camino a atender en tanto pueda facilitar el logro de este objetivo. Las metas definidas deberían alinearse con lo planteado en el eje 3 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020) sobre “Una institucionalidad social fortalecida”, donde se hace referencia a “resguardar y consolidar el financiamiento de la política social” (3.2) protegiendo y garantizando los recursos, además de a “abogar por la formulación de reglas fiscales que [...] aseguren los recursos necesarios para dar sostenibilidad a las políticas” y reafirmar la política social como una inversión por sus impactos en el desarrollo sostenible (social, económico y medioambiental).

Los documentos de instancias internacionales similares a la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, como la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030²³ y la Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4²⁴, han establecido metas de financiamiento para el logro de los objetivos en 2030. Ambas instancias fijaron un indicador meta de gasto en porcentajes del PIB, de entre el 4% y el 6% del PIB en educación y de un 6% del PIB en salud. En el caso de educación, se adiciona la opción de que por lo menos el gasto público en esta área alcance entre el 15% y el 20% del gasto público. Cabe mencionar también la Décima Conferencia Iberoamericana de Ministros de Cultura, celebrada en Valparaíso (Chile) en julio de 2007, en la que ministros y altas autoridades de la cultura propusieron “destinar de forma progresiva al fomento de la cultura un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado” (SEGIB, 2007, párr. 3 de la parte dispositiva). Al momento de definir las metas mencionadas, los países iberoamericanos asignaban, en promedio, un 5% del PIB y un 13,7% del gasto público a área de educación, mientras que en salud el escenario era adverso, ya que solo tres países de la región cumplían la meta del 6% del PIB para el gasto público destinado a ese sector (Costa Rica, Cuba y Uruguay).

La importancia del ODS 1 para alcanzar un verdadero desarrollo social inclusivo y las experiencias en otros ámbitos de derechos sociales, como las aquí mencionadas, permiten visualizar la posibilidad de hacer frente a este desafío de alcanzar la sostenibilidad financiera. Cabe destacar que, si bien el objetivo tiene distinta viabilidad en países tan diversos como los de la región, pensar en metas acordes a ello puede ser un camino para su concreción y así dar pasos concretos hacia la universalización del ejercicio de derechos y la disminución de la desigualdad en la región.

Entre los aspectos que cabe considerar para establecer una meta para el gasto público de la protección social no contributiva se incluyen:

- Tener presente la centralidad del objetivo y las metas que lo inspiran, en este caso en clara referencia al ODS 1, de poner fin a la pobreza, y al ODS 10, de reducción de las desigualdades.
- Cuantificar el tamaño del desafío y estimarlo en términos de requerimientos técnicos, temporales y financieros. Para esto es central contar con indicadores de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera.
- Definir una meta que no se altere respecto de los ciclos económicos, de manera de hacer frente tanto a problemas estructurales como a crisis con recursos financieros estables.
- Establecer un indicador en porcentaje del PIB o del gasto público que permita construir un mensaje claro respecto a la magnitud de la inversión, que evite recortes presupuestarios (línea de acción de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo 3.2.2).
- Promover la sostenibilidad financiera del gasto público en protección social no contributiva mediante propuestas innovadoras de ingresos y recaudación para la política social.
- Tener presente no solo el gasto destinado a las políticas sociales sino también el costo de no implementar dichas políticas, es decir, la huella social y económica que significa no avanzar en inversión social.
- Resaltar la importancia de la institucionalidad social para implementar este tipo de políticas y el sentido de inversión de la política social. Esto supone un aporte a las estrategias de desarrollo económico y social inclusivo y una posible disminución del riesgo país.

²³ Organización Panamericana de la Salud (OPS).

²⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Banco Mundial, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

- Asegurar la sostenibilidad fiscal, un factor clave para que el Estado pueda asegurar el acceso de servicios públicos a la población más pobre y la sostenibilidad financiera de la protección social.
- Informar con transparencia, accesibilidad y calidad de datos que permiten detectar oportunidades para que el gasto social sea eficiente y apoye el combate de la corrupción. Esto incluye la necesidad de mejorar y armonizar las estadísticas fiscales y sociales con sistemas interoperables de información.

La heterogeneidad de los países de América Latina y el Caribe y los roles que tienen los ministerios de desarrollo social e instituciones equivalentes en sus respectivos países representa un desafío que deja abierta la orientación sobre las prioridades y objetivos por cumplir. Cada país tiene la oportunidad de desarrollar una estrategia propia que respete su realidad social, económica y fiscal.

Bibliografía

- Alianza del Pacífico (2012), "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" [en línea] <https://alianzapacifico.net/en/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>.
- Arenas de Mesa, A. y E. Mosqueira (2021), "La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Atuesta, B. y T. van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2021a), "Población, total" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>.
- (2021b), "PIB (US\$ a precios actuales)" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>.
- Berner, H. y T. van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), "Constitución Política del Estado" [en línea] https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=1525:constitucion-politica-del-estado&catid=233&Itemid=933.
- Bouckaert, G. y J. Halligan (2008), *Managing Performance: International Comparisons*, Abingdon, Routledge.
- CAN (Comunidad Andina) (1969), "Acuerdo de Cartagena" [en línea] <https://www.comunidadandina.org/biblioteca-andinoteca/acuerdo-de-cartagena-texto-oficial-codificado/>.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2022), *CARICOM Secretariat Strategic Plan 2022-2030*, Turkeyen.
- Cecchini, S. y R. Holz (2021), "Políticas sociales en el ámbito local: el gobierno de proximidad", *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los gobiernos reunidos en la Sexta Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.6/5), Santiago.
- (2023c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- (2017), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago.
- (2016), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2007), "Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) - Ecuador" [en línea] <https://igualdad.cepal.org/es/repository-of-policies-and-strategies/ministerio-coordinador-de-desarrollo-social-mcds-ecuador>.

- Colombia (1991), "Constitución Política de la República de Colombia" [en línea] <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gabinete de Política Social (2023), "Inicio. Gabinete de Política Social" [en línea] <https://gabinetesocial.gob.do>.
- GLZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2017), *Ventanilla Única de Servicios para la Protección Social*, Bonn.
- Gómez-Mejía, L., D. Balkin y R. Cardy (2008), *Gestión de recursos humanos*, Madrid, Pearson Educación.
- Hammerschmid, G. y otros (eds.) (2016), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Jackson, S. E. y R. S. Schuler (2003), *Managing Human Resources Through Strategic Partnerships*, Mason, Thomson South-Western.
- Jones, E. e I. Cruickshank (2004), "Forging institutional convergence between labour policy & public sector reform: the case of the Ministry of Labour and Social Security, Jamaica", *Social and Economic Studies*, vol. 53, N° 4, diciembre.
- Martínez, R. (2015), "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., A. Palma y A. M. Velásquez (2020), "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y otros (2022), "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo de Haití (2020), *République d'Haïti: Politique nationale de protection et de promotion sociales* [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=VoHNNHn970S yvUgwkwMSPsQY2ys5Zht5LuTJDECal4xXqXlfaBMI!1750948109?id=57284>.
- Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda de Suriname (s.f.), "History" [en línea] <https://gov.sr/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-volkshuisvesting/historie/>.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Jamaica (s.f.), "Vision, mission, mandate & core values" [en línea] <https://www.mlss.gov.jm/vision-mission-and-mandate/>.
- Naciones Unidas (2021), *El derecho a la privacidad en la era digital. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (A/HRC/48/31), Consejo de Derechos Humanos.
- Nicaragua (1987), "Constitución Política de la República de Nicaragua" [en línea] <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/bbe90a5bb646d50906257265005d21f8/8339762d0f427a1c062573080055fa46?OpenDocument>.
- ODECA (Organización de Estados Centroamericanos) (1991), "Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)" [en línea] <http://www.sice.oas.org/trade/sica/sg121391.asp>.
- Parlamento de la República de Trinidad y Tabago (2023), "Parliament of the Republic of Trinidad and Tobago" [en línea] <https://www.ttparliament.org/>.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Presidencia de la República de Costa Rica (2023), "El Gabinete" [en línea] <https://www.presidencia.go.cr/autoridades/el-gabinete/>>.
- Repetto, F. (2004), "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", *Documentos de Trabajo*, N° I-52, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Rofman, R. (ed.) (2013), *Hacia un Uruguay más equitativo: los desafíos del sistema de protección social*, Montevideo, Banco Mundial.
- SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2023), "Sistema de Consejos de Desarrollo" [en línea] [https://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/SCDPKG\\$PL_MODULO.AREA](https://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/SCDPKG$PL_MODULO.AREA).
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2007), "Declaración de Valparaíso" [en línea] <https://www.segib.org/?document=x-conferencia-iberoamericana-de-cultura>.
- Shafritz, J. M. y otros (2017), *Introducing Public Administration*, Routledge.
- Tribunal Superior de Cuentas (2020), *Informe N° 001/2020-FI: auditoría de desempeño del marco institucional para la lucha contra la corrupción en Honduras. Período del 01 de enero del 2017 al 30 de junio del 2019* [en línea] https://www.tsc.gob.hn/web/Auditorias/Direccion_fiscalizacion/DFI/001-2020-FI.pdf.
- Van Hemelryck, T. (2021), "Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios", *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1

Reconocimiento normativo de derechos en instrumentos internacionales

| | Vivienda social | Educación | Trabajo | Seguridad social | Salud | Desarrollo social | Alimentación | Medio ambiente sano |
|---|-----------------|-----------|---------|------------------|-------|-------------------|--------------|---------------------|
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| Convención sobre el Estatuto de los Refugiados | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Convención sobre los Derechos del Niño | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: ✓ Reconocimiento directo; ✓ Reconocimiento indirecto; ✓ Reconocimiento directo y acotado.

Cuadro I.A1.2

Evolución de los ministerios de desarrollo social y entidades afines

| País | Año de creación | Nombre | Tipo de entidad |
|-----------------------------------|-----------------|--|-----------------|
| Antigua y Barbuda | 2004 | Ministerio de Vivienda y Transformación Social ^a | M |
| Argentina | 1981 | Ministerio de Acción Social | M |
| | 1983 | Ministerio de Salud y Acción Social | M |
| | 1991 | Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente | M |
| | 2002 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| | 2018 | Ministerio de Salud y Desarrollo Social | M |
| | 2019 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| Bahamas | n.d. | n.d. | n.d. |
| Barbados | n.d. | n.d. | n.d. |
| Belice | n.d. | n.d. | n.d. |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 2006 | Ministerio de Planificación del Desarrollo | M |
| Brasil | 1990 | Ministerio de Acción Social | M |
| | 1992 | Ministerio de Bienestar Social | M |
| | 1998 | Ministerio de Seguridad y Asistencia Social | M |
| | 2003 | Ministerio de Asistencia Social | M |
| | 2004 | Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre | M |
| | 2016 | Ministerio de Desarrollo Social y Agrícola | M |
| | 2019 | Ministerio de la Ciudadanía | M |
| | 2023 | Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre | M |
| Chile | 1990 | Ministerio de Planificación y Cooperación | M |
| | 2005 | Ministerio de Planificación | M |
| | 2011 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| | 2019 | Ministerio de Desarrollo Social y Familia | M |
| Colombia | 1997 | Red de Solidaridad Social | A |
| | 2005 | Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional | P |
| | 2011 | Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ^b | M |
| Costa Rica | 1971 | Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) | A |
| | 2010 | Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social ^c | M |
| Cuba | 1994 | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | M |
| Dominica | n.d. | n.d. | n.d. |
| Ecuador | 1980 | Ministerio de Bienestar Social | M |
| | 1999 | Ministerio de Trabajo y Acción Social | M |
| | 2000 | Ministerio de Bienestar Social | M |
| | 2007 | Ministerio de Inclusión Económica y Social ^d | M |
| El Salvador | 2009 | Secretaría Técnica de la Presidencia | P |
| | 2019 | Despacho del Comisionado Presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno ^e | P |
| Granada | 2004 | Ministerio de Desarrollo Social y Comunitario | M |
| Guatemala | 2008 | Consejo de Cohesión Social | P |
| | 2012 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| Guyana | n.d. | n.d. | n.d. |
| Haití | 1983 | Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo | M |
| Honduras | 2007 | Oficina Técnica de la Red Solidaria | P |
| | 2008 | Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria | M |
| | 2014 | Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social | M |
| | 2022 | Secretaría de Desarrollo Social | M |

| País | Año de creación | Nombre | Tipo de entidad |
|--------------------------------------|-----------------|--|-----------------|
| Jamaica | 1980 | Ministerio de Salud y Seguridad Social | M |
| | 1980 | Ministerio de Seguridad Social | M |
| | 1983 | Ministerio de Servicio Público y Seguridad Social | M |
| | 1986 | Ministerio de Seguridad Social y Asuntos del Consumidor | M |
| | 1989 | Ministerio de Trabajo, Bienestar y Deporte | M |
| | 1993 | Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Deporte | M |
| | 2000 | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | M |
| México | 1992 | Secretaría de Desarrollo Social | M |
| | 2018 | Secretaría de Bienestar | M |
| Nicaragua | 1979 | Ministerio del Bienestar Social | M |
| | 1982 | Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar | A |
| | 1993 | Ministerio de Acción Social | M |
| | 1998 | Ministerio de la Familia | M |
| | 2007 | Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez | M |
| Panamá | 1997 | Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia | M |
| | 2005 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| Paraguay | 1995 | Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República | P |
| | 2018 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| Perú | 1996 | Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano | M |
| | 2002 | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social | M |
| | 2011 | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social | M |
| República Dominicana | 2004 | Gabinete de Política Social ^f | P |
| Saint Kitts y Nevis | 2001 | Ministerio de Desarrollo Social y Asuntos de Género | M |
| San Vicente y las Granadinas | n.d. | n.d. | n.d. |
| Santa Lucía | n.d. | n.d. | n.d. |
| Suriname | 1980 | Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda | M |
| Trinidad y Tabago | 1989 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| | 2003 | Ministerio de Desarrollo Social y Asuntos de Género | M |
| | 2004 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| | 2010 | Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social | M |
| | 2015 | Ministerio de Desarrollo Social y Servicios para la Familia | M |
| Uruguay | 2005 | Ministerio de Desarrollo Social | M |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 2009 | Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social | M |
| | 2013 | Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales | M |

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

Nota: M = Ministerio o entidad equivalente; A = Entidad autónoma, de rango inferior a un ministerio o entidad equivalente; P = Entidad dependiente de la Presidencia de la República.

^a Hoy Ministerio de Salud, Bienestar y Medio Ambiente.

^b Tiene la misma jerarquía que un ministerio, pero sus funciones son técnicas, no políticas.

^c Es un ministerio sin cartera. El rango de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social se otorga por decreto a la persona que ejerce la presidencia ejecutiva del IMAS.

^d Entre 2007 y 2017 existió de forma paralela el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, a cargo de coordinar las políticas sociales de diversos ministerios.

^e Existe también un Ministerio de Desarrollo Local, creado en 2019, que reemplazó a la Secretaría de Inclusión Social, creada en 2009. Esta última es la sucesora de la Secretaría Nacional de la Familia, creada en 1989.

^f Es un órgano de coordinación de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas sociales del Gobierno.

Cuadro I.A1.3

Participantes de las instancias de coordinación intersectorial dedicadas al desarrollo social

| País | Presidente de la República | Ministerios de otras áreas | Otras entidades públicas | Primera Dama | Delegados de los distintos niveles de gobierno | Fuerzas Armadas | Usuarios de los servicios públicos | Sindicatos | Asociaciones gremiales | Entidades religiosas | Sector privado |
|--------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------|--|-----------------|------------------------------------|------------|------------------------|----------------------|----------------|
| Antigua y Barbuda | | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Argentina | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Bahamas | | | | | | | | | | | |
| Barbados | | | | | | | | | | | |
| Belice | | 1 | | | | | | | | | |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Brasil | | | | | 1 | | 1 | | | | |
| Chile | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Colombia | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Costa Rica | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Cuba | | | | | | | | | | | |
| Dominica | | | | | | | | | | | |
| Ecuador | | | | | | | | | | | |
| El Salvador | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Granada | | | | | | | | | | | |
| Guatemala | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Guyana | | | | | | | | | | | |
| Haití | | | | | | | | | | | |
| Honduras | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Jamaica | | | | | | | | | | | |
| México | | 1 | | | | | | | | | |
| Nicaragua | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Panamá | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |
| Paraguay | | 1 | 1 | 1 | | | | | | | |
| Perú | | 1 | | | | | | | | | |
| República Dominicana | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Saint Kitts y Nevis | | | | | | | | | | | |
| Santa Lucía | | | | | | | | | | | |
| Suriname | | | | | | | | | | | |
| Trinidad y Tabago | | | | | | | | | | | |
| Uruguay | | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Venezuela (República Bolivariana de) | | 1 | | | | | | | | | |
| Total | 1 | 17 | 13 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

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

Institucionalidad de la protección social: análisis comparado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea

Introducción

- A. La construcción de regímenes de bienestar en Europa y América Latina y el Caribe: una perspectiva histórica comparada
- B. Apuntes sobre la institucionalidad social en países seleccionados de la Unión Europea en comparación con la experiencia de América Latina y el Caribe
- C. La respuesta de los sistemas de protección social ante la pandemia de COVID-19
- D. Reflexiones finales

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

Como se expuso en el capítulo I, las capacidades institucionales de los Estados son cruciales para acometer los desafíos que conlleva el desarrollo social inclusivo. Los éxitos y fracasos en esta materia dependen de dichas capacidades en sus cuatro dimensiones, no basta con tener buenas leyes si no se cuenta con una organización y procesos de gestión acordes, con recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes y sostenibles que viabilicen la gestión. Así, es necesario hacer mejoras en todas las dimensiones a la vez. Asimismo, la institucionalidad de la política social en general, y de la protección social en particular, no son independientes de la trayectoria institucional y política de cada país. Por tanto, su fortalecimiento también supone considerar cada contexto nacional y procurar armonizar procesos.

El desarrollo de los sistemas de protección social en cada contexto nacional o regional varía considerablemente en función de las características históricas de sus modelos de bienestar y su lugar en el mundo, de los rasgos institucionales de cada país (incluidas las capacidades estatales a nivel fiscal), de la implementación de políticas, de la estructura y el poder relativo de los distintos grupos sociales y de los rasgos y la evolución de los regímenes políticos. De ahí la importancia de considerar el peso de las trayectorias históricas sobre las características actuales de los sistemas de protección social y analizar cómo estos respondieron ante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y a sus secuelas.

En este capítulo se presenta una mirada comparada de países seleccionados de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, dos regiones que comparten la ambición de desarrollar y mejorar las políticas sociales. Más allá de las sabidas diferencias en términos de cobertura, de suficiencia y de las capacidades institucionales instaladas en los sistemas de protección social que caracterizan a ambas regiones, también se pone énfasis en varios aprendizajes y desafíos propios y compartidos, así como en los retos comunes para fortalecer el futuro de los sistemas de protección social y su institucionalidad. Con ese espíritu, tras revisar brevemente algunas diferencias históricas en la construcción de los regímenes de bienestar en Europa y América Latina y el Caribe, se plantea una comparación de hechos estilizados y dimensiones seleccionadas de las respuestas de la protección social no contributiva, con el fin de relevar aprendizajes y desafíos compartidos. Por último, se delinearán algunos mensajes finales para orientar el fortalecimiento de la institucionalidad de los sistemas de protección social a largo plazo.

A. La construcción de regímenes de bienestar en Europa y América Latina y el Caribe: una perspectiva histórica comparada

Las distintas capacidades institucionales y de inversión social en Europa y América Latina y el Caribe, al igual que la capacidad de respuesta de la política social ante adversidades y riesgos, no son coyunturales, sino que expresan diferencias de larga data en su trayectoria histórica. Los procesos de construcción de los sistemas de protección social (pieza clave de los Estados de bienestar) y los modelos institucionales que se derivan de esos procesos son, a su vez, inseparables del grado relativo de desarrollo y de los procesos históricos de cada país. Al respecto, un contrapunto básico surge a partir de las características y el avance relativo de los Estados de bienestar. En Europa, la noción misma de Estado de bienestar deviene del desarrollo, a partir de fines del siglo XIX, de diversos sistemas de aseguramiento social que acompañan la industrialización y el surgimiento del trabajo asalariado y el pleno empleo como horizonte. Su vocación era garantizar la continuidad del ingreso de los obreros que habían perdido las solidaridades familiares y locales de la sociedad agrícola, y, al mismo tiempo, asegurar a los patrones la fidelidad, la estabilidad y la calidad de la mano de obra (Esping-Andersen y Palier, 2008; Esping-Andersen, 2007). En tales configuraciones, el Estado, el mercado, las familias, las comunidades y la sociedad civil establecen una división del trabajo en torno a la producción y redistribución de recursos que permiten un acceso al bienestar menos desigual (Maldonado, 2023).

Las tipologías en torno al Estado de bienestar desarrolladas por múltiples autores refieren a configuraciones históricas con elementos característicos en las esferas económica, social y política de las distintas regiones y países del mundo, en las que aparecen casos más o menos universales, segmentados o focalizados en ciertos grupos de población (Barrientos, 2004; Filgueira, 2007). Además del Estado, hay otros tres grandes actores —el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias— que también son proveedores de bienestar y protección social, y un sistema integral de protección tiene que tomar en cuenta sus interacciones, aunque la responsabilidad primaria de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales recae sobre el Estado (Cecchini y Martínez, 2011). El objetivo de garantizar esos derechos se procura mediante diferentes instrumentos de protección social y distintos niveles de cobertura. Más específicamente, los recursos públicos pueden destinarse para cubrir a toda la población de manera universal (como en el régimen socialdemócrata de Suecia), a una parte sustancial de la población, mediante mecanismos propios de cada ocupación o sector de actividad (como en el régimen corporativo de Alemania), o solamente a la población que vive en situación de pobreza.

Como ha documentado ampliamente la CEPAL, en América Latina y el Caribe, una región con economías marcadas por una heterogeneidad estructural y altos niveles de informalidad, en general el desarrollo de los regímenes de bienestar estuvo asociado al aseguramiento de los trabajadores en distintos sectores de actividad, con niveles variables de suficiencia, cobertura y financiamiento, y han quedado fuera amplios sectores de la población, en especial rurales (CEPAL, 2012). Durante el siglo XX, los países de la región no alcanzaron el pleno empleo, y tampoco lograron establecer efectivamente el contrato laboral (formal) como mecanismo de asignación del ingreso y de los empleos disponibles, ni una cobertura universal e igualitaria de la seguridad social derivada del empleo formal. De ahí la elevada vulnerabilidad de las personas respecto de la pobreza ante riesgos individuales (problemas de salud, accidentes, desempleo, cambios en la composición familiar, entre otros) y colectivos (desde los episodios de crisis hasta los desastres naturales) (Barrientos, 2004). Así, los sistemas de protección social en América Latina se desarrollaron de manera fragmentada, con límites a la expansión de la cobertura y un acceso muy desigual a las prestaciones para los distintos grupos de población (Filgueira y Lo Vuolo, 2020).

Las principales características de la protección social en la región, en sus componentes contributivo (seguridad social), no contributivo (asistencia social) y de regulación del mercado laboral (para el fomento del trabajo decente), han estado estrechamente vinculadas al modelo de desarrollo (Cecchini y Martínez, 2011). Al comienzo de su vida independiente, los países de América Latina se caracterizaron por tener un modelo primario exportador con un desarrollo precario de las políticas sociales y del propio aparato estatal, con ejemplos iniciales de seguridad social del sector formal urbano, una asistencia social concebida como caridad, la implementación de las primeras políticas sectoriales de educación y salud, y una escasa o nula regulación del mundo del trabajo. Entre las crisis de 1929 y de los años ochenta, se adopta un modelo de industrialización y desarrollo mediante la sustitución de importaciones, en el que la protección social queda ligada al empleo formal (la seguridad social abarca al sector formal, sobre todo urbano, de las economías) y la asistencia social se centra en instrumentos como los subsidios al consumo de alimentos y combustibles, al tiempo que, de manera centralizada, se desarrollan servicios de salud y educación con un alcance desigual. Con la crisis de la deuda, y el giro hacia la disciplina fiscal y la moderación del gasto público y social durante las décadas de 1980 y 1990, emerge un Estado subsidiario. Esto redundó en la adopción más o menos extensiva de un modelo institucional y de protección social residual, en buena medida entendida como ayuda ante situaciones (temporales) de emergencia, con una asistencia social exclusivamente focalizada en las personas en situación de pobreza y financiada, en parte, mediante fondos de inversión social y la descentralización, externalización o privatización de los servicios sociales.

Desde fines de la década de 1990, el mayor énfasis de la política social en la protección social no contributiva quedó plasmado en el surgimiento de programas a gran escala centrados en la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Estos instrumentos dejaban de poner énfasis en la protección social contributiva y se orientaban hacia objetivos de desarrollo humano, vinculando el combate a la pobreza extrema mediante transferencias directas de ingreso, a la creación de capital humano en la infancia, a través de una mayor asistencia escolar, mejor alimentación y el fomento del acceso a la salud básica (Barrientos y Santibáñez, 2009; Jenson y Nagels, 2022). A partir de la década de 2000, los países de la región oscilarían entre dos grandes

tendencias en cuanto a sus modelos de protección social. Por una parte, se encuentran los que cuentan con sistemas de protección social centrados en la asistencia y la promoción social de manera focalizada, con énfasis en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza y un Estado subsidiario, y, por la otra, están los que procuran avanzar hacia una protección social como garantía ciudadana, con sistemas de protección social sobre mínimos incrementales y un Estado garante (Cecchini y Martínez, 2011). Estos cambios y la adopción de nuevos instrumentos no contributivos (programas de transferencias condicionadas y pensiones no contributivas) también trajeron a la región innovaciones institucionales (evaluaciones, registros de participantes, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas). Dichos instrumentos se utilizan desde la perspectiva de la inversión social para intentar confrontar legados políticos arraigados (Jenson y Nagels, 2022; Maldonado, 2012).

En los países del Caribe de habla inglesa, el legado institucional heredado de la época colonial se manifestó al inicio en una protección social históricamente centrada en el apoyo a las personas en situación de pobreza extrema y en una limitada provisión de prestaciones para la población (Maxwell, 2002). Sin embargo, en estos países se han desarrollado programas de bienestar social diseñados tanto para brindar servicios básicos, como bienestar infantil, asignaciones familiares y prestaciones de vejez (incluidas las pensiones), como para mitigar la pobreza, con las intervenciones estatales que tienden a mantener a las personas en situación de pobreza en el umbral de la pobreza (Bowen, 2007).

A partir de los años noventa, tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo, la globalización de los intercambios y la inversión, la deslocalización y la desindustrialización orientan las economías hacia la innovación tecnológica, la alta calificación, el conocimiento y los servicios. Ante ello, los dispositivos tradicionales de protección social han resultado poco aptos para proteger trayectorias profesionales más móviles, intermitentes y, con frecuencia, más precarias en la nueva economía, al tiempo que se distinguen grupos vulnerables a la pobreza y con mayores carencias (mujeres en hogares monoparentales, jóvenes, personas poco calificadas, entre otros), e incluso los trabajadores asalariados tienden a vivir una situación más precaria. A esos desajustes se suman otros desafíos ligados al envejecimiento, el cambio y la diversificación en los modelos familiares y su capacidad para garantizar simultáneamente ingresos y cuidados (Ullmann, Maldonado y Rico, 2014a y 2014b).

Con todo, y en comparación con el momento de establecimiento de los regímenes de bienestar en ambas regiones, las crecientes desigualdades y las múltiples crisis han socavado los contratos sociales en diferentes contextos, desde los contratos sociales del Estado de bienestar en el Norte Global, que apuntan a igualar las relaciones entre capital y trabajo y expandir los derechos sociales, hasta los contratos sociales de desarrollo en el Sur Global, que buscan promover la construcción nacional, la cohesión y el desarrollo. Más aún, a lo largo de este proceso, las prestaciones de protección social y los servicios sociales públicos se han reducido o privatizado, los empleos se han vuelto más precarios y la cohesión social y la capacidad estatal han disminuido (UNRISD, 2023). En suma, mientras en los países de la Unión Europea la institucionalidad social tiene como contraparte Estados de bienestar consolidados durante la segunda mitad del siglo XX y niveles de cobertura y suficiencia amplios, América Latina y el Caribe es una región con una trayectoria propia, que hereda regímenes de bienestar con grandes desafíos en materia de cobertura, financiamiento, articulación e institucionalidad. No obstante, al igual que los países desarrollados, también debe enfrentar nuevos riesgos asociados al cambio tecnológico y en el mundo del trabajo, la demografía y el tránsito hacia la sostenibilidad.

B. Apuntes sobre la institucionalidad social en países seleccionados de la Unión Europea en comparación con la experiencia de América Latina y el Caribe

La institucionalidad social en cada país y región es inseparable del proceso formativo de los regímenes o sistemas de bienestar. Por tanto, el desarrollo temprano y menos polarizado de los sistemas de protección social en los países europeos en comparación con los de América Latina y el Caribe tiene un correlato institucional organizacional interno. Otro punto importante de contraste entre ambas regiones en el ámbito social es el peso

diferencial que tiene el nivel internacional de la institucionalidad social, destacándose su carácter supranacional. Esto responde al largo camino de integración europea, que se manifiesta en un entramado institucional de gran alcance a nivel jurídico-normativo, organizacional, técnico-operativo y financiero. A continuación, se detallan algunos rasgos representativos de la institucionalidad social de ambas regiones.

1. Marcos regionales en Europa y América Latina y el Caribe: el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo de América Latina y el Caribe

En Europa, en comparación con otros ámbitos de integración como el comercial, económico y monetario, en los que desde 1957 se ambicionaba un mercado común (proceso que culminó con la firma del Tratado de Maastricht en 1992 y la adopción de una moneda única en 2002), la vertiente social conoció un impulso relativamente más tardío y menos profundo en términos de supranacionalidad. Sin embargo, el progreso de la integración europea en otros frentes ha alentado avances importantes en el ámbito social. En materia jurídico-normativa, los países de la entonces Comisión Económica Europea establecieron instrumentos como la Carta Social Europea (1961) y la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), con el fin de generar una mayor convergencia en la vigencia y el contenido de los derechos sociales y laborales en ámbitos como el empleo, las condiciones de vida y de trabajo, la protección social, el diálogo social y la lucha contra la exclusión.

Posteriormente, la adopción del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht en 1992 sumó, de forma paralela y como anexo, un Protocolo Social adicional que buscaba profundizar la concreción de la Carta Social Europea y la integración en el ámbito social y laboral. Sobre esa base, la Carta Social Europea fue revisada en 1996 para entrar en vigor en 1999, incorporando en un único instrumento todos los derechos garantizados por la Carta Social Europea de 1961 y su Protocolo adicional de 1988, y añadiendo nuevos derechos y enmiendas aprobadas por los Estados. La Carta garantiza los derechos y libertades de todas las personas en su vida cotidiana en los siguientes ámbitos: vivienda¹, salud², educación³, empleo⁴, protección social y legal⁵, y libre movimiento de personas y no discriminación⁶ (Unión Europea, 1996). El Comité Europeo de Derechos Sociales se constituyó como el órgano encargado de vigilar que los Estados cumplan con la Carta Social Europea, al tiempo que se estableció un mecanismo de control basado en la presentación de informes nacionales, así como un sistema de denuncia colectiva que permite a los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales presentar reclamaciones colectivas. Esto se suma a múltiples vías vinculantes que comprometen a los Estados y abren alternativas de rendición de cuentas para la ciudadanía en materia de derechos sociales.

Actualmente, el marco de mayor relevancia en relación con el seguimiento y la profundización de la integración en el ámbito social es el Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre Social en favor del Empleo Justo y el Crecimiento, celebrada noviembre de 2017 en Gotemburgo (Suecia). Este documento representa un compromiso político adicional a largo plazo para fortalecer los derechos sociales y laborales en toda la Unión Europea y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos, con el fin de consolidar una Europa social fuerte, justa, inclusiva y llena de oportunidades (Comisión Europea, 2017).

¹ Acceso universal asegurado a la vivienda decente y asequible, y acceso igualitario a vivienda social para los extranjeros.

² Servicios de atención de la salud accesibles y eficaces para la totalidad de la población (entre otras).

³ Educación primaria y secundaria gratuita, servicios de orientación profesional gratuitos, acceso a la formación inicial y profesional, a la universidad y educación superior no universitaria, y a la formación profesional, incluida la formación continua, incluso para las personas con discapacidad.

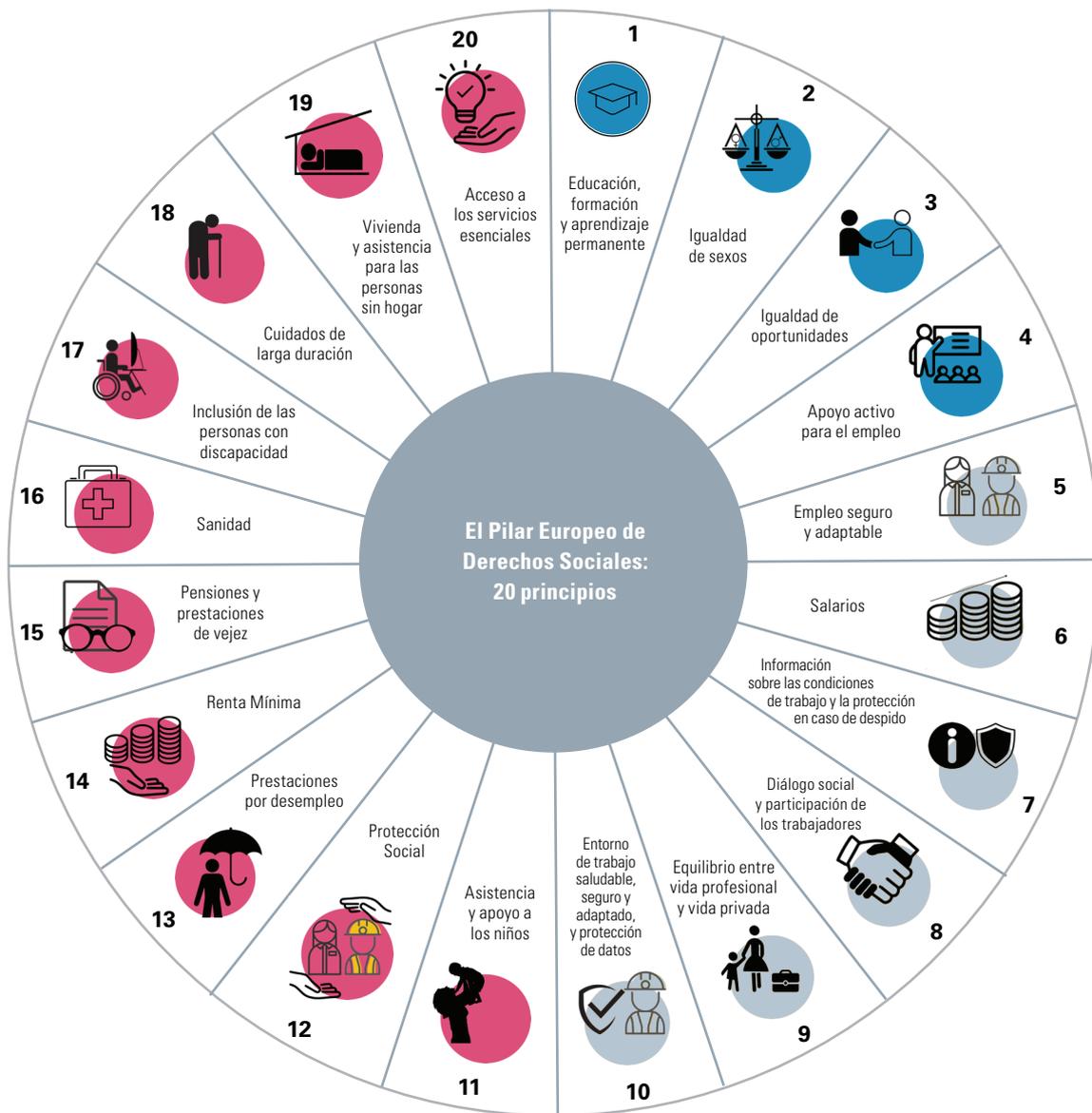
⁴ Libertad de trabajo (prohibición del trabajo forzoso y del empleo de niños menores de 15 años y condiciones especiales de trabajo para jóvenes de entre 15 y 18 años), derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido, condiciones justas de trabajo (con políticas económicas y sociales destinadas a garantizar el pleno empleo) y derechos colectivos (libertad de asociación sindical, empresarial e individual, negociación colectiva, conciliación y arbitraje voluntario, y derecho de huelga).

⁵ Estatuto jurídico del niño, incluida protección contra los malos tratos y abusos, prohibición de toda forma de explotación (sexual o de otro tipo), protección jurídica de la familia con igualdad de los cónyuges en la pareja y hacia los niños, derecho a la seguridad social, al bienestar social, a los servicios sociales, a ser protegido contra la pobreza y la exclusión social, y al cuidado de los niños y las personas mayores.

⁶ Simplificación de los trámites de inmigración para los trabajadores europeos, con derecho a la reunión de familias y derecho de los extranjeros no residentes a la asistencia de emergencia hasta su repatriación, entre otros.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales se basa en 20 principios que responden a tres grandes capítulos: i) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, ii) condiciones de trabajo justas y iii) protección e inclusión social. Este último es el que tiene mayor peso relativo, ya que reúne la mitad de los 20 principios (asistencia y apoyo a los niños, protección social, prestaciones por desempleo, renta mínima, pensiones y prestaciones de vejez, sanidad, inclusión de las personas con discapacidad, cuidados de larga duración, vivienda y asistencia para las personas sin hogar, y acceso a los servicios sociales esenciales). El capítulo relacionado con la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo engloba cuatro principios (educación, formación y aprendizaje permanente, igualdad de los sexos, igualdad de oportunidades y apoyo activo para el empleo), mientras que el capítulo sobre condiciones de trabajo justas abarca seis principios (empleo seguro y adaptable, salarios, información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido, diálogo social y participación de los trabajadores, equilibrio entre vida profesional y vida privada, entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado, y protección de datos) (véase el diagrama II.1).

Diagrama II.1
Los 20 principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales



Fuente: Comisión Europea, "Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales", 2021 [en línea] <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>.

Desde el punto de vista de la dimensión jurídico-normativa en el nivel supranacional, el Pilar Europeo de Derechos Sociales descansa sobre un entramado de tratados, acuerdos y disposiciones vinculantes para los Estados miembros, que favorecen su cumplimiento efectivo. También corona una serie de foros y reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, entre las que se destacan las cumbres sociales, como la que dio origen al Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017 o la que lo reforzó en 2021 en Oporto (Portugal), así como de encuentros a nivel ministerial en los que se abordaron numerosas temáticas sociales. Asimismo, a nivel de los sistemas de información social e institucional, que constituyen un elemento central de la dimensión técnico-operativa, la Comisión Europea reúne un impresionante acervo, como el sistema Eurostat, el Sistema Estadístico Europeo, el Centro de Documentación Europea de la Unión Europea e incluso, en materia institucional y programática, el Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) de la Red Europea de Política Social. Este acervo ofrece no solo información comparable para Gobiernos y ciudadanos a nivel regional, sino también una plataforma intergubernamental para el intercambio de información y prácticas de política en materia de política social.

En ese marco, y como respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la necesidad de cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Comisión Europea adoptó el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, publicado en marzo de 2021. El Plan llama la atención sobre el impacto significativo del COVID-19 en los empleos y los sistemas de bienestar en toda Europa, y contempla tres objetivos principales en las áreas de empleo, capacidades y protección social, que deben alcanzarse para finales de la presente década, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Estos tres objetivos, junto con los consagrados en los principios del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, establecen que: “de aquí a 2030, al menos el 78% de la población con una edad comprendida entre los 20 y los 64 años debe tener empleo; al menos el 60% de los adultos deberían participar en actividades de formación todos los años; [y] el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social debería reducirse en, al menos, 15 millones para 2030.” Los objetivos se complementan con una serie de indicadores y metas asociadas (Comisión Europea, 2021a).

Como se apunta más adelante, las medidas extraordinarias de estímulo a nivel de la Unión Europea y los esfuerzos de coordinación también ofrecieron un apoyo adicional a los Estados miembros. Además de las medidas para apoyar los sistemas sanitarios nacionales y fomentar la colaboración en el desarrollo de una vacuna contra el COVID-19, se adoptó un paquete de medidas para minimizar el impacto de la pandemia en las personas, los hogares, los trabajadores y las empresas. En comparación, América Latina y el Caribe carece de un marco de integración regional tan abarcador y con una dimensión transnacional similar, en especial en el ámbito social, pero dispone de varias instancias y foros regionales y subregionales para desarrollar el diálogo, la cooperación y el compromiso con una agenda social propia.

Como se muestra en el cuadro II.1, desde la década de 1970 han surgido diversas instancias de diálogo e intercambio social en varios foros subregionales de integración y cooperación, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Sin embargo, hay pocos marcos en el ámbito social que reúnan a todos los países de la región. Destacan al menos 18 instancias vigentes (conferencias, cumbres, reuniones, foros y consejos intergubernamentales), cada cual con su propia periodicidad y nivel de representación (Jefes de Estado, ministros, grupos con representación a nivel técnico). Esto muestra, entre otras cosas, que la política social se ha mantenido como un tema clave en la región, con esfuerzos concretos para generar intercambios y discusiones de manera permanente. A este respecto, es notable que la mayoría de estas instancias hayan retomado las reuniones desde 2021, a pesar de la pandemia.

En términos de acuerdos o marcos de referencia común relacionados con la Agenda 2030 y las metas de los ODS vinculadas a la protección social, destacan a nivel subregional la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) (SICA y otros, 2018), y el Marco Estratégico sobre Protección e Inclusión Social (*Social Inclusion and Social Protection Strategic Framework*), acordado en 2020 por los países de la OECS.

Cuadro II.1

América Latina y el Caribe: instancias y foros intergubernamentales regionales y subregionales orientados a temas de desarrollo social

| Instancia | Organización auspiciadora | Año de inicio | Última reunión | Temática | Periodicidad |
|---|--|---------------|----------------|-------------------|-----------------------|
| Reunión del Consejo Ministerial del Área Social | Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) | 2004 | 2021 | Desarrollo social | Cada dos años |
| Grupo Técnico de Desarrollo e Inclusión Social | Alianza del Pacífico | 2019 | - | Desarrollo social | Continua |
| Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe | Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) | 2014 | 2021 | Desarrollo social | Cada dos años |
| Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza | Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) | 2011 | 2016 | Desarrollo social | Anual |
| Consejo para el Desarrollo Humano y Social | Comunidad del Caribe (CARICOM) | 1973 | 2022 | Desarrollo social | Anual |
| Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social | Comunidad Andina (CAN) | 2004 | 2012 | Desarrollo social | Anual |
| Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social | Mercado Común del Sur (MERCOSUR) | 2011 | 2023 | Desarrollo social | Anual |
| Cumbre Social | MERCOSUR | 2005 | 2023 | Desarrollo social | Semestral |
| Instituto Social del MERCOSUR | MERCOSUR | 2009 | 2020 | Desarrollo social | Semestral |
| Reunión de Ministros de Asuntos Sociales ^a | Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) | 2014 | 2023 | Desarrollo social | Cada dos años |
| Comisión Interamericana de Desarrollo Social (CIDES) | Organización de los Estados Americanos (OEA) | 2004 | 2022 | Desarrollo social | Sin periodicidad fija |
| Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social | Organización de los Estados Americanos (OEA) | 2004 | 2022 | Desarrollo social | Cada tres años |
| Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno | OISS | 2000 | 2023 | Seguridad social | Cada dos años |
| Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | 2007 | 2022 | Desarrollo social | Anual |
| Consejo de la Integración Social Centroamericana | Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) | 1991 | 2023 | Desarrollo social | Semestral |
| Reunión de Presidentes | SISCA | 1991 | 2023 | Desarrollo social | Semestral |
| Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social | Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) | 2000 | 2023 | Seguridad social | Cada dos años |
| Consejo Suramericano de Desarrollo Social | Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) | 2009 | 2015 | Desarrollo social | Anual |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Antes de consolidarse como un organismo permanente en 1988, la Reunión de Ministros de Asuntos Sociales de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) formaba parte de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que en 1988 pasó a ser un organismo permanente.

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, adoptada por los países de la región a través de sus ministerios de desarrollo social durante la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en 2019 en la Ciudad de México, se destaca por su cobertura regional y articulación con la Agenda 2030. Sus ocho principios —enfoque de derechos como horizonte normativo, empoderamiento y autonomía de las personas, vida digna y bienestar progresivo, enfoque de universalismo sensible a las diferencias, lógica redistributiva y de solidaridad con sostenibilidad financiera, visión sistemática del desarrollo sostenible, políticas públicas de calidad y alianzas y pactos sociales para consolidar políticas de Estado— buscan ser la base para orientar el diseño de políticas sociales y de protección social, en línea con los principales compromisos internacionales y de derechos humanos (véase el diagrama II.2).

Sobre esa base, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo plantea una serie de líneas de acción estratégicas reunidas en cuatro ejes principales: i) sistemas de protección social universales e integrales; ii) políticas de inclusión social y laboral; iii) una institucionalidad social fortalecida, y iv) la cooperación y la integración regional.

Diagrama II.2

Los ocho principios de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo de América Latina y el Caribe



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Agenda Regional de Desarrollo Inclusivo para América Latina y el Caribe”, Santiago, 2019 [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/infografia_ardsi_dic2019.pdf.

Si bien el marco de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo tiene un alcance menor en el sentido de que no pertenece a una institucionalidad de integración tan ambiciosa y antigua como la de la Unión Europea, resalta la voluntad de adoptar algunos principios, ejes de acción y recomendaciones para guiar el diseño de las políticas de desarrollo social inclusivo, sobre la base de las carencias y dificultades de los países de la región y su institucionalidad. En cierta medida, mientras el Pilar Europeo de Derechos Sociales constituye un punto de llegada de una larga historia de consolidación de una agenda social común asentada sobre la disponibilidad de recursos colectivos importantes y con normativas que regulan el espacio de acción de cada país, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo de América Latina y el Caribe representa un punto de partida para enfrentar los desafíos y avanzar hacia verdaderos Estados de bienestar, cuya implementación depende de la voluntad, la capacidad y los recursos de cada uno de los países de la región, y cuyo seguimiento periódico se lleva a cabo en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Asimismo, mientras la institucionalidad de cooperación en materia de protección social en la Unión Europea se asienta en tratados y normativas conjuntas, que, además de voluntades, generan compromisos que se traducen en políticas bastante concretas y direccionan una institucionalidad común, en América Latina y el Caribe no hay normativas regionales, sino que la cooperación depende de la disposición y los intereses de las autoridades nacionales a cargo, conforme a sus capacidades y prioridades, con escasas instancias de articulación.

2. Una mirada a la dimensión organizacional de la institucionalidad social en países de la Unión Europea

En América Latina y el Caribe, los ministerios de desarrollo social y otras entidades similares han asumido una serie de misiones relacionadas con el combate a la pobreza, la inclusión social y la reducción de las desigualdades, así como con la protección y el bienestar de diversos grupos de población. En particular, estas entidades han adquirido un destacado papel en el despliegue y ampliación de diversos instrumentos de la protección social no contributiva, tratando de llenar algunos de los vacíos de cobertura más importantes del componente contributivo. De ahí el interés de mirar, desde la dimensión organizacional de la institucionalidad social, cómo en países seleccionados de la Unión Europea se realizan y distribuyen estas funciones en distintas entidades ministeriales.

Aun cuando los antecedentes de la institucionalidad social de los países europeos acompañan el surgimiento de los regímenes de bienestar desde fines del siglo XIX, no es sino hasta mediados del siglo XX, en particular después de la Segunda Guerra Mundial, que dichos sistemas se consolidan y amplían para alcanzar a la

mayoría de la población, incluso de forma casi universal⁷. Las entidades ministeriales que son protagonistas en la conducción de la protección social se destacan por tener una vinculación histórica con los Ministerios del Trabajo y en menor medida con los Ministerios de Salud. Esto último es reflejo de cómo la protección social nació vinculada tanto al mundo del trabajo asalariado como al desarrollo y la ampliación de la sanidad pública.

Actualmente, de los 17 países europeos con información, en 10 (Alemania, Bulgaria, Chequia, Eslovenia, Grecia, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos (Reino de los) y Portugal), la entidad ministerial de mayor relevancia está asociada a los Ministerios de Trabajo, mientras que en 2 (Francia y Suecia), los Ministerios de Salud mantienen un papel central. En otros países el papel protagónico lo tienen entidades relacionadas con asuntos sociales, seguridad social o familia. Al mirar la configuración organizacional desde una óptica centrada en la protección social no contributiva, se observa que en pocos casos el escenario tiene un solo ministerio como protagonista (véanse los cuadros II.A1.1 y II.A1.2).

En general, hay un claro paralelismo con el surgimiento y la evolución de los regímenes de bienestar en Europa, en el sentido de que las principales entidades ministeriales a cargo de conducir la protección social están vinculadas a la seguridad social, es decir, al componente contributivo de la protección social. Lo mismo puede decirse con respecto al momento de su fundación. Con excepción de los países que tuvieron transiciones a la democracia tardías (países de Europa Meridional y del Mediterráneo) o que hasta 1990 pertenecieron al bloque socialista de Europa Oriental y Central, dichas entidades surgieron antes o poco después de la Segunda Guerra Mundial, momento fundador de la consolidación de los Estados de bienestar en Europa. Estas entidades quedaron como responsables de las instituciones coordinadoras del aseguramiento social relacionado con el mundo del trabajo (pensiones, desempleo), la salud y la asistencia social a las familias. Algunos países han tenido un patrón en el que dos o más entidades ministeriales asumen distintas funciones de la protección social. Tal es el caso de Alemania o Irlanda, en que, no obstante el papel primordial del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales en el primer caso y del Departamento de Empresas, Comercio y Empleo en el segundo, desde los años cincuenta ha existido una entidad ministerial centrada en el bienestar de las familias o la infancia. Esto también es lo que ocurre en Bélgica, donde hay varias entidades a cargo de distintos aspectos de la seguridad social, el trabajo decente y la asistencia social. En muchos casos, sin embargo, estos ministerios han sufrido importantes cambios de denominación y de funciones. En Francia, por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Sociales (actual *Ministère des Solidarités et des Familles*) en distintas ocasiones se ha asociado a otras carteras, como las de salud o trabajo, o ha actuado como entidad independiente.

En varios países (Dinamarca, España, Francia, Irlanda y Noruega) se observa una diversificación muy reciente, con la creación o redefinición, entre 2019 y 2022, de nuevas entidades con mandatos centrados en los derechos, el bienestar o la asistencia social a grupos de población particulares, como las familias, los niños, niñas y adolescentes, los jóvenes o las personas mayores. Como ejemplos pueden mencionarse el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de España (2020) y el Ministerio de las Solidaridades, la Autonomía y las Personas con Discapacidad de Francia (actual *Ministère des Solidarités et des Familles*) (2022). También hay casos de cierta inestabilidad, como el de Polonia, donde el Ministerio de Familia y Política Social estuvo momentáneamente asociado al Ministerio de Trabajo en el bienio 2020-2021.

Con respecto a las misiones y mandatos de las principales entidades relacionadas con la protección social, destaca como rasgo común el énfasis en la seguridad social y el trabajo decente y la garantía de niveles básicos de bienestar para la ciudadanía. Con cierta heterogeneidad, se observa un énfasis en la mención a la provisión de apoyo o servicios a las familias y a grupos de población particulares, como los niños, niñas y adolescentes y las personas con discapacidad. En comparación con los mandatos de los ministerios de desarrollo social de América Latina y el Caribe, el énfasis en el combate a la pobreza es menos frecuente, y menos habitual aún es la protección ante desastres, lo que refleja las especificidades de cada región en cuanto a la agenda social y la protección ante diversos riesgos por parte de estas entidades.

⁷ Los países de Europa Oriental y Central siguieron una trayectoria particular, aunque también marcada por la incorporación del conjunto de la población a los servicios públicos y sociales después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de economías planificadas. A partir de 1990, a esto se sumó una transformación radical con el paso a una economía de mercado y a regímenes políticos pluralistas.

Desde el punto de vista de la coordinación horizontal a nivel central, en parte debido al predominio de sistemas parlamentarios y semipresenciales, los gabinetes son un primer ámbito de coordinación política de alto nivel. En algunos casos, durante un período de gobierno puede haber varios ministros o delegados con mandatos particulares que coexisten dentro de un mismo ministerio. Más que gabinetes sociales, en muchos casos existen instancias permanentes de diálogo y consulta con actores económicos y sociales. En la década de 2010, estos Consejos Económicos y Sociales funcionaban en 20 países de la Unión Europea, con un mecanismo importante de diálogo y concertación social (Comité Económico y Social Europeo, 2010). Por su parte, la coordinación vertical en materia social presenta una gran heterogeneidad en función del carácter federal o central de cada país, y con inercias institucionales importantes con respecto al papel de los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales.

Una mirada general a las entidades ministeriales responsables de algunos mecanismos importantes de la protección social contributiva y no contributiva revela una diversidad de trayectorias nacionales. Como es esperable, en cuanto a los componentes contributivos destaca el relativo protagonismo de las entidades relacionadas con el trabajo o el empleo, o, en su defecto, de las que tienen a su cargo la seguridad social.

Al mismo tiempo, en relación con los mecanismos específicos no contributivos (como asignaciones familiares o para la primera infancia, o instrumentos para garantizar ingresos mínimos), a diferencia de lo que ocurre en la esfera contributiva, destaca la participación de otras entidades, también relativamente recientes, con mandatos relacionados a la asistencia social y la asistencia a grupos de población como los niños, niñas y adolescentes o las personas con discapacidad. Ello muestra que, desde el punto de vista organizacional, los componentes no contributivos de la protección social se han mantenido en la órbita de los órganos de la seguridad social. Por último, la participación de estas entidades en acciones relacionadas con el acceso a la vivienda social es poco frecuente y, a diferencia de lo que sucede en los países de América Latina, los riesgos asociados a los desastres no aparecen como tales de manera sistemática en los mandatos o mecanismos de protección social identificados en Europa.

C. La respuesta de los sistemas de protección social ante la pandemia de COVID-19

1. Estrategias emprendidas en ambas regiones

A partir de febrero o marzo de 2020, todos los países del mundo impusieron rápidamente medidas sanitarias integrales para frenar la propagación del COVID-19. Tales medidas conllevaron la paralización de la actividad económica y productiva de amplios sectores. Para enfrentar estos desafíos y paliar sus efectos, desde distintos sectores de política pública se implementaron múltiples medidas y ajustes de emergencia. En un momento excepcional, las políticas sociales y, en especial, los sistemas de protección social ampliaron su cobertura ante las consecuencias económicas negativas, que se consideraban inmerecidas desde el punto de vista de la responsabilidad de las personas (Becker y Seemann, 2022; CEPAL, 2020a).

En todas las regiones, el apoyo a la economía se brindó a través de una amplia gama de medidas estatales, incluido el acceso a préstamos a bajo interés, garantías de préstamos y aplazamiento del pago de impuestos, contribuciones sociales y deudas en general, así como compensaciones para los trabajadores independientes o autónomos. La gran diferencia entre los países estuvo marcada por la capacidad de la institucionalidad social y la disponibilidad de recursos financieros, dos factores que permitieron alcanzar distintos grados de cobertura y suficiencia de las prestaciones. En materia de salud y trabajo, la pandemia también trajo la introducción y expansión de las prestaciones por enfermedad para adaptarse a la amplia gama de nuevas situaciones de licencia por enfermedad, así como la mayor frecuencia de días de licencia por enfermedad. En muchos casos, además, las prestaciones por enfermedad fueron mayores al hacer que las personas o sus empleadores fueran elegibles para recibir los apoyos desde el primer día de cuarentena o infección, eliminando plazos de espera para acceder a los beneficios.

En los países de la Unión Europea, estas medidas tuvieron el respaldo del ámbito supranacional. La Unión Europea relajó sus normas sobre ayudas estatales y activó, por primera vez, la cláusula general de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (eliminando de hecho los límites de déficit para animar a los Estados miembros a aumentar el gasto público, con el fin de aliviar el impacto socioeconómico de la pandemia en las economías nacionales). También creó varios escudos financieros para los Estados miembros, incluso en el ámbito del apoyo al empleo y la protección social. Un ejemplo es el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), que apoyó los sistemas de retención laboral, trabajo a tiempo parcial y medidas similares, para ayudar a proteger los empleos y, por tanto, a los empleados y trabajadores autónomos contra el riesgo de desempleo y la pérdida de ingresos. Entre 2020 y 2022 proporcionó hasta 100.000 millones de euros en préstamos a los Estados miembros en condiciones favorables para los nuevos regímenes de mantenimiento del empleo o para la ampliación de los que ya existían. También destaca el Instrumento de Asistencia Urgente, cuyo propósito fue mitigar las consecuencias inmediatas de la pandemia y anticipar las necesidades relacionadas con la recuperación, en especial el desarrollo y acceso a vacunas. Paralelamente, ofreció mayor flexibilidad en el uso de los fondos de las políticas de cohesión en el marco de las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII y CRII+). Por último, la Unión Europea logró, en un acuerdo histórico, la creación del fondo NextGenerationEU, como instrumento temporal diseñado para impulsar la recuperación de los países miembros. El núcleo de este fondo incluye el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y un mayor presupuesto para la Unión Europea para el período 2021-2026, con el fin de reconstruir una Europa posterior a la pandemia de COVID-19 más verde, más digital y más resiliente. Este paquete de estímulo de 1.800 millones de euros resultó el más importante en la historia de la Unión Europea (Vanhercke, Spasova y Fronteddu, 2021; Baptista y otros, 2021).

Más allá de la respuesta a la pandemia, otro ejemplo significativo es la Garantía Infantil Europea, aprobada por el Consejo de la Unión Europea en 2021. Este dispositivo tiene por objeto prevenir y combatir la pobreza y la exclusión infantil mediante el acceso de niñas y niños en situación vulnerable a servicios y apoyo en cinco áreas: atención y educación de la primera infancia (AEPI), educación, salud, nutrición saludable y alojamiento. Además de establecer un compromiso compartido e intersectorial con respecto a las políticas sociales relacionadas con el bienestar de la infancia, su adopción supone el compromiso de nombrar un coordinador nacional de dicha estrategia con los recursos adecuados y con el mandato de permitir la coordinación y el seguimiento efectivos de la iniciativa (Molinuevo, Nur y Pozneanscaia, 2021).

Las medidas implementadas por los países de América Latina y el Caribe también abarcaron múltiples sectores de política pública, destacándose las medidas monetarias y financieras, las medidas fiscales, las medidas para preservar la capacidad productiva y las acciones orientadas a ampliar los sistemas de protección social. Esto incluye una multiplicidad de objetivos, en especial el fortalecimiento de los sistemas de salud a través de incrementos presupuestarios, la protección de los ingresos y del empleo de los trabajadores, tanto formales como informales, el apoyo al consumo de productos de primera necesidad, como alimentos y servicios básicos, así como la protección de la capacidad productiva con miras a crear condiciones para la reactivación de la actividad económica con apoyos (rebajas) tributarios y de acceso a créditos a través de garantías estatales (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2021).

En noviembre de 2020, los planes fiscales de emergencia representaban, en promedio, el 4,3% del PIB regional (CEPAL, 2020b). Al respecto, la CEPAL ha documentado en múltiples publicaciones las medidas implementadas a través de los sistemas de protección social no contributiva en el período 2020-2022 (CEPAL, 2020a, 2021a y 2022a; CEPAL/OPS, 2021). Al inicio de la pandemia, el gran desafío para los países de América Latina era llegar a tres grupos de personas y hogares: i) los incluidos en los sistemas de protección social existentes, ii) los incluidos en sistemas de protección social no contributiva y iii) los intermedios, que no estaban cubiertos por las prestaciones existentes (trabajadores informales, incluida la mayoría de los trabajadores por cuenta propia, y sus dependientes) (Blofield, Giambruno y Pribble, 2021).

Las medidas relativas a la protección social incluyeron una amplia gama de enfoques en los distintos países. Dependiendo de las características y la estructura de las economías, del tamaño del sector informal y de la estructura más o menos fragmentada y segmentada del sistema de protección social, las medidas iban desde pagos puntuales (*ad hoc*) generalizados, hasta aumentos cuidadosamente calculados de los niveles de

las prestaciones y extensiones de los períodos máximos para recibir los apoyos. En casi todos los países se registró un aumento y extensión de las prestaciones por desempleo, e incluso en algunos países se implementó un tipo especial de prestación por desempleo para los desempleados recientes (Becker y Seemann, 2022). En cuanto a las medidas de retención laboral, por lo general, se empleaban dos categorías: sistemas financiados con impuestos y sistemas financiados a través de fondos de seguro de desempleo. La distinción es parcial, pues, de todas formas, en el caso de los seguros de desempleo, el Estado tuvo que intervenir durante la pandemia de COVID-19 porque los fondos disponibles por sí mismos no habrían podido cubrir el costo.

En América Latina y el Caribe, así como en Europa y otras regiones, cada país ensayó combinaciones de diferentes enfoques e instrumentos: casi todos implementaron nuevas transferencias en efectivo, subsidios en forma de exenciones fiscales y mediante la oferta de condiciones crediticias especiales, aplazamientos del pago de las cotizaciones a la seguridad social y medidas que, con innovaciones, buscaban enfocarse en los trabajadores por cuenta propia, los autónomos y las pequeñas empresas, así como en las personas que se encontraban en busca de empleo. Aunque estos instrumentos se implantaron con la mayor urgencia posible y con un carácter temporal, en la mayoría de los países los plazos inicialmente previstos se prorrogaron al menos una vez. Aun en el caso de prestaciones financiadas por medio de contribuciones y diversos mecanismos de aseguramiento, en todas las latitudes las medidas precisaron el financiamiento, al menos complementario, del Estado, por lo que fueron asumidas por el conjunto de contribuyentes, como en el caso de los planes de sustitución de salarios de los países europeos y de las medidas extraordinarias para apoyar a los trabajadores por cuenta propia, en especial en la Unión Europea, dejando de lado temporalmente la tradicional división de responsabilidades en el respectivo régimen de bienestar (Seemann, 2022).

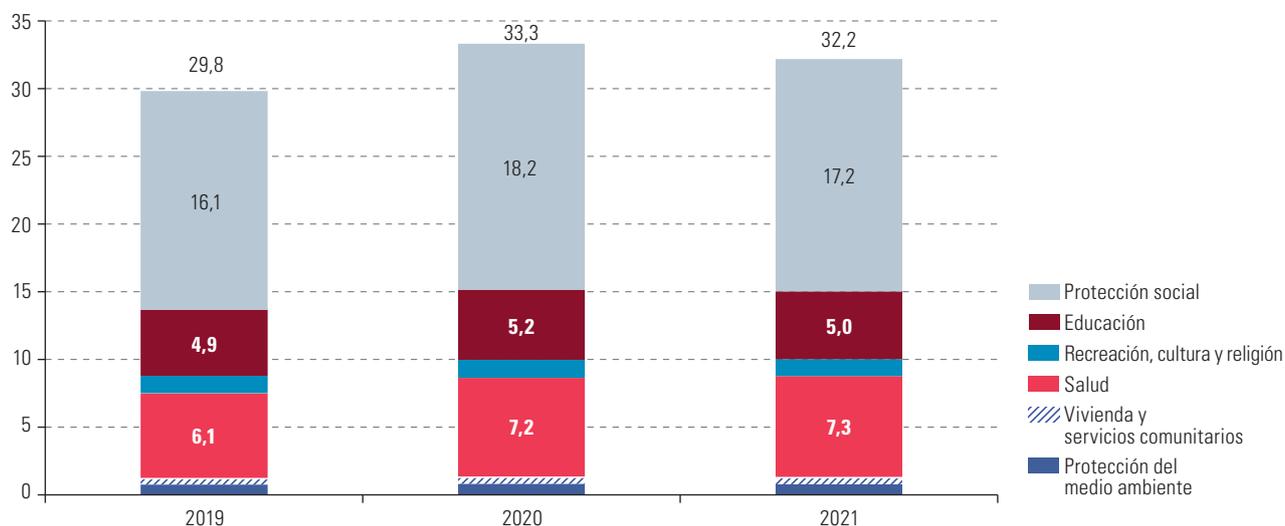
En el caso de los países de la Unión Europea, en los informes de la Red Europea de Política Social se efectúa una descripción comparativa de las principales medidas y sus características de implementación en nueve áreas diferentes de protección e inclusión social: prestaciones por desempleo, protección laboral, prestaciones por enfermedad y pagos y apoyos por enfermedad, atención médica, programas de ingreso mínimo (*minimum income schemes*) y otras formas de asistencia social, vivienda, servicios de asistencia social esencial y licencia para padres, y otros apoyos relevantes de protección social o inclusión social. Estos informes no ofrecen información detallada en cuanto a la cobertura o suficiencia de las prestaciones, pero sí permiten identificar el tipo de medidas adoptadas por los países miembros de la Unión Europea. Estas políticas de protección e inclusión social de emergencia en respuesta al COVID-19 fueron clave para la mitigación del impacto en el trabajo y el sistema de protección social. A diferencia de lo ocurrido en América Latina, muchas de las respuestas se basaron en los sistemas contributivos y los empleos formales (Robles y Rossel, 2021), de ahí la relevancia comparativamente alta de los sistemas de retención de empleo y de subsidios de desempleo.

Un primer contraste entre los países de ambas regiones responde a la disparidad del espacio fiscal y de inversión social. Los países de la Unión Europea, en promedio, pudieron movilizar un nivel de gasto social del 33,3% del PIB en 2020 (un 18,2% del PIB en protección social), como puede verse en el gráfico II.1. En comparación, como se señala en la sección D del capítulo I, en América Latina y el Caribe el gasto social en conjunto alcanzó un promedio, en el mejor momento, del 13,5% del PIB en 2020, que es el registro más alto de este siglo (CEPAL, 2022b).

Una mirada a los sistemas de retención de empleo, ingresos mínimos garantizados y subsidio de desempleo permite realizar un breve análisis sobre la suficiencia de las prestaciones. La mayoría de los países de todas las regiones intentaron mejorar las medidas ya existentes de protección del empleo, relajando las condiciones de elegibilidad, duración y pago, y algunos introdujeron nuevos instrumentos para abordar mejor el impacto del COVID-19 en determinados sectores específicos. En los países de la Unión Europea, en lo que respecta a la suficiencia para la sustitución de ingresos, la gran mayoría de los regímenes nacionales proporcionan una asignación basada en una tasa de sustitución del 60% al 80% del salario (en su mayoría bruto). En términos de cobertura, estos sistemas apoyaron más de 42 millones de empleos en la Unión Europea. Además, cabe mencionar que desde la crisis financiera mundial de 2008, los planes de conservación del empleo en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea también han estado abiertos a todos los empleados, incluidas varias categorías de trabajadores atípicos, como los empleados a tiempo parcial y con contrato de duración determinada y los trabajadores de empresas de trabajo temporal (Baptista y otros, 2021).

Gráfico II.1

Unión Europea (27 países)^a: gasto social promedio del gobierno general según clasificación funcional, 2019-2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Europea, Eurostat [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat>.

^a Los países considerados son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.

Con respecto a los sistemas de retención de empleo⁸, en el ámbito de la Unión Europea se destacan dos mecanismos: i) de jornada reducida, que consideran medidas para subsidiar directamente las horas no trabajadas, y ii) de subvención salarial, que ofrecen un complemento salarial por las horas reducidas y una subvención por las horas trabajadas⁹.

En América Latina, la batería de instrumentos de política de protección social fue el área que movilizó más recursos en los países para los que se cuenta con información del gobierno central, y alcanzó su nivel histórico más alto en 2020, con un promedio del 5,9% del PIB (1,7 puntos porcentuales más que en 2019). Con ese aumento se procuró ampliar las prestaciones de la seguridad social contributiva, incluidos los seguros de desempleo, y poner en marcha diversas medidas para aligerar la carga tributaria a nivel de las cotizaciones. Además, entre 2020 y 2021 se implementaron 468 medidas de protección social no contributiva y otros apoyos que incluyen: 207 transferencias monetarias, 122 transferencias en especie, 49 medidas de aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet), y 90 medidas que comprenden alivios tributarios, mecanismos para garantizar la facilidad de pago y fijación de precios. Esto incluyó 157 nuevas transferencias monetarias adoptadas durante la emergencia. Todas esas medidas, como ha documentado la CEPAL, permitieron mitigar el aumento de la pobreza, pero no pudieron impedir un alza importante (Atuesta y Van Hemelryck, 2022; Santos García, Farías y Robles, 2023).

En comparación, la Unión Europea presentó un conjunto de medidas más grande que el de América Latina y el Caribe, con un mayor nivel de gasto social que permitió contener aumentos más elevados en los niveles de pobreza. Como puede apreciarse en el gráfico II.2, a nivel regional, el riesgo de pobreza en la Unión Europea aumentó moderadamente solo 0,3 puntos porcentuales entre 2019 y 2021 (del 16,5% al 16,8%). La heterogeneidad entre países fue grande: mientras que algunos (como Alemania, Austria, España, Grecia y Portugal) registraron alzas de entre 1 y 2 puntos porcentuales, otros (como Bélgica, Chequia, Rumania y Suecia) registraron disminuciones.

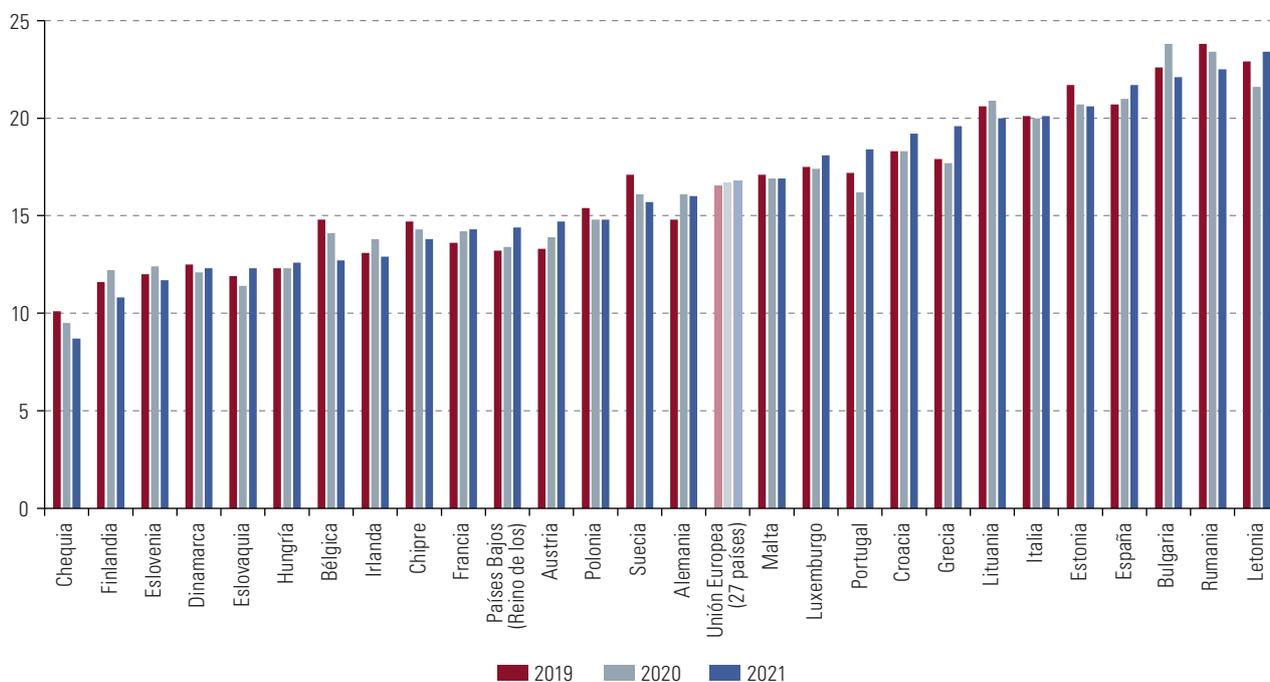
⁸ En el informe de la Red Europea de Política Social se muestran las medidas que los países adoptaron y se destaca la retención del empleo.

⁹ Para una descripción detallada de estos sistemas véase Baptista y otros (2021, pág. 181).

Gráfico II.2

Unión Europea (27 países): tasa de riesgo de pobreza, 2019-2021

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Europea, Eurostat [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat>.

Así, considerando las diferencias de medición entre los indicadores disponibles en ambas regiones, el impacto de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe se tradujo en un alza considerable de la tasa de pobreza. En el bienio 2019-2020, la pobreza pasó del 30,4% al 32,8% (esto es un aumento relativo del 7,9%), mientras que la pobreza extrema escaló del 11,4% al 13,1% (equivalente a una subida relativa del 14,9%) (CEPAL, 2022b). En los países de la Unión Europea, en tanto, el crecimiento promedio de la tasa de riesgo de pobreza no llegó al 2%.

2. Una mirada a dos instrumentos específicos del sistema de protección social de ambas regiones: transferencias de emergencia y programas de ingreso mínimo garantizado

Se destacan los apoyos relacionados con programas de ingreso mínimo garantizado en los países de la Unión Europea y las transferencias de emergencia en América Latina y el Caribe, así como las prestaciones y ajustes vinculadas a los seguros de desempleo en ambas regiones¹⁰. Ambos instrumentos, al igual que otras formas de asistencia social implementadas en ambas regiones, cobraron sentido ante la posibilidad de que la crisis del COVID-19 y las medidas de confinamiento posteriores condujeran a una pérdida de ingresos sin precedentes para los sectores más vulnerables de la población.

En el caso de los países de la Unión Europea, el objetivo de los programas de ingreso mínimo es garantizar un nivel de vida mínimo para todas las personas que carecen de ingresos suficientes, ya sea que trabajen o no, y el acceso efectivo a bienes y servicios adecuados. Si bien se trata de instrumentos cuestionados en el

¹⁰ El foco en estos dos instrumentos responde a que, dado el espacio limitado de este capítulo, permiten resaltar en términos comparativos el menor peso de los apoyos desde los seguros de desempleo, que están relativamente ausentes en América Latina, así como dar visibilidad a los desafíos compartidos entre ambas regiones con respecto a los apoyos focalizados y no contributivos a los ingresos de los grupos y personas en situación de pobreza y más vulnerables a la pobreza.

debate político de algunos países, su relevancia quedó confirmada ante los efectos sociales y económicos de la pandemia de COVID-19, en especial ante la posibilidad de que aumentaran los niveles de inseguridad financiera, pobreza y desigualdad de ingresos. Las acciones adicionales adoptadas incluyeron apoyos (con o sin verificación de ingresos) dirigidos a personas sin vínculos con el mercado laboral, así como para personas con vínculos vigentes o previos con el mercado laboral. Una gran diferencia es que, mientras en los países de la Unión Europea estas medidas no contributivas fueron un complemento de sistemas contributivos más integrales en general, en América Latina tuvieron un protagonismo mucho mayor para llenar los vacíos de cobertura de la protección social en su conjunto (véanse los cuadros II.A1.3, II.A1.4 y II.A1.5). Ello abarca no solo el mayor volumen de recursos que por lo general se invierten en tiempos normales en la protección social contributiva y no contributiva, sino también las estructuras organizacionales y de coordinación horizontal y vertical, así como las herramientas de gestión e información que ya permitían brindar elevados niveles de cobertura a los distintos grupos de población a lo largo del territorio.

Las medidas tomadas mitigaron los impactos de la crisis y contribuyeron a proteger a las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, reforzando el derecho a un ingreso mínimo. Estas medidas, adoptadas en 16 países de la Unión Europea, tuvieron como finalidad fortalecer la protección social de las personas sin vínculos con el mercado laboral (por ejemplo, niñas y niños, estudiantes y perceptores de asistencia social).

La mirada general lleva a preguntarse si los cambios introducidos como respuesta a la crisis tendrán a futuro el potencial para desencadenar mejoras más permanentes o si, por el contrario, su carácter transitorio dejará intocados problemas previos. De acuerdo con los estudios realizados por la Red Europea de Política Social, entre los avances de tipo permanente estarían el aumento del monto de las prestaciones de una serie de mínimos sociales en Bélgica, la pronta implementación del Ingreso Mínimo Vital como instrumento permanente en España y el efecto positivo de las medidas extraordinarias sobre el bienestar de los hogares más pobres en Francia.

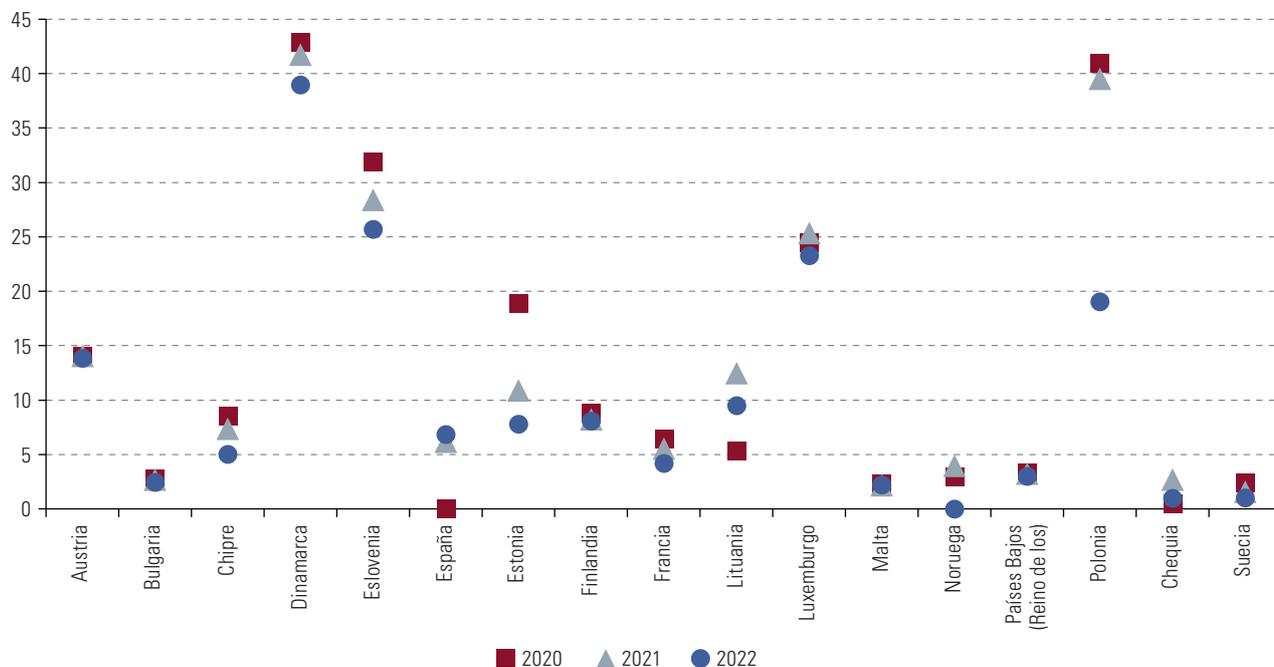
Cabe mencionar que la mayoría de los ajustes introducidos durante la pandemia, incluida la suspensión de los requisitos de tener o estar buscando trabajo para acceder a programas de ingreso mínimo, fueron de naturaleza temporal y solo estuvieron vigentes por períodos cortos. Sobre todo, se identifica la persistencia de problemas, a veces agudos, de adecuación y accesibilidad de los programas de ingreso mínimo. Destacan, por ejemplo, problemas de tipo administrativo, como brechas de accesibilidad y eficacia entre las distintas entidades federales de Austria, problemas de cobertura efectiva de los grupos más vulnerables en Italia por parte del ingreso ciudadano, incluidos los nacionales de terceros países, o la escasa accesibilidad de los grupos más vulnerables en Rumania. En otros casos, se releva la falta de medidas de apoyo adicionales dirigidas a los beneficiarios actuales de los programas de ingreso mínimo. En Bulgaria, por ejemplo, los participantes no recibieron compensaciones adicionales para enfrentar los costos adicionales relacionados con la salud debido a la pandemia. En Grecia, destacan problemas con los criterios de elegibilidad: debido a que la elegibilidad se realizó tomando en cuenta los ingresos del año anterior, muchas personas no pudieron acceder a las prestaciones pese a haber experimentado una notoria disminución de sus ingresos como resultado de la pandemia (Baptista y otros, 2021).

En términos de suficiencia de las prestaciones de la protección social en la Unión Europea, es complejo establecer un único estándar de referencia para todos los países. Una manera es comparar los montos contemplados por dichos sistemas en el caso de un mismo tipo de situación y hogar, sobre la base de los datos de la herramienta TaxBEN, disponible en el portal de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Allí pueden consultarse las prestaciones en cada país en el caso de una familia con dos niños (de 4 y 6 años), dos adultos de 40 años, uno de ellos en situación de desempleo desde hace dos meses y habiendo contribuido por 15 años a la seguridad social, y el otro sin participación en el mercado laboral remunerado (inactivo). El gráfico II.3 muestra que entre 2020 y 2022, los años de mayor impacto de la pandemia de COVID-19, en diez países (Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Francia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia y Suecia) se observa un ligero aumento del monto del beneficio respecto del salario promedio de cada país. En 2020 se alcanza un promedio del 12,8%, en contraste con un 10,1% en 2022 y un 12,2% en 2019, antes de la emergencia sanitaria.

Gráfico II.3

Unión Europea (17 países): ingreso mínimo garantizado por país, 2020-2022

(En porcentajes del salario promedio)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Benefits and wages" [en línea] <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>.

De acuerdo con el balance realizado por los informes *Employment and Social Developments in Europe* de 2021 y 2022, el conjunto de medidas de retención en materia laboral y de apoyo a los ingresos por parte de los países de la Unión Europea logró mitigar el aumento de los niveles de desempleo (en promedio, la tasa de desempleo entre diciembre de 2019 y abril de 2021 pasó del 6,6% al 7,3%), así como proteger, en buena medida, los recursos de los hogares más vulnerables al proteger sus ingresos, pese a los aumentos en las desigualdades de mercado (Comisión Europea, 2021b y 2022). No obstante, como apuntan los informes de la Red Europea de Política Social, pese al alcance considerable de estas medidas y sus efectos positivos sobre el bienestar, la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto algunas debilidades de larga data en los sistemas de protección social: la importancia y el desafío de garantizar ingresos y apoyos accesibles, oportunos y adecuados para todos, en particular para aquellos cuya situación de vulnerabilidad y desventaja se ha visto intensificada por la pandemia (diversos grupos de población, incluido el impacto de la crisis en múltiples dimensiones de la desigualdad de género); el funcionamiento y la inclusividad de los sistemas de protección social, en parte debido a la combinación del aumento de las necesidades de protección e inclusión y la caída de las contribuciones sociales y los ingresos fiscales, y, dada su importancia, la necesidad de reflexionar sobre el papel de estos sistemas (incluidas las fuentes de financiamiento) (Baptista y otros, 2021).

En el caso de América Latina y las transferencias de emergencia, entre marzo y agosto de 2022, los países de la región anunciaron alrededor de 402 medidas de protección social no contributiva. De acuerdo con el balance más reciente, tales medidas fueron evolucionando junto con la prologada crisis, por lo que sus características fueron variando a través del tiempo, en términos de cobertura (extensiones o modificaciones de los criterios de elegibilidad), duración (número de entregas) y magnitud (incremento o disminución de los montos y de los servicios entregados), y estuvieron marcadas por el uso de las transferencias monetarias (un 43% de las medidas hasta agosto de 2022) y por su rapidez en el diseño, puesta en marcha y entrega, con una alta heterogeneidad en materia de montos, cobertura, suficiencia y duración de las prestaciones implementadas (Atuesta y Van Hemelryck, 2022 y 2023).

Otras medidas complementarias consistieron en transferencias en especie (28%) y otros apoyos (19%), como exenciones tributarias, control de precios y facilidades de pago, junto con el reforzamiento del acceso a servicios básicos (10%). Los estudios también señalan que las medidas de transferencias monetarias y en especie cubrieron, en promedio, el 50,2% de la población durante 2020 (325,9 millones de personas), el 47,2% (309,3 millones) en 2021 y solo el 15,6% (102,0 millones) en 2022, gracias a la inversión estimada de 89.685 millones de dólares en 2020, 45.271 millones de dólares en 2021 y 102,0 millones de dólares entre enero y agosto de 2022 (Atuesta y Van Hemelryck, 2022 y 2023; CEPAL, 2020a).

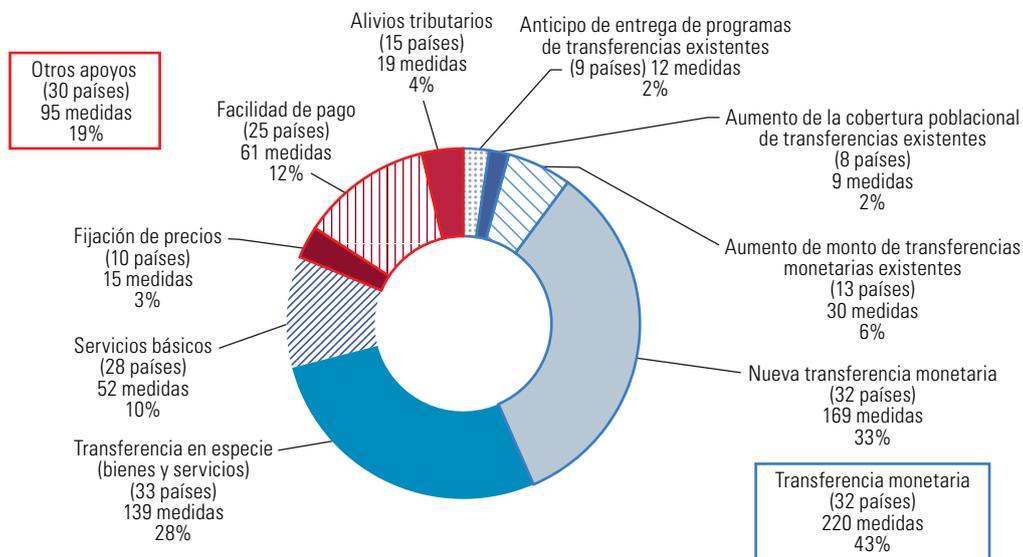
América Latina y el Caribe carece de programas de ingreso mínimo como los de los países de la Unión Europea. No obstante, los programas de transferencias no contributivas, en general focalizados en la población en situación de pobreza, pero con un gran alcance con respecto al total de la población, desempeñaron un papel comparable como instrumentos de la protección social en momentos de crisis para sostener los ingresos de la población receptora. Se estima que la cobertura de hogares de las medidas de transferencias monetarias y en especie en la región fue cercana a los 84 millones de hogares en 2020 y 2021, y que la cobertura de personas cayó de cerca de 326 millones de personas a 308 millones (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Estos promedios ocultan diferencias significativas entre países y subregiones: mientras que ciertos países de América del Sur (Brasil, Chile y Venezuela (República Bolivariana de)) muestran una importante expansión de la cobertura, otros como México y algunos de Centroamérica registraron aumentos más moderados.

Como se aprecia en el gráfico II.4, las medidas relacionadas con transferencias no contributivas fueron la mayoría dentro del conjunto de medidas de emergencia, así como entre los países que las llevaron a cabo. En especial, una parte importante de estas medidas consistió en la introducción de nuevas transferencias, abarcando y ampliando la población objetivo original de otros sistemas e incorporando a importantes sectores de los estratos medios (Robles y Holz, 2023). Sumado a los vacíos de la protección social contributiva, esto revela en qué medida los programas previos aún están lejos de constituir mecanismos permanentes para garantizar ingresos básicos, más allá de los grupos vulnerables o en situación de pobreza, al registrarse un nivel de eficacia muy desigual en cuanto a los mecanismos de priorización.

Gráfico II.4

América Latina y el Caribe: medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2022

(En número de países, cantidad de medidas y porcentajes del total de medidas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Santiago [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; B. Atuesta y T. van Hemelryck, "Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada", *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles, serie Políticas Sociales*, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, CEPAL, 2023, en prensa, e información oficial de los respectivos países.

Otro elemento importante fue la entrega de diversos bienes en especie y el reforzamiento de la oferta de servicios básicos. Los apoyos en especie se centraron en la entrega de alimentos, medicamentos y productos de higiene y anticoncepción para combatir los efectos de la pandemia, así como en la distribución de alimentos en los hogares o a través de dispositivos institucionales, como centros educativos o comedores. Esto ha sido parte central de la respuesta de los Gobiernos para dar continuidad a la distribución de la alimentación escolar pese al cierre temporal de los centros educativos, manteniendo programas de alimentación escolar por diversas vías (la modalidad más frecuente fue la entrega de kits de alimentos para preparar en el hogar) (Robles y Rossel, 2021).

No obstante, el impacto de estas medidas tampoco puede subestimarse. Como se estimó en el *Panorama Social de América Latina, 2021*, gracias al conjunto de estas medidas de protección social de emergencia, en 2020 la pobreza monetaria fue del 32,8% en la región (203 millones de personas) y la pobreza extrema se situó en un 13,1% (81 millones de personas), cifras que hubieran sido mayores de no haberse implementado dichas políticas. Concretamente, para 2021, la CEPAL estimaba que sin tales transferencias la pobreza hubiera alcanzado el 33,4% de la población, en lugar del 32,3% (CEPAL, 2022a).

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la aplicación de medidas de emergencia de protección social no contributiva permitió contener parcialmente el aumento de las tasas de pobreza y pobreza extrema, y los efectos negativos de la crisis sobre la distribución de ingresos también habrían sido menores (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). En el caso de las transferencias, su despliegue permitió alcanzar de manera expedita nuevos grupos de población ajenos a la protección social contributiva, más allá de los grupos ya incorporados a la protección no contributiva. Sin embargo, su alcance en términos de cobertura y precisión estuvo lejos de garantizar el acceso al conjunto de la población afectada. Más aún, su carácter temporal en términos de financiamiento y diseño como respuesta de emergencia muchas veces dejó pendiente la posibilidad de introducir mecanismos de corte permanente. Por tanto, los límites de la institucionalidad social en este ámbito en América Latina y el Caribe tienen que ver con que los instrumentos preexistentes de protección social permitieron realizar ajustes puntuales para responder a la emergencia, pero en 33 países fue necesario introducir nuevas transferencias que representaron el 33% de las medidas adoptadas.

Al mismo tiempo, la prolongada crisis generada por la pandemia volvió a poner en evidencia los principales déficits de los sistemas de protección social de la región y la necesidad de apuntalar el pilar contributivo de la mano del empleo formal para que la población vinculada al mercado laboral pueda contar con mecanismos de aseguramiento de ingresos estables ante períodos de desempleo y tránsito hacia nuevas ocupaciones, particularmente en un contexto marcado por el creciente uso de la tecnología y la necesidad de avanzar hacia una economía ambientalmente sostenible (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). De forma paralela, también queda el desafío de analizar el acceso de las personas al mercado laboral, desde una mirada de necesidades y derechos. Entre los desafíos identificados para la entrega de estas prestaciones sociales de emergencia se cuentan elementos como la oportunidad de su introducción y la capacidad de la institucionalidad social instalada para hacer la entrega con rapidez, la cobertura de las medidas (esto es, mantenerlas durante la pandemia y orientarlas a amplios grupos de la población), su suficiencia (en especial para cubrir la línea de pobreza y el pago de los servicios básicos) y la duración (es decir, la capacidad de prolongar la entrega de las transferencias monetarias y en especie mientras se mantuvieron los períodos de confinamiento y sobre todo los impactos económicos y sociales de la crisis) (Robles y Rossel, 2021).

Respecto de la cobertura de las medidas de emergencia y las medidas de protección social existentes, en general fue posible llegar a la población que se encontraba en situación de pobreza y vulnerabilidad, a las personas mayores y a quienes trabajaban en la economía formal y vieron disminuir o incluso desaparecer sus ingresos. Sin embargo, los otros grupos de la población que se encuentran especialmente expuestos a situaciones de emergencia (como los trabajadores informales, las personas con discapacidad, los migrantes o los jóvenes), tuvieron menos apoyo dirigido y su acceso a prestaciones estuvo con frecuencia sujeto a su incorporación en registros sociales o a mecanismos que permitieran establecer un contacto rápido con estas poblaciones. También cabe destacar la importancia de que las medidas de emergencia transversalicen un enfoque de género, atendiendo las vulnerabilidades derivadas de la desigual carga de trabajo doméstico y de cuidado sobre la capacidad de generar ingresos y acceder a la protección social.

En lo relativo a la suficiencia de las prestaciones de mayor cuantía para las que se dispone de información, y considerando una duración de marzo de 2020 a octubre de 2021, se estima que solo algunos países de América Latina y el Caribe (Brasil, Chile, Panamá y República Dominicana) lograron cubrir la línea de la pobreza extrema con las transferencias monetarias otorgadas (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Si, en cambio, se considera el conjunto del período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2022, solo Chile otorgó transferencias monetarias mensuales superiores al valor de la línea de pobreza de manera sostenida durante todo el período y, con respecto al valor de la línea de pobreza extrema, solo Panamá se suma a la lista, seguido de la Argentina, Colombia y el Brasil, con transferencias monetarias mensuales promedio de alrededor de 0,9 veces el valor de su línea de pobreza extrema (Atuesta y Van Hemelryck, 2023).

Respecto de la duración de las medidas, se observa cierta heterogeneidad. En el caso de las transferencias monetarias de emergencia, los países que realizaron más entregas tendieron a ser también los que más tiempo las implementaron. Por ejemplo, en el caso del Brasil, tomando en cuenta el conjunto de medidas, se estima una duración promedio de 13,5 meses y un promedio de entregas de 12,8 por destinatario entre marzo de 2020 y diciembre de 2021. Entre los países con transferencias monetarias de larga duración y un elevado número de entregas se cuentan Granada, la República Dominicana y Santa Lucía, en contraste con países cuyas transferencias son de corta duración y tuvieron pocas entregas (El Salvador, Jamaica y Venezuela (República Bolivariana de)). En una situación intermedia se encuentran Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Honduras, México y el Perú, con una duración promedio de entre cinco y diez meses, pero contemplando entre una y tres entregas por usuario (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

Con respecto a los seguros de desempleo en respuesta a la pandemia y las estrictas medidas de confinamiento, en la Unión Europea se realizaron cambios temporales en los planes de prestaciones por desempleo para hacerlos más inclusivos y también, en algunos casos, más generosos. La mayoría de los países de la Unión Europea (21) modificaron temporalmente los principales parámetros de sus prestaciones por desempleo para proporcionar un mejor acceso, mejorar los niveles de reemplazo o prolongar la duración de la recepción de las prestaciones.

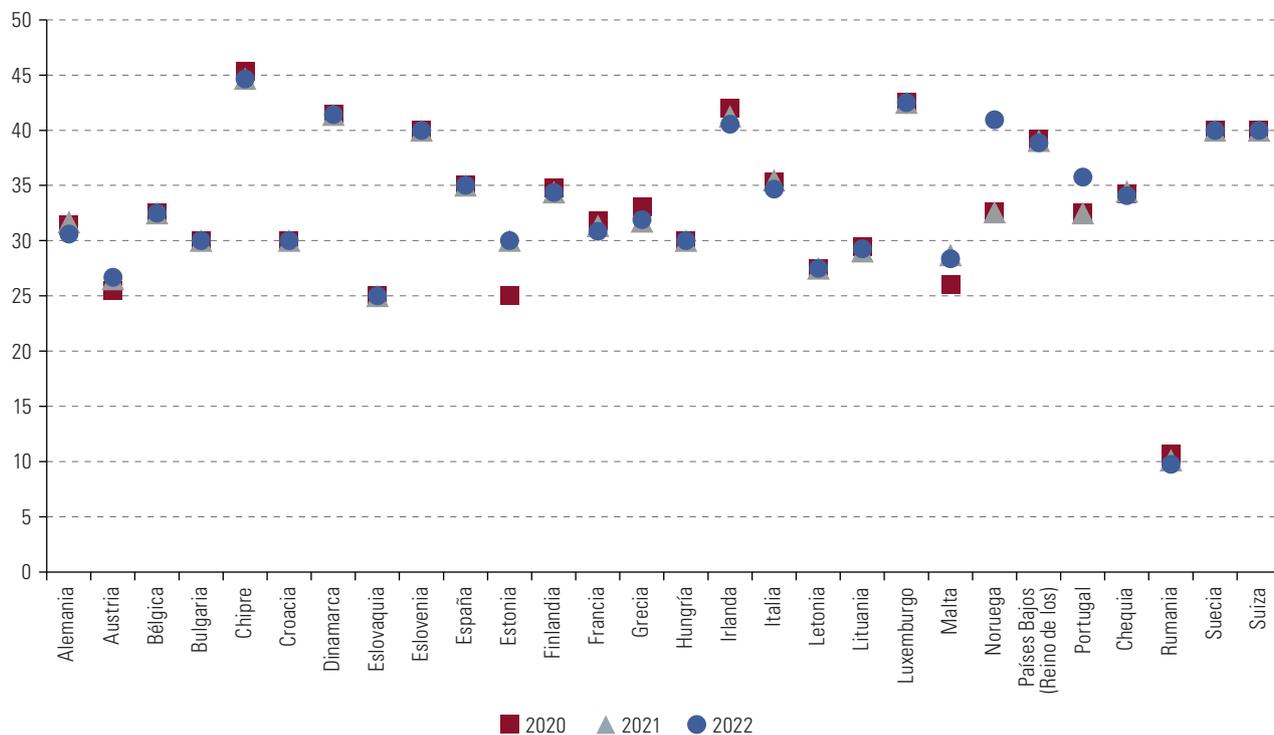
En general, estas medidas siguieron en el tiempo la evolución de la pandemia: se introdujeron en marzo de 2020 en la mayoría de los países y se mantuvieron vigentes durante los períodos de confinamiento. La mayoría de estas medidas implicaron ajustes a los parámetros de los sistemas de desempleo preexistentes. Solo en algunos casos excepcionales (por ejemplo, Bélgica, Estonia, Francia, Letonia y Malta) se crearon nuevas prestaciones o se incluyeron nuevas categorías de trabajadores. Prácticamente en todos los casos fueron medidas temporales, con excepción de Estonia, donde la pandemia aceleró una reforma de las prestaciones por desempleo que ya estaba en marcha (Baptista y otros, 2021). Entre los parámetros modificados con mayor frecuencia estuvieron la inclusión temporal de nuevos perfiles, como trabajadores atípicos y autónomos (8 países), y la ampliación del período en que se podían recibir las prestaciones (12 países). En general, se relajaron las condiciones necesarias para acceder a las prestaciones y se destacan siete países donde se facilitó el acceso de trabajadores sin un historial de trabajo suficientemente largo (UNEDIC, 2022).

Desde el punto de vista de la suficiencia de estos sistemas es difícil elaborar una comparación general dada la diversidad de sistemas, montos y casos según la situación de las personas y la composición de los hogares. No obstante, de manera indicativa se pueden consultar los montos estimados para el período 2020-2022 según la base de datos TaxBEN. Para ello, se puede utilizar como caso de referencia el de una familia con las mismas características, compuesta por dos adultos (40 años), con dos niños (de 4 y 6 años), con uno de los adultos en situación de desempleo desde hace dos meses y contribuyendo a la seguridad social hace 15 años, mientras que el otro adulto está inactivo. En tal caso, en promedio, la suficiencia de los seguros de desempleo se mantuvo con valores similares entre 2020 y 2022: del 33,2%, el 33,5% y el 33,6% del salario promedio, respectivamente. Como se muestra en el gráfico II.5, en 2020, con excepción de Rumania, la suficiencia en la entrega de subsidios de desempleo, medida en términos del promedio salarial de cada país, para la mayoría de los países se encontraba en el rango del 25% (Estonia) al 45,3% (Chipre). En 2022 dichos niveles se mantuvieron con pocos cambios, con excepción de algunos países donde aumentaron (Estonia, Malta y Noruega).

Gráfico II.5

Unión Europea (28 países): montos de los seguros de desempleo, 2020-2022

(En porcentajes del salario promedio)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Benefits and wages" [en línea] <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>.

En el caso de América Latina, junto con el cierre e interrupción de múltiples servicios sociales y la paralización de amplios sectores de las economías, se generó una caída sin precedentes de la participación laboral, que afectó especialmente a las mujeres. Estas asumieron la sobrecarga de demanda de cuidados no remunerados y su distribución desigual en los hogares, lo que se tradujo en una disminución de la tasa de participación femenina a niveles similares a los de 2002 (CEPAL, 2021a). La desocupación afectó con especial fuerza los trabajadores informales, a lo que se sumó un marcado efecto en la situación de la inclusión laboral de jóvenes, así como una caída de los ingresos laborales, que afectó más a los trabajadores de menores ingresos (Robles y Rossel, 2021).

En ese escenario, y en comparación con los países de la Unión Europea, los seguros de desempleo no solamente son instrumentos que están ausentes de muchos países de América Latina, sino que, además, dada su vinculación con el trabajo formal asalariado, en muchos casos cubren una porción limitada del conjunto de las personas que trabajan (véase el cuadro II.2). No obstante, en aquellos casos en donde dicho instrumento existe a nivel nacional, durante la pandemia se implementaron varias medidas similares a las observadas en los países de la Unión Europea. Concretamente, como apunta un estudio de la CEPAL, se adoptaron medidas orientadas a: i) incrementar el alcance de la cobertura, flexibilizando las condiciones de acceso a las prestaciones o incorporando a otros trabajadores normalmente excluidos de estos sistemas de protección; ii) extender la duración de estos instrumentos y, en algunos casos, mejorar la suficiencia mediante aumentos de las tasas de reemplazo, y iii) mejorar la oportunidad para disponer de los apoyos mediante la reducción o eliminación del período de espera (Velásquez, 2021).

Cuadro II.2

Unión Europea (20 países) y América Latina: medidas para facilitar el acceso a los seguros de desempleo, 2020–2021

| Ámbito | Medidas seleccionadas | Países de la Unión Europea (20 países) | Países de América Latina |
|------------------------------|---|---|--|
| Condiciones de acceso | Flexibilización de los antecedentes en cuanto a la situación laboral o el aseguramiento | Grecia, España, Finlandia, Francia, Letonia, Portugal, Suecia | Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay |
| | Situación laboral (trabajadores atípicos y autónomos) | Bélgica, Grecia, Finlandia, Francia, Italia, Letonia, Portugal, Suecia | Chile, Uruguay |
| | Otras medidas (por ejemplo, ampliación a empleados que renunciaron y suspensión de la reducción gradual del monto de las prestaciones en el tiempo) | Francia, Letonia | |
| Nivel de las prestaciones | Aumento de los montos o tasas de las prestaciones | Austria, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Malta, Polonia, Suecia | Argentina, Chile, Venezuela (República Bolivariana de) |
| Duración de las prestaciones | Suspensión de la reducción de prestaciones en el tiempo | Bélgica, Francia | Argentina, Chile |
| | Abolición o reducción de plazos para acceder a prestaciones | Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Suecia | Ecuador |
| | Extensión del período para acceder a prestaciones | Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Rumania | Argentina, Ecuador, Venezuela (República Bolivariana de) |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de I. Baptista y otros, *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: An Analysis of Policies in 35 Countries*, Bruselas, Comisión Europea, 2021; M. Velásquez, "La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/214), Santiago, CEPAL, 2021.

De esta experiencia se derivan varias líneas estratégicas, como, por ejemplo, la necesidad de activar modalidades de protección social ante el desempleo en situaciones de reducción de las jornadas de trabajo y suspensión de las actividades de las empresas. Para esto es necesario procurar el mantenimiento de la relación de trabajo a fin de evitar un mayor incremento de la desocupación, pero también es preciso tratar de sustituir los ingresos perdidos por las personas que trabajan mediante nuevas modalidades de aseguramiento. Asimismo, es importante avanzar hacia una modalidad integral de protección social ante la desocupación para el conjunto de modalidades contractuales, más allá de los asalariados, a fin de abarcar a los trabajadores por cuenta propia y a quienes se desempeñan en el sector informal. Para ello es necesario disponer de mecanismos de intercambio de información y de diversas fuentes de financiamiento que permitan abordar las diversas realidades de los grupos de población que escapan al estándar del trabajo asalariado. Por último, también es prioritario desarrollar un instrumental adecuado para ampliar el alcance de la protección ante la pérdida de los ingresos, en un contexto de cambios en que se desarrollan diversas modalidades de trabajo y en el que la transición desde la informalidad hacia la formalidad adquiere especial importancia (Velásquez, 2021).

Por último, el contraste entre ambas regiones lleva a notar la importancia de los seguros de desempleo como componente central de la protección social contributiva para proteger los ingresos de las personas y garantizar una certidumbre mínima ante la diversidad de factores —individuales y colectivos— que pueden llevar al desempleo. Más aún, como mecanismo contributivo, el seguro de desempleo garantiza un cierto nivel de suficiencia que no implica *per se* la inyección de recursos adicionales, aun cuando en momentos de crisis los Gobiernos puedan complementar y ampliar los niveles de suficiencia y la duración de las prestaciones. Este mecanismo tiene menor presencia en los países de América Latina y el Caribe en parte debido al tamaño comparativamente menor del empleo formal y, por tanto, de la protección social contributiva. También por la dificultad de adoptar mecanismos de financiamiento para este tipo de instrumentos entre trabajadores, Gobiernos y empleadores, y las capacidades de gestión e información para que funcionen de manera eficaz en momentos de crisis.

3. Algunos desafíos y aprendizajes compartidos

Una revisión de las políticas emprendidas durante la pandemia de COVID-19 en ambas regiones revela algunas similitudes en cuanto al tipo de instrumentos implementados en los sistemas de protección social contributiva y no contributiva. Las principales diferencias entre una y otra región tienen que ver con la sostenibilidad financiera, la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, la institucionalidad social instalada y el determinante apoyo del nivel supranacional que facilitó, en el caso de los países de la Unión Europea, los diversos apoyos de la Comisión Europea. Dichos apoyos permitieron, entre otras cosas, respaldar financieramente las políticas de emergencia implementadas de manera extraordinaria, tanto por la disponibilidad de recursos, como por la relajación de los límites fiscales de gasto y endeudamiento a nivel nacional.

Al mismo tiempo, a pesar de que en los países de la Unión Europea se contó con mayores niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones, sobre una base instalada de servicios sociales y de protección social, y con un Estado de bienestar que cuenta con una sólida institucionalidad, se plantean algunos desafíos que no son ajenos a la experiencia de América Latina y el Caribe, aunque en un grado menor. Para 2020, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba que el porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad con acceso a transferencias en efectivo mediante asistencia social era del 75,1% en Europa Occidental, Septentrional y Meridional, del 61,2% en Europa Oriental y solo del 36% en América Latina y el Caribe (OIT, 2021, pág. 48). Asimismo, aunque en el momento más álgido de la crisis hasta 32 millones de personas se beneficiaron de los sistemas de retención en la Unión Europea, categorías como las de los trabajadores por cuenta propia tuvieron menos posibilidades de acceso (Comisión Europea, 2021b, pág. 17). Por tanto, se trata, en primer lugar, como se apunta en el balance de la Red Europea de Política Social de la Comisión Europea, de desafíos de cobertura de los programas de ingreso mínimo de ciertos grupos vulnerables de los países de la Unión Europea (en especial trabajadores atípicos e informales, migrantes regulares e irregulares, entre otros) (Baptista y otros, 2021)¹¹. En el caso de las transferencias de emergencia implementadas en América Latina y el Caribe, el desafío de cobertura fue mucho mayor debido a las limitaciones de los sistemas preexistentes, lo que exigió la adopción de nuevos mecanismos. En segundo término, se presentaron problemas de coordinación horizontal y vertical al momento de implementar medidas de emergencia evitando duplicaciones o problemas de eficacia, y en especial al tratar de facilitar un margen de maniobra a los niveles locales para identificar las necesidades y riesgos de manera expedita (OCDE, 2020; Hocquet, 2020).

Un tercer desafío compartido fue la dificultad para aprovechar la crisis y las falencias que reveló la emergencia para emprender mejoras o reformas a nivel nacional a fin de que, guardando las diferencias entre las dos regiones, se avance en el fortalecimiento de la calidad de los servicios para atender futuras situaciones de crisis de amplio alcance como la de la pandemia. Hasta 2021, los informes de la Red Europea de Política Social también señalaban que entre las acciones puestas en marcha para enfrentar el COVID-19 pocas eran medidas o reformas permanentes (Baptista y otros 2021). Ante el riesgo en ambas regiones de un retiro de las medidas de emergencia sin la adopción de reformas a mediano plazo, en el caso de los países europeos las medidas, compromisos y recomendaciones a nivel supranacional el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales adoptado en 2021 constituye un importante marco de referencia en esa región para enfrentar los desafíos y vacíos identificados durante la pandemia. Ese tipo de marco no tiene paralelo en los países de América Latina y el Caribe.

En lo relativo a las transferencias de emergencia en América Latina y el Caribe, su implementación estuvo acompañada de innovaciones y esfuerzos extraordinarios para alcanzar una mayor cobertura, con distintos niveles de profundidad. En la región quedaron expuestas diversas debilidades institucionales como la necesidad de mejorar la capacidad y uso de los sistemas de información para la toma de decisiones o de garantizar un financiamiento más allá de la emergencia. La pandemia pudo abrir una oportunidad para avanzar considerablemente en el fortalecimiento de los sistemas, pero en muchos países incluso se observó una

¹¹ En todos los países de la Unión Europea se señalan problemas de accesibilidad, en especial brechas de cobertura de los sectores vulnerables de la población, que no se encontraron lo suficientemente protegidos durante la pandemia (estudiantes o jóvenes, familias monoparentales, nacionales de terceros países) (Baptista y otros, 2021, pág. 18).

disminución de la cobertura en 2021 (Blofield, Giambruno y Pribble, 2021). Un elemento positivo es que las medidas de emergencia ayudaron a impulsar la capacidad de los Estados para brindar prestaciones más amplias a la población de manera más eficaz, mediante la actualización de bases de datos o la creación de nuevos programas de emergencia que podrían ayudar a ampliar el alcance de este instrumento en el futuro. Según el país, una lección o desafío se relaciona con la disponibilidad sistemática de datos sobre la composición de los hogares en la región y cómo eso se vincula con el acceso a los programas de transferencias monetarias contributivas y no contributivas. Con todo, cabría transformar esta experiencia en una oportunidad para ampliar y fortalecer los sistemas de protección social con enfoque de universalidad, integralidad, resiliencia y sostenibilidad en los países de América Latina y el Caribe, y vincularlos de forma articulada con los sistemas de gestión de desastres para hacer frente de manera integral a las diversas emergencias y riesgos que enfrenta la región, más aún en un contexto de crisis en cascada como las que se han registrado en los últimos años (CEPAL, 2021b).

En el caso de las acciones emprendidas en los países de la Unión Europea mediante sus programas de ingreso mínimo, podrían mencionarse algunos paralelismos. Aunque con magnitudes distintas, en ambas regiones quedó patente el desafío de lograr el acceso efectivo de los grupos de población vulnerable de manera sistemática y permanente, con dispositivos adaptados de información social que aprovechen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En el caso de los programas de ingreso mínimo (y otros instrumentos de asistencia social) de los países de la Unión Europea, esto se reflejó en su limitada capacidad para incorporar a algunos de los grupos de población más vulnerables, como niñas, niños y adolescentes¹², estudiantes y personas jóvenes¹³, trabajadores de plataformas y agencias de trabajo temporal¹⁴, familias monoparentales¹⁵, familias numerosas¹⁶, nacionales de terceros países¹⁷, solicitantes de asilo o refugiados¹⁸ y personas sin hogar¹⁹, entre otros (Baptista y otros, 2021).

En ambas regiones, aunque con magnitudes diferentes, también quedó planteada en el debate la interrogante general sobre el paso de la adopción de medidas temporales y de emergencia a la realización de reformas orientadas a corregir los vacíos y problemas identificados, en especial a avanzar hacia un instrumento permanente y universal para garantizar ingresos mínimos. En América Latina y el Caribe aún se presenta el desafío de cómo avanzar en sistemas de protección social enfrentando retos como las mayores brechas sociales y económicas que dejó la pandemia, el envejecimiento de la población, la situación de los trabajadores informales o con contratos no estándar y la mayor demanda por parte de la población de apoyos para reincorporarse al mercado de trabajo y recuperar sus ingresos (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Por su parte, los trabajadores atípicos e informales, si bien son menos numerosos, también constituyeron un desafío en los países de la Unión Europea. Un grupo particularmente difícil de incorporar en ambas regiones fue el de los migrantes y refugiados. En el caso de América Latina y el Caribe, la incorporación efectiva de la población en situación de vulnerabilidad pasa por atender los problemas de los registros sociales y de los sistemas de información abordados en el capítulo I. Los problemas de duplicación y descoordinación también constituyen un reto compartido. A este desafío de coordinación para la atención de grupos específicos se sumaron problemas de coordinación tanto horizontal (entre entidades de la política y la protección social a nivel central) como vertical (entre los distintos niveles político-administrativos). Estas dificultades no son nuevas, pero sus rasgos se vieron agudizados durante la emergencia, sin que necesariamente llevaran a plantear soluciones o reformas (Baptista y otros, 2021). En ambas regiones quedó ratificado el aporte de la protección social a la resiliencia social antes tales eventos, mediante el fortalecimiento de las capacidades de prevención, adaptación y respuesta, especialmente en el caso de los hogares de mayor vulnerabilidad, al tiempo que se resaltó la importancia de una resiliencia institucional centrada en el fortalecimiento de las

¹² Chequia, Croacia, Hungría y Rumania.

¹³ Eslovenia, Francia y Luxemburgo.

¹⁴ Bélgica.

¹⁵ Chequia y Grecia.

¹⁶ Grecia y Eslovenia.

¹⁷ Bélgica, Grecia y Luxemburgo.

¹⁸ Bélgica, Dinamarca y Grecia.

¹⁹ Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Luxemburgo y Suecia.

capacidades públicas para atender, de manera integral y articulada, los requerimientos a corto, mediano y largo plazo, con marcos legales y modelos de gestión a la altura de una política pública de calidad: efectiva, eficiente, sostenible y transparente (CEPAL, 2021b).

Por último, la coyuntura de la pandemia de COVID-19 mostró en ambas regiones los beneficios de avanzar hacia una digitalización cada vez mayor de los sistemas de protección social, por su potencial para mejorar la provisión de servicios y el registro y la gestión de la información, transferir recursos con rapidez, limitar o reducir las fugas o los errores de inclusión, y disminuir los costos de operación de las políticas y programas (Comisión Europea, 2021b). Sin embargo, lejos de constituir una solución inmediata exportable o replicable, tales prestaciones derivan de un diseño e implementación acorde a cada contexto para mitigar riesgos y posibles problemas de exclusión, protección y violación de la privacidad y la información, así como de menor transparencia y rendición de cuentas para los participantes (Lowe, 2022).

D. Reflexiones finales

En este capítulo se han revisado varios elementos con el fin de contrastar de manera comparada tanto las diferencias históricas de la institucionalidad social como algunos desafíos comunes entre los sistemas de protección social de América Latina y el Caribe y los países de la Unión Europea.

Entre las características diferenciadoras que surgen al analizar ambas regiones destacan los distintos patrones de desarrollo de los regímenes de bienestar, en especial los regímenes de bienestar truncados en América Latina y el Caribe, como correlato de una estructura productiva heterogénea y con altos niveles de informalidad, y sistemas de protección social con limitaciones de articulación, cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera en sus componentes contributivos y no contributivos. Esas limitaciones se manifiestan también en la capacidad de la institucionalidad social instalada y la posibilidad de dar respuesta a choques y emergencias de manera efectiva y sin limitar la gestión de programas a largo plazo.

En el marco de la pandemia de COVID-19, aunque en ambas regiones se movilizaron instrumentos de protección social hasta cierto punto similares, en los países de la Unión Europea las medidas se basaron en mecanismos preexistentes, fundados en el reforzamiento del componente contributivo y complementados por los instrumentos no contributivos, mientras que en América Latina y el Caribe se centraron más en la expansión de instrumentos no contributivos, incluida la adopción de nuevas prestaciones. Si bien en ambas regiones los ministerios de desarrollo social e instituciones equivalentes tomaron medidas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, la experiencia mostró que las capacidades institucionales preexistentes y el nivel de resiliencia institucional marcaron la diferencia en cuanto a su efectividad para proteger a la población en situaciones de emergencia por desastres.

La mirada comparada de las respuestas de los sistemas de protección social en general y en relación con la implementación de instrumentos seleccionados (transferencias de emergencia y seguros de desempleo) permite apreciar dos grandes desafíos propios para América Latina y el Caribe: i) hacer frente a los problemas estructurales que marcan el contexto económico y social en que se funda la desigualdad y ii) continuar los esfuerzos por expandir y profundizar los sistemas de protección social. Por una parte, se reafirma la necesidad histórica de superar las brechas estructurales de la estructura productiva y del mercado laboral y, con ello, dar cuenta de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en la región, y, por la otra, se constata que la experiencia reciente hace aún más evidentes las restricciones existentes en cuanto a cobertura e integralidad de los sistemas de protección social en los países.

Como se ha indicado, tanto las características de los Estados de bienestar como las limitaciones de la institucionalidad social para abarcar los desafíos permanentes y emergentes se ubican en el centro de estas limitaciones diferenciadoras entre ambas regiones. Esto se observa en los sistemas de protección social de los países de América Latina y el Caribe, que aún no han logrado hacer efectivo un enfoque universal, integral, sostenible y resiliente, y en el hecho de que los espacios de cooperación a nivel regional no cuentan con el tipo de mecanismos financieros ni de reglas y estándares técnicos que permitan fortalecer los resultados con un esfuerzo conjunto entre los países.

Sin necesidad de alcanzar el mismo nivel de integración regional de Europa en materia social, avanzar hacia compromisos de colaboración como los que se plantean en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se presenta como un camino para fortalecer la resiliencia institucional y social, y así poder enfrentar las brechas estructurales y los nudos críticos emergentes del desarrollo social inclusivo, relacionados con los cambios demográficos, medioambientales y tecnológicos en curso. Asimismo, como se discutió en el marco de la Cuarta Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, es crucial aprender y actuar considerando las lecciones que dejó la pandemia para enfrentar las nuevas crisis que puedan venir, en particular la necesidad de ampliar la resiliencia institucional y la articulación del sistema de protección social como parte de una política integral de gestión y mitigación de desastres (CEPAL, 2021b).

Como se verá en el capítulo III, para seguir estos caminos de manera sostenible es necesario delimitar en cada contexto los márgenes de acción política, en especial identificando factores, actores y dinámicas críticas para su concreción, de manera de abrir ventanas de oportunidad y definir estrategias que faciliten su concreción a lo largo del ciclo de toma de decisiones de la política pública.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. y E. Mosqueira (2021), "La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL/BID).
- Atuesta, B. y T. van Hemelryck (2023), "Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada", Robles y Holz (comps), *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, serie Políticas Sociales, C. Robles y R. Holz (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baptista, I. y otros (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: An Analysis of Policies in 35 Countries*, Bruselas, Comisión Europea.
- Barrientos, A. (2004), "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime", *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, I. Gough y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Barrientos, A. y C. Santibáñez (2009), "New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Becker, U. y A. Seemann (eds.) (2022), *Protecting Livelihoods: A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis*, Baden-Baden, Nomos Publishing.
- Blofield, M., C. Giambruno y J. Pribble (2021), "Breadth and sufficiency of cash transfer responses in ten Latin American countries during the first 12 months of the COVID-19 pandemic", *Working Paper*, N° 114, Nueva Orleans, Commitment to Equity (CEQ) Institute.
- Bowen, G. (2007), "The challenges of poverty and social welfare in the Caribbean", *International Journal of Social Welfare*, vol. 16, N° 2, Hoboken, Wiley.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021b), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago.
- (2020b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- (2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.

- ____(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- ____(2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”, *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago.
- Comisión Europea (2022), *Employment and Social Developments in Europe 2022*, Bruselas.
- ____(2021a), “Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales” [en línea] <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>.
- ____(2021b), *Employment and Social Developments in Europe 2021*, Bruselas.
- ____(2017), “European Pillar of Social Rights” [en línea] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=en>.
- Comité Económico y Social Europeo (2010), *EU National Economic and Social Councils and Similar Institutions*, Bruselas.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (2007), *Les trois mondes de l'Etat-providence: Essai sur le capitalisme moderne*, París, Presses Universitaires de France (PUF).
- Esping-Andersen, G. y B. Palier (2008), *Trois leçons sur l'État Providence*, París, Éditions du Seuil.
- Filgueira, F. (2007), “The Latin American social states: critical junctures and critical choices”, *Democracy and Social Policy*, Y. Bangura (ed.), Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Filgueira, F. y R. Lo Vuolo (2020), “Las oportunidades de la renta básica en América Latina frente a la pandemia del COVID-19: vulnerabilidad social y bloqueos estructurales”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 15, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide (UPO).
- Hopenhayn, M. y otros (2014), “Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hocquet, J. Y. (2020), “Social protection measures taken by the EU member states to mitigate the impact of the COVID-19 pandemic”, *Technical Reports Collection*, N° 7, Bruselas, SOCIEUX+ Expertise on Social Protection, Labour and Employment.
- Jenson, J. y N. Nagels (2022), “Social policy for institutional change: Bolivia, Brazil, and Peru”, *The World Politics of Social Investment: Volume II. The Politics of Varying Social Investment Strategies*, J. Garritzmann, S. Häusermann y B. Palier (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Lowe, C. (2022), “The digitalisation of social protection before and since the onset of COVID-19: opportunities, challenges and lessons”, *ODI Working Paper*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).
- Maldonado, C. (2023), “New and old institutional constraints for building and consolidating welfare systems after COVID in Europe and Latin America”, inédito.
- ____(2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008”, *serie Políticas Sociales*, N° 181 (LC/L.3669), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____(2012), “Clientélisme, démocratisation et émergence de mécanismes de redevabilité dans les politiques sociales fédérales au Mexique (1995-2008): de l'invention du Programme PROGRESA à la mise en œuvre de la Loi générale de développement social”, tesis en ciencias políticas, París, Instituto de Estudios Políticos de París.
- Martínez, J. (2008), “Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families, and policies”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, N° 2, Hoboken, Wiley.
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), “Institucionalidad y desarrollo social”, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., C. Maldonado y J. Schönsteiner (eds.) (2022), “Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género: marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/74), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maxwell, J. (2002), “The evolution of social welfare services and social work in the English-speaking Caribbean (with major reference to Jamaica)”, *Caribbean Journal of Social Work*, vol. 1, Kingston, Asociación de Educadores de Trabajo Social del Caribe (ACSWE).
- Molinuevo, D., H. Nur y C. Pozneanscaia (2021), *Findings on Policy Integration and Coordination to Inform the European Child Guarantee*, Ginebra, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020), “The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*, Ginebra.

- Robles, C. y R. Holz (coords.) (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles"; *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos García, R., C. Farías y C. Robles (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Seemann, A. (2022), "Conclusions: on risk and solidarity in times of global crises"; *Protecting Livelihoods. A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis*, Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, N° 77, U. Becker y A. Seemann (eds.), Baden-Baden, Nomos Publishing.
- SICA y otros (Sistema de la Integración Centroamericana y otros) (2018), *Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030*, La Libertad.
- Ullmann, H., C. Maldonado y M. Rico (2014a), "Families in Latin America: changes, poverty and access to social protection"; *International Journal of Sociology of the Family*, vol. 40, N° 2, Lucknow, Lucknow Publishing House.
- _____(2014b), "La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado"; *serie Políticas Sociales*, N° 193 (LC/L.3819), Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF).
- UNEDIC (Unión Nacional Interprofesional para el Empleo en la Industria y el Comercio) (2022), "Europ'Info 2022: unemployment insurance in Europe"; *Analyses*, París.
- Unión Europea (1996), *Carta Social Europea (revisada)*, Estrasburgo.
- UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) (2023), *Crises of Inequality: Shifting Power for a New Eco-Social Contract*, Ginebra.
- Vanhercke, B., S. Spasova y B. Fronteddu (eds.) (2021), *Social Policy in the European Union: State of Play 2020. Facing the Pandemic*, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ETUI).
- Velásquez, M. (2021), "La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

Unión Europea (17 países): principales entidades ministeriales a cargo de la protección social, alrededor de 2022

| País | Entidades ministeriales | Año de fundación (último cambio) | Adscripción histórica a ministerios tradicionales de la política social | |
|--------------------------------|--|-------------------------------------|--|-------------------------------|
| | | | Trabajo | Salud |
| Alemania | Ministerio Federal del Trabajo y Asuntos Sociales | 1919 (1949) | X | |
| | Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud | 1953 (1994) | | X (1986-1991) |
| Bélgica | Servicio Público Federal de la Seguridad Social | 1959 (2003) | X | |
| | Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo y Concertación Social | 1895 (2003) | X | |
| | Servicio Público de Integración Social, Lucha contra la Pobreza, Economía Social y Política de las Grandes Ciudades | 2002 | | X |
| | Servicio Público Federal de Salud, Seguridad de la Cadena Alimentaria y Medio Ambiente | 1900 (2001) | | X |
| Bulgaria | Ministerio de Trabajo y Política Social | 1944 (1997) | X | |
| | Ministerio de Salud | 1944 | | X |
| Chequia | Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales | 1969 (1990) | X | |
| | Ministerio de Salud | 1969 (1990) | | X |
| Dinamarca | Ministerio de Asuntos Sociales, Vivienda y Personas Mayores | 1920 (2021) | | |
| | Ministerio de Empleo | 1942 (2001) | X | |
| | Ministerio de Salud | 1926 (2021-2022) | | X |
| Eslovenia | Ministerio de Trabajo, Familia, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades | 1992 | X | |
| | Ministerio de Salud | 1991 (2000) | | |
| España | Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones | 2020 | X | |
| | Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 | 2020 | | X |
| | Ministerio de Trabajo y Economía Social | 1920 (2020) | X | |
| Francia | Ministerio de la Salud y la Prevención | 1920 (2012) | | X |
| | Ministerio del Trabajo, Pleno Empleo e Inserción | 1906 (2017) | X | |
| | Ministerio de las Solidaridades, la Autonomía y las Personas con Discapacidad (actual <i>Ministère des Solidarités et des Familles</i>) | 2022 | | X |
| Grecia | Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales | 1975 (2019) | X | |
| | Ministerio de Salud | 1975 (2015) | | X |
| Italia | Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales | 1920 (2009) | X | X (1999-2001 2008-2009) |
| Irlanda | Departamento de Protección Social | 1947 (2020) | | X (1947) |
| | Departamento de Salud | 1947 | | X |
| | Departamento de Infancia, Igualdad, Discapacidad, Integración y Juventud | 1956 (2020) | | X (1947) |
| Lituania | Ministerio de Seguridad Social y Trabajo | 1990 | X | |
| | Ministerio de Salud | 1990 | | X |
| Noruega | Ministerio de Trabajo e Inclusión Social | 1916 (2006) | X | |
| | Ministerio de Infancia y Familia | 1956 (2021) | | |
| | Ministerio de Salud y Servicios de Cuidado | 1956 (2021) | | X |
| Países Bajos (Reino de los) | Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo | 1918 (1981) | X | |
| | Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte | 1951 (1994) | | X |
| Polonia | Ministerio de Familia y Política Social | 2005 (2020) | X (2020-2021) | |
| | Ministerio de Salud | 1918 (1999) | | X |
| Portugal | Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social | 1916 (2015) | X | |
| Suecia | Ministerio de Salud y Asuntos Sociales | 1920 | | X |
| | Ministerio de Empleo | | X | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) [base de datos en línea] <https://missoc.org/>; sitios web oficiales de las respectivas entidades.

Cuadro II.A1.2

Unión Europea (17 países): misión y funciones de las principales entidades ministeriales a cargo de la protección social, alrededor de 2022

| País | Ministerio | Tiene mandatos relacionados con: | | | |
|-----------------------------|--|----------------------------------|------------------------------|-------|-------------------------------|
| | | Asistencia social ^a | Trabajo decente ^b | Salud | Seguridad social ^c |
| Alemania | Ministerio Federal del Trabajo y Asuntos Sociales | X | X | | X |
| | Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud | X | | | |
| Bélgica | Servicio Público Federal de la Seguridad Social | X | | | X |
| | Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo y Concertación Social | | X | | |
| | Servicio Público de Integración Social, Lucha contra la Pobreza, Economía Social y Política de las Grandes Ciudades | X | | | |
| | Servicio Público Federal de Salud, Seguridad de la Cadena Alimentaria y Medio Ambiente | | | X | |
| Bulgaria | Ministerio de Trabajo y Política Social | X | X | | X |
| | Ministerio de Salud | | | X | |
| Chequia | Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales | X | X | | X |
| | Ministerio de Salud | | | X | |
| Dinamarca | Ministerio de Asuntos Sociales, Vivienda y Personas Mayores | X | | | |
| | Ministerio de Empleo | | X | | |
| | Ministerio de Salud | | | X | |
| Eslovenia | Ministerio de Trabajo, Familia, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades | X | X | | X |
| | Ministerio de Salud | | | X | |
| España | Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones | X | | | X |
| | Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 | X | | | X |
| | Ministerio de Trabajo y Economía Social | | X | | |
| Francia | Ministerio de la Salud y la Prevención | X | | X | X |
| | Ministerio de las Solidaridades, la Autonomía y las Personas con Discapacidad (actual <i>Ministère des Solidarités et des Familles</i>) | X | | | |
| | Ministerio del Trabajo, Pleno Empleo e Inserción | | X | | X |
| Grecia | Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales | X | X | | X |
| | Ministerio de Salud | | | X | |
| Italia | Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales | X | X | | X |
| | Departamento de Protección Social | X | | | |
| | Departamento de Infancia, Igualdad, Discapacidad, Integración y Juventud | X | | | |
| Lituania | Departamento de Salud | | | X | |
| | Ministerio de Seguridad Social y Trabajo | X | X | | X |
| | Ministerio de Salud | | | X | |
| Noruega | Ministerio de Trabajo e Inclusión Social | X | X | | X |
| | Ministerio de Infancia y Familia | X | | | |
| | Ministerio de Salud y Servicios de Cuidado | | | X | |
| Países Bajos (Reino de los) | Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo | X | X | | |
| | Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte | X | | | |
| Polonia | Ministerio de Familia y Política Social | X | X | | X |
| | Ministerio de Salud | | | X | |
| Portugal | Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social | X | X | | X |
| Suecia | Ministerio de Salud y Asuntos Sociales | X | | X | X |
| | Ministerio de Empleo | | X | | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) [base de datos en línea] <https://missoc.org/>; sitios web oficiales de las respectivas entidades.

Nota: El cuadro se elaboró según los mandatos de cada uno de los ministerios. En la práctica, los ministerios pueden tener funciones distintas o compartidas con otras instituciones.

^a Asistencia social se usa para indicar la ejecución de una política social no contributiva.

^b Trabajo decente implica la promoción de trabajo para toda la población, la creación de empleo de calidad, la seguridad y el bienestar en el trabajo, y la regulación de las relaciones laborales.

^c Seguridad social se usa para indicar la ejecución de una política social contributiva.

Cuadro II.A1.3

Unión Europea (8 países): rasgos de las medidas adicionales adoptadas en los programas de ingreso mínimo, 2020-2021

| Tipos de ajustes | País | | | | | | | |
|--|---------|----------|-----------|--------|--------|--------|---------|----------|
| | Bélgica | Alemania | Dinamarca | Grecia | España | Italia | Letonia | Portugal |
| Transferencia adicional o mayor | X | X | | X | | X | | |
| Facilitación de acceso /flexibilización de criterios de elegibilidad | | X | X | | | X | | X |
| Extensión de la duración de las prestaciones | | | | X | | | X | X |
| Aceleración del ritmo de implementación | | | | | X | | | |
| Aumento de cobertura | | | | | X | | | |

Fuente: I. Baptista y otros, *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: An Analysis of Policies in 35 Countries*, Bruselas, Comisión Europea, 2021.

Cuadro II.A1.4

Unión Europea (7 países): medidas de apoyo sujetas a comprobación de ingresos para ciertos trabajadores vulnerables, según tipo de apoyo proporcionado y la duración máxima del apoyo, 2020-2021

| Apoyos focalizados para: | País | | | | | | |
|--|---------|--------|---------|--------|-----------------------------|----------|------------|
| | Austria | Grecia | Francia | Italia | Países Bajos (Reino de los) | Portugal | Eslovaquia |
| Empleados | | | | | | X | X |
| Autoempleados/trabajadores por cuenta propia | X | X | X | X | X | X | X |
| Trabajadores no convencionales | | | X | | | | X |
| Desempleados | X | | X | | | X | |
| Tipo de apoyos | | | | | | | |
| Mensual | X | | X | X | X | X | X |
| Un solo pago | | | | | | X | |
| Préstamo | | | | | | X | |
| Duración máxima: | | | | | | | |
| Menos de 6 meses | X | X | X | X | | | |
| De 6 a 12 meses | | | X | | | X | |
| Más de 12 meses | | | | | X | | X |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de I. Baptista y otros, *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: An Analysis of Policies in 35 Countries*, Bruselas, Comisión Europea, 2021.

Cuadro II.A1.5

Unión Europea (16 países): medidas extraordinarias de ayuda no relacionadas al estatus laboral, según criterios de elegibilidad y tipo de apoyo, comprobación de ingresos y novedad de la medida, 2020-2021

| Criterios de elegibilidad y tipo de apoyo | País | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|----------|--------|-----------|---------|---------|---------|--------|----------|------------|---------|---------|----------|------------|
| | Austria | Bélgica | Chequia | Alemania | Grecia | Finlandia | Francia | Hungría | Croacia | Italia | Lituania | Luxemburgo | Letonia | Polonia | Portugal | Eslovaquia |
| Con comprobación de ingresos | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Acceso facilitado a prestaciones | | | X | | | | | | | | X | | | X | | X |
| Aumento del apoyo a niños y niñas | | X | | X | | | | | X | | X | X | X | | X | |
| Aumento del apoyo a estudiantes y jóvenes | | | | X | | | X | | | | | | | | | |
| Aumento del apoyo de asistencia social | | X | | | | X | X | | | X | X | X | X | | | |
| Sin comprobación de ingresos | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Acceso facilitado a prestaciones | | | | | | | | | | | | | | | | X |
| Aumento del apoyo a niños y niñas | X | | | | | | | X | | | X | | X | | | X |
| Aumento del apoyo a estudiantes y jóvenes | | | | | | | | | | | | | | | | X |
| Apoyo a desempleados | | | | | X | | | | | | | | | | | |
| ¿La medida es nueva? | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sí | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | | X | X | X | X |
| No (es un ajuste de mecanismos ya existentes) | | | X | X | | | | X | X | | X | X | X | | X | X |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de I. Baptista y otros, *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: An Analysis of Policies in 35 Countries*, Bruselas, Comisión Europea, 2021.

Institucionalidad social y gobernanza para implementar políticas de desarrollo social inclusivo

Introducción

- A. La gobernanza del proceso de toma de decisiones en las políticas de desarrollo social inclusivo
- B. Elementos de la gobernanza de las políticas de desarrollo social inclusivo
- C. La institucionalidad social y la gobernanza del ciclo de políticas de desarrollo social inclusivo
- D. Elementos para definir estrategias de argumentación y diálogo a lo largo del ciclo de políticas de desarrollo social inclusivo

Bibliografía

Introducción

La institucionalidad social y la gobernanza son dos aspectos interdependientes y fundamentales para contar con políticas sociales de calidad. En efecto, una institucionalidad social con mayores capacidades y margen de acción en el proceso de toma de decisiones contribuye a una gobernanza más efectiva y transparente de las políticas sociales. Por una parte, la institucionalidad social proporciona el marco y el respaldo necesarios para el diseño, la implementación, la evaluación y la mejora continua de las políticas sociales (Martínez y Maldonado, 2019; CEPAL, 2022). Por otra, la institucionalidad social no opera en el vacío, sino que forma parte de una arquitectura de gobernanza más amplia, con rutinas y legados institucionales, que comprende el proceso decisorio a lo largo del ciclo de la política pública y las relaciones de poder que permiten generar, acordar, construir y adoptar políticas para abordar los problemas sociales. Ese proceso configura escenarios complejos con la participación y la influencia de múltiples actores, tanto estatales (con funciones políticas y participación en el proceso formal de toma de decisiones), como externos (la ciudadanía, la sociedad civil, los centros de pensamiento, los medios de comunicación, entre otros).

Al analizar conjuntamente la institucionalidad social y la gobernanza de la toma de decisiones es posible abordar la manera de mejorar las políticas públicas de desarrollo social inclusivo, un aspecto fundamental resaltado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su trigésimo noveno período de sesiones (CEPAL, 2022). Para avanzar en esta dirección, es imperativo aumentar los niveles de conocimientos técnicos y capacidades profesionales en el servicio público, así como la capacidad política, estratégica, prospectiva y de gestión de los responsables de la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. Es fundamental convertir las ideas, la voluntad y los acuerdos en acciones concretas para ello.

La premisa de este capítulo es que la fortaleza de las dimensiones de la institucionalidad social (legal-normativa, organizativa, técnico-operativa y financiera) en los países de la región constituye la base para que los actores involucrados en las políticas de desarrollo social puedan mejorar su desempeño en la conversación pública y las relaciones político-institucionales para la toma de decisiones. Esto supone considerar los factores presentes en cada contexto y la posición de los actores y adoptar estrategias que conduzcan a la elaboración de políticas sociales de calidad.

Para que los actores puedan desenvolverse en este escenario del poder, es crucial que las dimensiones institucionales estén sólidamente establecidas y proporcionen un marco claro, coherente y equilibrado a lo largo del ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo, a fin de reducir los márgenes de discrecionalidad y evitar un exceso de burocracia, promoviendo una gobernanza efectiva en el proceso de toma de decisiones.

En las últimas décadas, el fortalecimiento de las políticas de desarrollo social inclusivo y su gobernanza han sido una constante a nivel mundial. Esto se refleja en el impulso dado por organismos como las Naciones Unidas, por medio de la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y los aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros. De esta forma, también en los países se ha dado prioridad al diseño y la implementación de políticas de desarrollo social, que para ser efectivas requieren una gobernanza adecuada, es decir, una correcta gestión y ejercicio del poder (PNUD/IDEA, 2022). Estos antecedentes se han traducido en marcos conceptuales que pueden encontrarse en los principales puntos del debate sobre la institucionalidad social y la gobernanza de la política social desarrollados en América Latina y el Caribe en los últimos años.

En este capítulo se presentan las definiciones formuladas por los organismos internacionales y los enfoques desarrollados en el debate académico sobre la gobernanza. Además, se realizan algunas precisiones para delimitar el alcance de las políticas de desarrollo social, con el objetivo de establecer claramente el ámbito de acción de estas políticas y comprender su importancia en la promoción del bienestar de la sociedad.

Asimismo, se examinan las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas, desde la formulación hasta la evaluación de las políticas de desarrollo social inclusivo. Se reflexiona sobre la importancia de la gobernanza efectiva en cada una de estas etapas para lograr resultados positivos y alcanzar los objetivos planteados, considerando la interacción de los factores, los actores y sus estrategias.

Por último, se reseñan algunos de los principales desafíos en relación con las políticas de desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe, a fin de fortalecer tanto la institucionalidad social como la gobernanza de las políticas sociales.

A. La gobernanza del proceso de toma de decisiones en las políticas de desarrollo social inclusivo

La gobernanza es un concepto fundamental en el ámbito del gobierno y ha sido objeto de un amplio debate que la situó en una posición central, tanto en la teoría política contemporánea como en la práctica gubernamental. En el recuadro III.1 se explica esa trascendencia y se resumen algunos enfoques sobre el concepto de gobernanza. De este se desprende la importancia que tanto el sector académico como las organizaciones internacionales asignan a la buena gobernanza de los procesos de toma de decisiones para la implementación de políticas sociales de calidad, destacando en mayor o menor medida los elementos formales e informales y objetivos y subjetivos que se presentan en el ejercicio del poder y la toma de decisiones de la política pública. Un punto de convergencia recurrente es que el ejercicio efectivo del gobierno requiere una buena gobernanza. Esto justifica su incorporación en el análisis y los diagnósticos que alimentan el diseño de las políticas sociales, pero también en las estrategias que llevan a su implementación.

Recuadro III.1

La gobernanza en el debate académico y de los organismos internacionales

La gobernanza en el contexto de la política pública ha sido un importante objeto de reflexión, tanto en los debates académicos como en los organismos internacionales. A pesar de su diversidad, en el sector académico existe un sustrato común referido al análisis del Estado, las políticas públicas y el ejercicio del poder (Levi-Faur, 2012). Sin excluir otras posibles agrupaciones ni realizar una revisión exhaustiva de toda la literatura sobre el tema, se observa que un elemento importante de muchas definiciones se centra en la gobernanza como ejercicio del poder y el quehacer político. Ello incluye, entre otros aspectos, la preocupación por las formas en que se gobierna la sociedad; las nuevas lógicas de la gobernanza, desde la política y las comunidades hasta los mercados, de los políticos a los expertos, de la centralización a la descentralización; los cambios en las escalas de gobierno y las formas de poder blando o duro (Bevir, 2012; Levi-Faur 2012; Peters, 2012; Rhodes, 2012).

Una corriente frecuentemente descrita como institucionalista caracteriza la gobernanza como un conjunto de reglas, normas e instituciones formales e informales que regulan y coordinan de manera determinante el comportamiento de los actores a nivel individual o colectivo (organizaciones estatales y no estatales) (Jessop, 2019; Ostrom, 1990). Además, existen otros enfoques que priorizan la reflexión sobre el proceso de interacción y articulación de actores y conformación de redes en la gestión de problemas públicos y la construcción de sistemas políticos democráticos, en los que se garantiza la participación de esos actores, que a su vez incrementa la legitimidad del proceso de gobernanza (Peters y otros, 2022; Rhodes, 2017; Sørensen y Torfing, 2011; Stoker, 2019).

En las últimas décadas, la gobernanza ha adquirido una gran relevancia en la agenda internacional. En consecuencia, los principales organismos internacionales en el ámbito del desarrollo han elaborado sus propias definiciones, en las que se destacan de diversas maneras las interacciones entre actores, la disputa de intereses y el ejercicio del poder. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/IDEA, 2022, pág. 4) entiende la gobernanza como: "una serie de (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder". De manera similar, en el Banco Mundial, la gobernanza se ha conceptualizado como "el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este [...] el poder se define como la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas y para conseguir resultados específicos" (Banco Mundial, 2017, pág. 3).

Los atributos de lo que se considera una buena gobernanza constituyen un elemento común a todos los análisis y se han formulado de manera bastante similar en diferentes organismos internacionales. El Consejo de Derechos Humanos ha caracterizado la buena gobernanza sobre la base de los atributos de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, participación y capacidad de respuesta a las necesidades de la población (ACNUDH, s.f.). De acuerdo a la OCDE (2020, pág. 15), la buena gobernanza pública consiste en reglas, procedimientos, prácticas e interacciones formales e informales dentro del Estado, y entre el Estado, las instituciones no estatales y los ciudadanos, que enmarcan el ejercicio de la autoridad pública y toma de decisiones en interés público. El PNUD (2021), vista la urgencia de la recuperación sostenible frente a los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) plantea principios más concretos: i) políticas fiscales que permitan un gasto sostenible, incluyente y favorable al crecimiento económico; ii) transformación de las capacidades de los Estados con innovación; iii) transparencia, difusión de información y rendición de cuentas en la gestión pública; iv) reconstrucción de la confianza en los actores políticos, económicos y sociales y de su legitimidad; v) la ciudadanía como parte activa en la construcción de acuerdos; vi) eliminación del uso de la violencia como mecanismo de negociación entre actores sociales y políticos; vii) la ley y el acceso a la justicia con igualdad para toda la ciudadanía, y viii) la equidad intergeneracional y la sostenibilidad ambiental como objetivos prioritarios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos", s.f. [en línea] <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>; Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017: la gobernanza y las leyes. Panorama general*, Washington, D.C., 2017; M. Bevir, *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2012; B. Jessop, "Spatiotemporal fixes and multispatial metagovernance: the territory, place, scale, network scheme revisited", *Spatial Formats under the Global Condition*, M. Middell y S. Marung (eds.), De Gruyter Oldenbourg, 2019; D. Levi-Faur, "From 'big government' to 'big governance'?", *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2012; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, Paris, OECD Publishing, 2020; E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; B. G. Peters, "Governance as political theory", *The Oxford Handbook of Governance*, D. Levi-Faur (ed.), Oxford University Press, 2012; B. G. Peters y otros, "How collaborative governance can make political systems more democratic and effective", *A Research Agenda for Governance*, Edward Elgar Publishing, 2022; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), *Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, 2022; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *América Latina y el Caribe: Gobernanza efectiva, más allá de la recuperación*, Nueva York, 2021; R. A. W. Rhodes, "Waves of governance", *The Oxford Handbook of Governance*, D. Levi-Faur (ed.), Oxford University Press, 2012; R. A. W. Rhodes, *Network Governance and the Differentiated Polity: Selected Essays*, Oxford University Press, 2017; G. Stoker, "Embracing complexity: a framework for exploring governance resources", *Journal of Chinese Governance*, vol. 4, N° 2, 2019; E. Sørensen y J. Torfing, "Enhancing collaborative innovation in the public sector", *Administration & Society*, vol. 43, N° 8, 2011.

En virtud de lo expuesto, cabe analizar las características que presenta la gobernanza de los procesos de toma de decisiones en las políticas de desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe. Esto lleva a caracterizar la gobernanza y la institucionalidad de desarrollo social, inclusión y protección social como un ámbito con interdependencias y especificidades con respecto al conjunto de sectores de política pública.

El desarrollo social inclusivo vincula los conceptos de desarrollo social e inclusión social (CEPAL, 2016 y 2020). El desarrollo social sitúa a las personas en el centro de los procesos de desarrollo y avanza en todos los ámbitos y funciones de la política social, como la salud, la educación, la protección social, la inclusión laboral, las pensiones, la vivienda, la seguridad alimentaria y nutricional, entre otros. Por otra parte, el concepto de inclusión social se centra en posibilitar que toda la población reciba los beneficios del desarrollo, mediante la reducción de las brechas y el fomento de la participación en la vida social, económica y política (CEPAL, 2016 y 2020; Martínez y Maldonado, 2019).

Los sistemas de protección social contribuyen de manera decisiva a la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. La protección social se orienta a garantizar el acceso universal a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente. Así, la protección social busca abordar de manera efectiva las brechas de acceso al bienestar, haciendo posible el ejercicio de los derechos y la plena participación de las personas en la sociedad, y constituye un mecanismo clave para la inclusión (CEPAL, 2016; Martínez y Maldonado, 2019). En este sentido, la reducción de las desigualdades y las brechas (de género, territoriales, de raza o etnia, entre otras) es uno de los principales objetivos de las políticas públicas de desarrollo social inclusivo. En otras palabras, no basta con potenciar el desarrollo, sino que se busca alcanzar determinados niveles de bienestar para toda la población (CEPAL, 2020 y 2022; Cecchini, Holz y Soto de la Rosa, 2021).

La gobernanza en estos ámbitos se relaciona con la toma de decisiones de gobierno en los sectores relacionados con los objetivos del desarrollo social inclusivo y las políticas y los enfoques para alcanzarlos, centrándose en la manera de gobernar para reducir las desigualdades y las brechas en contextos democráticos. Se trata de ideas y marcos conceptuales que distinguen al sector de las políticas sociales de otros sectores de política pública en los que podrían encontrarse prácticas, factores o actores particulares. En el caso de la política social, la definición de estrategias, la reproducción de prácticas y la elaboración de discursos por parte de los actores están muy relacionadas con las visiones sobre el papel del Estado, el mercado, la comunidad y las familias en la generación de bienestar social y la provisión de protección social. También están estrechamente vinculadas con la concepción de la ciudadanía y la democracia y, en particular, con la manera de pensar los derechos inherentes y universales de las personas en un régimen político participativo, así como con la definición de las garantías y compromisos que le corresponde al Estado y las obligaciones que deben asumir las personas. A su vez, esas concepciones están vinculadas con (e incluso determinan) las visiones sobre los medios deseables para alcanzar los fines e ideales colectivos y con los principios de política pública, en particular, la definición de hasta dónde es legítimo impulsar determinados objetivos colectivos y a costa de qué bienes, recursos o valores.

De estas concepciones derivan en última instancia enfoques específicos sobre los instrumentos y los objetivos de las políticas de protección social, que dan forma a paradigmas de referencia que los actores utilizan para elaborar sus estrategias y prácticas y justificar sus posiciones ante la opinión pública.

A partir de lo expuesto, se busca relevar los elementos que dinamizan el ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo y pueden resultar útiles para el doble propósito de consolidar una institucionalidad social y una gobernanza que favorezcan el diseño de políticas de desarrollo social de calidad y, por esa vía, contribuir a la construcción de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2021).

B. Elementos de la gobernanza de las políticas de desarrollo social inclusivo

Al considerar las especificidades del desarrollo social inclusivo como ámbito de política pública y las características de cada contexto nacional, la gobernanza puede analizarse con mayor claridad a la luz de interrogantes muy concretos sobre el qué, el quién y el cómo de las políticas sociales. Estos interrogantes se refieren a tres elementos fundamentales: i) los factores que llevan a una determinada situación social y las soluciones propuestas; ii) los actores con poder involucrados en cada escenario político-institucional, y iii) las estrategias adoptadas (o que pueden adoptarse) a lo largo del ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo (véase el diagrama III.1). La disponibilidad de información y modelos analíticos que permitan dar respuesta a estas preguntas es clave para la viabilidad de la implementación de una política social.

La gobernanza en el contexto de las políticas de desarrollo social inclusivo se ve influenciada por diversos factores presentes en el escenario del poder (el qué), en particular las dinámicas y las rutinas institucionales y financieras que desempeñan un papel fundamental en la configuración de la gobernanza y la manera en que se abordan los desafíos del desarrollo social inclusivo. Varios de ellos ilustran la relación entre las nociones de institucionalidad social y gobernanza de las políticas sociales. A continuación, se destacan algunos elementos.

En primer lugar, las condiciones socioeconómicas y medioambientales en un contexto y un momento específicos —en particular el nivel de desarrollo, la pobreza y la desigualdad— afectan el marco en que se desarrollan las políticas sociales. Estas condiciones pueden determinar las prioridades, los enfoques y las medidas más urgentes o prioritarias para abordar los desafíos del desarrollo social inclusivo.

Diagrama III.1

Elementos de la gobernanza de las políticas de desarrollo social inclusivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En segundo lugar, cabe considerar las características de la institucionalidad social vigente, en particular el marco jurídico-normativo, que regula los límites y los procedimientos para la toma de decisiones. La existencia de un marco normativo claro y sólido es crucial para facilitar la coherencia y la legitimidad de las decisiones y las acciones de los actores involucrados. Este se complementa con el modelo de organización y gestión, con sus funciones y espacios de participación, procesos, sistemas y tecnologías y capacidades profesionales y técnicas, que a su vez se complementan con los recursos financieros disponibles y determinan la capacidad de implementar políticas de desarrollo social inclusivo efectivas. La disponibilidad y la asignación adecuada de recursos influyen en la viabilidad y la sostenibilidad de las acciones gubernamentales.

Asimismo, es importante considerar no solo los elementos específicos de la institucionalidad social sino también los marcos que surgen de la institucionalidad pública en su conjunto, con las normas y las funciones asignadas a los distintos ámbitos de autoridad, que inciden directamente en los espacios de deliberación de la política social.

En tercer lugar, el escenario político conlleva varios puntos de interés que pueden influir en la dinámica de la gobernanza y en las decisiones tomadas. Se destacan los procesos electorarios, los principales conflictos políticos y los intereses de los diferentes actores derivados de las demandas de la sociedad civil y las tensiones en torno a la redistribución de los recursos. En particular, la formación de alianzas y coaliciones entre los diversos actores involucrados puede ser un factor determinante para lograr consensos, construir capacidades y movilizar recursos a favor del desarrollo social inclusivo.

Por otra parte, la cultura política —entendida como las aspiraciones, las actitudes, los valores y las creencias compartidas en una sociedad— influye en la forma en que se ejerce el poder y se toman las decisiones. La comprensión de la cultura política y sus diversas visiones y posiciones es esencial para el análisis del comportamiento, la interacción y las estrategias de los actores.

Estos factores proporcionan el contexto en el que se desarrolla la gobernanza y determinan las condiciones para abordar los desafíos del desarrollo social inclusivo de manera efectiva y equitativa.

Con respecto a los actores clave (el quiénes) en el proceso de toma de decisiones y la implementación de políticas sociales, cabe considerar la presencia de una gran diversidad de actores individuales y colectivos, muchas veces entrelazados, que conducen, sancionan e influyen con distintos grados de responsabilidad en

los contenidos y los resultados de los procesos decisorios en función de: i) su posición dentro de la estructura formal de toma de decisiones; ii) la importancia del proceso para sus intereses y valores, y iii) las facultades y los recursos que controlan y movilizan. Los actores individuales son aquellos que actúan a título individual (por ejemplo, el titular del Poder Ejecutivo, un legislador o un líder sindical), mientras los colectivos están formados por un número variable y diverso de actores individuales, cuyos acuerdos e interacciones determinan el comportamiento o la decisión final asumidos por el actor colectivo en cuestión. Un ejemplo obvio son los órganos del Poder Legislativo compuestos a su vez por personas o grupos parlamentarios que en conjunto determinan el sentido con que el actor colectivo ejerce las facultades formales que detenta. Entre los actores individuales y colectivos se cuentan los poderes instituidos con capacidad formal de decisión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por ejemplo), los partidos políticos y los líderes intergubernamentales, estatales y parlamentarios, los grupos de presión o interés empresariales (sector privado, sindicatos y organizaciones gremiales, entre otros), las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG), los centros y redes de conocimiento (expertos, centros de investigación, universidades y organismos internacionales, entre otros) y la población general, el electorado y los medios de comunicación.

Estas personas e instituciones vinculadas con el proceso de creación e implementación de políticas públicas desempeñan funciones y actúan en diferentes sentidos, guiadas por diversas motivaciones, enfoques e intereses. En este sentido, cabe destacar el papel central de la autoridad social entre los factores de la institucionalidad social que definen la gobernanza de la toma de decisiones. El grado de reconocimiento del poder formal de los ministerios de desarrollo social o equivalentes y las instancias colegiadas de autoridad de la coordinación de las políticas sociales es crítico en el papel y la capacidad de influencia que tienen en los procesos de toma de decisiones.

Los actores con poder de decisión formal son aquellos que ocupan posiciones con capacidad resolutive en la estructura institucional establecida legalmente para la toma de decisiones. Estos actores dirigen los procesos de consulta, deliberación, negociación y decisión, sancionando los aspectos de la política pública en desarrollo. Su posición les otorga recursos y facultades exclusivas que pueden ejercer de manera autónoma o en respuesta a las preferencias de otros actores. Algunos ejemplos de estos actores son el titular del Poder Ejecutivo, las cámaras del Poder Legislativo, los tribunales administrativos y del Poder Judicial, los titulares de ministerios (de desarrollo social y otros), viceministerios, gobernaciones, alcaldías y demás organismos públicos con distintos niveles de capacidad resolutive en el sector de la política social.

Los actores con interés inmediato son aquellos cuyos intereses y valores se ven directa e inmediatamente involucrados en el proceso decisorio y en los potenciales resultados de la política objeto de análisis. Pueden ser actores colectivos con poder de decisión o actores externos a la estructura formal cuya participación se basa en la defensa de intereses materiales, económicos y de poder y valores ideológicos o normativos.

Los actores de contexto son observadores activos que no tienen intereses directos en el proceso de toma de decisiones, pero participan proporcionando conocimientos, instrumentos o puntos de apoyo para los actores con poder de decisión o interés inmediato. Estos actores pueden ser organismos internacionales, universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación y otros grupos de la sociedad que influyen en las estrategias y los discursos de los actores principales (Maldonado Valera y Palma Rocco, 2013a).

Los actores desempeñan un papel crucial en la gobernanza y conocerlos permite entender la complejidad de las relaciones de poder, los intereses en juego y las responsabilidades de cada uno en el proceso de toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. Identificar y analizar a los actores, así como sus papeles, intereses y capacidades, contribuye a una mejor comprensión de la dinámica de la gobernanza y ayuda a diseñar estrategias más efectivas para abordar los desafíos del desarrollo social inclusivo.

Los diversos actores con poder de decisión formal, interés inmediato y de contexto interactúan, defienden intereses, movilizan recursos y desempeñan un papel fundamental en la configuración del proceso de toma de decisiones y su resultado, y la implementación de políticas. La distribución asimétrica de recursos y facultades entre los actores confiere una influencia desigual, que puede dar lugar a coaliciones y cambiar los equilibrios iniciales del proceso. A su vez, la presencia de actores con poder de veto puede obstaculizar los cambios en el *statu quo*.

Las estrategias de los diversos actores en el proceso constituyen el tercer elemento relevante de las políticas de desarrollo social inclusivo (el cómo). La buena preparación de estas estrategias es fundamental para garantizar un ciclo de política pública fluido y eficiente, para lo que se requiere capacidad analítica y visión prospectiva en todas las etapas del proceso.

La elaboración de una estrategia supone definir la manera en que se llevarán a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos y evitar interrupciones en el ciclo de la política pública. Para lograrlo, es necesario considerar varios aspectos. En primer lugar, debe determinarse el eje del poder, es decir, los elementos clave que influyen en la toma de decisiones y la implementación de políticas. Esto implica comprender los factores presentes en el escenario del poder, como el marco normativo, los recursos y las capacidades disponibles, las condiciones socioeconómicas, la cultura política, las presiones externas e internas, la perspectiva política, las alianzas y coaliciones, entre otros.

Un análisis estratégico es esencial para establecer la viabilidad de la implementación de las políticas públicas, encontrar posibles caminos para elaborar definiciones técnicamente coherentes y prever los obstáculos que podrían surgir sobre la base de los factores y los actores involucrados. Para ello es necesario definir los elementos esenciales mínimos del objeto de la discusión, un paso fundamental para lograr los objetivos de la política social que se considera.

El análisis incluye la evaluación de los requisitos técnicos y las capacidades institucionales, la planificación del proceso para llegar a acuerdos técnicos y políticos con respecto a las soluciones para los problemas encontrados y el establecimiento de mecanismos de mediación en los gobiernos y los poderes del Estado con el objetivo de facilitar la colaboración y la construcción de consensos. Asimismo, supone la creación de alianzas con actores estratégicos y la definición de líneas de participación que promuevan el diálogo y la consulta con diferentes actores relevantes, como las organizaciones de la sociedad civil, los grupos comunitarios y otros actores clave. Al involucrar a las partes interesadas en la toma de decisiones y su implementación, estos mecanismos de participación contribuyen a la legitimación de las políticas.

Además, es necesario considerar la gestión de los medios de comunicación y su interacción con la población como parte de las estrategias de gobernanza. La comunicación efectiva y transparente es crucial para informar sobre las políticas, generar confianza y promover la comprensión y el apoyo de la sociedad.

En conclusión, las estrategias de los actores desempeñan un papel fundamental en la gobernanza de las políticas de desarrollo social inclusivo. Al implementarlas de manera efectiva, puede fortalecerse la capacidad de las políticas de desarrollo social inclusivo para abordar los desafíos y lograr los resultados esperados. En este sentido, a menudo resulta útil considerar el análisis de cada etapa del ciclo de política como conducente a una ventana de oportunidad para la toma de decisiones de política social. Esta se logra al conformar una comunidad de sentido entre los actores con poder de decisión respecto de: la existencia de un problema presente en la agenda pública (los problemas), las alternativas para solucionarlo (las soluciones) y la existencia de un contexto favorable por parte de los principales actores políticos (la política) (véase el recuadro III.2).

Recuadro III.2

Ventana de oportunidad para la toma de decisiones de política social

Una ventana de oportunidad para una toma de decisiones favorable a las políticas de desarrollo social inclusivo se puede producir a partir de tres corrientes o ámbitos, que se pueden dar en forma individual o simultánea.

La corriente de los problemas se refiere a los medios con los que los actores que tienen capacidad resolutoria adquieren información sobre determinadas condiciones concretas y la manera en que definen elementos de la realidad como problemas que requieren una acción pública. Esto responde no solo a la información fáctica disponible (por ejemplo, la variación de indicadores considerados relevantes en un sector), sino también a una labor de construcción social que, en el marco del debate público y académico, define un fenómeno como problema público. Así, hay muchos fenómenos que no siempre se han interpretado como problemas sociales que justifican una intervención pública, como por ejemplo la gestión del riesgo ante los desastres naturales, las condiciones laborales o incluso la pobreza y la desigualdad. Si bien

la transformación de determinados fenómenos en problemas susceptibles de acción pública requiere información causal y discursiva, a veces un acontecimiento súbito o fortuito (una crisis, un accidente, un hecho simbólico, entre otros) determina la inclusión de un asunto en la agenda pública como problema. Estos problemas pueden desvanecerse cuando surgen otros en apariencia más urgentes o importantes, ya sea porque fracasan los intentos de solucionarlos y se carece de alternativas o porque el problema se transforma o incluso desaparece después de un cierto tiempo.

La corriente de las políticas públicas surge del trabajo de investigadores y especialistas que analizan los problemas y formulan posibles soluciones en un ámbito de política pública. Pueden incluirse aquí también los organismos internacionales, que realizan aportes a la gama de alternativas en muchos sectores de política pública. En el marco de esta corriente, se evalúan distintas soluciones o alternativas hasta obtener un número limitado de programas de acción factibles. En general, otros actores (grupos de interés, partidos políticos, medios de comunicación, entre otros) retoman dichas alternativas y actúan como promotores decisivos para su eventual adopción. De no haber soluciones disponibles, es posible que ante un problema prioritario en la agenda pública se recurra a políticas preexistentes (e ineficaces o inadecuadas) o sencillamente predomine la inacción.

Por último, la corriente propiamente política comprende un conjunto de factores (elecciones, dinámicas legislativas, competencia de los líderes en busca de legitimación e influencia, facultades de los Poderes y relaciones entre ellos, presión ejercida por grupos de interés en pugna, vaivenes de la opinión pública, entre otros) que no solo determinan los temas o problemas que tenderán a incluirse en la agenda gubernamental, sino también las posibilidades de llegar a consensos por medio de la negociación o la persuasión para adoptar una decisión o un programa de acción.

En este modelo, la adopción de una decisión o un programa de acción pública es muy probable cuando las tres corrientes confluyen en una ventana de oportunidad de política social, es decir, cuando en respuesta a un problema reconocido como urgente y de competencia pública o gubernamental, se dispone de una alternativa factible desde el punto de vista financiero y técnico y los actores políticos con capacidad de decisión consideran posible y provechoso adoptarla. La afluencia de las tres corrientes es muchas veces errática y asincrónica y pueden observarse ventanas de oportunidad parcialmente favorables, como por ejemplo cuando existen soluciones a problemas reconocidos pero persiste un clima político poco receptivo o bien cuando hay consenso sobre la existencia de un problema y disposición política para resolverlo pero se carece de alternativas factibles o incluso cuando hay un consenso potencial sobre una alternativa disponible, pero el problema no se reconoce con la urgencia o la prioridad suficientes en la agenda gubernamental, en particular debido a la mayor urgencia o atención prestada a otros problemas. En general, las ventanas de oportunidad comienzan en la corriente política (por ejemplo, ante la llegada de un nuevo gobierno) o de los problemas (por ejemplo, cuando un acontecimiento impone la inclusión de un problema en el orden del día de la agenda pública). Los protagonistas de la confluencia son políticos elegidos, funcionarios públicos, académicos, periodistas, especialistas al servicio de un grupo de interés y otros "empresarios de la política", que están siempre atentos para aprovechar un acontecimiento o una configuración política favorable para promover una (su) solución o bien para manifestar la urgencia de un problema y señalar la ineficacia o la falta de una acción pública para abordarlo.

La noción de ventana de oportunidad para la política social permite describir el conjunto de factores que desempeñan un papel en el volátil proceso de creación de una política pública en democracia y, en particular, explica por qué la existencia de un problema social ampliamente reconocido no es suficiente para motivar una respuesta gubernamental, pues sin información, diagnósticos y alternativas que sirvan de base para la acción y sin el apoyo de los actores con poder de decisión, difícilmente se implementará un programa de acción pública. No obstante, el modelo no explica suficientemente el surgimiento de una ventana de oportunidad para la política social y las condiciones que la explican, así como el funcionamiento del aparato gubernamental y los efectos de la implementación posterior de una decisión. Asimismo, tiende a asignar un papel apolítico o neutral a la comunidad responsable de la formulación de políticas, cuando esta tiene un papel más activo e interesado, tanto en la construcción social de los problemas, como en la promoción de alternativas. Por último, el foco en las ventanas de oportunidad política imprime al modelo un sello coyuntural, dejando fuera del análisis los procesos a más largo plazo relacionados con la evolución de las políticas, las ideas y las instituciones.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Kingdon, "Agenda setting", *Public Policy: The Essential Readings*, S. Theodolou y M. Cahn (eds.), Upper Saddle River, Prentice Hall, 1995; J. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Londres, Pearson Education, 1997; P. Sabatier, "Toward better theories of the policy process", *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; P. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999; P. Sabatier y E. Schlager, "Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines", *Revue française de science politique*, vol. 50, N° 2, Lyon, Persée, 2000.

La identificación de una ventana de oportunidad de política social suma a la fuerza de los argumentos técnicos los elementos que aumentan la viabilidad de aprobación y, por lo tanto, de implementación de una política pública. Puede convertirse así en la llave que abre el espacio político, por lo que no basta solo con definir sus componentes, sino que se debe efectivizarlos mediante un diseño estratégico a la luz de los factores y los actores que caracterizan la gobernanza de la toma de decisiones. Algunos ejemplos de ventanas de oportunidad que surgen con frecuencia y, por lo tanto, cabe considerar para planificar las acciones, son aquellas derivadas de los tiempos políticos de cambio administrativo y elecciones de cargos de gobierno, los ciclos presupuestarios y sus procesos de aprobación, los espacios que surgen del posicionamiento o la demanda de los movimientos sociales y los compromisos derivados de los acuerdos y tratados internacionales, que pueden facilitar la atención y valoración de ciertas líneas de acción en la política social.

Los momentos de crisis y el comienzo de nuevos ciclos políticos (como la llegada de un nuevo gobierno o incluso de un nuevo equipo ministerial) pueden generar ventanas de oportunidad para la realización de cambios importantes. Para aprovecharla se requieren líderes activos y una estrategia sólida. De lo contrario, es probable que en lo inmediato prevalezcan los ajustes parciales y apresurados, sin la búsqueda de nuevos compromisos viables, estructurales y duraderos (Becker y Seemann, 2022).

C. La institucionalidad social y la gobernanza del ciclo de políticas de desarrollo social inclusivo

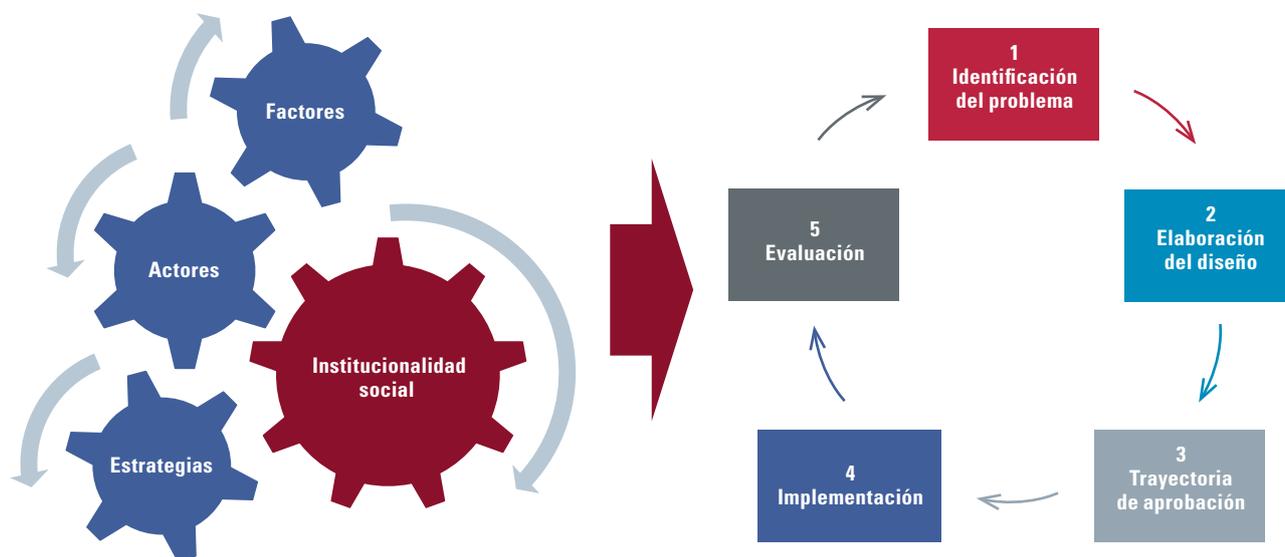
Como se ha mostrado, la institucionalidad social y la gobernanza de la toma de decisiones en la política de desarrollo social inclusivo están interconectadas, son complementarias y se refuerzan mutuamente. Una institucionalidad social sólida y bien diseñada proporciona el marco necesario para una gobernanza efectiva, al promover la regulación de los espacios de negociación, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia y la sostenibilidad financiera en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, una gobernanza efectiva contribuye a fortalecer la institucionalidad social al generar confianza y legitimidad en la trayectoria de las políticas sociales.

Las cuatro dimensiones de la institucionalidad social (el marco jurídico-normativo, la dimensión organizacional, los componentes técnico-operativos y los financieros) se manifiestan entre los numerosos factores ya descritos y, junto con los actores y las estrategias, se presentan en espacios de negociación y poder para avanzar en la toma de decisiones a lo largo del ciclo de las políticas sociales. Así, las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas de desarrollo social inclusivo se despliegan en un continuo con la institucionalidad social al centro de la gobernanza para el éxito del proceso de toma de decisiones de la política social (véase el diagrama III.2).

El fortalecimiento de la institucionalidad social posibilita una buena gobernanza y viceversa, una dinámica que permite la elaboración de políticas sociales de calidad. Para lograr una gobernanza efectiva en el ámbito de las políticas de desarrollo social inclusivo es necesario encontrar un equilibrio, de manera que —sobre la base de principios sólidos y con capacidades incrementales— la institucionalidad se vaya adaptando con procesos de mejora constante. Una institucionalidad social abierta, transparente y flexible favorece la participación, la colaboración, la legitimidad y la construcción de confianza entre los ciudadanos, sus representantes políticos y las instituciones del Estado y, al mismo tiempo, incrementa la eficacia para alcanzar los objetivos de desarrollo social inclusivo. En última instancia, el objetivo es asegurar que las políticas sociales sean de calidad y tengan un impacto efectivo en la sociedad (Peters, 2018; Rhodes, 2007).

El punto óptimo de la gobernanza se encuentra en un equilibrio fundado en reglas y procedimientos claros y la capacidad de tomar decisiones con autoridad, oportunidad y transparencia, procurando evitar los extremos que pueden atentar contra este objetivo: la rigidez institucional y la discrecionalidad absoluta.

Diagrama III.2
Institucionalidad social y gobernanza del ciclo de las políticas sociales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Arenas de Mesa, *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2010.

Por una parte, la excesiva burocratización de la institucionalidad social puede obstaculizar la capacidad de acción de los actores que participan en la toma de decisiones y la gobernanza de todo el proceso. La inflexibilidad de las estructuras y los procesos de gestión puede afectar la función de la política social, en particular la capacidad de previsión y respuesta ante situaciones emergentes, y limitar tanto el ejercicio de la autoridad como las posibilidades de acción de los actores relevantes. Esto puede llevar a la creación de canales alternativos, mediante decisiones o prácticas informales y opacas, de manera que los actores más poderosos predominan sin contrapesos a lo largo del ciclo de las políticas sociales, desde el diagnóstico hasta la evaluación, afectando los principios básicos de una buena institucionalidad social.

Por otra, la falta de reglas es perjudicial para la gobernanza. La excesiva discrecionalidad en el ejercicio del poder atenta contra algunos de los principios que orientan la gobernanza democrática, con el riesgo de arbitrariedades y exclusiones en la implementación de las políticas, que socava tanto la imparcialidad como la efectividad y la eficiencia en el logro de los objetivos de desarrollo social inclusivo.

Para evitar estos problemas, es fundamental que la institucionalidad social sea suficientemente abierta, transparente y flexible. La apertura institucional supone la inclusión de diferentes actores y perspectivas en la toma de decisiones, permitiendo la participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil. Esto enriquece el proceso de formulación e implementación de políticas, pues se consideran diferentes intereses, conocimientos y experiencias. La transparencia, por otra parte, garantiza la visibilidad y el escrutinio público de las acciones y las decisiones, que fomentan la rendición de cuentas y reducen el riesgo de corrupción o abuso de poder.

Como se detalla en el recuadro III.3, la gobernanza de las políticas de desarrollo social inclusivo, en particular las relacionadas con la protección social, puede analizarse desde diversas perspectivas, considerando, por ejemplo, el nivel en que se toman las decisiones o el tipo de decisiones que se toman en cada momento del ciclo de la política. Aquí se hace referencia a esta última.

Recuadro III.3**La gobernanza en el contexto de las políticas de desarrollo social inclusivo**

En el marco de las políticas de desarrollo social inclusivo, en particular las de protección social, la conceptualización de la gobernanza ha conducido muchas veces al uso de definiciones operacionales. Sin embargo, en su aplicación existen algunos puntos en común en cuanto al reconocimiento de diferentes espacios de gobernanza.

En un estudio para el Banco Mundial, Basset y otros (2012) se definen tres espacios operacionales para la gobernanza de la protección social y combinan la gobernanza del sistema con los de los programas. El primer espacio corresponde a las reglas de juego que definen la manera en que operan los programas de protección social, incluidos los criterios de elegibilidad, las prestaciones, las condicionalidades y los criterios de salida, entre otros. El segundo espacio operacional corresponde a los papeles y las responsabilidades de los actores involucrados, que van desde la política macro hasta el nivel micro, en el que se define el punto de entrega de las prestaciones del programa en el sistema. Además, en este punto se incluye el análisis de la responsabilidad financiera, la provisión del servicio y el monitoreo en diferentes niveles de gobierno, pero también los arreglos institucionales y los incentivos a los proveedores en el territorio, ya sean públicos (como las municipalidades) o privados (como las organizaciones no gubernamentales (ONG) o las empresas privadas). En el tercer espacio operacional están los mecanismos de control y rendición de cuentas para asegurar el cumplimiento de esta responsabilidad. Este punto incluye la perspectiva de la oferta, por ejemplo mediante los registros sociales y los sistemas de información, y de la demanda, mediante procesos de apelación y auditoría.

Naciones Unidas/OIT (2021) distingue mecanismos clave de gobernanza en tres niveles diferentes. En el nivel superior se definen la estrategia nacional, el marco legislativo y regulatorio, las estructuras institucionales y los diseños de políticas, así como los mecanismos de coordinación de alto nivel. En el nivel intermedio se localizan los sistemas de información de los programas, los sistemas de información integrados y los marcos internacionales para soluciones basadas en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la protección social. Por último, en el nivel inferior se consideran las vías para fortalecer la gobernanza de la protección social en los espacios que surgen entre el sistema y los usuarios primarios, como los contribuyentes, los destinatarios y los proveedores de servicios, entre otros. En este caso, los mecanismos de gobernanza clave incluyen la coordinación horizontal a nivel operativo, los sistemas de pago y los mecanismos de apelación y participación de los diferentes actores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Bassett y otros, "Rules, roles, and controls: governance in social protection with an application to social assistance", *Social Protection and Labor Discussion Paper*, N° 1206, Washington, D.C., Banco Mundial, 2012 y Naciones Unidas/Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Research on Governance and Social Protection: Global Overview*, 2021.

Como se ha indicado, las dimensiones de la institucionalidad social, que se suman a los factores del contexto, los actores y sus estrategias, se despliegan en cada una de las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo, en las que se presentan espacios de decisión. Es en cada uno de estos momentos que la calidad de la institucionalidad social puede obstaculizar o facilitar el proceso.

El ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo se produce dentro de un marco institucional y en el contexto más amplio de la gobernanza de las políticas sociales y las políticas públicas en general. Como sistema analítico, este ciclo permite representar las diferentes etapas de un complejo proceso en el que actores, factores y estrategias se entrelazan en un escenario político con el objetivo principal de abordar los problemas que generan condiciones de desprotección y desigualdad de los ciudadanos, avanzando hacia la construcción y consolidación de un Estado de bienestar. Si bien estas etapas tienen un orden lógico secuencial, no siempre se desarrollan de manera lineal y pueden superponerse según la dinámica que se produzca entre los actores, los factores y las estrategias.

Cada etapa tiene un propósito central y presenta diversas restricciones u oportunidades en las que se dan estos elementos. Es de vital importancia que el análisis —no solo del diagnóstico inicial, sino de todo el proceso— se base en una evidencia sólida que justifique las decisiones relacionadas con el problema, la solución y la propuesta de política pública. Así, desde el diseño de la política social en adelante, es fundamental considerar los requisitos de las etapas siguientes, especialmente la implementación, y anticipar y proyectar las capacidades necesarias en el aparato estatal para asegurar que las ideas y los acuerdos alcanzados se traduzcan en prestaciones reales y sostenibles para los ciudadanos.

Como se resume en el diagrama III.3, la gobernanza en el ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo se fortalece a medida que los actores constatan la existencia de problemas, se establecen acuerdos técnicos respecto de las soluciones, se celebran acuerdos políticos en los procesos de negociación, se adoptan medidas para la implementación y una metodología para la mejora continua de las políticas. Así, en cada etapa del ciclo de la política pública se presentan objetivos que se deben alcanzar en la toma de decisiones y representan desafíos que se deben superar, y es posible determinar los siguientes elementos: acciones que es necesario realizar, factores que dependen de cada contexto e incluyen prácticas recurrentes vinculadas con la cultura institucional de cada país, actores estratégicos que actúan de acuerdo con la posición que ocupan y un marco de ideas que guían las propuestas de políticas y confrontan convicciones e intereses.

Diagrama III.3

Desafíos en las distintas etapas de decisión del ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Arenas de Mesa, *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2010.

A continuación, se detallan algunos elementos que se deben considerar en cada etapa del proceso y se complementan con experiencias concretas en algunos países de la región. Cabe mencionar que con los casos presentados se busca solamente ejemplificar algunos aspectos relevantes de la gobernanza de la toma de decisiones en las distintas etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social inclusivo, sin emitir una opinión sobre su calidad técnica ni evaluar sus resultados.

1. Identificación del problema y su instalación en la agenda pública

En la primera etapa, que corresponde a la identificación del problema social, se destaca la importancia de considerar la percepción colectiva y la disposición de los actores a encontrar soluciones efectivas. Esta percepción colectiva supone no solo el reconocimiento del problema, sino también la comprensión de su magnitud y sus repercusiones en la sociedad. Al haber una conciencia colectiva, aumentará el sentido de urgencia y se impulsarán la movilización de recursos y las gestiones técnicas y políticas para abordar el problema (Arretche, 2015).

Además de la percepción colectiva, es necesario destacar la relevancia de la constatación pública del problema social y su reconocimiento como fase inicial del ciclo de políticas públicas. Como señala Secchi (2014), cuando un problema se hace visible y adquiere relevancia en la agenda pública, se abren oportunidades para abordarlo y se generan debates que pueden llevar a la implementación de soluciones efectivas. Este reconocimiento público es esencial para garantizar que el problema no se ignore y que los responsables de la toma de decisiones le presten la atención necesaria.

Para lograr la incorporación de un problema en la agenda pública, es necesario comprender y reconocer los ejes de poder que influirán en este proceso. Asimismo, se debe identificar y considerar a los actores clave (tanto individuos como instituciones) que tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones y la configuración de la agenda política. Comprender las dinámicas de poder y las relaciones entre los diferentes actores permitirá anticipar la posible resistencia o apoyo a la consideración del problema (Sabatier y Weible, 2018).

Abordar los problemas sociales de manera multidimensional supone reconocer y considerar su complejidad. Los problemas sociales no se limitan a una única esfera, técnica o de derechos, sino que están interconectados con aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Al comprender plenamente estos aspectos, podrán diseñarse respuestas más integrales y efectivas, evitando soluciones superficiales o parciales que no aborden su complejidad.

La identificación y el reconocimiento de un problema social conllevan la evaluación de su alcance y el análisis de las brechas existentes en las políticas o los programas vigentes que dificultan su abordaje. Asimismo, identificar y caracterizar a los sujetos o grupos de población que se espera atender con la potencial política pública permitirá dirigir los esfuerzos de manera adecuada y garantizar una respuesta inclusiva. El proceso también supone clasificar el problema y definir si requiere una política sustantiva que comprenda cambios en la legislación u otra forma de intervención más profunda o una política instrumental centrada en programas o proyectos específicos.

Si bien los problemas sociales siempre están presentes en la sociedad, la voluntad política es un factor determinante para su inclusión en la agenda pública y la adopción de medidas concretas. Los actores con poder deben unir fuerzas para alcanzar un consenso con respecto a la existencia del problema y la decisión de abordarlo (Arretche, 2015). Para ello es necesario superar posibles obstáculos políticos y vetos tácitos que puedan dificultar la identificación y el abordaje de los problemas.

En resumen, la primera etapa de identificación del problema social en el proceso de las políticas públicas requiere la percepción colectiva y la disposición de los actores a encontrar soluciones efectivas (Arretche, 2015). La constatación pública y el reconocimiento del problema son fundamentales para abordarlo. Es necesario comprender los ejes de poder, considerar las dimensiones multidimensionales del problema y superar posibles obstáculos políticos (Sabatier y Weible, 2018). La voluntad política y la capacidad de generar consensos son factores clave para impulsar el cambio y lograr soluciones efectivas a los desafíos sociales. Al realizar adecuadamente esta etapa, se sientan las bases para la implementación de políticas públicas efectivas y la búsqueda de soluciones a los problemas encontrados.

En América Latina y el Caribe se observan algunos ejemplos en los que la consideración de un problema llevó a la adopción de importantes políticas de protección social. Entre ellos, cabe mencionar el programa Hambre Cero en el Brasil, para el que se unieron diversos factores en un momento político clave: la percepción compartida de la importancia del problema, la disposición y la voluntad de los actores para buscar soluciones, la decisión del entonces candidato presidencial Lula da Silva de incluirlo en su programa en 2001 y la colaboración de algunos organismos internacionales en el análisis. A partir de las propuestas relacionadas con la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre, se consolidaron los debates económicos y sociales y el tema se convirtió en una prioridad nacional que requería una acción planificada y decidida por parte del Estado, con la participación activa de la sociedad. El comienzo del programa en enero de 2003 despertó la conciencia nacional brasileña sobre la contradicción de que millones de familias no tuvieran suficientes alimentos en un país que atravesaba un período de auge del sector exportador agropecuario. Con la elección de Lula da Silva como presidente en 2003, Hambre Cero se convirtió en la principal estrategia gubernamental para orientar tanto las políticas económicas como las políticas sociales. Esta aproximación integral de las dimensiones económica y social permitió la integración de políticas estructurales y diferentes iniciativas de emergencia en la lucha contra el hambre y la pobreza. El compromiso de erradicar el hambre caló en la conciencia nacional y obtuvo el apoyo masivo de la población, mostrando una alineación entre la corriente del problema, la corriente de las soluciones y la corriente de la política, que abrió una ventana de oportunidad para la toma de decisiones de política social para la inclusión del hambre y la pobreza en la agenda pública brasileña como un problema del que los actores técnicos y políticos debían hacerse cargo.

La reforma del sistema de pensiones de Chile aprobada en 2008 para hacer frente a las bajas pensiones de la población es otro caso que cabe mencionar con respecto a la etapa de identificación de un problema y su inclusión en la agenda pública. En este proceso se evidenció que la participación de actores con poder económico y político involucrados en la administración de los fondos de pensiones se transformó en un obstáculo para abordar el problema. Ello mostró que no basta con el reconocimiento de un problema social, sino que se necesita una serie de condiciones que permitan, por una parte, su inclusión en la agenda pública y, por otra, la voluntad política y económica de abordarlo. En algunas ocasiones, el proceso presenta muchos obstáculos, que deben superarse y que se amplifican cuando las soluciones propuestas pueden afectar la política financiera del país, como en este caso, en que los recursos administrados bajo el sistema de pensiones por cuentas individuales creado en 1981 equivalen al 70% del producto interno bruto (PIB) del país, situación que explica el poder político y económico detrás de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) (Arenas de Mesa, 2019).

El problema del bajo monto de las pensiones era objeto de la preocupación ciudadana y del análisis de diversos centros de estudios nacionales e internacionales, como la CEPAL, desde fines de los años ochenta y durante los primeros 15 años de gobierno democrático. Sin embargo, no se contaba con el espacio político para que se lo considerara como un problema que se debía abordar mediante políticas de seguridad social. En el marco de la campaña presidencial de 2005, el problema de las pensiones se incluyó en la agenda pública y los actores políticos se sumaron a la idea de incluirlo en los programas de campaña electoral. La candidata y luego presidenta Michelle Bachelet lo anunció como una de las reformas que implementaría en caso de ser electa, como efectivamente ocurrió durante su primer mandato (2006-2010). El problema se instala en la agenda pública y la percepción colectiva de múltiples actores genera las condiciones: "...tras 25 años de funcionamiento del sistema de AFP se conjugaban todos los factores para reformarlo: en un cuarto de siglo se había acumulado evidencia suficiente sobre sus vulnerabilidades, en todos los ciclos de la economía, y la idea de que necesitaba una revisión estaba bastante extendida. Esta vez se veía más factible cruzar la barrera de las redes de influencia" (Arenas de Mesa, 2010, pág. 49). Se destaca nuevamente aquí la ventana de oportunidad de política social que suponen los procesos políticos para posicionar y aunar voluntades con respecto a los problemas sociales. Esto no necesariamente significa que se llegará a un acuerdo con respecto a la solución, pero sí al menos sobre la importancia de buscarla.

El Sistema Nacional de Cuidados del Uruguay es otro caso en que se observan algunos factores que posibilitaron la identificación de un problema y su inclusión en la agenda pública. El debate sobre el concepto de cuidado surgió recientemente en la región y rápidamente cobró relevancia en la investigación y la agenda política, que incluye antecedentes teóricos de la literatura sociológica sobre la división del trabajo, el pensamiento feminista sobre el trabajo doméstico y los planteamientos de diversos organismos internacionales. En el caso uruguayo, el cuidado como un problema del que los responsables de la formulación de políticas debían ocuparse se presentó durante el gobierno de José Mujica y, en 2013, el Uruguay se convirtió en el primer país de la región en establecer una política pública integral para abordar las necesidades de cuidado de la población.

En el proceso de inclusión del cuidado en la agenda pública del Uruguay se llevaron a cabo diversas acciones y estrategias, a saber: la realización de investigaciones y la generación de datos que proporcionaron evidencia de las brechas de género y las múltiples desigualdades en el acceso al bienestar entre las personas y los diferentes tipos de hogares (como las encuestas sobre el uso del tiempo en el Uruguay (2003, 2007, 2013), las Encuestas Continuas de Hogares (2012, 2013), el censo de población de 2011 y estudios específicos); la participación de actores clave en el grupo de trabajo creado en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales, que llevó a establecer que: i) el cuidado es un derecho y el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la participación de la ciudadanía en el diseño de una política sobre el tema; ii) las organizaciones de la sociedad civil y el sector académico del Uruguay han desarrollado una importante labor conceptual que es necesario socializar para construir propuestas colectivas; iii) el diseño del Sistema Nacional de Cuidados requiere una ciudadanía sensibilizada e involucrada en la definición de sus necesidades; iv) las políticas sociales requieren la consideración de la especificidad de cada localidad para dar respuestas universales contemplando las particularidades, y v) el grupo de trabajo participa en los debates territoriales para remarcar la necesidad de avanzar en la coordinación interinstitucional (Grupo de Trabajo Interinstitucional-CNPS, 2011, citado en Aguirre y Ferrari, 2014, págs. 33-34). Las alianzas estratégicas con organismos internacionales, como

la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la CEPAL y otras instituciones especializadas en el cuidado también fueron fundamentales, pues ayudaron a proporcionar evidencia y asesoramiento técnico para respaldar la implementación de las políticas de cuidado en el Uruguay (Aguirre y Ferrari, 2014; Colacce y Manzi, 2017).

2. Elaboración del diseño y necesidad de acuerdos técnicos

En la etapa de elaboración del diseño de una política social es necesario establecer acuerdos técnicos sólidos y amplios que viabilicen su implementación, mediante la participación activa de actores provenientes de diferentes ámbitos de la sociedad. Estos actores —que incluyen el sector académico, centros de pensamiento, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, gremios y la sociedad civil en general— desempeñan un papel fundamental al aportar su experiencia, conocimientos y perspectivas para enriquecer el proceso de diseño (Arenas de Mesa, 2010).

Para lograr estos acuerdos técnicos, se crean espacios de encuentro y diálogo en los que se fomenta la participación ciudadana. Estas instancias permiten el intercambio abierto de ideas, la realización de debates informados y la consideración de múltiples puntos de vista, que contribuyen a la construcción de políticas más inclusivas y legítimas. Además, se implementan estrategias que garantizan la transparencia en todas las etapas del proceso de diseño de políticas, promoviendo la rendición de cuentas y asegurando que los ciudadanos sean participantes activos en la toma de decisiones. La definición de estrategias de participación que aborden temas sensibles —como la universalidad o la focalización de las políticas sociales y el carácter contributivo o no de la protección social— se basa en decisiones que deben evaluarse cuidadosamente para garantizar que las políticas diseñadas sean viables, pertinentes, efectivas y sostenibles y respondan de manera adecuada a las realidades y necesidades de la población objetivo.

En esta etapa, la confiabilidad y la validez de la propuesta de política social son fundamentales para asegurar su eficacia y eficiencia en la resolución de los problemas constatados. Para lograrlo, deben tenerse en cuenta diversos aspectos clave. En primer lugar, es necesario establecer un diálogo constructivo con actores estratégicos, como expertos y responsables de la formulación de políticas, con conocimientos especializados y experiencia relevante en el tema en cuestión. Su participación enriquece la propuesta de política mediante la incorporación de enfoques multidisciplinarios y soluciones innovadoras (Bardach, 2012). Como complemento, corresponde analizar el modelo económico del país, a fin de entender la interacción entre los mecanismos de producción, distribución y consumo y la manera en que esta afecta la protección social y el bienestar de la población (Bardach, 2012), y examinar el marco regulatorio, con miras a definir las oportunidades y las restricciones para el diseño y la implementación de políticas sociales.

La búsqueda de un acuerdo técnico en esta etapa requiere habilidades políticas para superar las barreras y los intereses divergentes de los actores involucrados. Es fundamental establecer una coordinación efectiva y promover la colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad para lograr acuerdos sólidos y viables. La participación de académicos y académicas, profesionales de centros de estudios, representantes políticos y de organizaciones sociales no solo promueve la transparencia en el proceso, sino que también fortalece la legitimidad y la calidad de las políticas resultantes (Bardach, 2012).

En este contexto, también es crucial analizar la arquitectura del poder que debe movilizarse a nivel legislativo y administrativo para dar viabilidad a la propuesta de política social. Según Sabatier y Weible (2018), identificar a los actores clave y las instituciones involucradas en la toma de decisiones permitirá establecer estrategias efectivas para promover la acción política y lograr que la política pública propuesta se implemente de manera efectiva.

En resumen, la etapa de elaboración del diseño de una política social es un proceso complejo y multidimensional con el que se busca alcanzar un acuerdo técnico sólido mediante la participación activa de diversos actores de la sociedad. Se promueven la transparencia, el debate informado y la inclusión ciudadana para garantizar la confiabilidad y la validez de la propuesta de política pública. El análisis del contexto, la consideración de aspectos económicos, legales y organizacionales y el desarrollo de habilidades políticas son elementos esenciales para lograr un diseño de política social viable y efectivo para abordar los desafíos encontrados.

El papel de los actores del sector académico y la cooperación internacional puede ser clave en los procesos de diseño y la creación de espacios de viabilidad política para su aceptación y posterior implementación. En el caso de Honduras, la actualización de la política de protección social y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 2022 se producen en el contexto de alternancia y cambio de gobierno, un proceso complejo y multidimensional en que se observa la cooperación de organismos internacionales en la transferencia de conocimientos y propuestas sobre la arquitectura de la protección social y el establecimiento de un espacio de colaboración para abordar los desafíos particulares. Estos procesos, que como se mencionó tuvieron lugar en el marco del cambio de gobierno, suscitaron la renovación de normas, enfoques y equipos técnicos para redefinir un marco institucional para la protección social en su conjunto.

En Haití, un país marcado por condiciones políticas, sociales, económicas y ambientales adversas durante muchos años, se destaca el proceso de deliberación y definición de la Política Nacional de Protección y Promoción Social (PNPPS) tras varios años de análisis y consulta (Haití, 2020). Ese proceso comenzó en 2016, en el marco de la Mesa Sectorial de Protección Social y su Subcomisión de Redacción establecidas por el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo. En el período 2016-2020, se realizaron múltiples consultas nacionales, estimaciones de costos y presupuestos así como talleres de priorización de las necesidades de los diversos grupos de población y las medidas contributivas y no contributivas necesarias. La adopción de la política en 2020 por parte del gobierno marcó un importante avance político e institucional, al establecer por primera vez un marco estratégico para abordar la protección social y los numerosos desafíos sociales futuros, con la participación activa de diversos actores. Además de las entidades nacionales, se contó con la colaboración de socios internacionales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la CEPAL (Tromben Rojas, Cecchini y Gilbert, 2022). A pesar de diversos episodios de emergencia e inestabilidad, el proceso ha avanzado paulatinamente y llevado a la definición de un Plan de Acción e Implementación de la PNPPS para 2023-2025. En esta experiencia, marcada por graves episodios de crisis, inestabilidad y desastres (incluida la pandemia de COVID-19), se destaca la Mesa Sectorial de Protección Social como instancia de deliberación intersectorial que permitió dar continuidad al proceso y generar propuestas y acuerdos técnicos dentro y fuera del gobierno.

Asimismo, cabe mencionar el proceso de diseño del sistema de protección social ¡Vamos! del Paraguay, tanto por su fase de preparación técnica como de negociación entre los actores políticos. El trabajo, dirigido por la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), contó con la colaboración de expertos internacionales de la Unión Europea, el Programa regional para la cohesión social en América Latina (EUROSociAL) y la CEPAL, con quienes se elaboró un documento técnico inicial a fin de articular el trabajo de las distintas instancias de gobierno que participarían en el sistema. En la primera etapa de preparación, en 2017, se celebraron diversas reuniones, en las que se consideró la opinión de referentes del Congreso Nacional, la visión de la sociedad civil, el sector académico, el sector privado y diversos líderes de opinión y se conformó un equipo técnico redactor interinstitucional, con representantes de siete ministerios, cinco secretarías nacionales y dos instituciones sectoriales. Los resultados y las propuestas se examinaron con los equipos programáticos de las candidaturas presidenciales de 2018, a fin de llegar a un consenso sobre su necesidad y viabilidad política (Paraguay, 2018a). En la segunda etapa, al iniciar su gobierno en septiembre de 2018, el presidente Mario Abdo Benítez anunció el sistema de protección social en un seminario internacional (Paraguay, 2018b), se convocó a todas las autoridades de las instituciones participantes a un taller para compartir el enfoque y los principios del sistema con los expertos internacionales y se continuó con el diseño de detalle de los componentes, se incluyó en la discusión del presupuesto de 2019 y se delineó una hoja de ruta. Asimismo, en 2018 se reestructuró el Gabinete Social, se formalizó el compromiso de conformar el sistema de protección social mediante el Decreto Presidencial núm. 316/18 y se profundizó el trabajo con el análisis conceptual e institucional. En enero de 2019 se inició una tercera etapa, centrada en la planificación programática —con la definición del respaldo operativo y el establecimiento de metas, con un plan a cuatro años— aprobada por el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social (Paraguay, 2019). A inicios de 2021, se emitió el Decreto núm. 4775/2021, que establece el sistema de protección social ¡Vamos! del Paraguay, y se aprobaron el Marco Estratégico de Objetivos y Acciones y la Priorización de Acciones Estratégicas para la Planificación Plurianual 2019-2023 (Paraguay, 2021 y 2023).

Al igual que en otros ejemplos citados, en este caso se destaca la identificación de la ventana de oportunidad originada por las elecciones para crear consenso sobre la necesidad de solucionar un problema, propiciar una respuesta de carácter integral de inclusión y protección social y avanzar en su concreción en una propuesta técnica, operativa y organizacional. Asimismo, se destaca la conformación de un grupo técnico amplio con apoyo de la cooperación internacional y la convocatoria de diversos actores sociales, académicos y políticos para su discusión.

3. Trayectoria de aprobación de una política social

Los procesos de negociación desempeñan un papel de vital importancia en la trayectoria de aprobación de una política social. Estos procesos no se limitan a las coaliciones políticas internas, sino que también involucran negociaciones entre distintas entidades, ya sea dentro de la administración del Poder Ejecutivo o entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, según los requisitos normativos necesarios para la implementación de la política propuesta (Grimmelikhuijsen, 2012).

La relevancia de estos procesos de negociación radica en la necesidad de conciliar los aspectos técnicos con los políticos, evitando contradicciones que puedan poner en riesgo la consecución de los objetivos (Booher e Innes, 2010). En la toma de decisiones, no solo es importante la validez técnica y ética del mensaje contenido en la propuesta de política y sus objetivos, sino también quién la presenta y de qué manera, cómo se adapta, quién la recibe y sus convicciones y cómo negocia para dar viabilidad política a la propuesta en discusión.

En este sentido, los actores encargados de llevar adelante el proceso de aprobación de una política social deben desplegar habilidades estratégicas y de negociación adaptadas al contexto específico de cada país, teniendo en cuenta las dinámicas políticas y las necesidades particulares de los actores involucrados (DeLeon y Weible, 2010; Susskind y Cruikshank, 2006).

Es fundamental que los líderes políticos y técnicos comprendan la política de manera integral y aborden tanto los aspectos técnicos como las consideraciones políticas para mejorar las posibilidades de aprobación. Un aspecto importante de la trayectoria de aprobación corresponde a la definición de los pasos administrativos y legislativos y la normativa esenciales en el proceso de construcción de la política. Desde el diagnóstico inicial, es importante anticiparse, planificar y establecer un marco analítico que guíe la toma de decisiones y oriente el diseño de la política. La planificación estratégica es esencial en la trayectoria de aprobación de una política, pues permite optimizar las posibilidades de éxito al considerar el contexto y establecer un marco analítico (Bryson, Edwards y Van Slyke, 2018; Nutley, Walter y Davies, 2007).

En resumen, la aprobación de una política social requiere la definición de los papeles de los actores involucrados en el proceso, con marcos de referencia y límites máximos y mínimos en relación con lo que se discute, así como del momento político adecuado para llevar adelante la discusión. El liderazgo y la experiencia técnico-política de los responsables de la formulación de políticas son fundamentales para la coordinación eficaz y el logro de los objetivos propuestos. Estos elementos, combinados con habilidades estratégicas, de negociación y una estrategia de comunicación adecuada, son esenciales para la aprobación de una política social. La comprensión del contexto, la planificación estratégica, la negociación efectiva y la comunicación adecuada son pilares fundamentales que permiten superar los desafíos y obstáculos que pueden surgir en el proceso de aprobación de una política social, garantizando así su viabilidad y contribuyendo al bienestar de la sociedad en su conjunto (Bardach y Patashnik, 2015; Schneider e Ingram, 2005).

Sobre los protagonistas de este proceso pesan también la presión y los posicionamientos de múltiples actores con intereses externos al aparato estatal y a las instancias formales de toma de decisiones, como los medios de comunicación, los grupos de presión, los centros de conocimiento, la sociedad civil organizada o incluso la ciudadanía, cuando la propuesta se encuentra ampliamente politizada. Asimismo, estos procesos no se circunscriben a la aprobación de nuevas políticas, sino que también comprenden la asignación anual de los recursos necesarios a partir de la ley de presupuestos.

Un ejemplo que ilustra el proceso de diseño y aprobación de una política con la participación de numerosos actores es la Ley núm. 9220, con la que en 2014 se aprueba y crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) en Costa Rica. El objetivo de la ley era establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articulara las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en esta materia, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral¹. En la trayectoria de aprobación se destacó el papel del Poder Ejecutivo, que promovió el proceso desde el más alto nivel político. Este respaldo facilitó la disponibilidad de los recursos necesarios y la creación de un clima político favorable que, a su vez, se complementaron con la articulación de la labor con el titular del Ministerio de Bienestar Social y Familia. Ello resultó clave para la convocatoria, respaldada por un decreto ejecutivo específico, de los diferentes actores sociales, públicos y privados con interés en la atención integral, la protección y el desarrollo infantil y para la construcción de las alianzas necesarias, abriendo también espacios para las ONG y las universidades y considerando sus recomendaciones. El Ministerio de Bienestar Social y Familia alberga la Dirección Ejecutiva de la REDCUDI, con rango de viceministerio, y desde allí se ejecuta su implementación. En el proceso de aprobación se destacó también el acompañamiento de los organismos internacionales y la cooperación internacional, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el BID y la OIT. Cabe subrayar que el proceso no partió de cero y que en la creación de la REDCUDI se reconocieron la trayectoria, las experiencias y las iniciativas previas en materia de cuidado y desarrollo en la primera infancia en el país (Guzmán León, 2014).

El proceso de aprobación de la reforma previsional en Chile entre 2007 y 2008, mencionado anteriormente, visibiliza la manera en que se establecen acuerdos entre actores que representan intereses muy distintos con el objetivo de impulsar una reforma de la seguridad social (Arenas de Mesa, 2010; Maldonado Valera y Palma Rocco, 2013b). La contribución del sistema previsional de capitalización individual al financiamiento del modelo económico adoptado en la década de 1980 conlleva una dimensión financiera y de seguridad social que requirió la elaboración de estrategias políticas en cada etapa del proceso. Además de la fase de debate antes de la labor legislativa para alinear las visiones de los partidos del gobierno y sus líderes y las deliberaciones en sede legislativa, cabe mencionar los siguientes aspectos clave del proceso: la existencia de un equipo de negociación encabezado por los ministros de trabajo y hacienda y coordinado por el secretario ejecutivo de la reforma, que tenía un perfil técnico y político; la identificación de los temas más controvertidos y que necesariamente requerirían una discusión especial o una negociación más acotada; la elaboración del mapa político de los integrantes de las comisiones de hacienda y trabajo de la cámara de diputados y del senado; la identificación de los actores técnicos y políticos de la oposición al gobierno que constituirían la contraparte en la negociación; la conformación de comisiones de trabajo paralelas para los temas técnicos, políticos y financieros a fin de fortalecer la convergencia y reducir las diferencias; la difusión en los medios de comunicación de los temas abordados en la discusión legislativa con énfasis en lo presentado por el gobierno en el proyecto, para generar identidad y adhesión; el equilibrio de los intereses de los actores a partir de las solicitudes realizadas por los parlamentarios, tanto de oposición como del gobierno. En definitiva, para lograr el acuerdo y el respaldo transversal a la reforma se requirió un gran trabajo y despliegue que respondiera a la demanda social de mejores pensiones y modificaciones al sistema de previsión social (Arenas de Mesa, 2010; Maldonado Valera y Palma Rocco, 2013b).

A los casos mencionados se suma el de la Argentina, donde —de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social²— existe una amplia experiencia en el uso de instrumentos de negociación en el ámbito de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. Con dichos instrumentos se busca construir consenso a nivel del gobierno central y los gobiernos provinciales y municipales para facilitar la implementación de las políticas en el territorio, así como con actores políticos y sociales (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés como los sindicatos), a fin de considerar diferentes perspectivas y demandas en la formulación de políticas públicas, incluidas las de los representantes del Poder Legislativo. Estas negociaciones entre actores del Poder Ejecutivo y el Legislativo permiten la inclusión de diferentes perspectivas, la construcción de consenso y la búsqueda de soluciones que benefician a la sociedad en su conjunto.

¹ Véase [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=77044.

² Información proporcionada en el marco de las reuniones preparatorias de la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

Como se ha visto, los acuerdos amplios y la consideración de las visiones de diversos actores, identificando los elementos de consenso y disenso para organizar las negociaciones en sus distintas dimensiones (técnicas, política y financiera), son fundamentales para la aprobación y la sostenibilidad de las políticas sociales, al facilitar la obtención de amplias bases de representatividad, legitimidad y apoyo.

4. Implementación y gobernanza

La implementación de una política o programa de desarrollo social inclusivo es un proceso complejo que requiere una atención integral en todas sus etapas, desde la coordinación y articulación interinstitucional a nivel central, hasta la distribución y el suministro en el territorio de los bienes y servicios a la población. En este sentido, cobran relevancia desde el acuerdo político de alto nivel hasta la última etapa del proceso, en particular esta última pues supone la creación de las condiciones operativas necesarias para que las prestaciones o los servicios propuestos lleguen de manera oportuna y efectiva a los destinatarios finales.

La gobernanza desempeña un papel clave en el éxito de la implementación de las políticas sociales. Los principios y valores que la guían deben orientar este proceso y garantizar que se cumpla con transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas (Martínez Moreno, 2018; OCDE, 2019). En este sentido, es esencial que tanto el Estado como el gobierno conozcan claramente sus capacidades y los recursos disponibles en esta etapa. Esto supone evaluar cuidadosamente las capacidades institucionales, financieras, humanas, tecnológicas y operativas necesarias para llevar a cabo el diseño de la política de manera efectiva en su contexto específico (véase el capítulo I). Sin embargo, estas capacidades deben acompañarse de un despliegue de relaciones entre actores, negociaciones y gestiones políticas que permitan la administración del poder en los diferentes escenarios en los que debe implementarse la política social.

Es importante tener claras las características de la gobernanza de los procesos de implementación de la política pública en cada país, con sus factores, actores y estrategias particulares. El pacto federativo en el Brasil, por ejemplo, se refiere a la distribución del poder y las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), con un modelo de gobernanza basado en la descentralización y la autonomía de cada uno de estos niveles, en el que se reconocen sus competencias y capacidades para la implementación de políticas públicas. En este pacto, el gobierno federal tiene la responsabilidad de establecer las políticas generales y coordinar las actividades a nivel nacional, así como de proporcionar recursos financieros y apoyo técnico a los estados y los municipios. Por otra parte, los gobiernos estatales tienen la facultad de legislar y ejecutar políticas en su territorio, mientras los gobiernos municipales tienen autonomía para gestionar asuntos locales y prestar servicios públicos a nivel municipal.

El pacto federativo en el Brasil se basa en el principio de subsidiariedad, que establece que las decisiones y acciones deben llevarse a cabo en el nivel más cercano a los ciudadanos, siempre y cuando el nivel de gobierno tenga la capacidad y los recursos necesarios para ello. Esto supone que las políticas públicas se implementen de manera descentralizada, adaptándose a las necesidades y las realidades locales. La implementación de las políticas públicas se caracteriza por una estrecha colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, con mecanismos de coordinación, como los comités y los consejos intergubernamentales, que permiten el diálogo y la toma de decisiones conjuntas entre el gobierno federal, los estados y los municipios (Grin y Abrucio, 2017).

Sin embargo, a pesar de los avances en la descentralización y el fortalecimiento del pacto federativo, todavía persisten algunos desafíos en la implementación de las políticas públicas en el Brasil. Entre estos desafíos se encuentran el acceso a mayores recursos financieros en los gobiernos subnacionales, la mejora de la capacidad de gestión en algunos municipios y estados, la desigualdad entre las regiones y la necesidad de mejorar la coordinación y la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno (Arretche, 2012).

En resumen, el pacto federativo en el Brasil establece un marco de descentralización y autonomía para la implementación de políticas públicas, reconoce la importancia de los diferentes niveles de gobierno y promueve la colaboración entre ellos. Aunque existen desafíos para su aplicación, el pacto federativo busca fortalecer la capacidad de gestión y adaptar las políticas a las necesidades locales, contribuyendo así al desarrollo y el bienestar de la sociedad brasileña (Grin y Abrucio, 2017; Arretche, 2012).

Los países del Caribe proporcionan un ejemplo de coordinación subregional para la implementación y la gobernanza de la política de gestión de desastres. La Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (CDEMA), un organismo intergubernamental para la gestión de desastres en la Comunidad del Caribe (CARICOM), ha desempeñado un papel clave en la respuesta articulada frente a huracanes, erupciones volcánicas y la pandemia de COVID-19, entre otros desastres (CEPAL, 2021). La CDEMA tiene el mandato de movilizar y coordinar las respuestas frente a los desastres, incluidas acciones de mitigación, gestión de información, promoción de políticas y prácticas para la reducción de las pérdidas por desastres a nivel regional y nacional y mejora de las capacidades institucionales para reaccionar ante los desastres (CEPAL, 2021; CDEMA, s.f).

Otro caso de interés con respecto a la gobernanza en la implementación de políticas sociales corresponde a las respuestas a la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe. Los países con una institucionalidad social fuerte y a la vez flexible, con mecanismos de gobernanza eficientes y capacidades de coordinación robustas lograron enfrentar de manera más efectiva los desafíos y mitigar los efectos adversos de la crisis sanitaria a la hora de implementar programas de apoyo a la ciudadanía. Entre otros ejemplos se destaca el caso del Uruguay, país que se distinguió por su capacidad de respuesta rápida y eficiente, gracias a su sólida institucionalidad social y a una gobernanza efectiva. El Gobierno uruguayo implementó medidas tempranas de control y seguimiento de casos, estableció protocolos claros y una comunicación transparente con la población. Además, se fomentó la coordinación entre los diferentes actores, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil, lo que contribuyó a una respuesta integral y coordinada (Banco Mundial, 2023). Costa Rica también se destacó por la fortaleza de su institucionalidad social y su gobernanza en la respuesta a la pandemia y, en particular, por su sistema de salud universal y su capacidad para coordinar la respuesta de diversas instituciones a nivel nacional (CEPAL, 2022). Por otra parte, una de las razones por las que Chile pudo responder con una cobertura de vacunación amplia y rápida durante la pandemia de COVID-19 fue la capacidad institucional ya existente, que se reflejó sobre todo en la atención primaria de salud (APS) con más de 70 años de trayectoria (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

Estos ejemplos evidencian la importancia de contar con una institucionalidad social sólida y una gobernanza efectiva, tanto para la implementación de políticas de desarrollo social inclusivo, como para enfrentar situaciones de crisis. La capacidad de coordinación, la transparencia, la participación ciudadana y la toma de decisiones con base empírica son elementos clave para una respuesta exitosa.

5. La evaluación y sus desafíos en la institucionalidad social

La evaluación desempeña un papel fundamental en el enfoque de aprendizaje continuo y mejora de los procesos de formulación e implementación de políticas sociales. En un contexto en el que las sociedades enfrentan desafíos complejos y cambiantes, resulta esencial contar con mecanismos de evaluación que permitan analizar de manera exhaustiva y reflexiva los resultados y el impacto de las políticas implementadas.

La evaluación de las políticas sociales está influenciada por varios factores que determinan la gobernanza de los procesos y las decisiones que de ella emanan. Un primer elemento que se debe tener en cuenta es la propia institucionalidad social de la evaluación en cada país, pues la autoridad a cargo, los actores involucrados, la metodología de evaluación y los procesos y procedimientos establecidos definen el marco de acción. A partir de ellos, en su gobernanza cabe sumar algunos aspectos de interés para el logro de los resultados esperados. Uno de ellos es la transparencia, que supone la disponibilidad de información clara y accesible sobre las políticas implementadas, los objetivos, los recursos asignados y los resultados obtenidos. La existencia de mecanismos transparentes facilita la rendición de cuentas, promueve la confianza de los ciudadanos en las acciones gubernamentales y mejora la calidad de las decisiones públicas. Al permitir un acceso adecuado a la información y promover la participación de los actores interesados, la transparencia favorece que la evaluación se realice de manera objetiva e imparcial, brindando una base sólida para mejorar el diseño, la implementación y los resultados de las políticas sociales (Mulgan, 2000).

Por otra parte, la participación ciudadana en el proceso de evaluación de las políticas sociales promueve la legitimidad y la rendición de cuentas. La inclusión de diferentes actores, entre ellos las organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y los ciudadanos, en el diseño y desarrollo de la evaluación enriquece

la perspectiva y garantiza la consideración de diversos intereses y necesidades. La participación ciudadana es clave para una evaluación efectiva de las políticas sociales, pues asegura una mayor legitimidad de los procesos y los resultados y permite que los diferentes grupos de la sociedad aporten sus conocimientos, experiencias y perspectivas, incrementando así la calidad y la pertinencia de la evaluación. Esto se traduce en un análisis más completo y equilibrado, al evitar sesgos o exclusiones que podrían afectar la objetividad de los resultados (Mulgan, 2000).

La independencia y la autonomía de las instituciones evaluadoras son fundamentales para asegurar la objetividad y la imparcialidad del proceso de evaluación. Estas instituciones deben estar protegidas de presiones políticas o intereses particulares, de manera que puedan llevar a cabo su labor de manera transparente y libre de influencias externas. También deben contar con la capacidad técnica y los recursos necesarios para realizar evaluaciones rigurosas (Arenas de Mesa y Berner Herrera, 2010). De acuerdo con Weiss (1979), la existencia de instituciones especializadas en la realización de evaluaciones, con personal capacitado y acceso a la información relevante es esencial para llevar a cabo evaluaciones confiables y de calidad.

En este sentido destacan la importancia de contar con una sólida cultura de la evaluación en los gobiernos, de manera que se valore la independencia de las instituciones evaluadoras y se promueva su autonomía. La cultura de la evaluación supone el reconocimiento de esta fase del proceso como una herramienta de mejora y aprendizaje, una inversión para mejorar la toma de decisiones y el conocimiento y no un mero requisito burocrático. Cabe destacar que, además del trabajo de los organismos internacionales y el sector académico, la experiencia concreta de la evaluación de los programas de transferencias en efectivo condicionadas ha sido clave para la difusión de la cultura de la evaluación (Martínez, 2015).

La gobernanza de la evaluación de las políticas públicas también supone la utilización efectiva de los resultados obtenidos. Es importante que los hallazgos y las recomendaciones de la evaluación sean accesibles y se tengan en cuenta en la toma de decisiones gubernamentales y la mejora de las políticas implementadas. El uso adecuado de los resultados fortalece la rendición de cuentas y contribuye a la mejora continua de las políticas públicas. Ello subraya la importancia de que los resultados de la evaluación sean accesibles y comprensibles para los responsables de la toma de decisiones. La presentación clara y concisa de los hallazgos, junto con su relevancia y aplicabilidad, facilitan su uso en el diseño y el ajuste de las políticas públicas. Más aún, la evaluación debe verse como una herramienta para la toma de decisiones y los responsables de la formulación y la ejecución de políticas deben considerar los hallazgos y las recomendaciones (Martínez, 2015; Weiss, 1979).

Un ejemplo regional de gobernanza estable de la evaluación de la política social proviene del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social (CONEVAL) de México. Esta experiencia comenzó en 2004 con la creación de un marco institucional en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que estableció al CONEVAL como instancia técnica con autonomía de gestión y atribuciones para medir periódicamente la pobreza desde una perspectiva multidimensional y evaluar sistemáticamente las políticas y los programas sociales del gobierno federal (Maldonado Valera, 2013).

Además de la LGDS y el CONEVAL, cuyo ámbito de competencia se limita a las políticas sociales federales de México, se destaca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), que estableció el Sistema de Evaluación del Desempeño, con el que se busca evaluar la eficacia y eficiencia de los programas y las políticas públicas en el país. Esta ley, que definió la implementación de evaluaciones sistemáticas, ha promovido la rendición de cuentas en general y el ámbito del desarrollo social. Asimismo, para garantizar la coordinación y la colaboración entre las instancias responsables de la evaluación en la Administración Pública Federal, se elaboraron los Lineamientos Generales de Evaluación. Estos lineamientos determinan los mecanismos de trabajo conjunto entre el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para asegurar la realización de evaluaciones integrales y de calidad. El carácter autónomo del CONEVAL, respaldado por un marco normativo sólido, ha fortalecido la evaluación de los programas sociales y favorecido la toma de decisiones informada y con base empírica.

En otros países de la región también hay instancias de evaluación y monitoreo. En Colombia está el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), creado en 1994 bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación con el objetivo de mejorar la gestión de las inversiones públicas, por

medio del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, SINERGIA tiene facultades para hacer el seguimiento de los resultados de las políticas públicas, analizar la eficiencia y eficacia de la administración en cuanto a la formulación, la ejecución y la evaluación de políticas y programas, y generar la información necesaria para la toma de decisiones en materia de planificación y asignación de recursos (Colombia, 1994).

En Jamaica, las responsabilidades de la Unidad de Gestión y Evaluación del Desempeño, dentro de la Oficina del Gabinete, incluyen dirigir el sistema de monitoreo del desempeño de los ministerios, los departamentos y los organismos de gobierno, así como establecer un sistema de evaluación. Todo ello se realiza en el marco del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño, que busca mejorar los resultados de la gestión pública por medio del análisis del impacto de los proyectos, los programas y las políticas, para poder usar esa información en la toma de decisiones (Jamaica, 2010).

D. Elementos para definir estrategias de argumentación y diálogo a lo largo del ciclo de políticas de desarrollo social inclusivo

Como se ha indicado en el presente capítulo, ante los múltiples factores que se han de considerar (incluida la inercia institucional a largo plazo) y que pueden limitar el margen de acción y comprometer la adopción de políticas sociales de calidad, así como la diversidad de actores que tienen influencia en los resultados en cada etapa del ciclo de las políticas sociales, es importante definir estrategias que, además de incorporar un análisis y un diseño técnico rigurosos, contemplen la manera de negociar y persuadir a esa diversidad de actores y, en la medida de lo posible, anticipar posibles resistencias mediante un diálogo constructivo.

Desde el punto de vista de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, de un enfoque centrado en la reducción de las brechas de bienestar y el goce de derechos, esto supone —entre otros ámbitos de acción— la construcción de espacios de diálogo y acuerdo para ampliar el alcance, el financiamiento y el carácter redistributivo de las políticas de desarrollo social inclusivo. Esta tarea gradual y de largo aliento supone repensar la manera en que las alternativas de política social pueden difundirse y legitimarse ante los distintos actores.

Los actores no solo respaldan los arreglos dentro de cada régimen de bienestar porque maximizan sus ingresos o su bienestar individual, sino también porque en alguna medida aprueban su propósito y su aporte al bienestar común. De acuerdo con Mau (2003), bajo las premisas de que tanto las preocupaciones normativas como los intereses materiales contribuyen a moldear las actitudes con respecto a la provisión de bienestar y de que el Estado de bienestar puede concebirse como un arreglo de reciprocidad institucionalizada, las personas pueden invocar normas de equidad y reciprocidad al evaluar las políticas de bienestar en lugar de perseguir únicamente intereses relacionados con sus ingresos.

Gran parte del debate gira en torno a la validez y la legitimidad del problema social relevado como objeto de política social, las alternativas y los instrumentos de política social propuestos y la percepción general sobre los grupos de población destinatarios de esas políticas, el carácter meritario como destinatarios de políticas públicas, de las personas a nivel individual o del grupo al que pertenecen, así como las situaciones, las carencias y los riesgos que se considera pertinente atender mediante la política social. Los debates sobre la reforma o la ampliación de los sistemas de protección social se relacionan con preguntas fundamentales sobre la determinación de los instrumentos y el nivel de financiamiento más adecuados para atender las necesidades de diversos grupos de población, así como de los riesgos y las situaciones que legítimamente merecen apoyo, de manera temporal o permanente (Van Oorschot y otros, 2017).

A lo largo del ciclo de las políticas sociales descrito en este capítulo, las estrategias deben contemplar una argumentación que se presente de manera cuidadosa ante la opinión y las percepciones de los diversos actores. Un elemento relevante en este sentido se refiere a la noción de necesidad y mérito que se asigna a algunos grupos poblacionales destinatarios de las políticas sociales, es decir al hecho de que la opinión pública,

los actores políticos e incluso los propios diseñadores de las políticas pueden tener sesgos o prejuicios al momento de considerar el acceso de diferentes grupos, como por ejemplo las personas jóvenes desempleadas o las personas indígenas y afrodescendientes, a los programas sociales (Van Oorschot y otros, 2017). Ante las razones que pueden generar resistencias entre los distintos actores, tanto el diseño como las estrategias de negociación y comunicación deben incorporar una sólida argumentación técnica y programática en los distintos momentos del ciclo de la política social. Como se plantea en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, es indispensable considerar estos aspectos como parte del análisis y las estrategias para la adopción y la implementación de políticas y programas sociales de calidad. Los principios de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo ofrecen un marco para argumentar la validez o idoneidad de las políticas sociales más allá de la percepción coyuntural de unos u otros grupos y actores³.

El enfoque de derechos, centrado en guiar el diseño de las políticas sociales con el objetivo de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos —incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales— a toda la población, priorizando el cierre progresivo de las brechas entre los distintos grupos y personas y utilizando la mayor cantidad posible de recursos disponibles, constituye una referencia de gran utilidad para fundamentar las acciones de la política social y los sistemas de protección social (Martínez, Maldonado y Schönsteiner, 2023; Pautassi, 2010; Sepúlveda, 2014).

En virtud de lo expuesto, es posible afirmar que para que los ministerios de desarrollo social o equivalentes alcancen sus objetivos con políticas sociales de calidad, inclusivas y sostenibles, que aborden los problemas centrales de la pobreza y la desigualdad presentes en la región, los avances realizados en materia de institucionalidad social son fundamentales y representan una ventana de oportunidad de política social. Pero el desafío de fortalecer la institucionalidad social y sus dimensiones persiste y se vincula con la necesidad de una estrategia de argumentación y negociación para cada uno de los momentos de decisión, procurando contar con alternativas de posicionamiento de los mensajes que permitan darles viabilidad en consideración del contexto y las perspectivas de cada uno de los actores. Si bien algunos elementos se han examinado aquí y algunas líneas de acción de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo dan luces sobre caminos posibles para alcanzar este objetivo, es necesario adaptarlos al contexto concreto de cada país y a los nuevos escenarios que surgen en la cambiante realidad social actual. Todo esto confirma que el fortalecimiento de la institucionalidad social es la base de una buena gobernanza para implementar políticas de desarrollo social inclusivo que enfrenten y reduzcan la desigualdad en la región.

Bibliografía

- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), "La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria," *serie Políticas Sociales*, N° 192 (LC/L.3805), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arenas de Mesa, A. y H. Berner Herrera (2010), *Presupuesto por resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*, Ministerio de Hacienda.
- Arretche, M. (coord.) (2015), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*, Editora Unesp.
- (2012), *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Editora Fiocruz.
- Banco Mundial (2023), *Uruguay - UY - COVID-19 Economic Recovery (English)*, IEG Review Team, Washington, D.C., Grupo de Evaluación Independiente [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/099062723185523288/P1727960afe43d0450acfe0b07a5a0d9937>.

³ Enfoque de derechos con horizonte normativo; empoderamiento y autonomía de las personas; vida digna y bienestar progresivo; enfoque de universalismo sensible a las diferencias; lógica redistributiva y de solidaridad con sostenibilidad financiera; visión sistemática del desarrollo sostenible; políticas públicas de calidad; alianzas y pactos sociales para consolidar políticas de Estado (CEPAL, 2016).

- Bardach, E. (2012), *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. Fourth Edition*, CQ Press.
- Bardach, E. y E. M. Patashnik (2015), *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, SAGE Publications.
- Becker, U. y A. Seemann (eds.) (2022), *Protecting Livelihoods: A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis*, Baden-Baden, Nomos Publishing.
- Booher, D. E. y J. E. Innes (2010), "Governance for resilience: CALFED as a complex adaptive network for resource management", *Ecology and Society*, vol. 15, N° 3, septiembre.
- Bryson, J., L. H. Edwards y D. Van Slyke (2018), "Getting strategic about strategic planning research", *Public Management Review*, vol. 20, N° 3.
- CDEMA (Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres) (s.f.), "What is CDEMA?" [en línea] <https://www.cdema.org/about-us/what-is-cdema#what-is-cdema-s-mandate>.
- Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.) (2021), *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).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- _____(2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- _____(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2016), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev. 1), Santiago.
- Colacce, M. y P. Manzi (2017), "El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados: una mirada de largo plazo", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 27 (LC/MVD/TS.2017/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Colombia (1994), "Resolución núm. 63 de 1994 por el cual se Organiza el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados y se Establecen Algunos Procedimientos" [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/DNP_Resolucion63_1994.pdf.
- DeLeon, P. y C. Weible (2010), "Policy process research for democracy: a commentary on Lasswell's vision", *International Journal of Policy Studies*, vol. 1, N° 2.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012), "A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments", *Information Polity*, vol. 17, N° 3-4.
- Guzmán León, J. (coord.) (2014), "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica: el proceso de construcción 2010-2014", *serie Políticas Sociales*, N° 203 (LC/L.3858), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Haití (2020), *Politique nationale de protection et de promotion sociale*.
- Jamaica (2010), *Performance Monitoring and Evaluation System (PMES) Framework Document*, Kingston.
- Maldonado Valera, C. F. (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008", *serie Políticas Sociales*, N° 181 (LC/L.3669), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maldonado Valera, C. F. y A. F. Palma Rocco (2013a), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", *serie Políticas Sociales*, N° 179 (LC/L.3660), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2013b), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008", *serie Políticas Sociales*, N° 183 (LC/L.3665), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *serie de Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martínez, R. (2015), "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., C. Maldonado y J. Schönsteiner (eds.) (2022), "Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género: marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/74), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Martínez, R. y C. Maldonado Valera (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Moreno, R. (2018), "Innovación social y gobernanza multinivel. Cambio en las relaciones de poder y gestión del conflicto: los casos de Barcelona y Madrid (1979-2015)", tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona [en línea] <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/664042/rmm1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Mau, S. (2003), *The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared*, Routledge.
- Mulgan, R. (2000), "'Accountability': an ever expanding concept?"; *Public Administration*, vol. 78, N° 3.
- Nutley, S. M., I. Walter y H. T. O. Davies (2007), *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*, Policy Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Government at a Glance 2019*, París, OECD Publishing.
- Paraguay (2023), "¡Vamos! – Sistema de protección social" [en línea] <https://www.gabinetesocial.gov.py/articulo/664-vamos-sistema-de-proteccion-social-documentos.html>.
- _____(2021), *Sistema de protección social del Paraguay. Normativa, marco estratégico y gestión institucional. Planificación 2019-2023* [en línea] https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/vamospublicacion_gxe9xbkb.pdf.
- _____(2019), *Presentación estructurada de la propuesta general del sistema de protección social del Paraguay* [en línea] https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/presentacion-estructurada_pf17zscv.pdf.
- _____(2018a), *Protección social en Paraguay: la oportunidad de implementar un sistema de protección social* [en línea] https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Documento%20consolidad%20VF%20NSPS_rnfok1z9.pdf.
- _____(2018b), "Gobierno lanzó sistema de protección social con enfoque integral", 19 de septiembre [en línea] <https://www.stp.gov.py/v1/gobierno-lanzo-sistema-de-proteccion-social-con-enfoque-integral/>.
- Pautassi, L. (2010), *El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales: una breve revisión* [en línea] <https://buenosaires.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>.
- Peters, B. G. (2018), *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge.
- PNUD/IDEA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) (2022), *Gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe*.
- Rhodes, R. A. W. (2007), "Understanding governance: ten years on", *Organization Studies*, vol. 28, N° 8.
- Sabatier, P. A. y C. M. Weible (eds.) (2018), *Theories of the Policy Process. Fourth Edition*, Westview Press.
- Schneider, A. L. y H. M. Ingram (eds.) (2005), *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, State University of New York Press.
- Secchi, L. (2014), *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, 2ª edición, São Paulo, Cengage Learning.
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Susskind, L. E. y J. L. Cruikshank (2006), *Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results*, Oxford University Press.
- Tromben Rojas, V., S. Cecchini y R. Gilbert (2022), "Estimación del costo de las transferencias monetarias en el marco de la Política Nacional de Protección y Promoción Social (PNPPS) de Haití", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/96), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van Oorschot y otros (eds.) (2017), *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Weiss, C. H. (1979), "The many meanings of research utilization", *Public Administration Review*, vol. 39, N° 5.

CAPÍTULO

IV

Reflexiones finales y propuestas para fortalecer la institucionalidad social de los ministerios de desarrollo social en América Latina y el Caribe

- A. Dimensión jurídico-normativa
 - B. Dimensión organizacional
 - C. Dimensión técnico-operativa
 - D. Dimensión financiera
- Bibliografía

En los capítulos I, II y III se analizaron los principales elementos que caracterizan el desarrollo institucional de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes en los países de la región, los desafíos que se presentan y los requerimientos para avanzar hacia una gobernanza del proceso de toma de decisiones de política pública que permita dar pasos sustantivos en el diseño e implementación de políticas sociales de calidad. Sin una adecuada institucionalidad social y gobernanza, no es posible prever resultados efectivos, eficientes, sostenibles ni transparentes, que den cuenta de los problemas sociales con pertinencia y compromiso con la población destinataria de la política social.

Una institucionalidad social sólida, con una gobernanza del proceso de toma de decisiones transparente, es, a su vez, un requisito para que el enfoque de derechos pueda materializarse de manera activa y verificable, posibilitando con ello alcanzar los objetivos sociales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ambas son instrumentos que, dependiendo de sus características, viabilizan o limitan los alcances de la política social y el desarrollo social inclusivo: la primera, al otorgar la infraestructura y las capacidades necesarias para su diseño, implementación y evaluación, y la segunda, al sumar una armonización de acciones de los actores encargados para priorizarla y materializarla, con procesos de negociación y acuerdos a través de todo el ciclo de la política social. Cuanto mayor es el nivel de desarrollo de la institucionalidad social, menos discrecionalidad y más transparencia tienen estos procesos decisorios y mayor sostenibilidad cabría encontrar en dichas decisiones y sus resultados, así como más confianza por parte de la ciudadanía.

Como se indica en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, “dado que la institucionalidad social es resultado de un proceso continuo de construcción y de ajustes sucesivos, incluso los países con mayor camino recorrido deben mantener los esfuerzos para mejorar la calidad de sus políticas, así como para hacer frente a nuevos desafíos y demandas sociales” (CEPAL, 2020c, pág. 28). De esta forma, el desarrollo de la institucionalidad social es un camino de creación que evoluciona y exige siempre perfeccionamiento, con recurrentes requerimientos de mejora y adaptación a los nuevos desafíos sociales que demanda la ciudadanía.

La información analizada en los capítulos I, II y III permite reafirmar que los mandatos de los ministerios de desarrollo social y entidades equivalentes con frecuencia incluyen un papel activo e incluso de coordinación de la institucionalidad social (CEPAL, 2020c). Esto no significa que los avances alcanzados sean suficientes para el logro de sus objetivos, tanto por las permanentes posibilidades de perfeccionamiento, como porque el desarrollo de la institucionalidad social no es unidireccional y también es posible observar situaciones de inestabilidad y retroceso institucional en la región.

La institucionalidad social es un eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible, que se hace cargo de la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad, que favorece el ejercicio de los derechos y la reducción de brechas que afectan a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, y que es resiliente para enfrentar de manera sostenible los factores estructurales y emergentes que reproducen la desigual estructura social. En esta función, su desarrollo y fortalecimiento también es central para una gobernanza de la toma de decisiones, con participación y transparencia, que facilite la inclusión y cohesión social, dos elementos consustanciales del desarrollo social inclusivo y sostenible.

En el eje 3 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se plantean 13 líneas de acción para llevar adelante procesos de mejora de la institucionalidad social, como medio de implementación de la Agenda 2030 y del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2014 y 2020c). Resumidamente, en la dimensión jurídico-normativa, estas líneas van desde la abogacía para adaptar los marcos jurídicos nacionales al enfoque de derechos humanos (en particular los derechos económicos, sociales y culturales), hasta el fortalecimiento de dichos marcos en relación con el papel de los ministerios, secretarías y entidades colegiadas, tanto a nivel central como subnacional, con garantía de reconocimiento, bienestar y derechos de diversos grupos poblacionales, con alcance universal, integral y sostenible.

En la dimensión organizacional, las líneas de acción abarcan desde trabajar por mejorar las instancias de coordinación horizontal y vertical, fortaleciendo la descentralización y el desarrollo local, hasta fortalecer las políticas de recursos humanos para mejorar las capacidades de los equipos técnicos y contar con mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas.

En lo que respecta a la dimensión técnico-operativa, las herramientas de gestión incluyen procurar consolidar sistemas desagregados e interoperables de información social junto con el seguimiento y la evaluación de las prestaciones sociales, que posibiliten el acceso y correcto uso de los datos para mejorar la calidad y oportunidad de la toma de decisiones.

En cuanto a la dimensión financiera, las líneas de acción suponen consolidar un nivel de inversión social con recursos suficientes y sostenibles que posibiliten la implementación de las políticas para avanzar en el desarrollo social inclusivo, en particular, para dar cuenta de los requerimientos de bienestar que aquejan a las poblaciones más vulnerables y con mayores grados de exclusión y discriminación.

En este documento se han discutido algunos elementos del avance alcanzado por los países en estas líneas de acción y los desafíos que subsisten. A la luz de la experiencia regional y el aprendizaje que surge de otras latitudes, a continuación, se presentan diez propuestas para robustecer la institucionalidad social de los ministerios de desarrollo social en la región, según sus cuatro dimensiones (jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y financiera), así como dos propuestas transversales de fortalecimiento de la institucionalidad social y la gobernanza de sus procesos de toma de decisiones (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1

Propuestas de política pública para la institucionalidad social de los ministerios de desarrollo social

| Propuesta | Dimensión |
|---|--------------------|
| 1. Consolidar las bases jurídico-normativas para avanzar en un enfoque de derechos y universalismo sensible a las diferencias | Jurídico-normativa |
| 2. Fortalecer la coherencia de los objetivos y mandatos normativos con la capacidad de la institucionalidad social | |
| 3. Invertir en recursos humanos, capacidades y tecnología para asegurar resultados positivos | Organizacional |
| 4. Avanzar en eficiencia y sostenibilidad a través de la coordinación, descentralización y participación | |
| 5. Invertir en sistemas de información para la toma de decisiones | Técnico-operativa |
| 6. Ampliar y difundir la información social a nivel intersectorial y poblacional para reafirmar y consolidar la centralidad del desarrollo social inclusivo | |
| 7. Consolidar y crear sistemas de monitoreo y evaluación de la política social | |
| 8. Ampliar la métrica en la toma de decisiones de las políticas sociales | |
| 9. Avanzar en sostenibilidad financiera para fortalecer una institucionalidad social que erradique la pobreza y reduzca la desigualdad | Financiera |
| 10. Generar y difundir estudios sobre el costo socioeconómico de las brechas sociales existentes | |
| 11. Generar planificación estratégica y prospectiva | |
| 12. Avanzar en la construcción de nuevos pactos sociales y fiscales | |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A. Dimensión jurídico-normativa

Propuesta 1. Consolidar las bases jurídico-normativas para avanzar en un enfoque de derechos y universalismo sensible a las diferencias

Algunos países de la región precisan avanzar en el fortalecimiento y modernización de las leyes orgánicas relacionadas con los ministerios de desarrollo social. Una institucionalidad social efectiva precisa contar con normativas que definan mandatos claros en materia de desarrollo e inclusión social, una autoridad social clara y un modelo de organización robusto, con políticas adecuadas de recursos humanos y recursos financieros suficientes y sostenibles, conforme a las demandas ciudadanas de este siglo. Es necesario avanzar en esa dirección con un enfoque de ciclo de vida, derechos y universalismo sensible a las diferencias, sin dejar a nadie atrás en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Propuesta 2. Fortalecer la coherencia de los objetivos y mandatos normativos con la capacidad de la institucionalidad social

En los ministerios de desarrollo social de la región se observan mandatos con diversidad de misiones y poblaciones objetivo, que, sumados a la inestabilidad del modelo organizacional y las limitadas capacidades técnicas, atentan contra la efectividad y eficiencia de la gestión de dichos ministerios. Es necesario, por tanto, atender las brechas que con frecuencia se constatan entre los mandatos y responsabilidades de los ministerios de desarrollo social y sus capacidades institucionales (organizacionales, operativas, humanas, tecnológicas y financieras).

Entre las herramientas que pueden facilitar estos procesos con miras a sostener una política social de calidad se incluye contar con un análisis lógico de la normativa, mediante una revisión de objetivos y requerimientos, en que se identifiquen las prioridades y los mayores desafíos que estos imponen, tanto desde la perspectiva de los equipos técnicos de los ministerios de desarrollo social, como en la relación con los actores externos. A su vez, es preciso revisar los compromisos y las metas, el enfoque de la política pública y las alternativas técnicas existentes para lograr la coherencia y cumplir con los requerimientos.

Tener claridad respecto de la capacidad institucional para dar cuenta de los compromisos supone verificar la coherencia entre el marco lógico de la política social, las funciones asignadas y el modelo organizacional y los recursos de los que se dispone. A la luz de lo mencionado, vale hacer un permanente dimensionamiento de las capacidades institucionales (organizacionales, operativas, humanas, tecnológicas y financieras), destacando las fortalezas y debilidades del marco legal vigente para el logro de los objetivos y la adecuada definición del papel de la autoridad social y las contrapartes en los distintos niveles de gobierno.

Entre los distintos instrumentos de gestión que pueden aportar a este objetivo cabe considerar el trabajo con un modelo de gestión por resultados y con una certificación y reingeniería de procesos. Mientras que el primero facilita tanto la definición de prioridades de gestión y la implementación temporal de las acciones, como su vinculación con los recursos humanos, físicos y financieros necesarios, la segunda permite transparentar la gestión, buscar eficiencias, identificar oportunidades de mejora y facilitar el seguimiento de los avances y su vínculo con la medición de efectividad de la acción pública.

B. Dimensión organizacional

Propuesta 3. Invertir en recursos humanos, capacidades y tecnología para asegurar resultados positivos

De manera complementaria, fortalecer las políticas de recursos humanos y el personal es fundamental para aumentar las capacidades profesionales, técnicas y administrativas que son centrales para apoyar una gestión más eficiente en los ministerios de desarrollo social. Avanzar en el desarrollo de dichas políticas en estos ministerios no es solo una necesidad sino también un activo que puede facilitar la interlocución con otros sectores y la voluntad política para avanzar en la implementación de sus funciones. El talento humano es un factor clave para avanzar hacia el abordaje integral de la política social y, además de contar con funcionarios públicos altamente capacitados, se necesitan políticas de recursos humanos que favorezcan la estabilidad y el éxito de las funciones esenciales de los ministerios de desarrollo social. Para ampliar dichas capacidades de gestión y el logro de resultados sostenibles es preciso dimensionar los requerimientos de gestión ante los desafíos presentes y futuros, e identificar con ello ámbitos de mejora, además de invertir en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Es fundamental contar con un adecuado balance entre capacidades humanas y tecnológicas. Ambas son dos caras de una misma moneda y han de analizarse de forma complementaria e intertemporal para asegurar resiliencia institucional y minimizar desajustes por necesidades de evolución a la luz de los mandatos formales y los cambios del contexto económico y social que puedan afectar las prioridades.

Propuesta 4. Avanzar en eficiencia y sostenibilidad a través de la coordinación, descentralización y participación

En el desarrollo de modelos de gestión de los sistemas de protección social es imprescindible contar con instancias institucionalizadas de articulación, no solamente con espacios de coordinación de actores a nivel central, sino con definiciones de roles en procesos compartidos de gestión, con responsabilidades y metas claramente definidas. Avanzar en esta línea supone desarrollar una cultura organizacional en la que se valora el trabajo interinstitucional. Los problemas sociales son multifactoriales en sus causas y multidimensionales en sus impactos, por lo que se necesitan acciones multisectoriales para hacerles frente de manera integral y sostenible (CEPAL, 2021).

Este es un principio básico para el logro de resultados de los sistemas de protección social, que, por su alcance, exigen un trabajo articulado en los distintos niveles de gobierno y entre sí. Así como el logro de resultados por parte de los ministerios de desarrollo social en cuanto a los objetivos que orientan su misión no se funda solo en su trabajo individual, su aporte no solo genera impactos en su ámbito exclusivo de acción sino también en las estrategias de desarrollo social inclusivo, en las que se consideran todos los derechos sociales, y con ello a todos los sectores. Más allá de la extendida existencia de entidades colegiadas en la autoridad social de los países de la región, en algunos casos persiste una cultura de silos que impide alcanzar todo el potencial. En parte, las restricciones para avanzar en esta línea se deben a especializaciones disciplinarias, pero también a diferencias políticas, territoriales y jurisdiccionales que se instalan y reproducen en la gestión pública. Por ello, para generar nuevos y renovados espacios de gestión y romper estas culturas, en este documento se insiste en lo imprescindible de la articulación y en su potencial para establecer una política social de calidad. Esto implica su consideración como un ámbito central de mejora de la gobernanza y exige tener estrategias para ello, en tanto compete a los actores que intervienen emprender acciones a fin de institucionalizar los procesos.

Cabe recordar que incluir la participación de los equipos de trabajo y de actores clave de la comunidad en estos procesos de análisis y diseño es un aporte tanto en lo sustantivo como para la cohesión social y el compromiso que exigen las metas en relación con el logro de resultados para todos los actores que intervienen. La participación posee un potencial que debe desarrollarse, pues su importancia no solo radica en la posibilidad de profundizar la democracia y dotar de mayor legitimidad a las políticas sociales, sino también en que mejora la política social al permitir un diseño e implementación más acorde a las realidades locales (Cecchini y Holz, 2021). Por otra parte, ante la creciente desconfianza hacia los gobiernos y sus políticas, la participación ciudadana en la gestión pública refuerza su sentido de pertenencia como miembros de la comunidad, al tiempo que permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población. Esto se condice con el principio de “empoderamiento y la autonomía de las personas” de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, que busca fomentar la participación de personas, familias y comunidades “de tal forma que puedan escoger y llevar a cabo sus proyectos de vida con dignidad, con un goce efectivo de sus derechos y libres de cualquier tipo de violencia y discriminación” (CEPAL, 2020c).

La ventanilla única —es decir, la posibilidad para la ciudadanía de acceder por una sola vía al conjunto de programas y prestaciones de la protección social— es una expresión concreta de implementación de la articulación de la gestión social en el territorio, materia en la que la región presenta diversas experiencias positivas, pero donde aún queda un largo camino por recorrer. Entre las alternativas que se dan en este ámbito se han destacado tres formatos: i) físico, con oficinas territoriales donde se brindan múltiples servicios, ii) en persona, a través de apoyos familiares que llevan la oferta pública hasta los hogares y iii) virtual, donde se puede acceder a información, conocer procedimientos, postular a servicios y recibirlos directamente a través de una plataforma digital. En este sentido, las capacidades que otorga la acelerada transformación tecnológica en curso representan una gran oportunidad para ampliar las coberturas programáticas y disminuir las brechas del mundo físico, teniendo presente que las brechas podrían expandirse en vez de acortarse en el caso de la población más vulnerable si esta no tiene acceso a redes con cobertura y suficiencia o a equipos de conexión digital adecuados, o si no cuenta con alfabetización digital para participar como es preciso (Martínez, Palma y Velásquez, 2020; CEPAL, 2022c).

C. Dimensión técnico-operativa

Propuesta 5. Invertir en sistemas de información para la toma de decisiones

Un ámbito que se presenta como fundamental y estratégico, no solo en la literatura especializada sino también en la propia experiencia de los países de la región, es el de los sistemas de información, por lo que es prioritario invertir decididamente en este con el objetivo de avanzar en una cultura de toma de decisiones basada en información, con datos que reflejen lo mejor posible la realidad social y las acciones implementadas por los diversos agentes (públicos y privados) que intervienen en la política social, de manera que los actores tomen decisiones cada vez más transparentes y objetivas. Para ello, cabe considerar diversas acciones, muchas de las cuales ya están en proceso de desarrollo en los países de la región, en tanto que otras aún precisan un mayor impulso para poder concretarse.

Propuesta 6. Ampliar y difundir la información social a nivel intersectorial y poblacional para reafirmar y consolidar la centralidad del desarrollo social inclusivo

En este aspecto, un camino a seguir consiste en desarrollar procesos que fortalezcan los sistemas de información para la toma de decisiones, con mejoras en la cobertura y confiabilidad de los registros administrativos, expansión de los registros sociales, y conformación y expansión de observatorios sociales, con datos de la realidad social, las políticas públicas y los actores que intervienen. Considerando la mayor facilidad de procesamiento de grandes datos que existe en la actualidad, la interoperabilidad de los registros y su conexión con datos sociales, económicos y medioambientales disponibles en diversas fuentes públicas y privadas son una oportunidad que no cabe desperdiciar, siempre respetando el derecho a la privacidad de la información que asiste a las personas.

Propuesta 7. Consolidar y crear sistemas de monitoreo y evaluación de la política social

Si bien el monitoreo y la evaluación de programas sociales tiene una historia de más de tres décadas en la región, aún quedan grandes desafíos en cuanto a la difusión de la cultura del monitoreo, el control de gestión y la evaluación. Es necesario contar con organismos públicos con enfoques metodológicos y capacidades técnicas adecuadas a los requerimientos de un desarrollo social inclusivo y otras funciones sociales, que no solo consideren los impactos específicos de los diversos programas, sino que articulen el análisis de resultados de los distintos agentes que participan, que se conecten con los sistemas estadísticos nacionales y que vinculen analíticamente el monitoreo y control de gestión con los impactos observados.

Cabe recordar que un seguimiento integral de la gestión no solo supone la verificación del cumplimiento de las metas programadas para cada unidad administrativa, ya sean estas físicas o financieras, sino que también implica contar con un sistema de información que, junto con ello, permita contrastar resultados de diversas áreas y unidades organizacionales e identificar riesgos y oportunidades de mejora continua en la gestión en relación con los impactos buscados y los equipos técnicos y tecnológicos necesarios.

Un aspecto clave en este ámbito es el modelo organizacional y la dependencia administrativa del sistema de monitoreo y evaluación. Como se indicó en el capítulo I, la experiencia en la región es diversa: con áreas especializadas en la estructura de los ministerios de desarrollo social (como la Subsecretaría de Evaluación Social de Chile o la Dirección General de Estadística, Seguimiento y Evaluación de Políticas del Perú), en una dependencia correspondiente a otros ministerios (como el Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas

Públicas, que depende del Ministerio de Economía del Brasil, o el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA, dependiente del Departamento Nacional de Planeación de Colombia) o con una institucionalidad propia (como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México). Lo ideal es que se cuente con la mayor capacidad técnica e independencia posible para cumplir las funciones asignadas, aspectos respecto de los que cada una de estas alternativas tiene bondades y limitaciones. El arreglo institucional adecuado depende del contexto de cada país. Lo importante es salvaguardar el ejercicio de la función de evaluación para mejorar la calidad de la política social. Por último, cabe tener presente que el desarrollo de una cultura de monitoreo y evaluación exige contar con acciones sistemáticas y mayores esfuerzos para la difusión de los hallazgos y aprendizajes, dentro y fuera de las instituciones sociales gubernamentales.

Propuesta 8. Ampliar la métrica en la toma de decisiones de las políticas sociales

Cabe aprovechar el impulso de los planteamientos de la Agenda 2030 para mover voluntades a fin de incluir una mirada tridimensional (económica, social y ambiental) en las metodologías de evaluación y asignación de recursos.

Tradicionalmente, los modelos de evaluación *ex ante*, tanto para proyectos productivos como de la política social, se han basado en un enfoque de eficiencia, sobre la base del análisis costo-beneficio y de costo mínimo, complementado con una fundamentación sobre la base de objetivos priorizados y, en ocasiones, con estimaciones de impacto esperadas. Esto es congruente con una mirada del desarrollo centrada en el crecimiento económico, pero es insuficiente para considerar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. El crecimiento económico es piedra angular de las estrategias de desarrollo, pero se precisa de la sostenibilidad ambiental y el desarrollo social inclusivo para, en conjunto, poder avanzar en una estrategia de desarrollo sostenible. Así, es conveniente invertir en la implementación de nuevas metodologías de evaluación de manera que, así como en la actualidad se cuenta con sistemas de valorización del impacto económico de la huella ambiental, que incluyen el desarrollo de mercados de transacción de bonos de carbono, se visibilicen en forma conjunta tanto la huella social como sus efectos económicos y ambientales. Además de facilitar una mirada más completa de la realidad, esto permite asignar recursos de manera más sostenible.

Junto con este enfoque del desarrollo sostenible que acompaña a la Agenda 2030 se vuelve necesario avanzar en metodologías multicriterio, incorporando experiencias en curso en países desarrollados y en la región. Ejemplos de estas son los sistemas existentes en Australia, el Canadá, Francia, Nueva Zelandia, el Reino Unido y la República de Corea, que, justamente, han avanzado en la consideración de estos aspectos para la evaluación de proyectos de inversión. En la región también hay experiencias positivas en esta materia, como las de la Argentina y el Paraguay, y la propuesta técnica que ha elaborado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, para innovar en las metodologías del Sistema Nacional de Inversiones de ese país (CEPAL/MDSF, 2023).

D. Dimensión financiera

Propuesta 9. Avanzar en sostenibilidad financiera para fortalecer una institucionalidad social que erradique la pobreza y reduzca la desigualdad

Contar con niveles de recursos financieros que permitan sostener un mínimo de prestaciones que aseguren un bienestar acorde con los derechos sociales y los objetivos de la Agenda 2030 en los países es fundamental para alcanzar un desarrollo social inclusivo. En virtud del nivel de gasto social y la capacidad de implementación de políticas sociales que mostraron los países para hacer frente a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), parece posible acometer el desafío y cubrir las brechas existentes.

A la luz de los antecedentes que se muestran en el capítulo I sobre la dimensión financiera de la institucionalidad social de 14 países latinoamericanos en 2021, se estima que el valor de la brecha de ingresos de los hogares para alcanzar la línea de pobreza extrema equivale, en promedio, al 0,24% del PIB, mientras que en el caso de la brecha de pobreza representa un 1,53% del PIB. Estos valores dan una medida del esfuerzo necesario, aun cuando incluyen una alta heterogeneidad entre los países, que también se relaciona con el tamaño de la pobreza y nivel de gasto de cada país, por lo que el desafío también es heterogéneo.

Sobre la base de las capacidades y los desafíos existentes en cada país, se propone avanzar progresivamente en la consecución de metas en materia de pobreza y pobreza extrema aumentando las erogaciones de gasto en transferencias de la protección social no contributiva de los ministerios de desarrollo social, de manera de cubrir las brechas de ingresos de los hogares para alcanzar al menos la línea de pobreza extrema. Con un incremento anual promedio equivalente a un 0,1% del PIB destinado al gasto público en transferencias de ingresos de la protección social no contributiva entregadas a los hogares¹, se lograría que casi toda la población regional alcance, con sus ingresos propios más las transferencias no contributivas, un nivel igual o superior al de la línea de la pobreza extrema en 2030. Solo el Estado Plurinacional de Bolivia necesitaría un año adicional para alcanzar este objetivo, mientras que 11 países lo lograrían en menos de cinco años.

Más aun, con el gasto en transferencias no contributivas propuesto, desde ahora hasta 2030 se lograría el objetivo de alcanzar la línea de pobreza en tres países de la región (Costa Rica, Panamá y Uruguay), y otros dos países (Chile y la República Dominicana) lograrían este objetivo en 2032.

En el caso de países que pudieran aumentar el esfuerzo a un incremento anual promedio de un 0,2% del PIB, se esperaría que, al cabo de diez años, otros cinco países (Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú) se sumen a los cinco países mencionados y alcancen un ingreso mínimo de una línea de pobreza. México se sumaría a este grupo con un año adicional.

Si los montos indicados se distribuyen con un valor fijo equivalente a la media de la brecha de pobreza extrema por persona, la incidencia de la pobreza extrema se reduciría más de la mitad del valor actual de los 14 países. Por su parte, la magnitud de la brecha equivalente en términos de PIB agregado bajaría, en promedio, del 0,24% antes indicado al 0,07%.

Los países de América Latina tienen espacios fiscales viables y sostenibles para financiar el crecimiento de la inversión social a través de un incremento anual de los presupuestos nacionales, con los que es posible alcanzar niveles mínimos de bienestar socioeconómico acordes con los planteamientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No obstante, hay que tener presente que los resultados esperados no se generan de manera mecánica. Se precisa tanto un esfuerzo de la institucionalidad social para gestionar y financiar la administración de las transferencias, como la voluntad política para materializarlo.

Para los países del Caribe también es posible estimar importantes impactos en materia de bienestar en caso de incrementar el valor de las transferencias de ingresos de la protección social no contributiva entregadas a los hogares. Sin embargo, estos países enfrentan grandes desafíos en términos de disponibilidad de datos de indicadores clave para la toma de decisiones. Contar con información precisa y datos comparables sobre la situación de pobreza y pobreza extrema en todos los países de la región resulta urgente para establecer metas de sostenibilidad financiera avaladas por la política fiscal en materia de desarrollo social inclusivo.

Propuesta 10. Generar y difundir estudios sobre el costo socioeconómico de las brechas sociales existentes

Generar y difundir estudios sobre el impacto socioeconómico que generan las políticas sociales en el cierre de brechas como la pobreza, la desigualdad, el hambre, el acceso a agua y saneamiento, el acceso a una educación de calidad, el acceso efectivo a la salud pública, a la vivienda o a pensiones dignas, es parte de la consolidación de un relato que incida en la agenda de los países para apoyar la importancia de invertir en políticas sociales en general y en sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes en particular.

¹ Estimación para cubrir las brechas de ingresos existentes en cada hogar, con datos promedio de 14 países latinoamericanos. Estos valores no consideran costos operacionales.

Comúnmente, las decisiones de inversión social se fundamentan en los costos de implementación de los programas sociales propuestos y su vínculo con los objetivos perseguidos. Se presta escasa atención al costo social y económico de no abordar los problemas sociales, y, al no implementar políticas sociales para enfrentar la solución de dichos problemas, se deja fuera una parte clave del análisis, que en muchos casos incluso implica comprometer más recursos en comparación con lo que cuesta su solución. Dar solución al problema social puede, por tanto, fundamentar con creces el gasto necesario y así allanar la asignación de recursos financieros.

En este contexto, los estudios socioeconómicos que realicen los ministerios de desarrollo social pueden permitir facilitar la toma de decisiones con base empírica y viabilizar voluntades hacia su implementación, complementando el análisis de los costos y beneficios socioeconómicos con el impacto en el ejercicio de los derechos sociales que la política social busca alcanzar. La experiencia de los trabajos sobre el costo del hambre (Martínez y Fernández, 2009) y el costo de la doble carga de la malnutrición (Fernández y otros, 2017), realizados conjuntamente por la CEPAL y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), puede ser un ejemplo concreto para avanzar en este tipo de investigaciones.

Tras estas propuestas de política pública que fortalecen la institucionalidad social de los ministerios de desarrollo social, se presentan dos propuestas transversales que pueden ser fundamentales para el impacto de las políticas de desarrollo social inclusivo: i) generar planificación estratégica y prospectiva, y ii) avanzar en nuevos pactos sociales y fiscales para enfrentar la desigualdad en la región.

Propuesta 11. Generar planificación estratégica y prospectiva

Para viabilizar la materialización de propuestas de política social es importante contar con propuestas que sean no solo técnicamente adecuadas sino también políticamente viables a la luz del contexto en que se da la toma de decisiones.

Ante la diversidad de actores que participan a lo largo del ciclo de las políticas públicas, con miradas e intereses diferentes, las estrategias para la construcción de políticas sociales de calidad exigen una cuidadosa argumentación técnica y sustantiva, capaz de convencer y atender con solidez las reticencias que pudieran surgir por parte de múltiples actores. Esto vale tanto para la orientación general de la política social como para cada programa o proyecto que se enfrenta a un proceso decisorio a lo largo del ciclo de la política pública. Como complemento de la necesidad de contar con diseños bien fundamentados en cuanto a la pertinencia y robustez técnica de las propuestas, se propone utilizar herramientas de la planificación estratégica y la prospectiva.

Para ello, parece pertinente que los ministerios de desarrollo social consideren las siguientes acciones:

- contar con un detalle de la gobernanza existente y las características del proceso de toma de decisiones al que se enfrentan, a la luz de la normativa vigente;
- identificar las fortalezas y debilidades internas, así como las oportunidades y amenazas externas que pueden facilitar o frenar una propuesta;
- caracterizar a los actores involucrados (internos y externos), el grado de influencia, posiciones, prioridades y viabilidad de recepción de cada uno ante lo que se les propone, identificando los espacios de mayor y menor capacidad de negociación existentes;
- evaluar con detenimiento el margen de acción y las posibles ventanas de oportunidad o reticencias a lo largo del ciclo de la política pública, y
- analizar escenarios y vías de acción para alcanzar los más amplios consensos en la toma de decisiones, identificando los mínimos fundamentales para avanzar en los objetivos perseguidos.

Propuesta 12. Avanzar en la construcción de nuevos pactos sociales y fiscales

En diversos documentos se ha remarcado la necesidad de propiciar cambios que lleven a un nuevo pacto social y fiscal, en la senda de apoyar las estrategias de desarrollo social inclusivo y sostenible en la región (CEPAL, 2014 y 2022b; Hopenhayn y otros, 2014).

El pacto social es consustancial a la gobernanza. Como se destacó en el documento de posición de la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, el pacto social es un instrumento político basado en el diálogo amplio y participativo, que sirve a los efectos de decantar consensos y acuerdos para el mediano y el largo plazo. El pacto supone que todos los sectores se apropien de esos acuerdos y contribuyan a ellos, y que los actores con mayor poder y privilegios hagan concesiones importantes en lo que atañe a sus intereses inmediatos, con miras a lograr una situación colectiva más estable, provechosa, legítima y sostenible para el conjunto de la sociedad a mediano y largo plazo. También es un instrumento para asumir colectivamente objetivos de largo alcance, confiriendo legitimidad y solidez a las reformas estructurales y a las políticas transformadoras (CEPAL, 2021).

A su vez, la CEPAL ha planteado que el pacto fiscal es el complemento natural del pacto social, y debería promover una fiscalidad progresiva y sostenible que garantice la sostenibilidad financiera de la protección social a través de recursos financieros suficientes para hacer una inversión social que promueva el desarrollo social inclusivo, el goce de derechos y la construcción de resiliencia en la población. Este planteamiento ha estado acompañado de propuestas claras y directas para su concreción, como la de avanzar hacia una política fiscal que respalde el desarrollo y la implementación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2021).

Los desafíos sociales a nivel regional, nacional y local que surgen del contexto socioeconómico vigente y de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible deben considerarse junto con los elementos consignados sobre la institucionalidad social y las características de la gobernanza del proceso de toma de decisiones de la política social de los países. Es posible retomar las oportunidades que surgieron a causa de la pandemia para abogar por acuerdos y pactos sociales y fiscales, poniendo de relieve la institucionalidad social y la gobernanza democrática como activos complementarios para intensificar los esfuerzos para avanzar en un desarrollo social inclusivo y sostenible.

En términos específicos, y sobre la base de las propuestas previas, se hace un llamado a abogar por aunar voluntades para incrementar el gasto público en protección social no contributiva, y, en este sentido, explorar la factibilidad de establecer una meta para financiar transferencias de ingresos orientadas a superar la pobreza de ingresos, y vincularlo, desde una perspectiva multidimensional, con el logro de las metas de los demás objetivos sociales consignados en la Agenda 2030, sin dejar a nadie atrás. Es preciso articular redes entre el sector público, la sociedad civil, el sector académico, el sector productivo y la cooperación internacional para viabilizar un espacio fiscal que garantice la sostenibilidad financiera de la protección social. Los países necesitan acuerdos amplios, explícitos y formales para garantizar la sostenibilidad de estos esfuerzos de política social. Este esfuerzo ha de traer no solo impactos sociales positivos, sino también importantes impactos indirectos en materia de cohesión social, seguridad pública, gobernabilidad democrática y desarrollo económico, en la medida en que se enfrentan y disminuyen las desigualdades.

Cabe nuevamente consignar la importancia que tiene la cooperación, tanto intrarregional como interregional, en la capacidad de los países para llevar adelante estas propuestas y avanzar en la mejora de su capacidad e institucionalidad social, conformando una gobernanza centrada en la transparencia y la información. Compartir experiencias y aprender de éxitos y fracasos permite a todos los países avanzar en estos procesos y fortalecer la institucionalidad regional. En este sentido, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo ofrece un marco sólido para elaborar estas estrategias de difusión y persuasión pues articula un enfoque de derechos, de género y de universalismo sensible a las diferencias que contribuye a atender las posibles reticencias o resistencias de múltiples actores, superando en especial informaciones inexactas, e incluso prejuicios y estigmatizaciones que con frecuencia emergen en la conversación pública sobre las políticas sociales y la institucionalidad social.

Por último, es importante tener presente que América Latina y el Caribe lamentablemente es líder en materia de desigualdad, y dar cuenta de esta es uno de los principales objetivos que enfrentan las políticas sociales y las estrategias de desarrollo social inclusivo. Para ello, es preciso considerar distintos factores y a uno de ellos se ha dedicado este documento: el fortalecimiento de la institucionalidad social, que, junto con una adecuada gobernanza del proceso de toma de decisiones, constituyen piezas fundamentales para impulsar políticas sociales que tengan por objeto enfrentar con decisión la pobreza y la desigualdad y, al mismo tiempo, implementar políticas de desarrollo social inclusivo y sostenible en la región.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL/BID).
- Arenas de Mesa, A. y E. Mosqueira (2021), "La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL/BID).
- Atuesta, B. y T. van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baptista, I. y otros (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: An Analysis of Policies in 35 Countries*, Bruselas, Comisión Europea.
- Barrientos, A. (2004), "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime", *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, I. Gough y G. Wood (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Barrientos, A. y C. Santibáñez (2009), "New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Becker, U. y A. Seemann (eds.) (2022), *Protecting Livelihoods: A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis*, Baden-Baden, Nomos Publishing.
- Blofield, M., C. Giambroño y J. Pribble (2021), "Breadth and sufficiency of cash transfer responses in ten Latin American countries during the first 12 months of the COVID-19 pandemic", *Working Paper*, No 114, Nueva Orleans, Commitment to Equity (CEQ) Institute.
- Bowen, G. (2007), "The challenges of poverty and social welfare in the Caribbean", *International Journal of Social Welfare*, vol. 16, N° 2, Hoboken, Wiley.
- Cecchini, S. y R. Holz (2021), "Políticas sociales en el ámbito local: el gobierno de proximidad", *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- _____(2022b), *Panorama Social de América Latina, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____(2022c), *Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2024)* (LC/CMSI.8/5), Santiago.
- _____(2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago.
- _____(2020b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- _____(2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- _____(2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago.
- CEPAL/MDSF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (2023), "Metodologías de evaluación ex-ante en el Sistema Nacional de Inversiones de Chile: informe final", Santiago [en línea] https://sni.gob.cl/storage/docs/AT_CEPAL-MDSF_2023.pdf.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), "La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social", *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago.

- Cimoli, M. y G. Porcile (2013), "Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralistas", *serie Desarrollo Productivo*, N° 194 (LC/L.3736), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Europea (2021), "Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales" [en línea] <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>.
- _____(2017), "European Pillar of Social Rights" [en línea] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1606&langId=en>.
- Comité Económico y Social Europeo (2010), *EU National Economic and Social Councils and Similar Institutions*, Bruselas.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (2007), *Les trois mondes de l'État-providence: Essai sur le capitalisme moderne*, París, Presses Universitaires de France (PUF).
- _____(1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Thousand Oaks, SAGE Publishing.
- Esping-Andersen, G. y B. Palier (2008), *Trois leçons sur l'État Providence*, París, Éditions du Seuil.
- Fernández, A. y otros (2017), "Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa Mundial de Alimentos (CEPAL/PMA).
- Filgueira, F. (2007), "The Latin American social states: critical junctures and critical choices", *Democracy and Social Policy*, Y. Bangura (ed.), Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Filgueira, F. y R. Lo Vuolo (2020), "Las oportunidades de la renta básica en América Latina frente a la pandemia del COVID-19: vulnerabilidad social y bloqueos estructurales", *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 15, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide (UPO).
- Hopenhayn, M. y otros (2014), "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa", *serie Seminarios y Conferencias*, No 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jenson, J. y N. Nagels (2022), "Social policy for institutional change: Bolivia, Brazil, and Peru", *The World Politics of Social Investment: Volume II. The Politics of Varying Social Investment Strategies*, J. Garritzmann, S. Häusermann y B. Palier (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Kingdon, J. (1997), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Londres, Pearson Education.
- _____(1995), "Agenda setting", *Public Policy: The Essential Readings*, S. Theodolou y M. Cahn (eds.), Upper Saddle River, Prentice Hall.
- Lowe, C. (2022), "The digitalisation of social protection before and since the onset of COVID-19: opportunities, challenges and lessons", *ODI Working Paper*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).
- Maldonado, C. (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008", *serie Políticas Sociales*, N° 181 (LC/L.3669), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2012), "Clientélisme, démocratisation et émergence de mécanismes de redevabilité dans le politiques sociales fédérales au Mexique (1995-2008): de l'invention du Programme PROGRESA à la mise en œuvre de la Loi générale de développement social", tesis en ciencias políticas, París, Instituto de Estudios Políticos de París.
- Martínez, J. (2008), "Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families, and policies", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, N° 2, Hoboken, Wiley.
- Martínez, R. y A. Fernández (2009), "El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/W.260), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., C. Maldonado y J. Schönsteiner (eds.) (2022), "Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género: marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/74), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MAST (Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo) (2020), *Politique nationale de protection et de promotion sociales*, Puerto Príncipe.
- Mau, S. (2003), *The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared*, Milton Park, Routledge.
- Maxwell, J. (2002), "The evolution of social welfare services and social work in the English-speaking Caribbean (with major reference to Jamaica)", *Caribbean Journal of Social Work*, vol. 1, Kingston, Asociación de Educadores de Trabajo Social del Caribe (ACSWE).

- Molinuevo, D., H. Nur y C. Pozneanscaia (2021), *Findings on Policy Integration and Coordination to Inform the European Child Guarantee*, Ginebra, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Pautassi, L. (2009), "El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales: una breve revisión", documento presentado en el taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (CEPAL/GIZ), 5 y 6 de noviembre.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sabatier, P. (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- _____(1991), "Toward better theories of the policy process", *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sabatier, P. y E. Schlager (2000), "Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines", *Revue française de science politique*, vol. 50, N° 2, Lyon, Persée.
- Santos García, R., C. Farías y C. Robles (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Seemann, A. (2022), "Conclusions: on risk and solidarity in times of global crises", *Protecting Livelihoods. A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis*, Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, N° 77, U. Becker y A. Seemann (eds.), Baden-Baden, Nomos Publishing.
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tromben, V., R. Gilbert y S. Cecchini (2022), "Estimación del costo de las transferencias monetarias en el marco de la Política Nacional de Protección y Promoción Social (PNPPS) de Haití", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/96), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ubasart-González, G. y A. Minteguiaga (2017), "Esping-Andersen en América Latina: el estudio de los regímenes de bienestar", *Política y gobierno*, vol. 24, N° 1, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Ullmann, H., C. Maldonado y M. Rico (2014a), "Families in Latin America: changes, poverty and access to social protection", *International Journal of Sociology of the Family*, vol. 40, N° 2, Lucknow, Lucknow Publishing House.
- _____(2014b), "La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado", *serie Políticas Sociales*, No 193 (LC/L.3819), Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF).
- UNEDIC (Unión Nacional Interprofesional para el Empleo en la Industria y el Comercio) (2022), "Europ'Info 2022: unemployment insurance in Europe", *Analyses*, París.
- Unión Europea (1996), *Carta Social Europea (revisada)*, Estrasburgo.
- UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) (2023), *Crises of Inequality: Shifting Power for a New Eco-Social Contract*, Ginebra.
- Vanhercke, B., S. Spasova y B. Fronteddu (eds.) (2021), *Social Policy in the European Union: State of Play 2020. Facing the Pandemic*, Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ETUI).
- Van Oorschot, W. y otros (eds.) (2017), *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Velásquez, M. (2021), "La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En un contexto mundial marcado por crisis en cascada y una gran incertidumbre, América Latina y el Caribe continúa enfrentando problemas estructurales, como la pobreza, la desigualdad y la vulneración de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y si bien cuenta con una institucionalidad social que muestra avances, esta aún se encuentra en etapa de consolidación. A ello se suman nudos críticos para el desarrollo social inclusivo que amenazan con profundizar esos retos, como las transformaciones tecnológicas, las migraciones, los impactos de los desastres y el cambio climático, así como las diversas formas de violencia.

Teniendo en cuenta los logros y desafíos de los países de América Latina y el Caribe para retomar la senda hacia la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el presente documento se analizan los avances e identifican algunos caminos para fortalecer la institucionalidad social y, con ello, mejorar la calidad de las políticas públicas de desarrollo social. También se destacan recomendaciones para construir una gobernanza estratégica y transparente del proceso de toma de decisiones, como requisito para que el enfoque de derechos pueda materializarse de manera sostenible en la región.