

CAJA DE HERRAMIENTAS

# Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe



Simone Cecchini, Raúl Holz  
y Humberto Soto de la Rosa  
Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# 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.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

CAJA DE HERRAMIENTAS



# Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe

Simone Cecchini, Raúl Holz  
y Humberto Soto de la Rosa

Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue coordinado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Rodrigo Martínez, Fabián Repetto y Luis Hernán Vargas a capítulos específicos del documento, así como el apoyo de Daniela Huneus en la preparación del documento.

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

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2021/157  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.21-00410

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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

# Índice

Prólogo	5
Presentación	7
<b>I</b>  <b>Objetivos de la caja de herramientas</b>	<b>9</b>
<b>II</b>  <b>El marco institucional de las políticas sociales</b>	<b>15</b>
<b>III</b>  <b>Mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas sociales</b>	<b>33</b>
<b>IV</b>  <b>Coordinación con actores no estatales y participación ciudadana</b>	<b>57</b>
<b>V</b>  <b>Políticas sociales en el ámbito local: el gobierno de proximidad</b>	<b>87</b>
<b>VI</b>  <b>Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios</b>	<b>107</b>
<b>VII</b>  <b>Monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales</b>	<b>135</b>
<b>VIII</b>  <b>Los sistemas de protección social ante desastres</b>	<b>157</b>
<b>IX</b>  <b>Estrategias de superación de la pobreza</b>	<b>185</b>
<b>X</b>  <b>Desafíos para la gestión e institucionalidad social integral</b>	<b>219</b>



## Prólogo

---

En 2015, al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), estableciendo una visión transformadora que pone en el centro la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones. Este compromiso quedó plasmado en el ODS 10, “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”, así como en los llamados a asegurar “que nadie se quede atrás” en la senda del desarrollo y a esforzarse por “llegar primero a los más rezagados”.

La Agenda 2030 hace hincapié en que instituciones sólidas, eficaces, transparentes e inclusivas son esenciales para lograr el desarrollo sostenible. Esto se reconoce en el ODS 16, “promover sociedades pacíficas e inclusivas”, en cuyas metas se hace un llamado explícito a “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” (meta 16.6) y a “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (meta 16.7). En una región, como América Latina y el Caribe, que se caracteriza por tener grandes brechas sociales y asimetrías de poder entre distintos grupos poblacionales, estos llamados son particularmente relevantes para que una gestión más eficaz y una institucionalidad social con mayores capacidades logren llevar adelante las necesarias y urgentes políticas sociales transformadoras e igualadoras.

La crisis provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), en particular, ha puesto de relieve la importancia de avanzar hacia una gestión y una institucionalidad social integrales como elemento central de cualquier respuesta de política coordinada que permita proteger de sus efectos a toda la población, incluidos los grupos sociales más pobres y excluidos. En particular, en situaciones de crisis y emergencias, una institucionalidad social integral contribuye a aumentar la resiliencia y frenar el aumento de la pobreza y la desigualdad. Para llevar adelante una recuperación sostenible, inclusiva y resiliente se necesita, por lo tanto, fortalecer la capacidad de gestión y la institucionalidad social.

La implementación de políticas sociales para la igualdad requiere de capacidades de gestión y arreglos institucionales específicos en los distintos ámbitos de derechos en que inciden las desigualdades, como los ingresos, el trabajo decente, la protección social y el acceso a cuidados, la educación, la salud, la nutrición y los servicios básicos, entre otros. Asimismo, la gestión y la institucionalidad social deben contar con capacidades en los siguientes ámbitos: i) generar sinergias entre las acciones de los diversos actores que tienen incidencia en las políticas y programas; ii) mejorar la gestión de datos e información social para vincular a las personas y los hogares con las prestaciones de la protección social; iii) contribuir a la integralidad de la política social desde el gobierno local; iv) avanzar hacia respuestas sistémicas en materia de riesgo de desastres, y v) facilitar la implementación de estrategias efectivas de superación de la pobreza.

Esta “caja de herramientas” proporciona orientaciones sobre la gestión y la institucionalidad de las políticas sociales para el logro de una mayor igualdad social, elaboradas sobre la base de experiencias exitosas de América Latina y el Caribe. En ella se destacan aquellas experiencias de gestión e institucionalidad social que muestran atributos positivos de integralidad, coordinación entre actores y enfoque de derechos, así como efectos de reducción de algunas de las múltiples dimensiones de la desigualdad.

Se espera que esta “caja de herramientas” constituya un aporte relevante a la difusión de conocimiento y al fortalecimiento de capacidades en materia de gestión e institucionalidad social, con el propósito de apoyar el diseño e implementación de políticas públicas coherentes y coordinadas que contribuyan a reducir las desigualdades entrecruzadas, promover la inclusión social y laboral, erradicar la pobreza, el hambre y la malnutrición, y favorecer la universalización de la salud y la educación.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica  
para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)



## Presentación

---

Este documento tiene como objetivo proporcionar herramientas y orientaciones sobre la gestión y la institucionalidad de las políticas sociales para el logro de una mayor igualdad social en América Latina y el Caribe. A partir de un marco conceptual integral sobre institucionalidad social y de experiencias implementadas en diversos países de la región que han logrado contribuir a la inclusión, el cierre de brechas y la reducción de la pobreza y las vulnerabilidades socioeconómicas, se espera facilitar el conocimiento sobre la gestión y coordinación de políticas sociales de alta calidad que contribuyan a la realización progresiva de los derechos y a una mayor igualdad social.

La Agenda 2030 hace hincapié en que instituciones sólidas, eficaces, transparentes e inclusivas son esenciales como un fin en sí mismo y como una condición transversal para lograr el desarrollo sostenible. Esto es reconocido por el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS 16), “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, que además en su meta 16.6 hace un llamado explícito a “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuenta” y en su meta 16.7 a “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”, lo cual es clave para que las políticas sociales logren ser transformadoras e igualadoras.

La búsqueda de mayor igualdad, expresada de manera explícita en el ODS 10, y la naturaleza indivisible e integral de los 17 ODS, destaca asimismo la necesidad de avanzar de manera conjunta en el cumplimiento de las metas. Por ejemplo, la meta 10.4 de “Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”, refuerza y a su vez se retroalimenta con los adelantos de instituciones más inclusivas y eficaces.

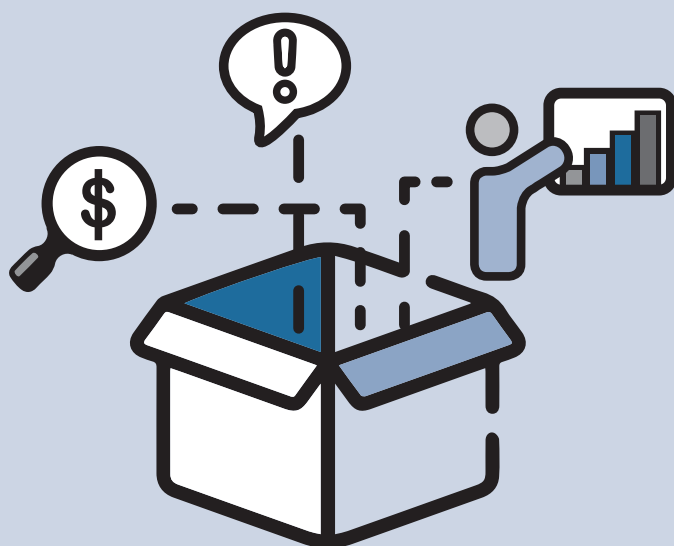
El presente documento entrega herramientas para enfrentar un desafío clave para la implementación de políticas sociales para la igualdad en la región<sup>1</sup>, que consiste en la fragmentación de la arquitectura institucional reflejada en políticas y programas dispersos, segmentados por dinámicas sectoriales o entre diferentes niveles de gobierno.

El diseño y la implementación de políticas sociales pro-igualdad tendrá mayores probabilidades de éxito si ocurre en el marco de un funcionamiento coordinado e integral de las instituciones sociales. Para lograr mejores resultados en la reducción de las desigualdades y la superación de la pobreza, la institucionalidad social debe ser capaz de fomentar la integración horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno) de las políticas sociales. Se debe asimismo contar con instrumentos de gestión que permitan responder a las necesidades de la población y sean capaces de garantizar sus derechos, asegurando su inclusión y participación en programas y políticas que sean monitoreadas y evaluadas de manera transparente y que sean suficientemente flexibles para enfrentar desafíos emergentes, como son la pandemia del COVID-19 y los desastres asociados a fenómenos naturales.

Mediante la identificación de instrumentos para una mejor gestión e institucionalidad de las políticas sociales, esta caja de herramientas busca contribuir al propósito de que nadie se quede atrás en la senda del desarrollo sostenible.

---

<sup>1</sup> Esta caja de herramientas se complementa con el documento “Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe: Caja de herramientas”, disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.



## Objetivos de la caja de herramientas<sup>1</sup>

### La Agenda 2030 y el desafío de la gestión y la integralidad de las políticas sociales

La institucionalidad social es un medio clave para la implementación de políticas que permitan avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de

Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Instituciones sólidas, eficaces, transparentes e inclusivas son esenciales para cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal como se plantea en el Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”. Esto queda de manifiesto en el llamado de la Agenda 2030 a “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuenta” (ODS 16.6) y a “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (ODS 16.7).



<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la CEPAL en México.

Asimismo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en 2019 en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, contempla como uno de sus cuatro ejes una institucionalidad social fortalecida para implementar políticas sociales de calidad. Al respecto, 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 (CEPAL, 2020). Se sustenta de esta manera la idea de que la construcción de una institucionalidad social adecuada es central para que la acción pública pueda contribuir de manera efectiva a promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se ha enfatizado la importancia de construir una institucionalidad sólida que sirva de base para la realización progresiva de los derechos y permita la implementación de políticas sociales de alta calidad; es decir, efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes. En este sentido, se ha planteado que es importante “que las políticas y programas sociales estén sujetos a reglas y normas explícitas, transparentes y reconocidas por los actores, con el propósito de maximizar su contribución al logro de objetivos y el cumplimiento efectivo de derechos y, en la medida de lo posible, minimizar su uso con criterios particulares, políticos o sencillamente ineficientes” (Martínez, 2019, pág. 25).

Aunque los modelos de institucionalidad de la política social y los alcances en cada país respecto a leyes, normas, políticas, programas, prácticas y mecanismos de rendición de cuentas y participación son heterogéneos, cabe destacar que la región presenta avances importantes en las cuatro dimensiones de la institucionalidad social, que son críticas para el logro del bienestar social: jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y financiamiento (CEPAL, 2015 y 2017; Martínez, 2019).

Un diagnóstico preliminar de la institucionalidad encargada de la política social en América Latina y el Caribe apunta a que una institucionalidad consolidada para el desarrollo sostenible e inclusivo debiera ser capaz de articular políticas sociales que se encuentran: i) fraccionadas por una dinámica sectorial; ii) fragmentadas entre diferentes niveles de gobierno y iii) subordinadas a las autoridades económicas (Martínez, 2019). Sólo una institucionalidad social articulada desde un enfoque integral y de derechos podrá diseñar e implementar en un proceso dinámico políticas que contribuyan a reducir las desigualdades entrecruzadas (CEPAL, 2016), promover la inclusión social y laboral, erradicar la pobreza, el hambre y la malnutrición, y contribuir a la universalización de la salud y la educación. Esto ocurre en particular cuando en los países se cuenta con estrategias integrales para abordar los problemas sociales como, por ejemplo, la superación de la pobreza.

Asimismo, las políticas sociales deben avanzar hacia un mayor universalismo y, al mismo tiempo, ser capaces de atender las necesidades específicas de quienes más lo necesitan y están en mayor riesgo. Una institucionalidad social robusta debiera por lo tanto contemplar tanto las necesidades del conjunto de la población como las necesidades particulares de los distintos grupos poblacionales que componen a las sociedades de América Latina y el Caribe. Es decir, se debe avanzar hacia un “universalismo sensible a las diferencias”, promoviendo políticas sociales con un enfoque de derechos y una mirada integral, que prioricen a las personas que sufren desigualdad y exclusión en su acceso a los servicios sociales y al bienestar (CEPAL, 2016).

Finalmente, cabe destacar que la institucionalidad social es moldeable y dinámica, y expresa de manera sintética la correlación de fuerzas e intereses que existen en la sociedad. La institucionalidad debe ser capaz, por un lado, de combinar la continuidad con el cambio y, por el otro, de integrar la innovación como un proceso que sea lo suficientemente flexible para enfrentar los nuevos desafíos y demandas sociales.

## **Las políticas sociales y la crisis por la pandemia del coronavirus (COVID-19)**

La crisis provocada por la pandemia del COVID-19 ha revelado la importancia de la gestión y la institucionalidad de las políticas sociales en la región. Desde el comienzo de la pandemia, los países de América Latina y el Caribe, en gran parte por medio de los Ministerios de Desarrollo Social, así como por otras instancias gubernamentales del ámbito social, han implementado distintas medidas de emergencia destinadas a mitigar la contracción de la actividad económica en los ingresos de los hogares. En lo central, estas incluyen a los programas de

protección social no contributiva (principalmente, transferencias monetarias y en especie), así como programas de protección del empleo, que responden a la necesidad de asistir a los hogares que tienen integrantes que perdieron sus puestos de trabajo, no pueden trabajar o trabajan menos horas que antes (CEPAL, 2021; Filgueira y otros, 2020).

Incluso los países con sistemas de protección social más avanzados y que cuentan con sólidos sistemas de información para la toma de decisiones han enfrentado dificultades para responder de manera oportuna y efectiva a las necesidades de la población, en particular de aquella que tradicionalmente ha sido excluida de estos sistemas, como la informal. El diseño de los programas sociales de emergencia ha buscado responder a las necesidades de la población, incluyendo no sólo a los hogares más pobres, sino que también a grupos más amplios de la población que han sufrido una importante merma en sus ingresos. Como resultado de ello se han implementado innovaciones en un sentido amplio, desde cambios normativos hasta nuevos abordajes en el proceso operativo de los programas, en aspectos como los sistemas de información, el registro y selección de los destinatarios y los métodos de entrega de las prestaciones. En varios casos, las innovaciones son adaptaciones de los procesos, protocolos o reglas establecidas antes de la pandemia.

Para responder de manera adecuada a los efectos económicos y sociales de la pandemia, así como a emergencias provocadas por otros desastres, es evidente que los países deben avanzar hacia una gestión e institucionalidad social integral como un elemento central de cualquier respuesta política coordinada. En particular, en situaciones de crisis y emergencias, una institucionalidad social integral aumenta la resiliencia y actúa como un poderoso estabilizador económico y social que contribuye a prevenir la pobreza, la desigualdad y el desempleo. Recuperarse en el actual contexto requiere por lo tanto reconstruir y actuar en el corto plazo, pero con la necesaria perspectiva de mediano y largo plazo. La recuperación y el desarrollo debiesen estar orientados hacia un Estado de bienestar inclusivo y una transformación productiva que fortalezca la igualdad (CEPAL, 2021).

## Los objetivos de la caja de herramientas

La presente caja de herramientas proporciona orientaciones sobre la gestión y la institucionalidad de las políticas sociales para el logro de una mayor igualdad social sobre la base de evidencia y experiencias exitosas de América Latina y el Caribe. Es decir, se destacan aquellas experiencias de gestión e institucionalidad social que muestran atributos positivos de integralidad e impactos sobre la reducción de algunas de las múltiples dimensiones de la desigualdad, como por ejemplo los ingresos y la inclusión sociolaboral, la educación, la salud, el hábitat o el cuidado. Se enfatizan aspectos centrales de políticas efectivas y con un enfoque de derechos, basadas en una adecuada coordinación entre actores que supera la fragmentación institucional.

Dada la amplia cobertura de temas tratados, los capítulos ofrecen también una puerta de entrada para hallar información más detallada a través de fuentes y vínculos específicos sobre múltiples temas de gestión e institucionalidad de las políticas sociales.

## ¿Cuál es el público objetivo de esta caja de herramientas?

La caja de herramientas está destinada a las personas a cargo de las políticas sociales. Aunque el público objetivo principal son funcionarias y funcionarios públicos que diseñan, implementan y evalúan las políticas sociales, se espera que las organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación también se puedan beneficiar con conceptos y experiencias que faciliten una mejor gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad. Asimismo, este documento puede resultar útil para estudiantes que investigan los problemas sociales y económicos del desarrollo en América Latina y el Caribe.

La coordinación y coherencia institucional, los sistemas de información y registros de destinatarios, la gestión de las políticas sociales en el ámbito local, los procesos de monitoreo y evaluación, la participación y coordinación entre actores, los sistemas de protección social ante desastres y las estrategias de superación de la pobreza son los elementos principales que se propone considerar para no dejar a nadie atrás en la senda del desarrollo.

## Ordenamiento de los capítulos

Luego de los objetivos de la caja de herramientas (capítulo I) y de la presentación del marco institucional de las políticas sociales (capítulo II), esta caja de herramientas sigue con los temas que se vinculan con la dimensión organizacional de la institucionalidad social, y específicamente con la coordinación y articulación del conjunto de actores que participan en el diseño e implementación de las políticas sociales, sean ellos gobiernos nacionales, locales o actores de la sociedad civil (capítulos III-V). A continuación, se discuten los sistemas de información social y los registros de destinatarios, que constituyen un elemento técnico-operativo clave para la gestión de acciones en materia de protección social (capítulo VI). Son además un insumo importante para otra herramienta de gestión esencial como es el monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales (capítulo VII). Los dos capítulos que siguen, sobre la protección social ante desastres y las estrategias de superación de la pobreza, abordan elementos de análisis organizativos y técnico operativos aplicados a temas estratégicos del quehacer de la política social actual en América Latina y el Caribe. En el capítulo X, se concluye con algunas reflexiones sobre los desafíos para la integralidad de la gestión y la institucionalidad social (véase el diagrama 1.1).

**Diagrama 1.1**  
Contenidos de la caja de herramientas



## Estructura de los capítulos

Los capítulos que examinan los diversos aspectos de la gestión e institucionalidad de las políticas sociales (capítulos II-IX) están estructurados de manera homogénea, pero no necesariamente idéntica. En una primera sección se presenta la relevancia del tema y una segunda sección consiste en la aclaración de los conceptos claves y la presentación del marco ordenador. Luego, sigue la exposición de experiencias sobre diferentes aspectos que favorecen una mejor gestión y mayor integralidad de la institucionalidad de las políticas sociales pro-igualdad. Finalmente, se concluye con un recuadro donde se identifican lecturas esenciales y un conjunto de preguntas que pueden facilitar la reflexión y la discusión entre participantes de talleres de capacitación, estimulando una mayor comprensión de la caja de herramientas.

## Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf).

\_\_\_\_\_ (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45324/1/S2000095\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45324/1/S2000095_es.pdf).

\_\_\_\_\_ (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Santiago. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf).

\_\_\_\_\_ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf).

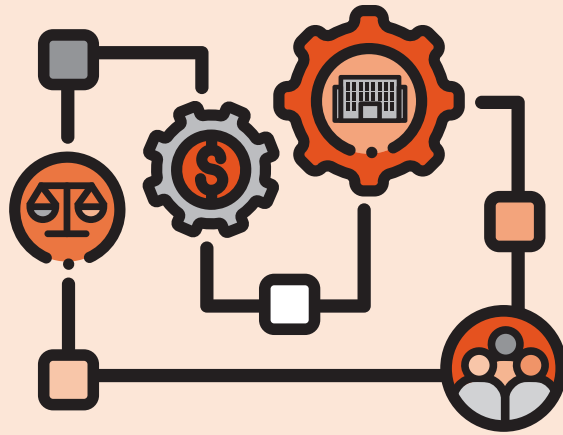
\_\_\_\_\_ (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015, Santiago, Chile: CEPAL [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf).

Filgueira, F. y otros (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social", *Serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46484/1/S2000718\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46484/1/S2000718_es.pdf).

Martínez, R. (2019) (ed.), *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). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf).







## El marco institucional de las políticas sociales<sup>1, 2</sup>

- La calidad institucional de las políticas sociales es crítica para el logro del bienestar social.
- En América Latina y el Caribe la autoridad social no necesariamente recae sobre una sola entidad y pueden existir autoridades colegiadas o repartidas entre varias instancias del Estado, tales como ministerios, gabinetes sociales o consejos económicos y sociales.
- Pueden existir autoridades sectoriales (trabajo, salud o educación, por ejemplo) y autoridades sociales por grupos de población (como un consejo nacional de la infancia o de asuntos indígenas).
- La región presenta avances importantes en la institucionalización de la política social en todas sus dimensiones: jurídico-normativa, estructura organizacional, herramientas de gestión y fiscalidad-recursos.
- Los modelos de institucionalidad social y los alcances en cada país son heterogéneos.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Raúl Holz, Consultor de la misma División.

<sup>2</sup> El capítulo se elaboró sobre la base de CEPAL (2015), "Capítulo III, Hacia una institucionalidad para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe", en *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf) y Martínez (2019), "Capítulo I y II", en *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). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/7/S1900424_es.pdf).

## A. Introducción

La calidad del marco institucional de las políticas sociales es crítica para el logro de la igualdad y el bienestar social. El diseño e implementación de las políticas sociales tendrá más probabilidades de impacto positivo si se enmarca en el funcionamiento de instituciones apropiadas. Comprender el funcionamiento de las instituciones contribuye a entender mejor por qué algunos países han tenido más éxito en la reducción de la pobreza y las desigualdades. Para clarificar su origen y comprender sus características, es central identificar el contexto específico en que se ubica la institucionalidad.

El diseño de la institucionalidad de la política social enfrenta un desafío permanente en relación con su modelo organizacional y el alcance de la autoridad social. Esto se relaciona con dos elementos. En primer lugar, con la necesidad de dar cuenta de funciones sociales con una marcada lógica sectorial relacionadas con los sectores tradicionales de la política social, como son la educación, salud, seguridad social y el trabajo, entre otros. En segundo lugar, se vincula con la necesidad de realizar acciones específicas para asegurar los derechos y cerrar las brechas de bienestar de determinados grupos poblacionales: mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas y personas afrodescendientes, entre otros. Por lo tanto, un desafío institucional clave es lograr mayores niveles de transversalización y de coordinación intersectorial, y evitar una fragmentación de la arquitectura institucional reflejada en políticas y programas dispersos<sup>3</sup>.

En la primera sección del capítulo se presentan conceptos y dimensiones analíticas clave para comprender la institucionalidad y autoridad social existente en la región, mientras que en la segunda sección se introducen cuatro dimensiones para examinar la institucionalidad social. Aunque cada experiencia nacional es única, es posible identificar **cuatro dimensiones** que permiten revelar el estado actual de la institucionalidad social en los países: i) el marco jurídico-normativo; ii) las características organizativas; iii) los elementos técnico-operativos ligados con la implementación de las políticas y, iv) el financiamiento de la política social (CEPAL, 2015; Martínez, 2019). Finalmente, en una tercera sección, se trazan algunas condicionantes adicionales a ser consideradas para avanzar en la institucionalidad social y que dicen relación con factores estructurales y el rol de actores que ayudan a visibilizar las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que subyacen a la institucionalidad social.

## B. Conceptos clave y dimensiones críticas de la institucionalidad social

### 1. ¿Qué son la institucionalidad y la autoridad social?

#### a) Institucionalidad social

La institucionalidad social se refiere al “conjunto de reglas del juego formales e informales, (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales” (Repetto, 2004, pág. 2). El diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y priorización de las políticas sociales son estructurados por, y a la vez van estructurando, el marco institucional. Este marco institucional está constituido a su vez por normas y reglamentos que guían los procedimientos y determinan los límites y ámbitos de acción (CEPAL, 2015). En otras palabras, por “institucionalidad social se entiende el conjunto de reglas, recursos y estructuras organizacionales sobre y con los cuales se gestiona la política social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos hasta la implementación y la evaluación de sus resultados” (Martínez, 2019, pág. 29)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> A estos se suman otros desafíos adicionales no menos importantes como, por ejemplo, la importancia relativa de la autoridad social y económica (Machinea y Cruces, 2010), y minimizar la utilización y captura para intereses particulares o políticos (Martínez, 2019).

<sup>4</sup> Aunque la presente caja de herramientas trata sobre la institucionalidad de las políticas sociales, hay que alertar al lector de que en el lenguaje cotidiano los términos “instituciones” e “instituciones sociales” se utilizan para referirse a una mezcla de formas sociales que incluyen convenciones, reglas, organizaciones y sistemas de organizaciones. A esto se agrega que además existe una variedad de explicaciones teóricas de las instituciones, incluyendo definiciones tanto sociológicas como económicas, cada una a su vez caracterizada por sus propios debates. Por esta razón, muchas de las concepciones de lo que se conoce como “instituciones” no son descripciones de los mismos fenómenos y en el mejor de los casos, son descripciones de campos superpuestos de fenómenos sociales.

La calidad de la institucionalidad va delimitando el alcance y la sostenibilidad de la política. Esta puede entenderse como el proceso a través del cual las políticas son discutidas, aprobadas e implementadas (Stein y Tommasi, 2008). La calidad institucional también alude a la capacidad de acortar la brecha entre lo que está establecido *de jure* o *de facto*. Es decir, en la capacidad de traducir los marcos normativos e institucionales en políticas concretas, aspecto fundamental para el funcionamiento de la institucionalidad<sup>5</sup>.

## b) Autoridad social

El foco principal de análisis del marco institucional de las políticas sociales lo compone la autoridad social. Es decir, las instancias gubernamentales que tienen como mandato central el diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo social, protección social y superación de la pobreza de los países. Entre estas instancias se incluyen ministerios, secretarías y gabinetes coordinadores. Más específicamente, la autoridad social se refiere a la o las instancias del Estado encargadas de la política social, aquellas que detentan el poder y mandato de dirigir y coordinar la institucionalidad social e incluyen: “i) la definición y priorización de objetivos y metas; ii) el diseño de planes, estrategias y metodologías de intervención; iii) la asignación de responsabilidades y funciones; iv) la coordinación de actores; v) la distribución de recursos; vi) el monitoreo de la ejecución física y financiera; vii) la rectoría y regulación de los actores gubernamentales y no gubernamentales, y viii) la sistematización de información y la evaluación de resultados” (CEPAL, 2015, pág. 90).

En la región, muchas veces la autoridad social no necesariamente recae sobre una sola entidad y pueden existir autoridades colegiadas o repartidas entre varias instancias del Estado, como los gabinetes sociales o los consejos económicos y sociales. Pueden existir, además, autoridades sectoriales (trabajo, salud o educación, por ejemplo) y autoridades sociales dedicados a grupos específicos de la población (como un consejo nacional de la infancia o de asuntos indígenas). En este sentido, resulta importante determinar quién ostenta la capacidad formal y real.

Nos referimos aquí a la autoridad social de manera más acotada, vinculada a aquellas entidades que se encargan de un área específica de las políticas sociales. Sobre todo, las que dicen relación con la protección de grupos de la población considerados prioritarios por su condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión social o discriminación (CEPAL, 2015).

## 2. Las cuatro dimensiones de la institucionalidad social en América Latina y el Caribe

La institucionalidad de las políticas sociales consta de cuatro dimensiones: i) el marco jurídico-normativo; ii) las características organizativas; iii) los elementos técnico-operativos ligados con la implementación de las políticas y, finalmente, iv) dimensiones del financiamiento de la política social<sup>6</sup>.

### a) Marco jurídico-normativo

El conocimiento de la estructura jurídico-normativa de las políticas sociales entrega un primer acercamiento a la institucionalidad social. Permite identificar los compromisos que el país asume, tanto a nivel nacional como a nivel de la comunidad internacional. Señala también el respaldo jurídico de las acciones sociales que los gobiernos emprenden al diferenciar por el origen jurídico de los mandatos como por ejemplo aquellos derivado de compromisos internacionales o en la Constitución nacional, establecido en leyes orgánicas o simples, o establecido en decretos o disposiciones administrativas.

Desde el punto de vista del enfoque de derechos, la formalización de compromisos con la garantía de derechos sociales suele considerarse un rasgo necesario, aunque no suficiente, de la institucionalidad social. Esa garantía concreta depende también de la disponibilidad de recursos y la voluntad política de concretarlos paulatinamente y de establecer las políticas, mecanismos y programas para hacerlos efectivos (Sepúlveda, 2014).

<sup>5</sup> Cabe destacar que la institucionalidad, aunque fija un marco de cierta estabilidad estructurando las acciones de los actores de la política social, tanto en términos de límites como de oportunidades de negociación y acción, no elimina las posibilidades de transformación (Martinez, 2019).

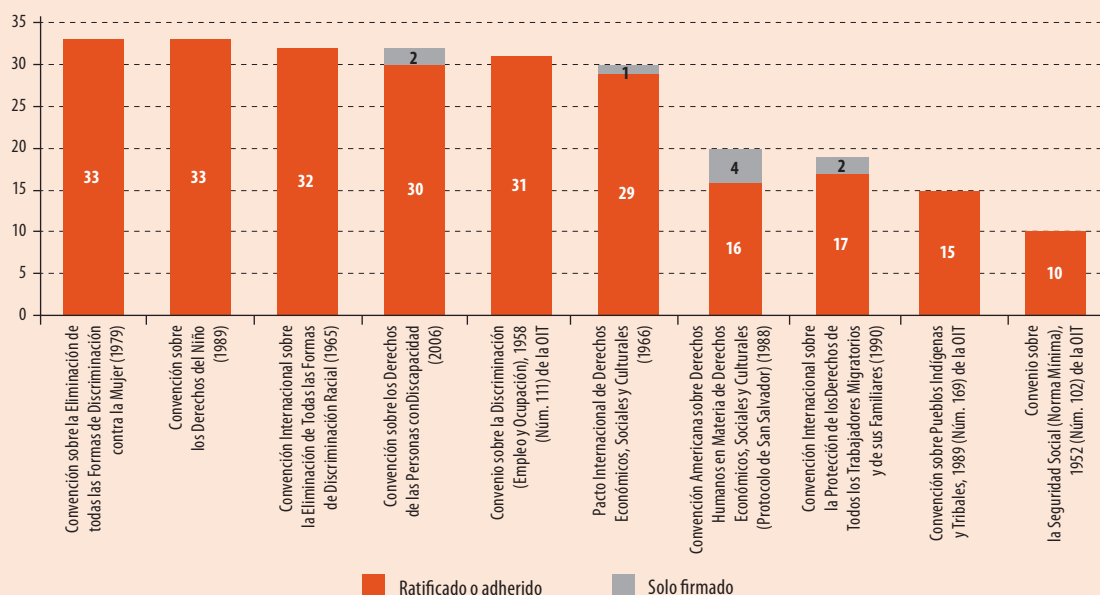
<sup>6</sup> La CEPAL dispone de una base de datos que contiene información oficial sobre las cuatro dimensiones para todos los países de la región. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/>.

Es decir, la ratificación de tratados internacionales y la aprobación de normas nacionales facilitaría en principio la formulación e implementación de políticas que estén en consonancia con los instrumentos de derechos humanos. Sin embargo, en la práctica esto no ocurre necesariamente, dado que en muchas ocasiones no se generan las políticas requeridas para dar cumplimiento a los compromisos jurídicos. Y cuando existen las políticas, estas no suelen tener el nivel de implementación y logro necesario para dar cumplimiento a las normativas derivadas de los tratados nacionales e internacionales. Se requiere, por lo tanto, consolidar una base jurídico-normativa que sirva de principio ordenador para la adopción de leyes y políticas de Estado anclados en consensos amplios que permitan trascender los ciclos políticos de los gobiernos (Martínez, 2019).

### El marco internacional

Los países en la región muestran un alto grado de adhesión, firma o ratificación de tratados o convenios internacionales que hacen alusión a los derechos humanos. De los 33 países de América Latina y el Caribe, 29 han adherido (explícita o implícitamente) al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Sin embargo, solamente en 14 de ellos este instrumento ha sido firmado y ratificado por el Poder Legislativo. En tanto, al Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales, sólo se han adherido 16 países (véase el gráfico II.1).

**Gráfico II.1**  
América Latina y el Caribe (33 países): adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países, "Base de datos sobre institucionalidad social". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultada en enero de 2021.

## La normativa nacional

Es importante que las garantías de acceso y calidad de los servicios sean explicitadas en las normas nacionales, pues, por un lado, facilitan la exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y, por otro, permiten establecer un horizonte orientador para la política social encaminada a estrechar la distancia entre los compromisos y mandatos formales y la implementación y alcance efectivo de las políticas y programas sociales.

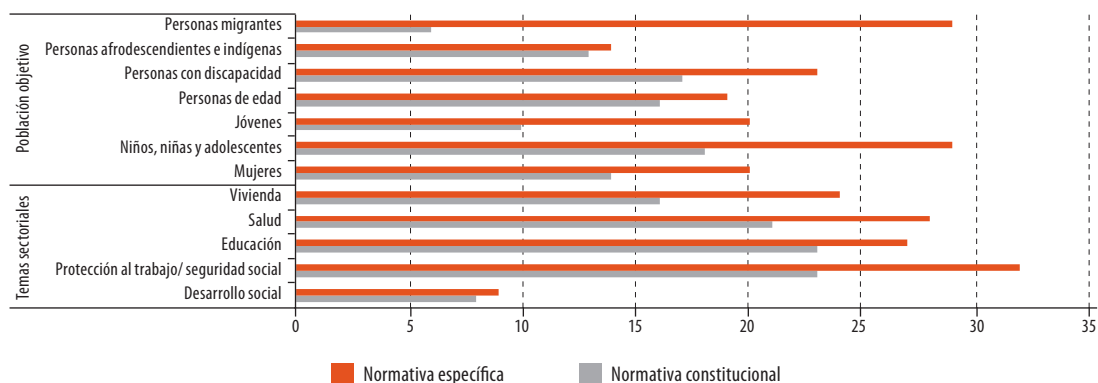
La normativa nacional que enmarca la institucionalidad social puede plasmarse a diferentes niveles legales, desde el nivel más alto, identificando primero si existen DESCAs inscritos en la Constitución y luego si están incorporados en normativas de menor envergadura como por ejemplo leyes orgánicas, generales o sectoriales, códigos y reglamentos.

Existen además respaldos legales que orientan o definen a otras dimensiones de la institucionalidad como, por ejemplo, los mandatos de las autoridades a cargo o de los actores nominados para la implementación de la política social. Junto con ello, hay normativas que definen los procedimientos de gestión y las leyes que determinan el presupuesto destinado a las políticas.

A partir de los años noventa, las normativas nacionales evolucionaron desde dinámicas sectoriales hacia temáticas que incluyen el desarrollo social y los derechos y el bienestar de la población a lo largo del ciclo de vida (infancia y adolescencia, juventud y personas mayores) y de manera transversal (mujeres, personas con discapacidad, poblaciones afrodescendientes, pueblos indígenas y personas migrantes).

Con respecto a la existencia de normativas constitucionales que hacen referencia a temas sectoriales y a determinados grupos de la población, es posible señalar primero que se observa una predominancia en destacar los sectores por sobre los grupos poblacionales. Segundo, cuando se identifican leyes generales sectoriales o para grupos, leyes orgánicas o códigos, la mayor cantidad de países exhiben leyes que corresponden a la educación y a la protección social del trabajo y la seguridad social. Tercero, las personas migrantes y los niños, niñas y adolescentes son el segmento poblacional, a nivel regional, con más presencia en las normativas nacionales específicas (véase el gráfico II.2).

**Gráfico II.2**  
América Latina y el Caribe (33 países): normativa constitucional y específica en temas sociales<sup>a</sup>  
(En número de países)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países, "Base de datos sobre institucionalidad social". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultada en enero 2021.

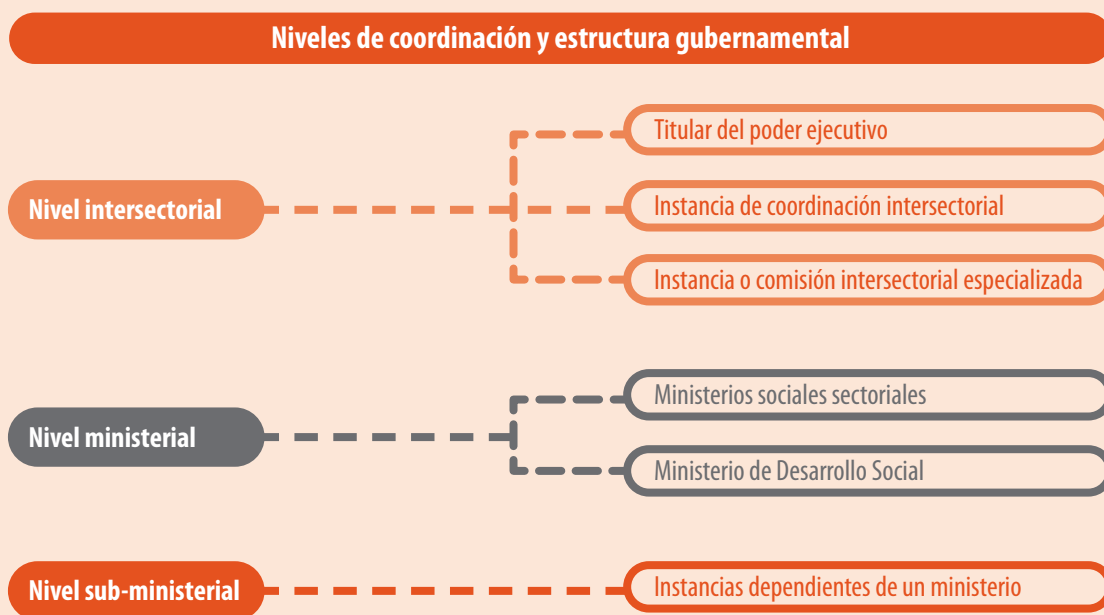
<sup>a</sup> La normativa constitucional incluye menciones indirectas.

**b) Característica organizativa<sup>7</sup>**

La dimensión organizacional dice relación con la estructura formal y se refiere a los organismos que detentan la autoridad y tienen a cargo las funciones de coordinación, y cómo los actores que participan en la implementación de las políticas toman decisiones, se comunican y se coordinan. Este análisis se puede llevar a cabo desde el plano supranacional hasta el local considerando asimismo las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la población destinataria.

En la dimensión organizacional se consideran también los aspectos vinculados con la creación de organismos que tienen mandatos específicos como la lucha contra la pobreza, promoción de políticas de protección social o mecanismos promotores del desarrollo social. Esta información permite hacer una aproximación a la estructura y a las funciones que tiene la política social en un determinado país (véase el diagrama II.1)

**Diagrama II.1**  
Componentes de la dimensión organizacional a nivel del gobierno central y niveles de coordinación



**Fuente:** Martínez (2019), sobre la base de F. Repetto y F. Potenza, "Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe: abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la política social y de la protección social", 2015, inédito.

<sup>7</sup> Esta sección se centra en los principales rasgos de la estructura organizacional de la política social y no en los mandatos y foros regionales e intergubernamentales dedicados al desarrollo social constituidos como espacios de deliberación donde se elaboran objetivos y emergen mandatos. Para mayor información sobre este segundo tópico, véase en línea [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/420617/S1900424\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/420617/S1900424_es.pdf) págs. 61-69.

Un elemento central del análisis de la dimensión organizacional consiste en determinar qué organismos cumplen las funciones de autoridad social y si dicha autoridad se concentra en una instancia única o es compartida. También pueden presentarse casos en que determinada autoridad sectorial tenga el mandato general de coordinar a los demás ministerios en el área social.

Es posible clasificar las distintas modalidades de autoridad social de acuerdo con tipos ideales, que no necesariamente están presentes de forma pura en los países. Además, pueden coexistir simultáneamente dos o más modalidades de autoridad social. Así, es posible que en un mismo país existan un ministerio de desarrollo social con capacidad de coordinación y a la vez un gabinete social (véase el cuadro II.1). El escenario de la proliferación de mandatos vuelve imperioso una adecuada coordinación y asignación de responsabilidades.

## Cuadro II.1

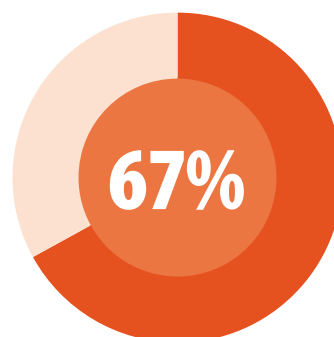
### Tipos ideales de modalidades de autoridad social

Modalidades de la autoridad social	Características
Designación desde la Presidencia o Vicepresidencia	Instancia técnica especializada a nivel central del ejecutivo. Su autoridad tiende a estar formalizada por un decreto del Poder Ejecutivo.
Primera dama	Tienden a tener un rol de coordinador de programa de asistencia social.
Organismos nacionales de planificación	Sus funciones de planificación y presupuesto en teoría permiten coordinar las relaciones intersectoriales.
Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social	Ministerio o secretaría especializada para liderar la provisión y la coordinación de programas de desarrollo e inclusión social. Se tiende a centrar en políticas de reducción de pobreza y de protección social.
Ministerio coordinador	Organismo que media y dirige el conjunto de instancias relevantes de las áreas sociales. Institucionaliza la coordinación intersectorial a nivel central.
Entidades colegiadas intersectoriales	Constituido por gabinetes sociales o los consejos económicos y sociales, compuestos por ministros del área social y las direcciones de servicios especializados, presididos por el presidente o vicepresidente o un ministro designado como coordinador. Tiende a tener una secretaría técnica colegiada en el área de planificación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Martínez (2019).

En al menos 22 de los 33 países de la región existe una instancia que coordina los principales organismos públicos del área de la política social, que en la mayoría de los casos están presididos por la Presidencia o Vicepresidencia (véase el cuadro II.2).

El creciente **reconocimiento** de la multidimensionalidad de la **pobreza** y la **desigualdad** ha reforzado la idea de una **entidad encargada** de su superación y de la **protección social** de **poblaciones específicas**.



En al menos 22 de los 33 países de la región existe una instancia que coordina los principales organismos públicos del área de la política social.

**Cuadro II.2**  
Modalidades de autoridad social<sup>a</sup>

País	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social	Entorno familiar o conyugal del Ejecutivo	Ministerio de otra cartera	Ministerio coordinador de asuntos sociales
Antigua y Barbuda	X				
Argentina		X			
Belice	X				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X				
Brasil		X			
Chile		X			
Colombia	X				
Costa Rica	X				
Ecuador				X	
El Salvador				X	
Guatemala	X				
Haití		X			
Honduras	X				
México	X				
Nicaragua	X				
Panamá		X			
Paraguay <sup>b</sup>	X				
Perú	X				
República Dominicana	X				
Trinidad y Tabago		X			
Uruguay		X			
Venezuela (República Bolivariana de)	X				
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. “Base de datos sobre Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe” <https://dds.cepal.org/bdips/dim22b.php>. Base consultada en enero 2021.

<sup>a</sup> Las modalidades descritas son tipos ideales, que no necesariamente se presentan de manera pura en cada país, y no son excluyentes entre sí. Por ejemplo, en un mismo país puede coexistir una modalidad centrada en la Presidencia de la República o un Ministerio de Desarrollo Social con capacidades de coordinación y a la vez un gabinete social. La proliferación de mandatos que impliquen duplicidades o la creación sucesiva de nuevas instancias pueden traducirse en la coexistencia de varias modalidades.

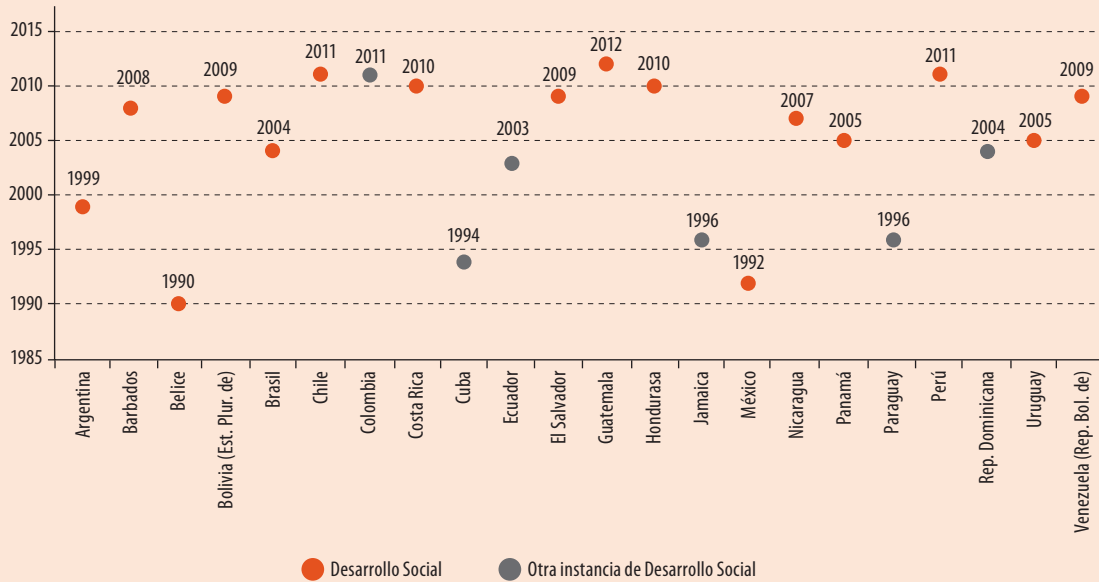
<sup>b</sup> El Gabinete Social está presidido por el Presidente de la República, pero es coordinado por el Secretario Ejecutivo de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República, con rango de Ministro.

El creciente reconocimiento de la multidimensionalidad de la pobreza y la desigualdad ha reforzado la idea de una entidad encargada de su superación y de la protección social de poblaciones específicas. Mientras que los ministerios (o secretarías) de desarrollo e inclusión social apenas surgen a finales de siglo *XX*, y, sobre todo, durante el siglo *XXI*, las instancias con rango ministerial en las áreas de educación, salud y trabajo tienen una larga trayectoria en los países de la región (véase el gráfico II.3).



**Gráfico II.3**

América Latina y el Caribe (22 países): año de creación de los ministerios u otra instancia dedicada al desarrollo social<sup>a</sup>

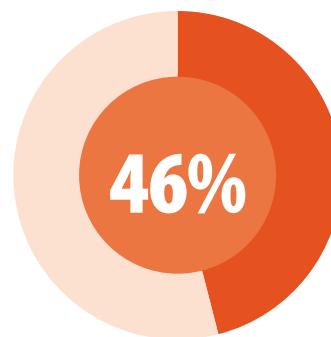


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, “Base de datos sobre Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe”. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim22b.php>. Base consultada en enero de 2021.

<sup>a</sup> Los países de los cuales no se tiene la fecha de creación del ministerio de desarrollo social no están incluidos en el gráfico (Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Haití y Trinidad y Tabago). Para el caso del Uruguay cabe mencionar que previamente existió el Ministerio de Vivienda y Promoción social del Uruguay, que fue disuelto en 1977. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de Cuba fue creado el año 1994 a través del Decreto Ley N° 147 de la reorganización de los organismos de la Administración Central del Estado; el año 2001 se crea el Instituto Nacional de Seguridad Social complejizando la labor del ministerio, y el año 2012, mediante el Acuerdo N° 7335 del Consejo de Ministros, se le otorga la misión de proponer, dirigir y controlar la política del Estado y el gobierno en materia de trabajo, protección, seguridad e higiene del trabajo, seguridad social y prevención, asistencia y trabajo social.

**Nota:** Los años registrados representan la creación de la instancia con mandato explícito.

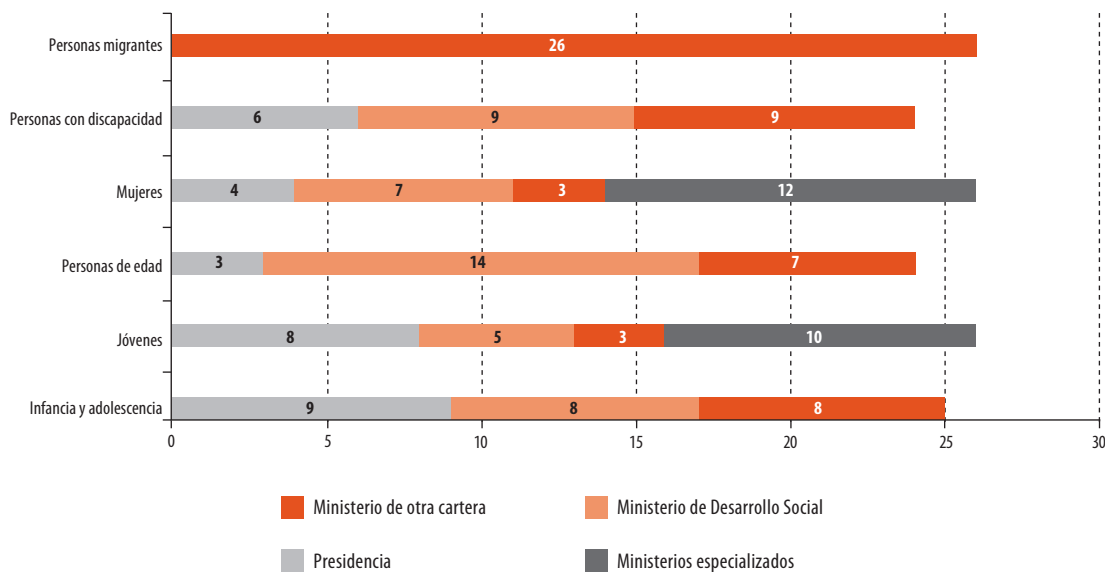
Por otro lado, existe un número creciente de instancias dedicadas al bienestar y a la garantía de los derechos de poblaciones específicas como los niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, entre otros. Al respecto se pueden reconocer al menos cuatro instancias de gobierno que son formalmente las encargadas de coordinar la atención a diversos segmentos de la población: Presidencia (comisiones intersectoriales compuestas por diversos ministerios y otras entidades, y la mayoría de las veces coordinadas por la Presidencia o Vicepresidencia), Ministerios de Desarrollo o Inclusión Social, ministerio de otra cartera y ministerios especializados (véase el gráfico II.4).



Existe un número creciente de instancias dedicadas al bienestar y a la garantía de los derechos de poblaciones específicas. En la región, 12 países tienen, por ejemplo, ministerios específicos para mujeres.

**Gráfico II.4**

América Latina y el Caribe (26 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención dirigida a diversos grupos de la población<sup>a</sup>  
(En número de instituciones)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial de los países, “Base de datos sobre Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe”. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim24.php>. Base consultada en enero de 2021.

<sup>a</sup> Ministerio dedicado a la protección de un grupo específico de la población (Ministerio de la Mujer o de la Infancia, entre otros). En algunos casos se presentan ministerios con diversos mandatos simultáneos.

**c) Técnico-operativa**

La capacidad de intervención de la política social se explica en gran medida por la existencia de herramientas de gestión y elementos técnico-operativos. Esta capacidad se refleja, entre otros, en diversos recursos físicos, humanos y financieros. Lo anterior se expresa en planes o estrategias de desarrollo explícitas, sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación, herramientas de gestión relacionadas con la articulación de programas sociales, y la rendición de cuentas para controlar y verificar el funcionamiento de las políticas y programas sociales (CEPAL, 2016).

Una tendencia reconocible en la región es la búsqueda de mejoras de las herramientas de gestión y de la dimensión técnico-operativa en los niveles subnacionales y lugares más apartados del gobierno central. Otro desafío dice relación con mejorar la formalización de procedimientos que contemplen desde la definición de los planes hasta la evaluación de los resultados. Resulta, además, crítico avanzar en la disponibilidad oportuna y confiable de información de calidad para facilitar la toma de decisiones (Martínez, 2019).

El análisis de la dimensión técnico-operativa procede a partir de tres categorías: i) los instrumentos y procesos de planificación estratégica; ii) los sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación, y iii) las herramientas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas (véase el cuadro II.3).

### Cuadro II. 3

#### Tres categorías de análisis de la dimensión técnico-operativa

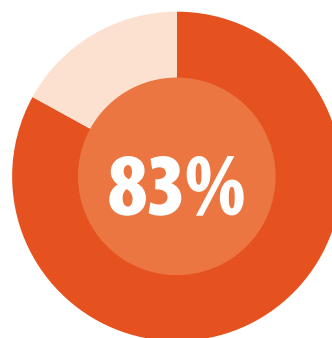
Categorías de análisis	Definición	Característica
Instrumentos y procesos de planificación estratégica	Dice relación con la disponibilidad de herramientas que permitan identificar las prioridades y facilitar la implementación de las políticas para alcanzar los objetivos institucionales de manera eficiente y efectiva.	Existencia de procedimientos formales relacionados con la planificación estratégica, planes operativos, metas, procesos y presupuestos claros.
Sistemas de información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación	Se basa en la capacidad de recolección y análisis de datos, de registros de participantes y de seguimiento de la ejecución física y presupuestaria.	Los procedimientos se pueden restringir a la gestión de programas o proyectos específicos o alcanzar al conjunto de una política. Determinar la existencia de evaluaciones ex-ante y ex-post y la posibilidad de procedimientos externos o integrales y periódicas.
Transparencia y rendición de cuentas	Vincula la autoridad social con la autoridad económica y el Poder Legislativo a través de la gestión interna de la política, el uso de recursos y la asignación presupuestaria.	Existencia de mecanismos de transparencia y supervisión. Por un lado, frente a los diversos actores sociales, y por otro, frente a otras entidades públicas que tienen el mandato legal y formal para fiscalizar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Martínez (2019).

Una revisión de 24 países de la región permite constatar que en 22 existe un plan o estrategia de desarrollo social (véase el gráfico II.5). Sin embargo, estos planes tienden a estar sujetos a ciclos políticos y por tanto no son una política de Estado con sostenibilidad en el tiempo. Lo anterior adquiere aún mayor validez para las estrategias de reducción contra la pobreza y el desarrollo social inclusivo de más reciente data en la región.

Otra temática crítica dice relación con la evaluación de los programas sociales. Las evaluaciones ex-ante de programas sociales se han ido expandiendo desde la década de los noventa, sobre todo con la ampliación de los programas de transferencias condicionadas (PTC). A esto se suma la expansión de las evaluaciones de impacto de programas sociales (véase el capítulo VII). Además, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han ido consolidando herramientas de gestión relacionadas con la administración de información y gestión y articulación de los programas sociales. Ejemplos de lo anterior son los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social y los padrones de registro de participantes<sup>8</sup>. Aunque la mayoría de los países disponen de sistemas de registros de destinatarios de los programas sociales, en pocos casos son sistemas integrados y actualizados periódicamente (véase el capítulo VI).

En materia de transparencia, aunque en 20 de los 24 países analizados se cuenta con acceso a la información pública del Estado (véase el gráfico II.5), persiste la falta de normas y procedimientos formales para la rendición de cuentas con el fin de controlar, verificar y transparentar el funcionamiento de las políticas y programas sociales. A un análisis integral de los sistemas de monitoreo y evaluación y de registro de participantes habría que sumar también los mecanismos de contraloría y auditoría, así como el rol de actores no estatales.

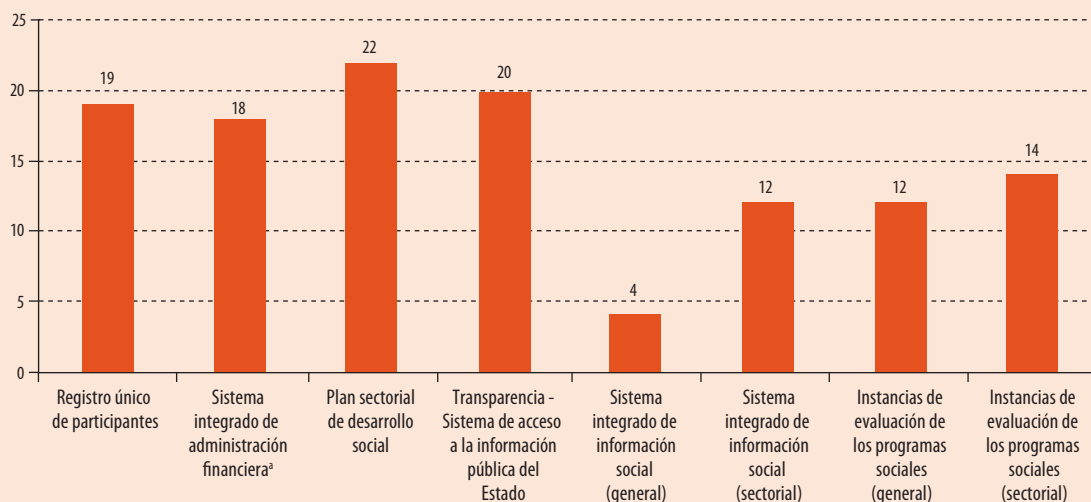


En materia de transparencia, aunque en 20 de los 24 países analizados se cuenta con acceso a la información pública del Estado, persiste la falta de normas y procedimientos formales para la rendición de cuentas.

<sup>8</sup> Los modelos de evaluación han tendido hacia una evaluación ex-post con diseños experimentales y cuasi experimentales. Entre las limitaciones más recurrentes se encuentran la desconexión entre los indicadores calculados y la evaluación de procesos, y la contemplación aislada del programa sin considerar su contribución a la política en su conjunto (Martínez, 2015).

**Gráfico II. 5**

América Latina y el Caribe (24 países): síntesis de algunas herramientas de gestión, planificación, evaluación y transparencia de los programas sociales (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, "Base de datos sobre institucionalidad social". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>. Base consultada en enero de 2021.

**Nota:** Para los sistemas de acceso a la información, los casos que se presentan tanto para las Presidencias como los ministerios denotan que existen al menos dos instancias que reportan y permiten acceso a ella.

<sup>a</sup> Los sistemas integrados de administración financiera son sistemas informáticos que automatizan los procedimientos financieros necesarios para registrar los recursos públicos recaudados y aplicarlos a la concreción de los objetivos del sector público.

#### d) Financiamiento de la política social

El análisis del financiamiento de la política social es clave para entender el funcionamiento de la institucionalidad social, pues el acceso a la educación, la salud o los sistemas de protección social y la provisión de servicios básicos dependen del financiamiento de la política social. Identificar la proporción de recursos públicos destinada a cada estamento del gobierno permite reconocer ciertas prioridades políticas y económicas. A su vez, la ausencia de volatilidad de la inversión social ante ciclos económicos refleja el grado de solidez temporal de la institucionalidad social. Es decir, tanto la participación de recursos destinados a las políticas sociales en relación con el producto interno bruto (PIB) como su estabilidad son indicadores clave para entender la sostenibilidad y fortalecimiento institucional (CEPAL, 2016). Mirada de esta manera, la inversión social se puede entender como una de las dimensiones más importantes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para el análisis del financiamiento destacan tres indicadores: i) fuente de financiamiento; ii) suficiencia de recursos, y iii) capacidad de ejecución (véase el cuadro II.4).

Una mirada a la suficiencia de recursos muestra que los países de América Latina y el Caribe han logrado un crecimiento sostenido de los recursos destinados a temáticas sociales a lo largo de las últimas dos décadas. El promedio del gasto social del gobierno central<sup>9</sup> en América Latina se mantiene con un crecimiento relativamente estable que acumula un 35% de avance respecto al PIB desde el año 2000, llegando a 11,5% del PIB en 2019 (véase el gráfico II.6). Lo anterior expresa una progresiva institucionalización de la política social y, en particular, una priorización de la reducción de la pobreza y la ampliación de la protección social (CEPAL, 2021).

<sup>9</sup> Esto incluye sólo una parte del gasto social, pero es la única definición para la cual se dispone sistemáticamente de datos para el conjunto de los países de la región.

## Cuadro II.4

### Indicadores para el análisis del financiamiento de la inversión social

Indicadores	Objetivo	Características
Fuente de financiamiento	Permite identificar si se facilita o limita la autonomía o discrecionalidad con que los organismos pueden disponer del uso de los recursos.	Se diferencia por el origen de los recursos como, por ejemplo, por ley específica, presupuesto nacional, préstamos, donaciones exteriores o aportes de privados.
Suficiencia de recursos	Permite analizar la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo.	Se define como el monto per cápita y la tasa de crecimiento, como proporción del gasto total o del producto interno bruto (PIB). Dos indicadores importantes son: i) el monto relativo del gasto social examinado por funciones sociales (por ejemplo, protección social, educación y salud) y, ii) la cantidad y proporción de recursos fiscales manejados por instancias gubernamentales claves como los ministerios de desarrollo social.
Capacidad de ejecución	Permite determinar la capacidad de ejecución de los organismos a cargo de la política social y la diferencia entre los recursos asignados y aquellos efectivamente ejecutados.	Estos recursos se vinculan generalmente con elementos de la dimensión técnico-operativa, en particular, con el perfil del equipo a cargo de la política o programa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Martínez (2019).

**Gráfico II.6**  
América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2019<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



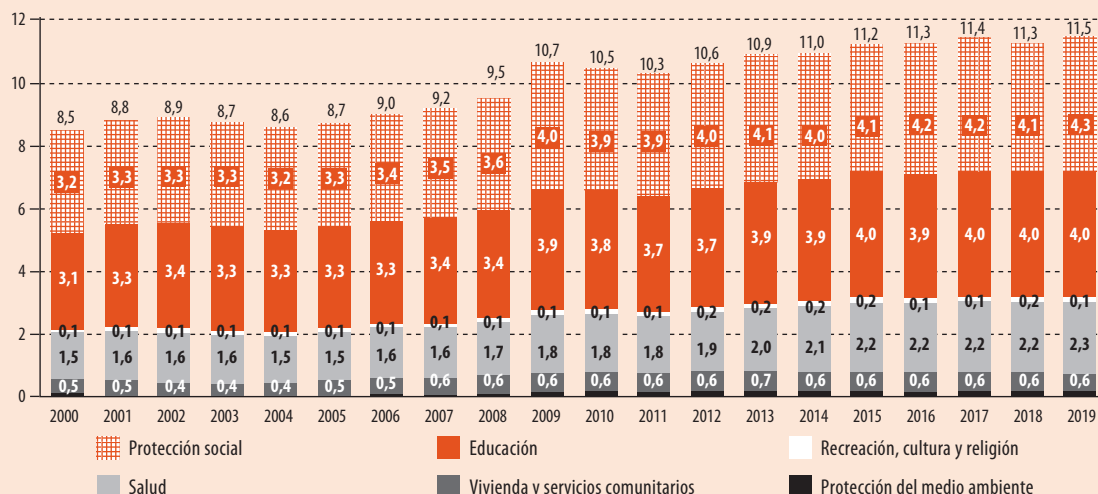
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países de América Latina: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Nicaragua corresponden a 2018. Los datos de Panamá corresponden a 2017.

Entre 2000 y 2019 la distribución del gasto del gobierno central por funciones sociales presenta una distribución similar. Las funciones con mayor cantidad de recursos asignados son las de protección social, educación y salud, respectivamente (véase el gráfico II.7). Asimismo, para el mismo período de tiempo estas funciones mostraron los mayores niveles de crecimiento del gasto en términos de puntos porcentuales del PIB: la protección social aumentó 1,1 puntos porcentuales del PIB; la educación, 0,9 puntos porcentuales, y la salud, 0,8 puntos porcentuales (CEPAL, 2021).

**Gráfico II.7**

América Latina y el Caribe (17 países): gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019<sup>a</sup>  
(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países.

El análisis presentado se centra en datos de la cobertura de gobierno central. Aunque estos indicadores iluminan ciertos aspectos financieros de la institucionalidad social, estos montos pueden cambiar de manera significativa si se consideran coberturas más amplias, como las de gobierno general o sector público no financiero. A esto se suma también la consideración de los aportes privados, tanto por cofinanciamiento como por aportes de fundaciones y organizaciones no gubernamentales u otras entidades.

Otro análisis contable es avanzar hacia una evaluación del gasto financiero como una parte integral de la gestión de la política pública y toma de decisiones. Además, el análisis financiero permite dilucidar la relación entre la autoridad social y económica que debería incluir aspectos cualitativos más difíciles de sistematizar y que tienen que ver con aspectos de la institucionalidad formal e informal.

### 3. Condicionantes adicionales de la institucionalidad social

El contenido y la dinámica administrativa y política de la gestión e institucionalidad social no se agotan con las cuatro dimensiones examinadas previamente. Un aspecto clave es examinar la interacción entre la institucionalidad social, los factores estructurales y los actores. Esto ayuda a visibilizar las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que subyacen a la institucionalidad social y que varían entre países y que en definitiva inciden en las características específicas de la institucionalidad de las políticas sociales. Asimismo, aporta a la identificación de las dinámicas, formales e informales, de cooperación o disputas políticas y sociales que pueden ser específicas al país y que también subyacen a la institucionalidad social, tanto a nivel nacional como subnacional.

Como factores estructurales que inciden en la institucionalidad social se entienden las características más duraderas del entorno que cambian más lentamente. Estos se pueden dividir, a su vez, en factores estructurales que tienen influencia directa y mediada sobre la institucionalidad social. Ejemplo de lo primero son la capacidad fiscal, el grado de centralización del Estado, el progreso y la capacidad tecnológica,

mientras que ejemplos de lo segundo son la dotación de recursos naturales, la estructura productiva, los cambios demográficos y factores socioculturales, entre otros. Los actores, a su vez, pueden ser individuos u organizaciones, tanto público y privados como de la sociedad civil.

La institucionalidad social necesita ser concebida de esta forma como construcción social y política moldeada por actores y organizaciones (grupos de interés) a través de procesos políticos (Acuña y Repetto, 2006; Maldonado y Palma, 2013). No es, por ejemplo, posible comprender los logros en el ejercicio institucional de los derechos en América Latina y el Caribe sin considerar el rol impulsor de las organizaciones de la sociedad civil. El avance en la institucionalidad social en pro de la igualdad de género, por ejemplo, habría sido imposible sin el empuje de las organizaciones de mujeres. Existen a su vez factores más estructurales que inciden en las condiciones que hacen posible una política social como, por ejemplo, el grado de descentralización del Estado y la presencia o ausencia de capacidades locales (financieras o recursos humanos, entre otros). Lo anterior se puede ilustrar mediante el hecho que la falta de capacidad técnica para manejar ciertos softwares específicos para el manejo de base de datos puede dificultar la integralidad de un sistema de información social.

Finalmente, hay que resaltar la importancia de la historia para explicar el funcionamiento actual de la institucionalidad social. Las características de la institucionalidad de la política social no se basan sólo en las condiciones actuales, sino que han sido formadas por una secuencia de acciones pasadas. Es decir, el desarrollo futuro de la institucionalidad social se ve afectado por el camino que ha recorrido en el pasado. Por lo tanto, sin caer en un determinismo histórico, el análisis de la institucionalidad social debe contemplar las trayectorias específicas de desarrollo y consolidación.

## C. Reflexiones finales sobre las características deseables de la institucionalidad social

Existen diversas características deseables de la institucionalidad social. La mayoría de ellas relevan dos aspectos centrales de la institucionalidad. Por un lado, la importancia de reglas y normas claras y transparentes para alcanzar una institucionalidad eficiente que minimice la utilización y captura para intereses particulares o políticos. Por otro lado, un énfasis en la estructura organizacional a partir de la cual se gestiona la política social. De manera resumida, algunos de los atributos deseables de la institucionalidad social se refieren a la existencia de (Martínez, 2019):

- Una estrategia de largo plazo o coherente y sostenida que supere, entre otros, los ciclos políticos.
- Un enfoque de derechos y de transversalización de la perspectiva de género como fundamentos orientadores normativos y prácticos del diseño e implementación de las políticas y programas sociales.
- Reglas claras y conocidas por todos los actores que transparenten el funcionamiento y faciliten la participación.
- Espacios de coordinación entre actores de distintos niveles de gobierno (central, provincial o regional, municipal o de alcaldía) o sectores.
- Desarrollo de capacidades técnicas para contar con cuadros de profesionales actualizados.
- Mecanismos de recolección y análisis de información confiable que permitan evaluar y mejorar las estrategias, políticas y programas sociales.
- Mecanismos de control y fiscalización que posibiliten la rendición de cuentas y controlen el apego a la normativa vigente.
- La participación de actores sociales que permita una mayor legitimidad y pertinencia y facilite la sostenibilidad de la política social.

De manera complementaria, Szekely (2015, pág. 20) propone un decálogo de parámetros que ayudan a indicar el grado de institucionalización de la protección social. Estos son:

- Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza.
- Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional.
- Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos y la existencia de sistemas formales para su seguimiento y medición.
- Marco jurídico que establezca responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
- Presupuesto para ejercer facultades.
- Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de gobierno.
- Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.
- Existencia de reglas de operación para los programas y acciones.
- Existencia de padrones/registros de beneficiarios.
- Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios.

## D. Referencias esenciales sugeridas



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos sobre institucionalidad social. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bdips/dim11.php>.



Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015), “Capítulo III. Hacia una institucionalidad para el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe”, en *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015, Santiago, Chile: CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf)



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015), “Recuadro III.1”, en *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015, Santiago, Chile: CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf)



Martínez, R. (ed.) (2019), “Capítulo I y II”, en *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), 2019. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/420617/S1900424\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/420617/S1900424_es.pdf).



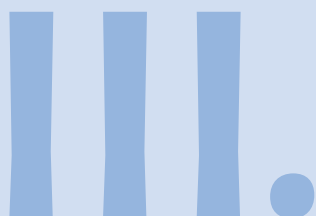
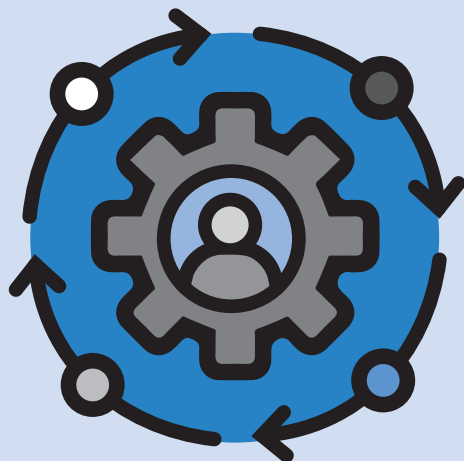
## E. Preguntas

- En su país/región/territorio, ¿en quién recae la autoridad social? A su juicio, ¿es la mejor modalidad para organizar la política social en pro de la igualdad? ¿Qué problemas identifica y qué propone para mejorar el funcionamiento de la autoridad social?
- ¿Los programas sociales de su país/región/territorio han contado con algún tipo de evaluación? ¿Por qué los considera necesarios o no necesarios? ¿Qué problemas han encontrado las evaluaciones? ¿Las evaluaciones han incidido en la reforma o cancelación de algún programa?
- En términos de las cuatro dimensiones de la institucionalidad social analizadas en este capítulo, ¿cuál es el principal problema? ¿qué funciona? Proponga cambios para mejorar la institucionalidad social.
- Identifique una ley o norma en su país/región/territorio cuya aprobación tuvo impactos positivos en la política social. ¿Cuáles fueron las razones de que esta ley o norma haya tenido un impacto positivo? Si no conoce un ejemplo, ¿por qué cree que las leyes o normas específicas no tienen impactos posteriores positivos? Proponga soluciones para dar cumplimiento a los compromisos jurídicos.
- A su parecer, ¿existen reglas y normas claras y transparentes para alcanzar una institucionalidad eficiente? Argumente.

## Bibliografía

- Acuña, C. y F. Repetto (2006), *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-institucionalidad-de-las-pol%C3%ADticas-y-los-programas-de-reducci%C3%B3n-de-pobreza-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015, Santiago, Chile: CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf).
- Machinea, J.L. y G. Cruces (2010), ‘Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos’, en R. Franco y M. Székely (coords.), *“Institucionalidad social en América Latina”*, Documentos de Proyectos (LC/W.312), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3767/LCw312\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3767/LCw312_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Maldonado Valera, C. y A. Palma Roco (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, *Serie políticas sociales* N° 179, CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6196>.
- Martínez, R. (2015), “Monitoreo y evaluación de políticas de protección social”, en S. Cecchini y otros (eds.) *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).
- Repetto, F. (2004), “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, *INDES Working paper series*, 1-52. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.
- 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). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf).
- Stein, E. y M. Tommasi (eds.) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Policymaking-in-Latin-America-How-Politics-Shapes-Policies.pdf>.
- Székely, M. (2015), “Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos”, *Nota Técnica*, N° 810, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Cambios-en-la-institucionalidad-de-la-pol%C3%ADtica-de-protecci%C3%B3n-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Avances-y-nuevos-desaf%C3%ADos.pdf>.





## Mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas sociales<sup>1</sup>

---

- La **coherencia** es el grado de correspondencia lógica entre distintos niveles de la intervención de la política social. Se puede lograr en tres niveles:
  - *Coherencia externa*, que implica la relación lógica entre las políticas y programas sociales y el proyecto de nación plasmado en la planificación y la prospectiva nacional.
  - *Coherencia interna*, que implica la relación lógica entre los componentes de una política o programa social.
  - *Coherencia entre políticas*, que implica la relación lógica entre políticas y programas de un mismo subsector social o distintos sectores, subsectores o niveles de gobierno con objetivos similares o vinculados.
- La **coordinación** es la capacidad que tienen dos o más instituciones para desempeñar conjunta y articuladamente tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo (por ejemplo, cerrar una brecha social).
- La *coherencia* y la *coordinación* son dos características esenciales de las políticas públicas, siendo la presencia de ambas una condición indispensable para alcanzar la integralidad de la política social.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Teresita Escotto Quesada, consultora de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

## A. Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea la relevancia de enfrentar diversas problemáticas sociales, entre ellas las asociadas a la desigualdad desde una perspectiva integral, buscando soluciones a problemas complejos e íntimamente relacionados entre sí mediante políticas y programas sociales articulados más allá de políticas sectoriales que no son suficientes por sí solas. Ello plantea la necesidad de contar con políticas y programas sociales más integrales, eficaces y eficientes, para lo cual es necesario que se fortalezcan en dos características: la coherencia y la coordinación.

### Recuadro III.1

#### La coherencia y la coordinación

- **Coherencia:** “Se refiere al grado de correspondencia lógica que existe entre distintos niveles de la intervención, desde la fundamentación de la política hasta las distintas unidades de intervención que operacionalizan esos principios y fundamentos”.
- **Coordinación:** Se refiere a la “capacidad que tienen dos o más organizaciones para desempeñar diferentes tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo”.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Mideplan (2000) y Cejudo y Michel (2016).

En este capítulo se busca un doble objetivo. Por un lado, conceptualizar la coherencia y la coordinación en las políticas y programas sociales y el vínculo existente entre ambos conceptos. Por otro lado, trasladar estos conceptos a la práctica de modo de incrementar el conocimiento y las capacidades de tomadores de decisiones, así como de gestores e implementadores en el área de la política social, que permitan mejorar las políticas y programas sociales mediante una mayor coherencia y mejor coordinación institucional.

Conviene tener en cuenta que la coherencia y la coordinación se van entrelazando en las diferentes etapas de la política pública. Por lo tanto, no deben verse como características mutuamente excluyentes sino al contrario, complementarias. La coherencia de las políticas y programas sociales es una de las primeras características que se debiera buscar como un fin en sí mismo. La coordinación entre políticas y programas, por su parte, siendo que es un medio para potenciar su eficiencia y no un fin en sí mismo, sería complementaria. En algunos casos, la presencia de ambas serían condiciones indispensables para alcanzar la integralidad de la política o programa social. Es importante resaltar, sin embargo, que no necesariamente tiene que haber coherencia para que se dé la coordinación, ya que esta última puede existir aunque no haya coherencia en las políticas. Este es un escenario que es necesario evitar.

Como fin último el documento busca transmitir, con base en evidencia empírica, la viabilidad, la coherencia y la coordinación en las políticas y programas sociales a través de ejemplos reales que muestran su factibilidad.

## B. La coherencia de las políticas y los programas sociales

En general, la coherencia se refiere a la relación lógica que se da entre las partes de un todo, de manera que no se produzcan contradicciones entre ellas. La definición anterior del concepto de coherencia se puede trasladar al contexto de las políticas y programas sociales como la correspondencia lógica entre<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> En esta sección se toma como base el análisis realizado por Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel titulado “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, Gest. polít. pública vol. 25 no.1 México ene./jun. 2016. Disponible [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001).

- Las políticas y programas sociales y el proyecto de nación plasmado en la planificación y la prospectiva nacional (coherencia externa).
- Las componentes de una política o programa social (coherencia interna).
- Las distintas políticas y programas de un mismo subsector social o de distintos sectores, subsectores o niveles de gobierno que persiguen objetivos similares o vinculados (coherencia entre políticas).

Los tres niveles de coherencia previamente señalados deben estar presentes en y entre las políticas y programas sociales tanto para evitar contradicciones y duplicaciones como para producir sinergias entre sus componentes y los de otras políticas (o los de sus derivados), es decir, programas y proyectos<sup>3</sup>. A continuación, se desarrolla cada uno de los niveles.

## 1. La coherencia externa de las políticas y programas sociales

La identificación de los principales problemas sociales a nivel nacional y las propuestas estratégicas para resolverlos quedan generalmente planteados en los instrumentos de planificación (planes nacionales y sectoriales) de corto y mediano plazo, y de prospectiva (planes o visiones de largo plazo), que definen los principales objetivos y prioridades de la nación. En esos instrumentos, por lo general se definen prioridades estratégicas en relación con los temas/problemáticas, las áreas geográficas y los grupos de población a ser atendidos en el corto, mediano y largo plazo.

La coherencia externa implica la correspondencia lógica entre el fundamento de los objetivos y acciones de una política o programa social y los diversos instrumentos de planificación y prospectiva existentes en el país. Requiere analizar si la definición del problema que atiende la política o programa social tiene relación lógica con el proyecto de país y, por ende, con los objetivos y prioridades nacionales. También se podrían tomar como referencia de la coherencia externa los acuerdos o compromisos asumidos por el país (por ejemplo los ODS) y que orientan ciertas prioridades nacionales.

Así, por ejemplo, si un plan nacional establece el objetivo estratégico de lograr la atención universal a la salud, un programa específico de vacunación deberá considerar como su población objetivo a toda persona en edad de recibir cada una de todas las vacunas del esquema oficial. Si el programa de vacunación se planteara una estrategia de focalización para alcanzar solamente a una parte de la población no habría la coherencia externa requerida con respecto a la universalidad establecida en el plan nacional.

Un ejemplo práctico permite analizar el Plan de Prevención y Reducción del Embarazo No Intencional en la Adolescencia de Argentina<sup>4</sup> y observar que está cimentado en los principios consagrados en la Constitución Nacional, así como en el Programa Nacional de Salud Sexual y en otras leyes nacionales e internacionales. Se puede advertir la coherencia entre la política específica y el marco normativo de donde surge.

Cabe resaltar que, en algunos contextos, los instrumentos de planificación y prospectiva solamente podrán brindar una visión estratégica (amplia) de la definición de problemas públicos y las potenciales respuestas. En estos casos, la coherencia externa de las políticas y programas sociales deberá construirse a partir de una definición operativa del problema estratégico definido desde los instrumentos de planificación. Esto puede realizarse con base en un diagnóstico que permita identificar la magnitud e intensidad del problema a resolver, así como el tiempo necesario para solucionarlo.

<sup>3</sup> Como sostiene Ruiz Sánchez (s/f, págs. 12-13), "el nivel mínimo de coherencia es la compatibilidad, es decir, que no existan contradicciones entre las diferentes proposiciones. Pero en niveles más profundos existen: a) la convergencia (coincidencia de objetivos entre dos o más políticas); b) la sinergia (convergencia que complementa los objetivos de dos o más políticas); c) la potenciación (consiste en que la convergencia de dos o más políticas resulte en la consecución de un objetivo de mayor magnitud que el previsto".

<sup>4</sup> Para mayores detalles ver [en línea] [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/1179.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1179.pdf).

**Diagrama III.1**  
La coherencia externa de las políticas  
y programas sociales



Fuente: Elaboración propia.

Acciones a realizar para asegurar la coherencia externa:

- Diseñar, implementar e incluso evaluar las políticas o programas sociales considerando los objetivos estratégicos de los instrumentos de planificación y prospectiva relevantes, ya sea el Plan Nacional de Desarrollo o su equivalente que contenga la visión a futuro o el proyecto de nación vigente en su país.
- Revisar problematizaciones incluidas en planes nacionales (de corto o largo plazo), planes sectoriales o sub-sectoriales para retomar los diagnósticos y articular soluciones específicas en las políticas o programas sociales.

## 2. La coherencia interna de las políticas y programas sociales

La coherencia interna se refiere a la correspondencia lógica que existe entre los objetivos y acciones planteados en la política o programa social y los problemas que la fundamentan (teoría causal). Esto implica que las intervenciones del Estado sean congruentes con la definición del problema público que busca resolver (Cejudo y Michel, 2016) y se traduce en la presencia de una conexión lógica y una articulación causal entre:

- La definición del problema público de ámbito social.
- Los objetivos, estrategias, líneas de acción e instrumentos de política planteados para resolverlo.
- La solución o resultado esperados.

Por ejemplo, si un programa pretende resolver el problema de falta de acceso universal al agua potable, deberá considerar en su objetivo garantizar el acceso al agua de toda la población, pero haciendo clara mención que debe ser agua potabilizada. Si el instrumento de la política consiste solamente en instalar la infraestructura para distribuir agua sin asegurar su calidad potable, existiría una falta de coherencia interna.

Un ejemplo práctico de coherencia interna se puede apreciar en los programas de transferencias monetarias condicionadas implementados en varios países de la región y orientados a resolver simultáneamente las problemáticas de mala alimentación por falta de recursos, la falta de acceso a la

salud preventiva y la continuidad escolar. En este caso existe una coherencia interna entre los instrumentos (transferencias, becas y atención primaria de salud) y la problemática (falta de recursos y acceso).

Acciones a realizar para asegurar la coherencia interna:

- Definir de la forma más clara y concisa posible el problema (brecha por cerrar).
- Plantear los objetivos en forma armonizada con la problemática a resolver.
- Verificar que los instrumentos propuestos y sus resultados esperados estén orientados efectivamente a alcanzar los propósitos y objetivos planteados.

### Diagrama III.2

La coherencia interna de las políticas o programas sociales orientados al cierre de una brecha social



Fuente: Elaboración propia.

Es muy importante verificar la coherencia interna en cada una de las etapas del ciclo de la política pública. Para lograr lo anterior se pueden utilizar instrumentos basados en la metodología del marco lógico o alternativamente en la de teoría del cambio. Estos instrumentos pueden contribuir a “identificar los problemas con el componente técnico de una política, es decir, con su teoría de cambio” (Cejudo y Michel, 2016, pág. 20).

### 3. La coherencia entre las políticas y programas sociales

La coexistencia de políticas o programas sociales similares en objetivos, en población objetivo o en instrumentos de implementación, aun siendo coherentes cada una por su parte a nivel externo e interno, pueden llegar a duplicar esfuerzos y, en situaciones menos favorables, incluso a obstaculizarse entre sí, planteando una falta de

coherencia entre ellas, lo que debe evitarse. De acuerdo con Cejudo y Michel (2016) dos políticas o programas sociales pueden reforzarse mejorando el desempeño de ambas si dichas políticas o programas sociales son coherentes entre sí.

En la política social coexisten múltiples políticas y programas que, si bien pertenecen a un mismo sector, el social, están orientadas a diferentes subsectores, como lo son la educación, la salud, el empleo digno, la vivienda o la protección social, entre otros, y además pueden estar siendo implementados a distintos niveles de gobierno: nacional, subnacional o local. En este caso, podría por ejemplo existir una política de mejoramiento de la infraestructura de vivienda orientada a proveer agua potable que coexistiera con un programa de salud orientado a la prevención de enfermedades gastrointestinales.

Además, puede ocurrir que políticas de distintos sectores estén orientadas a objetivos similares o vinculados, como en el caso de una política de fomento al empleo productivo desde el sector económico que puede converger en objetivos con una política de empleo decente desde el sector social.

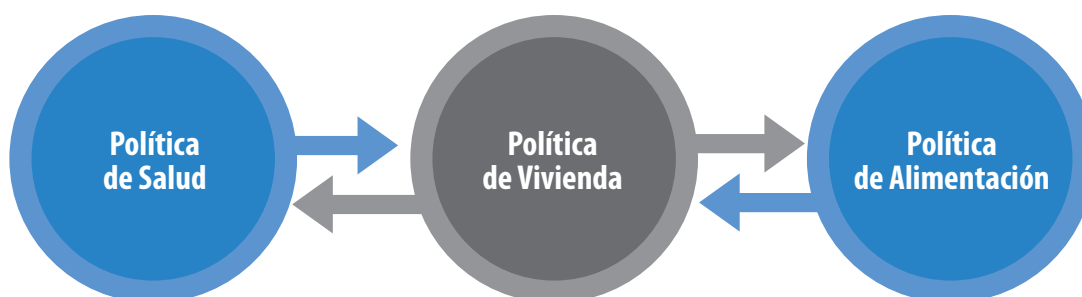
También existe la posibilidad de que dos políticas o programas sociales orientados a la solución de un mismo problema se diseñen e implementen desde dos niveles de gobierno distintos. Por ejemplo, se puede presenciar la coexistencia de un programa nacional de becas educativas que también podría ser implementado por una institución subnacional de atención a la juventud, compartiendo estos programas objetivos (logros educativos) y, potencialmente, poblaciones objetivo y mecanismos de traslado de las becas.

De este modo, la coherencia entre políticas o programas sociales se puede analizar desde dos perspectivas:

- i) La **horizontal**, que plantea la correspondencia lógica entre objetivos, instrumentos o poblaciones destinatarias de políticas y programas de dos sectores (por ejemplo, económico y social) o subsectores diferentes (por ejemplo, vivienda y protección social), o incluso de un mismo subsector compartiendo objetivos similares o vinculados.
- ii) La **vertical**, que implica la relación lógica entre objetivos, instrumentos y/o poblaciones destinatarias de dos políticas y programas de un mismo ámbito, pero de niveles de gobierno distintos, una nacional y otra subnacional, por ejemplo.

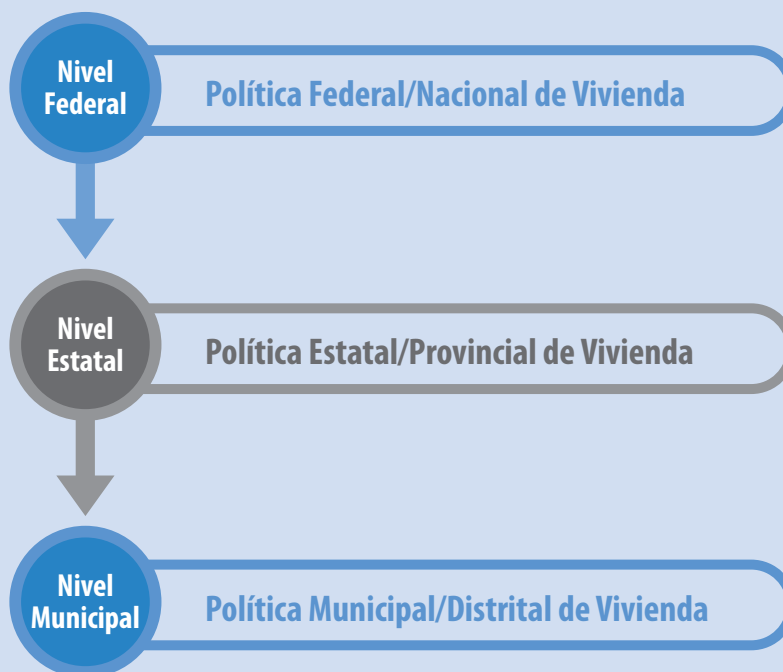
En cualquiera de los dos casos, ya sea horizontal o vertical, la coherencia entre dos políticas o programas sociales se refiere a garantizar la correspondencia lógica entre los objetivos, los instrumentos y la población destinataria de dos políticas distintas, buscando que se correspondan entre sí o, por lo menos, que la consecución de los objetivos de una de ellas no afecte la consecución de los objetivos de la otra (Cejudo y Michel, 2016).

**Diagrama III.3**  
Ejemplo de coherencia horizontal  
entre sectores o subsectores





**Diagrama III.4**  
Ejemplo de coherencia vertical  
entre niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en la definición anterior se destacan tres niveles para los que es relevante asegurar la coherencia entre políticas o programas sociales (Cejudó y Michel, 2016):

- La coherencia entre sus objetivos.
- La coherencia entre sus instrumentos.
- La coherencia entre su población objetivo.

La **coherencia entre los objetivos de políticas o programas sociales** se refiere a la correspondencia lógica entre sus propósitos individuales que conduzca a una contribución conjunta al logro de un objetivo estratégico determinado, buscando no caer en duplicidades. Por ejemplo, ante una política de salud, se puede disponer de un programa enfocado a la prevención en materia de higiene y otro de promoción de la actividad física compartiendo el objetivo de una vida saludable libre de enfermedades prevenibles. Cabe resaltar que, aun cuando se logre que cada política contribuya al cumplimiento de una parte del objetivo estratégico del subsector determinado, puede ocurrir que, en el agregado, el conjunto de políticas no sea suficiente para alcanzar dicho objetivo estratégico, en cuyo caso deberán plantearse las políticas y programas coherentes que complementen lo faltante.

Por su parte, la **coherencia entre los instrumentos de políticas o programas sociales** refiere a asegurar que cuando hay dos políticas o programas enfocados a resolver un mismo problema social, lo hagan con instrumentos o formas de apoyo diferentes o complementarios (por ejemplo, subsidios, leyes, impuestos, incentivos, regulaciones y otros), atendiendo de esa manera una visión conjunta en la solución

a un mismo problema social (Cejudo y Michel, 2016). Por ejemplo, en un programa de alimentación, puede ser necesaria una transferencia monetaria para la adquisición de alimentos, conjugada con un programa de incentivos a la producción de estos (subsidios al productor o compras gubernamentales), asegurando que los productos se puedan adquirir, y que estén disponibles.

Finalmente, respecto a la **coherencia entre la población objetivo de las políticas**, se plantea la necesidad de “identificar si las personas atendidas entre las políticas de un mismo espacio conforman a toda la población objetivo del espacio” bajo una visión de suficiencia en alcance (Cejudo y Michel, 2016), asegurando a su vez que no se dupliquen esfuerzos reiterativos en la atención de un mismo grupo de personas en un mismo aspecto. Esto puede implicar asegurarse de que diversas regiones o poblaciones estén siendo atendidas bajo el principio de igualdad sensible a las diferencias. Por ejemplo, si existen dos programas de becas, uno desde la institución de juventud y otro desde la de género, debiera asegurarse que las poblaciones objetivo no se dupliquen, tal vez planteando que el de género aplica para mujeres que han alcanzado la adultez únicamente, o que uno se encargue de la población urbana y otro de la rural. En este sentido, la coherencia entre poblaciones objetivo implica que una persona no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen el mismo fin. Idealmente, se podría esperar que la agregación de las poblaciones objetivo de dos o más políticas resulten suficientes en cuanto a nivel de cobertura o, por lo menos, que se alcancen ciertas complementariedades.

Entre las acciones a realizar para asegurar la coherencia entre políticas o programas:

- Analizar los objetivos de políticas similares para evitar ser insuficientes en alcance, caer en duplicidades o ser mutuamente incompatibles.
- Visibilizar cómo los objetivos de una política contribuirán a alcanzar el objetivo estratégico en un subsector, sector o incluso a nivel país.
- Tomar en cuenta los instrumentos que usan otras políticas del mismo espacio para alcanzar resultados similares, y analizar complementariedades entre ellos.
- Verificar la suficiencia en los instrumentos para incidir en el problema asegurando que entre todas las acciones de políticas orientadas al mismo objetivo estratégico (solución del mismo problema social) se atienden las necesidades de toda la población objetivo.
- Asegurar que el conjunto de instrumentos de políticas encaminadas a un mismo objetivo estratégico de un subsector logre la cobertura de toda la población afectada por el problema (utilizando por ejemplo los registros de destinatarios de políticas similares)<sup>5</sup>.
- Analizar la relación que tienen objetivos, instrumentos y población destinataria de las políticas y programas sociales a nivel nacional con respecto a aquéllos a nivel subnacional.

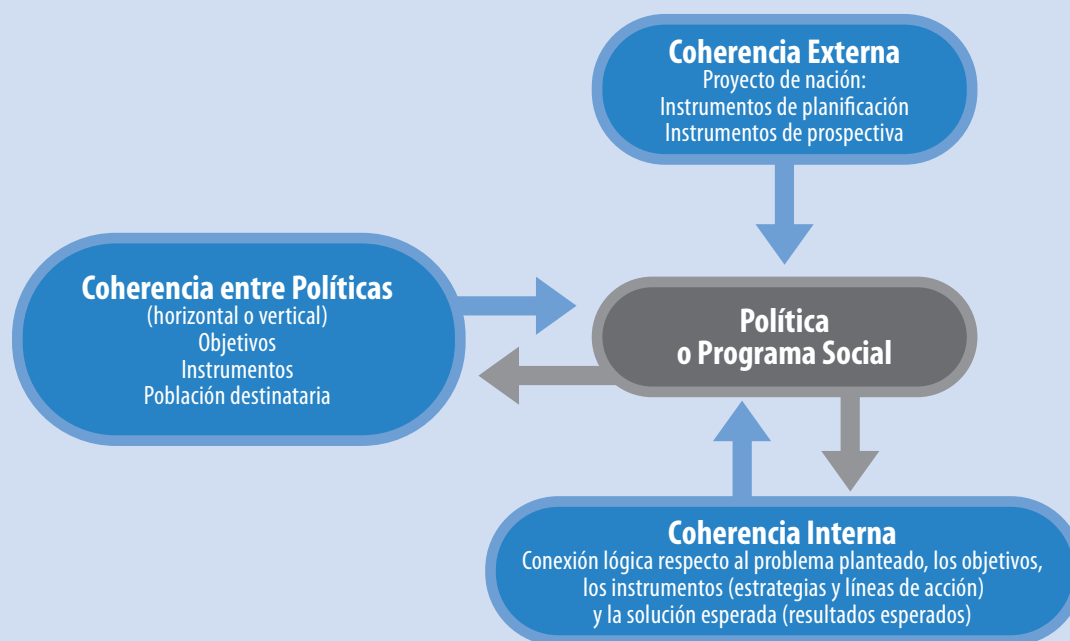
La multidimensionalidad de varias problemáticas sociales actuales requiere el planteamiento de políticas públicas que ofrezcan soluciones integrales, articuladas, eficaces y eficientes. Las políticas puramente sectoriales ya no son suficientes para enfrentar la complejidad de los retos que se plantean en la actualidad, sobre todo los que fija la Agenda 2030.

La coherencia, siendo una de las características de las políticas públicas, cobra una mayor importancia para cumplir con dichos retos: una mayor coherencia, particularmente en las políticas sociales, contribuye a evitar contradicciones, duplicidades y vacíos y, más aún, facilita la creación de complementariedades y sinergias que puedan tener un mayor impacto en el cumplimiento de los objetivos planteados. El siguiente diagrama sintetiza los distintos tipos de coherencia que se han abordado.

La integralidad que se busca mediante el fortalecimiento de la coherencia puede ser potenciada por medio de la coordinación, que es la segunda característica de las políticas y programas sociales que este capítulo presenta.

<sup>5</sup> Para mayor información sobre el tema de la “población destinataria” en las políticas sociales, se recomienda leer el capítulo titulado “Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios”, en este mismo volumen.

**Diagrama III.5**  
La coherencia de las políticas  
o programas sociales



Fuente: Elaboración propia.

## C. La coordinación de las políticas o programas sociales

En general, la coordinación puede definirse como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Martínez Nogueira, 2010)<sup>6</sup>. En el contexto de las políticas o programas sociales, el concepto de coordinación antes planteado se traduce en la capacidad que tienen dos o más instituciones para desempeñar conjunta y articuladamente tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo, como por ejemplo cerrar una brecha social (Cejudo y Michel, 2016).

La coordinación se torna necesaria cuando se establecen competencias específicas de diversas instituciones del sector social que en conjunto se orientan a cerrar una brecha social de forma integral. Esta necesidad se incrementa si dichas instituciones pertenecen a diferentes niveles y/o ámbitos (sectores) del gobierno (y no sólo a un mismo subsector social), así como cuando se cuenta con la intervención de actores no estatales (Martínez Nogueira, 2010). Este último caso se analiza en el capítulo **IV** del presente texto.

Por ejemplo, en el caso del Plan ABRE (Programa de Intervención Integral en Barrios, Provincia de Santa Fe, Argentina), las causas multidimensionales e interrelacionadas de la problemática social en grandes centros urbanos planteó la necesidad de un abordaje integral sustentado en la coordinación entre diversas instancias gubernamentales y entre niveles jurisdiccionales<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Nótese que en este capítulo se va a tratar solamente de la coordinación entre actores estatales o gubernamentales. La colaboración con actores no estatales o no gubernamentales es el objeto del capítulo **IV** de este mismo documento.

<sup>7</sup> El programa se describe más ampliamente en la sección D, en este mismo capítulo. Más detalles [en línea] [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro\\_PlanAbre2018-1.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf).

La coordinación es entonces un medio práctico para potenciar la articulación de acciones de política social que han sido formuladas de manera coherente. Sin embargo, esto no quiere decir que para que haya coordinación tenga que haber coherencia. Bien puede llegarse a una coordinación entre instituciones, aunque sus políticas no necesariamente sean coherentes. La coherencia facilitaría la coordinación. Cuando ambas se dan en la práctica, entonces se potencian una a la otra. Así pues, como se ha planteado en la sección previa, el cierre de brechas sociales generalmente requiere un conjunto de políticas y programas, pertenecientes a un mismo subsector social, a subsectores distintos pero relacionados, e incluso sectores diferentes o a distintos niveles de gobierno, que, si son coherentes entre sí, pueden ser complementarias y llegar a ser suficientes para alcanzar su objetivo. Si además se logra que las acciones sean coordinadas, se agrega un elemento de eficiencia que podría reducir costos o acelerar impactos esperados.

La coordinación de políticas requiere de una serie de elementos para alcanzar cierta efectividad. Algunos elementos pueden ser de orden estratégico y otros de orden operacional. A continuación, se presenta un listado de dichos elementos:

### Cuadro III.1 Elementos que facilitan la coordinación en políticas y programas sociales

Estratégicos	Operativos
Establecer la necesidad de una coordinación. La naturaleza de la problemática que se pretende abordar mediante una determinada política o el programa social conducirá a definir el tipo de coordinación que se requiere (con qué instancias y/o actores, en qué niveles, sobre qué temas en específico, entre otros).	Alcanzar la apropiada confluencia de autoridad política y solidez técnica; funcionarios entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes, tanto en sus áreas de competencia como en el concepto y alternativas de coordinación (Repetto, 2010, pág. 77).
Disponer de objetivos claros y precisos que les den un sentido concreto a los esfuerzos de coordinación (Repetto, 2010, pág. 77).	Contar con el respaldo de la autoridad económica, en tanto su responsabilidad en la asignación presupuestaria constituye un elemento relevante para promover acción colectiva entre organismos con intereses en conflicto (Repetto, 2010, pág. 78).
Definir normas formales, reglas precisas y procesos claros: <b>Normas</b> que aseguren la coordinación no solamente entre organismos de un mismo nivel de gobierno sino entre niveles jurisdiccionales. <b>Reglas</b> para el desarrollo coordinado de los actores que sean acotadas, claras, precisas y sin ambigüedades. <b>Procesos</b> “que establezcan claramente el conjunto de actividades necesarias para el cumplimiento de objetivos comunes, así como de los responsables de llevarlos a cabo” (Cejudo, Lugo y Michel, 2018, pág. 17). También tareas y actividades claramente asignadas a actores, así como responsabilidades explícitamente definidas y diferenciadas (Cejudo, Lugo y Michel, 2018, pág. 23).	Disponer de arenas o espacios que faciliten el intercambio político, por ejemplo, parlamentos que funcionen bien, legislaturas con una sólida capacidad para elaborar políticas, o sistemas de partidos institucionalizados y con orientaciones programáticas nacionales. En la medida en que existan dichos espacios también se podrán dirimir conflictos, realizar negociaciones y lograr acuerdos.
Claridad en lo que “se va a coordinar”: i) el flujo de información; ii) los instrumentos y mecanismos de gestión; iii) el presupuesto y iv) la autoridad para tomar decisiones fundamentales (o una combinación de ellas) (Repetto, 2010).	Disponer de información de calidad y oportuna para todo participante en el proceso de coordinación (Cejudo, Lugo y Michel, 2018, pág. 24).
Delimitar exclusividad en coordinar: avanzar hacia ámbitos de coordinación “cuya tarea fundamental sea precisamente coordinar, evitando caer en la tentación de combinar en un mismo organismo funciones de coordinación amplia de la política social, con implementación de programas concretos y acotados” (Repetto, 2010, pág. 77).	Plantearse una coordinación cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales y político-institucionales propias de cada realidad nacional en un tiempo dado.
	Realizar un mapeo de los actores que intervendrán, identificando sus intereses, horizontes temporales, limitaciones cognitivas, conflictos y/o alianzas, entre otros. Asimismo, procurar que los actores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas con otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática común (Repetto, 2010).

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al último aspecto, es importante alcanzar una especie de sentido de pertenencia de los actores participantes de un proceso de coordinación a una estructura mayor con un objetivo superior. Esto es importante, pues los actores, en muchas ocasiones, responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales (diferentes) (Martínez Nogueira, 2010). También debe asegurarse una diversidad de actores. En las políticas públicas pueden intervenir: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; Ministerio de Hacienda y Ministerios Sectoriales; partidos políticos; *think tanks*; agencias de la cooperación internacional; sector privado; organizaciones no gubernamentales; academia; medios de comunicación; grupos representantes de beneficiarios, sindicatos y otras asociaciones gremiales, entre otros.

Todos estos elementos se conjugan para dar lugar a diferentes escenarios de coordinación que se pueden clasificar por niveles (véase el cuadro III.2). Sin embargo, en un contexto de incertidumbre y de fenómenos que no se pueden controlar, es muy difícil alcanzar una alineación estratégica (la más avanzada) que garantice un nivel de coordinación pro-integralidad apropiado. Idealmente, la instancia que gestiona e implementa la política o el programa social debiera definir cuál es el nivel de coordinación esperado y disponer de los instrumentos que sirvan a ese fin.

**Cuadro III.2**  
Niveles de coordinación

Nivel	Tipo de acción	Resultados
I Básico	- Comunicación entre actores y entes - Consulta a actores	Delimitación y clarificación de roles y funciones
II Intermedio Básico	- Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes	Negociación
III Intermedio Avanzado	- Construcción de consensos a nivel interorganizacional - Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	Concertación entre actores y sectores
IV Avanzado	- Establecimiento de parámetros organizacionales - Definición de prioridades gubernamentales - Estrategia general de gobierno	Alineación estratégica

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Repetto (2010).

Entre las acciones a realizar para asegurar la coordinación en la política social se encuentran:

- Analizar si la política o programa social necesita reforzar o crear nuevos mecanismos de coordinación, en qué niveles y con qué instrumentos.
- Realizar un mapeo de los actores que en algún momento intervendrán en la política o programa social, identificando sus intereses, sus horizontes temporales, sus limitaciones cognitivas y sus conflictos y/o alianzas entre ellos.
- Asegurar que la política o programa social cuenta con objetivos claros y precisos, así como con normas, reglas y procesos formales, precisos y de efectivo cumplimiento.

La **instancia** que gestiona e implementa la **política** o el **programa** social debiera **definir** cuál es el nivel de **coordinación** esperado y **disponer** de los **instrumentos** que sirvan a **ese fin**.

## D. Experiencias de promoción de la coherencia y la coordinación en la política social

Una vez que hay mayor claridad sobre lo que implican la coherencia y la coordinación en las políticas sociales, corresponde transitar hacia prácticas concretas que puedan brindar ejemplos o lecciones para mejorar dichas políticas, principalmente en el contexto de la Agenda 2030.

Para ejemplificar cómo la coherencia puede ser promovida en una política o programa social se retomará el caso de la Política de Estado para el Desarrollo Infantil de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, de Colombia<sup>8</sup>. A continuación, se planteará cuáles son algunos elementos a considerar al momento de analizar la coherencia en las diferentes modalidades de esta política.

En el año 2016, la “Estrategia De Cero a Siempre” fue aprobada como Ley de la República (Ley N° 1804). Es liderada por la Presidencia de la República (CNC, s/f) y propone reunir políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre 0 y 5 años de edad.

La estrategia es un conjunto de acciones articuladas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano, a través de un trabajo unificado e intersectorial (De Cero a Siempre, 2012). Se trata de unificar las diferentes modalidades de atención institucional que se ofertan en el país y regularlas de acuerdo con unos mismos estándares de calidad para la modalidad de atención en Centros de Desarrollo Infantil (CDI), que fueron establecidos por la Comisión Intersectorial (CNC, s/f).

Para su implementación se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI)<sup>9</sup>, así como la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia. La primera se convirtió en la instancia de coordinación estratégica (concertación) entre los diferentes sectores involucrados (público y privado, organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, entre otros). Además, la Estrategia busca también armonizar los Consejos de Política Social en los diferentes niveles de gobierno (Consejos Municipales o Distritales de Política Social) de modo que desde el nivel subnacional se contribuya también de manera coordinada al conjunto de acciones para poner en marcha la Estrategia (De Cero a Siempre, 2012).

En cuanto a la coherencia externa, la documentación disponible de la política “De Cero a Siempre” permite identificar que existe una correspondencia lógica de sus objetivos e instrumentos con respecto a la normativa nacional reflejada en instrumentos como:

- La Constitución Política de Colombia
- La Ley N° 12 de 1991 (Adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño)
- La Ley N° 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia)
- La Ley N° 1878 de 2018 (Regulación de los recursos destinados a la atención de la primera infancia en el Sistema General de Participaciones)
- El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley N° 1995 de 2019)
- Documento CONPES 109 de 2007 Política de Primera Infancia
- Documento CONPES 113 de 2007 Política de Seguridad Alimentaria

<sup>8</sup> Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2016). Véase [en línea] <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-357763.html>.

<sup>9</sup> Creada a través del Decreto 4875 de 2011 (posteriormente modificado por el Decreto 1416 de 2018). Para más detalles véase [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/191/cero-siempre-atencion-integral-primera-infancia>.

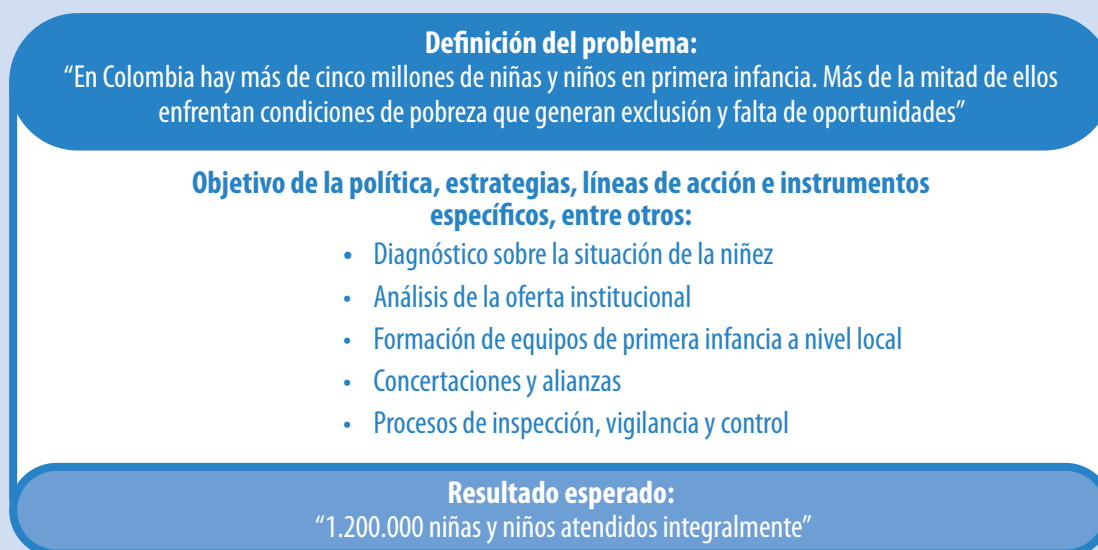
Incluso se encuentra correspondencia lógica con lineamientos planteados en el ámbito internacional como:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos
- La Convención sobre los Derechos del Niño
- El Plan de Acción “Educación para Todos”
- Los ODS (erradicación de la pobreza, reducción de la mortalidad infantil, mejoramiento de la salud materna)

Por otra parte, en cuanto a su coherencia interna se puede identificar que la política en cuestión logra una conexión lógica o articulación causal entre la definición del problema que pretende atender y su objetivo, orientado al cierre de brechas de inclusión en la primera infancia, sus instrumentos (diagnósticos, análisis de oferta programática, conformación de equipos de atención y seguimiento para el cierre de la brecha) y su resultado esperado (atención integral de niños y niñas previamente excluidos). En el siguiente diagrama se evidencia dicha conexión.

### Diagrama III.6

Coherencia interna de la Política de Estado para el Desarrollo Infantil de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012) y De Cero a Siempre (2012).

En cuanto a la coherencia con respecto a otras políticas, la información disponible muestra que “De Cero a Siempre” plantea articular políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una atención integral que haga efectivo el ejercicio de derechos de niños y niñas entre 0 y 6 años de edad y de las madres embarazadas. De hecho, la política plantea que toda la oferta dirigida a la primera infancia requiere ser examinada, adecuada y ajustada de acuerdo a los fundamentos de la atención integral (Alarcón Parraga, 2015).

Esta variedad de intervenciones proviene de múltiples subsectores del sector social (educación, salud, protección social, cultura, planeación, bienestar familiar y otros) y está presente en los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), por lo que tiene que ser coordinada y armonizada para poder alcanzar la integralidad en la atención a las madres embarazadas y a la niñez colombiana.

Algunos ejemplos de intervenciones que forman parte de la oferta “De Cero a Siempre” son: a) Programa de Prevención y Reducción de Anemia; b) Atención Mil Primeros Días. A nivel ministerial: i) Sistema de Aseguramiento de la Calidad de los Centros de Desarrollo Infantil Temprano (Ministerio de Educación Nacional); ii) Centros de Desarrollo Infantil (ICBF). También existen intervenciones de agentes del SNBF (Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que incluyen los Consejos de Política Social nacional, departamental, distrital y municipal, así como jurisdicciones especiales de grupos étnicos). En este contexto, la política “De Cero a Siempre” logra ser coherente respecto a estas otras formas de intervención, principalmente respecto a sus objetivos, los instrumentos y la población objetivo.

En lo que se refiere a la coordinación, se van a considerar seis casos de instituciones, políticas o programas que ejemplifican algunos de los elementos que se presentaron con anterioridad y que son importantes para lograr la coordinación. Este ejercicio está basado en uno realizado por Repetto (2010) en el cual se analizó la experiencia de varios países en la región en términos de sus intentos de coordinación pro-integralidad, lo cual lo llevó a identificar “aspectos que dan cuenta de los avances” pero también las “razones que dificultan avanzar más y más rápido en términos de coordinación de la política social” (Repetto, 2010, pág. 78). El conocimiento de estos factores positivos puede servir para promover acciones que los consoliden o que surjan cuando no existen.

Los casos que a continuación se analizan se presentan por país en orden alfabético<sup>10</sup>. Es importante aclarar que, si bien todos ellos representan experiencias de “coordinación”, son, también, diferentes tipos de casos, ya que se presentan experiencias diversas sobre planes, sub/sistemas y organismos coordinadores. Al final se resume la información en un diagrama en el cual se indican seis elementos principales (entre estratégicos y operacionales) que contribuyen a alcanzar una cierta coordinación, así como ejemplos de los casos analizados en donde se pueden apreciar estos elementos. Estos últimos son parte de la lista que se presentó en la sección anterior y son, a saber: a) objetivos claros y precisos; b) normas formales, reglas precisas y procesos claros; c) claridad en lo que se va a coordinar; d) exclusividad en coordinar (es decir, que el objetivo primordial de la política o programa sea coordinar y no también implementar proyectos/programas); e) una apropiada confluencia de autoridad política y solidez técnica y f) contar con el respaldo de la autoridad económica.

Este ejercicio permite observar algunos mecanismos e instrumentos más comunes para promover la coordinación: acuerdos entre contrapartes; coparticipación en el diseño, ejecución y evaluación de la política; designación de “referentes” de cada contraparte de la política o el programa para participar en instancias operacionales; conformación de equipos locales que incluyan representantes de instancias superiores (provinciales o nacionales) y creación de “gabinetes” que aseguren el compromiso político de todos los actores involucrados, entre otros.

## 1. Plan de Prevención y Reducción del Embarazo No Intencional en la Adolescencia “Plan ENIA” (Argentina)

El Plan ENIA fue creado en 2017<sup>11</sup> en respuesta a la problemática de los embarazos adolescentes no intencionales y sus consecuencias sociales, y cuya solución planteó la necesidad de implementar un programa integral coordinado entre los ministerios de educación, salud y desarrollo social<sup>12</sup>. Su principal objetivo es promover los derechos de salud sexual y reproductiva para prevenir y reducir el embarazo no intencional en la población adolescente. Entre los objetivos específicos se reitera la relevancia de coordinar

<sup>10</sup> El caso de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, de Colombia, ha sido presentada en la parte sobre “coherencia”, en esta misma sección.

<sup>11</sup> Para mayores detalles véase [en línea] [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/1179.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1179.pdf).

<sup>12</sup> Al inicio, el programa estuvo a cargo de la SENAF (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) y posteriormente el liderazgo cambió para recaer en la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, dependiente de la Secretaría de Acceso a la Salud.



acciones al plantear una combinación entre sensibilizar y potenciar las decisiones informadas de los y las adolescentes a la par de mejorar la oferta de servicios en ese ámbito y fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia sexual y para el acceso a la interrupción legal del embarazo según marco normativo vigente (Plan ENIA, 2018).

El Plan ENIA establece normas formales, reglas precisas y procesos claros de coordinación, tanto entre ministerios del mismo nivel como entre niveles jurisdiccionales (nacional y subnacional). Cuenta con distintos ámbitos de coordinación a diferentes niveles. A nivel estratégico existe una Mesa Política (MP), integrada por los sectores de Desarrollo Social, Educación y Salud en la que se acuerdan de manera coordinada objetivos estratégicos y específicos, líneas de acción, metas, presupuesto y el Plan Operativo Nacional, y se establecen acuerdos sectoriales tanto a nivel federal como a nivel provincial<sup>13</sup>.

A nivel operativo existen varias instancias: la Unidad Ejecutora Nacional (UEN) integrada por varios programas nacionales relacionados con salud y educación sexual que tiene, entre otras funciones, la de coordinar a los equipos focales territoriales provinciales; la Coordinación General (CG), integrada por tres coordinaciones: Técnica, Operativa, y Administrativa, y a cargo de la ejecución del Plan en todos sus niveles; los Equipos Focales Territoriales Intersectoriales (EFTI), uno por provincia, encargados de trasladar la función de coordinación desde el nivel nacional hacia municipios o agentes territoriales, y que tienen a cargo la elaboración del Plan Operativo y la coordinación de las acciones en las provincias<sup>14</sup>. Estos niveles de coordinación cuentan con mecanismos institucionales específicos, por ejemplo, a nivel nacional y en la línea operativa se designan referentes de cada programa que participan en la UEN y que son la interfase entre estos y el Plan.

## 2. Plan de Intervención Integral en Barrios “Plan ABRE”, Provincia de Santa Fe (Argentina)<sup>15</sup>

El Plan ABRE ejemplifica la respuesta necesaria para atender una multidimensionalidad de causas de la problemática social existente en grandes centros urbanos (nivel subnacional), y que normalmente implica la necesidad de implementar acciones coordinadas para revertir de manera integral temas como: la inseguridad en el barrio, el retraimiento de la participación, la escasez de espacios públicos para convivencia, el debilitamiento de los lazos sociales y los problemas de infraestructura y dificultades de accesibilidad a servicios públicos<sup>16</sup>. El Plan fue lanzado en el año 2013 y para finales de 2015 ya operaba en 43 barrios de varias ciudades de la provincia de Santa Fe<sup>17</sup>.

Propone una estrategia integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social de la Provincia y los gobiernos locales. Sus objetivos combinan la realización de obras de infraestructura estratégicas (saneamiento, luz y agua), el fortalecimiento de redes sociales y de participación ciudadana (convivencia en el espacio público y diálogo con autoridades), y el fomento de la inclusión social infantil y juvenil.

El esquema institucional para la coordinación del plan establece con claridad la distribución de funciones y responsabilidades mediante cuatro instancias de trabajo simultáneas: i) Gabinete Social (Mesa de ministros, espacio de definición de prioridades, presupuestos y acciones, coordinación política); ii) Mesa Ejecutiva (Mesa de secretarios, instancia de coordinación, planificación y gestión; participan también subsecretarios y directores

<sup>13</sup> Además, hay un Equipo de Apoyo Técnico (EAT) integrado por algunos representantes de organizaciones involucradas en el diseño del Plan que apoya a la MP con información técnica y evidencia comparada acerca de aspectos fundamentales del Plan, y que se integra por un equipo multidisciplinario con la participación de médicos, psicólogos, sociólogos y comunicados sociales, entre otros.

<sup>14</sup> El Plan también cuenta con un Grupo de Trabajo de Comunicación (GTC) en el que los responsables del área de comunicación de varias instancias federales que lo integran se coordinan para diseñar la estrategia comunicacional del Plan, así como con un Consejo Consultivo (CC) que ayuda a identificar y articular acciones con organizaciones y referentes sociales en embarazo en la adolescencia a nivel provincial.

<sup>15</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://www.cippecc.org/publicacion/la-integracion-social-a-partir-de-la-intervencion-articulada-en-el-territorio-el-caso-del-plan-abre-en-la-provincia-de-santa-fe/>; <https://diputadosantafe.gov.ar/web/sesiones/view/78>; <https://politicasantafe.com/avanza-el-proyecto-de-llevar-el-plan-abre-a-todas-las-ciudades-de-la-provincia/>; <http://www.psocialista.org/politica-aprobada-plan-abre-los-resultados-se-comienzan-ver/>.

<sup>16</sup> Más detalle [en línea] [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro\\_PlanAbre2018-1.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf).

<sup>17</sup> A finales de 2019, el Plan fue convertido en ley, extendiéndose a todos los municipios de Primera y Segunda Categoría de la provincia a partir del 2020. Véase [en línea] <https://diputadosantafe.gov.ar/web/sesiones/view/78>.

provinciales); iii) Secretaría técnica (dedicada al seguimiento del programa y a confeccionar herramientas técnicas necesarias para garantizar el trabajo intersectorial); iv) Equipos Territoriales (enlace entre distintas instancias, específicamente entre el territorio y los niveles políticos centrales) (Salvia, Tinoboras y van Raap, 2019, pág. 281). Este esquema claramente establece la coordinación en varios niveles jerárquicos, transitando de lo estratégico a lo operativo y en el que se hace patente el fuerte trabajo de coordinación interministerial y entre equipos territoriales que implementan las acciones en cada barrio. Esto ha demandado un esfuerzo permanente de liderazgo y compromiso político que ha sido asumido por el Ministerio de Desarrollo Social (Salvia, Tinoboras y van Raap, 2019, pág. 282). Resalta el rol central de la Secretaría Técnica, también dependiente de dicho Ministerio, “cuyas funciones refieren exclusivamente a la tarea de coordinar” (Aulicino y Díaz, 2016, pág. 4), así como el fuerte respaldo político “expresado desde la máxima autoridad provincial, que ha permitido la sensibilización y capacitación hacia los mandos medios y equipos territoriales, lo que fue un factor necesario para que el ABRE cobrara – con el tiempo – jerarquía hacia el interior de las agendas ministeriales” (Aulicino y Díaz, 2016, pág. 3).

### 3. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil “REDCUDI” (Costa Rica)

Mediante la Ley N° 9220, en el año 2014 se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que responda a la necesidad de articular de manera coordinada las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral a niños y niñas menores de 7 años.

Entre las instituciones que conforman la Red están: los Ministerios de Educación Pública, de Trabajo y Seguridad Social y de Salud, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en quien recae la coordinación superior de la red.

La ley establece con claridad los objetivos de la REDCUDI: i) garantizar el derecho de todos los niños y niñas, prioritariamente los de 0 a 6 años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran; ii) promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de diversos sectores sociales; iii) articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil y iv) procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y madres<sup>18</sup>.

En lo que se refiere a las instancias encargadas de implementar de manera coordinada los objetivos de la REDCUDI en los ámbitos estratégicos y operativos, en el primer caso se establece la Comisión Consultiva (CC), como órgano de coordinación superior con la función entre otras de liderar la coordinación de competencia interinstitucional y las relativas a las diversas modalidades de prestación de servicios de la red de cuidado. Esa comisión ha contado con el respaldo del nivel político más alto.

En el ámbito operativo se dispone de una Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) con las funciones de coordinar las acciones técnicas y operativas interinstitucionales, elaborar planes de acción interinstitucionales, dar seguimiento a las acciones institucionales e interinstitucionales y proponer políticas, programas y acciones que beneficien a la niñez. También existe una Secretaría Técnica (ST) que es responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados y entre las diversas actividades que se desarrollan a nivel subnacional en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, de las que las municipalidades son las principales gestoras. Además, en la Comisión Técnica se evidencian de mejor forma las funciones de cada institución, permitiendo que las responsabilidades sean asignadas de acuerdo con la visión y misión de cada institución. Pero, al final, las municipalidades son en realidad las “gestoras del proyecto” (Guzmán León, 2014, pág. 25).

<sup>18</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://www.imas.go.cr/es/general/secretaria-tecnica-de-la-red-nacional-de-cuido-y-desarrollo-infantil>; <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.

#### 4. Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile crece contigo” (Chile)<sup>19</sup>

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social “Chile crece contigo”, empezó a implementarse desde el año 2007 en la mitad de las comunas de Chile y se extendió a la totalidad de las comunas en el año 2008. En 2009, por medio de la Ley N° 20.379 se crea formalmente el Sistema Intersectorial Chile Crece Contigo, por lo que el Subsistema de Protección Integral a la Infancia se convierte en política de Estado, “permitiendo la continuidad en la implementación de la política a lo largo de los años, independientemente de los gobiernos” (Leguas Vásquez, 2019).

La misión de “Chile Crece Contigo” es “acompañar el proceso de desarrollo de los niños que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso en el sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente” (Ley N° 20379, Título II, Art. 19). Ello establece claramente una necesidad de coordinación entre ministerios que se refleja en el sistema integrado de intervenciones que lo conforman, y que suman programas, prestaciones y servicios coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social e implementados también desde los Ministerios de Salud y Educación.

El esquema institucional del subsistema contempla tres Ministerios clave: Salud, Educación y Desarrollo Social. Cada ministerio debe definir y otorgar las prestaciones dirigidas a la niñez, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social se encarga de coordinar de manera organizada la oferta global, a la vez que realiza convenios para la transferencia de recursos a los otros ministerios (Educación y Salud), quienes, a su vez, los transfieren a los municipios también por medio de convenios. El Ministerio de Desarrollo Social entonces tiene la función de monitorear las prestaciones fiscales y los indicadores de las políticas implementadas por Salud y Educación (Leguas Vásquez, 2019).

En materia de coordinación vertical entre niveles de gobierno, a nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo social coordina, administra y monitorea los diversos programas y prestaciones que integran al subsistema, mientras que a nivel regional corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, Salud y Educación entregar la asesoría técnica y efectuar el monitoreo de la implementación del subsistema. Finalmente, a nivel comunal se establece una Red Comunal Chile Crece Contigo (integrada por el/la Encargado Comunal Chile Crece Contigo y las contrapartes de Educación y Salud) que está a cargo de la coordinación y funcionamiento del subsistema.

Es importante destacar que, según un estudio reciente, una de las razones más importantes por las cuales el subsistema Chile Crece Contigo ha logrado crecer y sostenerse ha sido el apoyo político y el compromiso financiero de parte del gobierno (Torres, López y otros, 2017). Asimismo, UNICEF considera que entre los “condicionantes importantes para el proceso, diseño e implementación del programa a lo largo de los años de Chile Crece Contigo fue contar con el impulso desde presidencia y la alianza estratégica con el Ministerio de Hacienda” (Núñez, 2019).

#### 5. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Ecuador)<sup>20</sup>

Mediante Decreto Ejecutivo N° 117-A de 2007, en el Ecuador se establecieron varios Ministerios Coordinadores, entre ellos el de Desarrollo Social (MCDS), con la finalidad de “conectar y coordinar la formulación y ejecución de políticas y acciones que adopten las instituciones que integran sus áreas de trabajo, así como realizar el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las decisiones de los Consejos Sectoriales y monitorear la gestión institucional de las entidades y de los proyectos y procesos de las mismas” (Decreto Ejecutivo N° 117-A, 2007).

En el Decreto N° 726 de 2011, Art. 17-3 se indica cuáles son las funciones de dichos ministerios, entre otras: i) liderar el proceso de construcción participativa de su Agenda Sectorial correspondiente; ii) articular y coordinar la formulación y ejecución de la política intersectorial; iii) coordinar políticas y acciones que (en el área social) adopten las entidades integrantes (a saber, los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Urbano y Vivienda,

<sup>19</sup> Para mayor información véase [en línea] [https://www.senadis.gob.cl/sala\\_prensa/d/noticias/290/presidenta-bachelet-promulgo-ley-que-crea-sistema-chile-crece-contigo](https://www.senadis.gob.cl/sala_prensa/d/noticias/290/presidenta-bachelet-promulgo-ley-que-crea-sistema-chile-crece-contigo); <https://www.gob.cl/noticias/chile-crece-contigo-cumple-10-anos-acompanando-en-su-desarrollo-a-ninos-y-ninas-para-lograr-un-pais-mas-equitativo/>.

<sup>20</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://socialprotection.org/> y <https://ecuadorec.com/ministerio-coordinador-de-desarrollo-social-www-desarrollosocial-gob-ec/>.

Inclusión Económica y Social, Finanzas y, Agricultura, Ganadería Acuicultura y Pesca, así como la Secretaría Nacional del Migrante y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo); iv) proponer políticas sectoriales e intersectoriales; v) monitorear, apoyar y facilitar la gestión de los ministerios sectoriales para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, Agendas Sectoriales y los programas y agendas de gobierno; vi) realizar el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las decisiones emanadas del Consejo Sectorial de Política y vii) ejecutar, excepcionalmente, programas y proyectos específicos, que por naturaleza deban responder a políticas interministeriales, pero con la idea de desarrollar capacidades institucionales y transferirlos. Además, se indica que tendrán independencia financiera y administrativa” (Decreto N° 726, 2011, Art. 17-3).

De acuerdo a quien fuera Ministra Coordinadora de Desarrollo Social (Sánchez, 2017), este ministerio es una cartera sin portafolio de programas sociales (no compite), con capacidad de impulsar reformas y programas sociales y capacidad de veto, da seguimiento de gestión y monitoreo de la política. A nivel de análisis e investigación realiza estudios de interés, levanta alertas sobre desempeño social e impactos de las políticas, asiste y fortalece técnicamente a los ministerios sectoriales. También plantea reformas institucionales o legales en coordinación con instituciones pertinentes y realiza proyectos sociales piloto temporales.

Como parte integrante del MCDS está el Consejo Sectorial de Política Social, destinado a “coordinar, articular y aprobar la política ministerial e interministerial, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo...”. El Consejo es presidido por el/la Ministro Coordinador y cuenta entre sus miembros a los Ministerios de Educación y Salud. Entre sus funciones están: asesorar al presidente en materia de política social; aprobar políticas sectoriales e intersectoriales del área; aprobar la Agenda Social; controlar y evaluar planes, programas y proyectos que correspondan con las competencias de sus miembros; conocer los proyectos de normativa diseñados por sus miembros; analizar los problemas del sector y trabajar en soluciones de corto, mediano y largo plazo, articulándolas a la Agencia Social. Mediante el Decreto N° 7 de 2017, el Ministerio Coordinador de la Política Social fue transformado en la Secretaría Técnica del “Plan Toda una Vida”.

## 6. Sistema Nacional Integrado de Cuidados SNIC (Uruguay)

El SNIC fue creado mediante la Ley N° 19.353 del año 2015 y es concebido como un sistema interinstitucional, con múltiples actores intervinientes a nivel del gobierno central, gobiernos departamentales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil cuyas acciones deben realizarse de manera coordinada. De acuerdo con el Art. 9, el sistema pretende: promover el desarrollo de la autonomía de las personas dependientes, su atención y asistencia a través de acciones y medidas basadas en la solidaridad y la corresponsabilidad entre familias, Estado, comunidad y mercado. El Sistema reconoce asimismo el valor social de las personas que realizan tareas de cuidados.

En el año 2016 se aprobó el Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 con cinco componentes alineados a los objetivos del SNIC que se orientan a: la provisión de servicios, la formación de profesionales de cuidado, la regulación, la gestión de la información y el conocimiento, y comunicación. Por ejemplo, en lo que se refiere a servicios, puede implicar la expansión de servicios ya existentes, como los de cuidado infantil, o la creación de nuevos. En cuanto a la formación, el SNIC busca valorizar y profesionalizar las tareas de cuidados, ofreciendo cursos para los nuevos servicios, como son los asistentes personales. Los objetivos del SNIC reflejan la importancia de una implementación coordinada de actores, y que se reiteran al analizar a su población objetivo: i) quienes se encuentren en situación de dependencia, (personas que requieran apoyos específicos para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de necesidades básicas niños y niñas de 0 a 12 años, personas con discapacidad y adultos mayores de 64 años dependientes) y ii) quienes prestan servicios de cuidados.

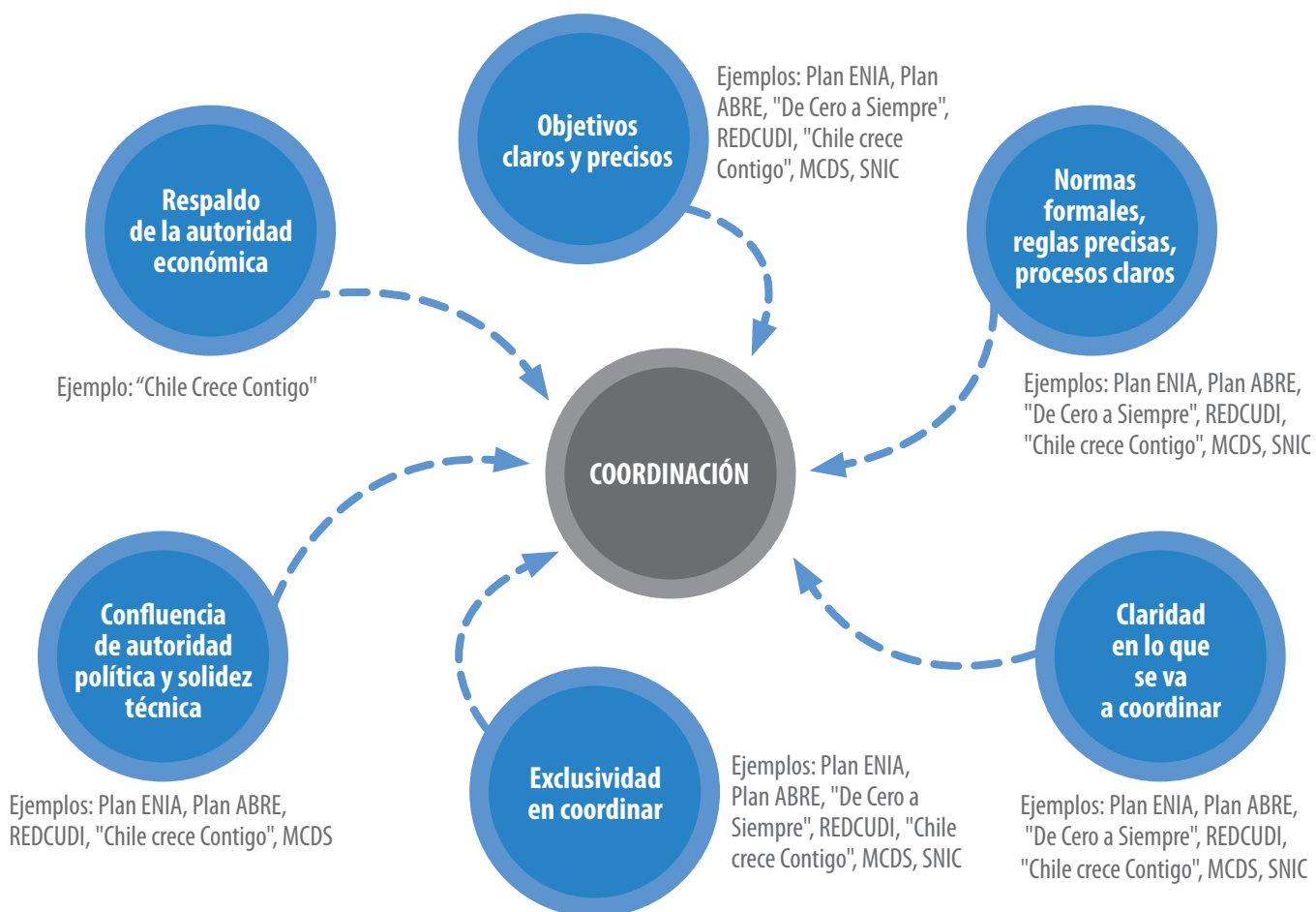
Para efectos de coordinación, el SNIC está organizado en tres instancias. Primero: la Junta Nacional de Cuidados, orientada al nivel estratégico, establece responsabilidades entre distintos actores y se fijan plazos de trabajo. Está integrada por los Ministerios de Desarrollo Social (quien preside); de Educación y Cultura; de Trabajo y Seguridad Social; de Salud Pública y de Economía y Finanzas; así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; la Administración Nacional de Educación Pública; el Banco de Previsión Social; el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Secretaría Nacional de Cuidados y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Estas dos últimas instituciones participan con voz, pero sin voto (Aranco y Sorio, 2019).

En segundo lugar, y como órgano ejecutivo de la Junta está la Secretaría Nacional de Cuidados que funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata del órgano ejecutor del sistema; tiene a su cargo la articulación, coordinación, y supervisión de las políticas de cuidados, así como la asignación de las partidas presupuestales. Aquí funcionan las llamadas Comisiones Interinstitucionales, integradas por organismos públicos con competencias específicas en el diseño y ejecución de políticas de las distintas poblaciones objetivo (Aranco y Sorio, 2019). Y en tercer lugar está el Comité Consultivo, que asesora a la Secretaría acerca de las mejores prácticas para implementar las políticas y alcanzar los objetivos del Sistema. Está compuesto por trabajadores del sector, miembros de la sociedad civil y representantes del sector privado y de la academia.

En el diagrama que se presenta a continuación se pueden observar algunos de estos elementos que facilitan la coordinación entre políticas o programas sociales, junto con ejemplos de los casos descritos anteriormente en los que se han identificado.

### Diagrama III.7

Algunos elementos de la coordinación que se pueden identificar en los casos concretos analizados



Como se ha visto, todas las instituciones, políticas o programas analizados establecen una necesidad clara de coordinación entre áreas de gobierno (ministerios sectoriales y otras secretarías) y/o niveles jurisdiccionales (nacional / provincial o departamental / municipal y/o distrital), e incluso en algunos casos también entre servicios, políticas y programas ya existentes. Se pueden observar también que en general se establecen instancias institucionales para materializar la coordinación en dos niveles, uno estratégico y otro más operativo. En el primer caso, ya sea a través de Mesas Políticas, Gabinetes Sociales, Consejos o Juntas Nacionales se plantean objetivos y prioridades de la coordinación a nivel estratégico. Por otro lado, hay instancias que se enfocan en la coordinación a nivel operativo en los Planes de Acción ya sea en forma de Unidades Ejecutoras Nacionales, Mesas Ejecutivas y Comités Técnicos Interinstitucionales.

También se observan otras instancias como Secretarías Técnicas o Secretarías Regionales Ministeriales orientadas a monitorear la ejecución coordinada de la política en sus varios niveles. Incluso se llega a presentar el caso de la existencia de instancias que tienen como función principal la coordinación propiamente dicha a modo de Ministerios Coordinadores.

En términos generales, en todos los casos se tiene bastante claridad en lo que se va a coordinar y cómo se hará, lo que se establece a través de reglamentos de operación de las instancias de coordinación a nivel estratégico y operativo. Además, se observa una combinación generalmente adecuada entre autoridad política y al mismo tiempo solidez técnica. Sin embargo, el apoyo de la autoridad económica no es evidente en todos los casos, siendo este un aspecto a revisar con mayor profundidad.

## E. Hacia la construcción de una política social coherente y coordinada

La coherencia y la coordinación son dos características esenciales en las políticas públicas. Pero no son procesos que sigan una dinámica inherente o natural. Es necesario hacer esfuerzos explícitos para implementarlos. Por otro lado, sería un error suponer que tanto la coherencia como la coordinación se puedan encontrar al cien por ciento en las políticas o programas públicos. En este sentido, el grado efectivo de coherencia (en sus diferentes acepciones), así como el de coordinación, van a variar de caso en caso y de país en país. Así, cuando están presentes, ambas contribuyen en mayor medida a la integralidad del espacio de la política pública.

Siendo que la coherencia se enfoca en guiar la formulación y diseño de las políticas, podría plantearse que entonces es previa a la coordinación, aunque esto no significa que la coordinación se refiera exclusivamente a la implementación, pues también puede estar presente en otras etapas, por ejemplo, durante la evaluación. La coherencia en el diseño de las políticas (sociales, en este caso), logra crear sinergias teóricas que se materializan a través de la coordinación, lo que conduce a hacer más eficiente su implementación. La coordinación es, en efecto, “un proceso que se despliega durante la ejecución” (Martínez Nogueira, 2010, pág. 20). De hecho, si hay poca coherencia entre diversas políticas sociales, entonces con más razón surge la necesidad de coordinar a fin de alcanzar un mínimo de eficiencia. Como se indicó anteriormente, aunque las políticas sean poco o nada coherentes, de todas maneras puede llegar a establecerse una coordinación entre ellas.

Sobre la coherencia interna, los instrumentos de evaluación son útiles para medir la “causalidad y pertinencia de la intervención” (Cejudo y Michel, 2016, pág. 20). También se han utilizado instrumentos de monitoreo (por ejemplo, aquellos basados en la metodología de marco lógico) “para identificar problemas con el componente técnico de una política pública, es decir, con su teoría de cambio” (Cejudo y Michel, 2016, pág. 21). Es conveniente utilizar técnicas de monitoreo y evaluación para hacer un examen (ex-post) de la política social que se ha diseñado<sup>21</sup>.

A modo de cierre se proponen algunas recomendaciones para reforzar la coherencia y la coordinación de las políticas sociales: “i) la coordinación no constituye un fin sino un medio, y como tal debe ser abordada y gestionada política y operativamente; ii) la coordinación es una función del Estado y no una estructura organizacional con menor o mayor respaldo legal; iii) la coordinación requiere liderazgos políticos precisos,

<sup>21</sup> Se recomienda leer el capítulo sobre “Monitoreo y evaluación en políticas y programas de protección social en América Latina” en este mismo volumen.

solidez técnica y cultura de la colaboración; iv) según lo que se quiera coordinar, serán los esfuerzos políticos y organizacionales que deberán hacerse para lograr que ese proceso coadyuve a promover sistemas más integrales en materia de política social” (Repetto, 2010, pág. 81). Aunque es un ideal contar con un espacio de políticas cien por ciento coherente y cien por ciento coordinado (en caso de que la coordinación se considere necesaria), es tiempo de hacer esfuerzos conjuntos para mejorar estos aspectos de las políticas sociales, principalmente en aras de cumplir los retos que plantea la Agenda 2030.

## F. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



Cejudo, G. y C. L. Michel (2016), “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, número 1, 3-31. Disponible [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001).



G. I. Lugo y C. L. Michel (2018), *Hacia una política social integral*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Disponible [en línea] [https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP\\_3\\_1606417252.pdf](https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP_3_1606417252.pdf).



Martínez Nogueira, R. (2010), “La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de modernización del Estado, Buenos Aires. Disponible [en línea] [http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).



Millán Acevedo, N. (2014), “Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo”, *Política y Sociedad*, 51 (3), 673-693. Disponible [en línea] <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/2650>.



Repetto, F. (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Proyecto de modernización del Estado. Disponible [en línea] [http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).

## G. Preguntas

- Identifique una política o programa social que sea de su interés y el plan nacional o sectorial relevante a la política o programa social de su interés. ¿En qué medida existe coherencia entre los objetivos estratégicos y la problematización del plan y los objetivos específicos de la política o programa social (coherencia externa)?

- ¿En qué medida los objetivos, instrumentos y resultados esperados de la política o programa social de su interés están vinculados de forma lógica con el problema a resolver (coherencia interna)?
- Identifique tres políticas o programas sociales similares en objetivos, instrumentos, o poblaciones objetivo, y analice si existe:
  - Duplicidad de poblaciones objetivo
  - Incompatibilidad de instrumentos
  - Complementariedad de objetivos
  - Contribución a un objetivo estratégico sectorial o de país
  - Suficiencia de instrumentos para resolver el problema planteado
- ¿Existen estrategias de coordinación entre los actores institucionales de las políticas o programas sociales identificados en la pregunta anterior?
- Identifique si en su país/región/territorio existe una instancia de coordinación de la política social en su conjunto. ¿Cuenta esta instancia con objetivos claros y precisos, así como con normas, reglas y procesos formales, precisos y de efectivo cumplimiento de su función coordinadora?

## Bibliografía

- Acevedo Rodríguez, C. y G. Valenti Nigrini (2017), *Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista*, Polis 16 (46). Disponible [en línea] <https://www.redalyc.org/exportar/cita.oa?id=30551302008>.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2012), *Política Pública. Una visión panorámica*, PNUD Bolivia. Disponible [en línea] [https://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/library/democratic\\_governance/politica-publica--una-vision-panoramica.html](https://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/library/democratic_governance/politica-publica--una-vision-panoramica.html).
- Alarcón Parraga, C. (2015), “Estrategia de Cero a Siempre: Avances y retos”, presentación en *Seminario Internacional sobre experiencias exitosas en nutrición*, PMA, Bogotá. Disponible [en línea] <https://es.slideshare.net/WFPColombia/4-estrategia-de-cero-a-siempre-avances-y-retos-ca>.
- Araujo, M.C. (2016), “De Cero a Siempre” es ley en Colombia. Disponible [en línea] <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/ley-de-cero-a-siempre/>.
- Aulicino, C. y G. Díaz Langou (2016), “La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe”, CIPPEC, *Documento de Política Públicas 159*, Disponible [en línea] [https://issuu.com/cippec/docs/dpp\\_159\\_ps\\_la\\_integraci\\_\\_n\\_social\\_a](https://issuu.com/cippec/docs/dpp_159_ps_la_integraci__n_social_a).
- Bedregal, P., A. Torres y C. Carvallo (2014), “Chile Crece Contigo: el desafío de la protección social de la infancia”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Documento de Trabajo*, Chile. Disponible [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/investigacion/1908/chile-crece-contigo-desafio-proteccion-social-infancia>.
- Cejudo, G. y C. L. Michel (2016), “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, número 1, 3-31. Disponible [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001).
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012), “De Cero a Siempre. Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia”, Gobierno de Colombia. Disponible [en línea] <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/ComisionIntersectorial.aspx>.
- Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia (s/f), “De Cero a Siempre”. Disponible [en línea] <http://www.deceroasiempre.gov.co/Apoyo/Paginas/consejeria-presidencial-primera-infancia.aspx>.
- Franco Chuare, M. y C. Scartascini (2014), *La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, IDB-PB-220, Washington. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Re-examinando-la-calidad-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-la-capacidades-del-Estado-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Garnier, L. (2000), “Función de coordinación de planes y políticas”, *Serie Gestión Pública* (LC/L.1329-P), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7269/S99120991\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7269/S99120991_es.pdf).
- Gobierno de Ecuador (2017), “Decreto 7”. Disponible [en línea] [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/07/decreto\\_7\\_nuevo\\_Mandato\\_Presidencial\\_20170425101812.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/07/decreto_7_nuevo_Mandato_Presidencial_20170425101812.pdf).



- \_\_\_\_ (2011), "Decreto 726 Disposiciones para la organización de la administración pública". Disponible [en línea] <http://www.regulacionelectrica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/jun/3.%20Decreto%20726.pdf>.
- \_\_\_\_ (2009), "Decreto Ejecutivo 195 Estructuración de los Ministerios de Coordinación y Sectoriales". Disponible [en línea] [https://www.geoenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/05/29\\_decreto\\_ejecutivo\\_195\\_abril\\_2020.pdf](https://www.geoenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/05/29_decreto_ejecutivo_195_abril_2020.pdf).
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014), "Plan ABRE 'Plan de Intervención Integral en Barrios' 2014-2015". Disponible [en línea] [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014\\_GSF\\_Plan%20ABRE%20%E2%80%9CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015\\_texto.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014_GSF_Plan%20ABRE%20%E2%80%9CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015_texto.pdf).
- Leguas Vásquez, J. (2019), "Desarrollo Infantil Temprano: la experiencia de Chile Crece Contigo", presentación en el webinario titulado *Serie de Webinarios sobre Desarrollo Infantil Temprano: Chile Crece Contigo*. Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/discover/blog/chile-crece-contigo>.
- Lerda, J.C., J. Acquatella y J.J. Gómez, (2003), "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 76 (LC/L.2026-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://digitallibrary.un.org/record/515438?ln=es>.
- Lugo, D. I. y C. L. Michel (2018), "Hacia una política social integral", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Disponible [en línea] [https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP\\_3\\_1606417252.pdf](https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP_3_1606417252.pdf).
- Machinea, J.L. y G. Cruces (2006), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos" *Serie Informes y Estudios Especiales* N° 17 (LC/L.2573-P). Disponible [en línea] <https://digitallibrary.un.org/record/580582?ln=es>.
- Martínez Nogueira, R. (2015), "El planeamiento estratégico como instrumentos para la construcción de los sistemas de protección social (SPS)", en C. Bronzo y F. Repetto (eds.), *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Colección Estudios N° 18, Serie Análisis, Área Protección Social, EUROSOCIAL, Programa para la Cohesión Social en América Latina, Madrid. Disponible [en línea] [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio\\_18.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf).
- \_\_\_\_ (2010), "La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de modernización del Estado, Buenos Aires. Disponible [en línea] [http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).
- \_\_\_\_ (s/f). Las políticas públicas y las redes interorganizacionales. Los problemas de coherencia y coordinación.
- Martínez, R. y C. Maldonado Valera (2019), "La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos", en *Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe*, R. Martínez (ed.) (LC/PUB.2017/14-P/Re.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42061-institucionalidad-social-america-latina-caribe>.
- Martínez Osés, P.J. y M. L. Gil-Payno (2017), "El índice de coherencia de políticas para el desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 102-127. Disponible [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5989592>.
- Millán Acevedo, N. (2014), "Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo", *Política y Sociedad*, 51 (3), 673-693. Disponible [en línea] <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/2650>.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015), *Plan Nacional de Cuidados 2016-2020*, Junta Nacional de Cuidados, Uruguay Disponible [en línea] [https://sital.iep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_uruguay\\_0492.pdf](https://sital.iep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_0492.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud (2020), "Resolución Conjunta 9/2020", Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-9-2020-343177>.
- Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Social (2019), "Implementación del Plan Nacional ENIA", *Documento técnico* N° 2, Modalidad de intervención y dispositivos, julio 2018, edición revisada febrero 2019. Disponible [en línea] [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dt\\_2\\_dispositivos\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dt_2_dispositivos_2019.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2016), "Ley N° 1804 Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones". Disponible [en línea] [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-381611.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-381611.html?_noredirect=1).
- Ministerio de Planificación (2009), "Ley 20379 - Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo"", Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Última modificación 2 Mayo 2019 Ley 21155. Disponible [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006044>.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social (2000), *Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios*, Santiago de Chile.
- Núñez, P. (2019), "Desarrollo infantil temprano: la experiencia de Chile Crece Contigo", comentario a la presentación en el webinario titulado *Serie de Webinarios sobre Desarrollo Infantil Temprano: Chile Crece Contigo*. Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/discover/blog/chile-crece-contigo>.

ONU Mujeres (2019), “El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: Una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres”, Montevideo. Disponible [en línea] <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/10/sistema-nacional-de-cuidados-oportunidad-empoderamiento-uruguay>.

Peñaloza, M.C. y J.C. Ramírez (2007), “La coordinación de las políticas sociales”, en Arraigada, Irma (ed.). *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Serie Seminarios y Conferencias (LC/L.2648P-2007), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6883?locale-attribute=es>.

Poder Legislativo (2015), “Ley N° 19.353 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)”, Uruguay. Disponible [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/normativa/ley-n-19353-fecha-08122015-creacion-del-sistema-nacional-integrado-cuidados#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,implementaci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20que>.

Presidencia de la Nación (s/f), “Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) 2017-2019”, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Disponible [en línea] [www.argentina.gob.ar/planenia](http://www.argentina.gob.ar/planenia).

Presidencia República de Colombia (s/f), “De Cero a Siempre. Atención Integral a la Primera Infancia”. Disponible [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/191/cero-siempre-atencion-integral-primera-infancia>.

Red Nacional de Cuido (2018), *Políticas y lineamientos estratégicos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)*, Costa Rica. Disponible [en línea] [http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-1277/Version1/politicas\\_y\\_lineamientos\\_estrategicos\\_redcudi\\_aprobado\\_por\\_la\\_cc.pdf](http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-1277/Version1/politicas_y_lineamientos_estrategicos_redcudi_aprobado_por_la_cc.pdf).

\_\_\_\_ (2016), *Mecanismo de seguimiento de alternativas de atención directa a niñas y niños que se articulan en el marco de la REDCUDI*, San José, Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI. Disponible [en línea] [https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/mecanismo\\_de\\_seguimiento\\_redcudi.pdf](https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/mecanismo_de_seguimiento_redcudi.pdf).

Repetto, F. (2017), “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad”, en Chiara, M. y M.M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Colección Política, políticas y sociedad. Ediciones UNCS Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/08/9789876302661-completo-1.pdf>.

\_\_\_\_ (2015), “La economía política de las políticas sociales y la dimensión político institucional de los procesos de coordinación pro-integralidad”, en C. Bronzo y F. Repetto (eds.) *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Colección Estudios N°18 Serie Análisis Área Protección Social, EUROSOCIAL, Programa para la Cohesión Social en América Latina. Madrid. Disponible [en línea] [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio\\_18.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf).

\_\_\_\_ (2014), *Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina*, SISCA. Disponible [en línea] [http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2014/06/Repetto\\_SISCA-mayo\\_2014.pdf](http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2014/06/Repetto_SISCA-mayo_2014.pdf).

\_\_\_\_ (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Proyecto de modernización del Estado. Disponible [en línea] [http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).

\_\_\_\_ (2005), *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Biblioteca Virtual TOP. Disponible [en línea] [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

\_\_\_\_ (s/f), *La dimensión política de la coordinación intra-estatal. Una mirada desde la protección social*. Disponible [en línea] [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com).

Repetto, F. y J.P. Fernández (2012), *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. Disponible [en línea] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>.

República de Costa Rica (2014), “Ley N° 9220 Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, Asamblea Nacional. Disponible [en línea] [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77044&nValor3=96409&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77044&nValor3=96409&strTipM=TC).

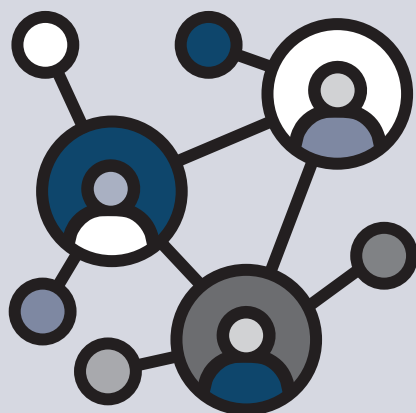
Ruiz Sánchez, C. (s/f), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, UNAM. Disponible [en línea] <https://www.medigraphic.com/pdfs/infodir/ifd-2013/ifd1316n.pdf>.

Sánchez, J. (2017), “Institucionalidad social y reformas recientes en el Ecuador: ¿Por qué, qué y cómo coordinar?”. Presentación 28-08-2017. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion\\_jeannette\\_sanchez\\_o.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_jeannette_sanchez_o.pdf).

Stein, E. y M. Tommasi (2006), “La política de las políticas públicas”, *Política y gobierno*, Vol. XIII, número 2, 393-416. Disponible [en línea] <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286>.

Torres, A. y otros (2018), “Chile Crece Contigo: Implementation, results and scaling-up lessons”, *Child Care Health Development*, enero, 44 (1): 4-11. Disponible [en línea] <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29235169/>.

Vaca Jones, C. (2013), *Informe Rendición de cuentas Ministerio Coordinador de Desarrollo Social*. Disponible [en línea] [https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/rendicion\\_cuentas\\_sector\\_social.pdf](https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/rendicion_cuentas_sector_social.pdf).



# IV.

## Coordinación con actores no estatales y participación ciudadana<sup>1</sup>

---

- Afrontar desde un enfoque de derechos la solución a los problemas sociales requiere que sea el Estado el que lidere políticamente los procesos de respuesta mediante las políticas públicas. Sin embargo, eso no implica que tenga un protagonismo exclusivo.
- La complejidad multidimensional de los problemas sociales requiere el rol activo de la ciudadanía y de los actores no estatales, el cual ha ido ganando protagonismo como mecanismo político-institucional para la gestión de las políticas y programas sociales en la región.
- La participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales cobran especial relevancia en un conjunto de etapas de la política social que comprenden los momentos de: i) definición del problema social e ingreso en la agenda gubernamental; ii) generación de alternativas viables; iii) asignación de financiamiento; iv) implementación, y v) monitoreo y evaluación.
- En las tres primeras etapas señaladas puede primar más la participación, mientras que en las dos restantes el énfasis se desplaza hacia la coordinación entre actores estatales y no estatales.
- Entre los desafíos que enfrenta la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales se encuentran: i) generar sinergia entre acciones y recursos de los diversos involucrados en las políticas o programas sociales; ii) construir un sistema de reglas de juego formales e informales, a través del cual los actores participantes encuentran incentivos a cooperar, y iii) avanzar en el desarrollo e implementación de mecanismos que faciliten la participación de diversos actores en las etapas críticas de las políticas sociales.

<sup>1</sup> Este capítulo ha sido preparado por Fabián Repetto, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y Fernanda Potenza Dal Masetto, consultora independiente.

## A. Introducción

Las problemáticas sociales se caracterizan en general por sus múltiples aristas, siendo la desigualdad y la pobreza dos claras expresiones de ello, así como lo aborda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto resulta aún más evidente en aquellas desigualdades y problemas sociales cuyos rasgos estructurales no pueden ser afrontados por una única área estatal, requiriendo el esfuerzo coherente y coordinado de más de una de ellas<sup>2</sup>. Pero las recientes décadas han dejado en evidencia, también, que para enfrentar con mayor probabilidad de éxito las diversas expresiones cada vez más complejas de “la cuestión social” se necesita de la activa participación de la ciudadanía en general, así como de esta en su expresión organizada, lo cual coloca el acento en la coordinación entre el Estado y los actores no estatales.

Afrontar desde un enfoque de derechos la solución a los problemas sociales requiere que sea el Estado el que lidere políticamente los procesos de respuesta a ellos. Dicho liderazgo no implica, sin embargo, que tenga un protagonismo exclusivo al momento de afrontar desafíos clave de toda política pública. La participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales cobran especial relevancia en un conjunto de etapas a las que es posible caracterizar como críticas, debido a su carácter estratégico. Estas comprenden los momentos de: i) definición del problema social e ingreso en la agenda gubernamental; ii) generación de alternativas viables; iii) asignación de financiamiento; iv) implementación; y v) monitoreo y evaluación<sup>3</sup>.

Habiendo delimitado el conjunto de momentos a los que se hará referencia, se plantearán ahora algunas precisiones respecto de los dos conceptos centrales de este capítulo: la coordinación entre actores de las políticas públicas y la participación ciudadana. Se trata de dos aproximaciones diferentes cuya separación en la práctica no siempre es fácil de dilucidar, aun cuando puede remarcarse que en las tres primeras etapas señaladas puede primar más la participación, mientras que en las dos restantes el énfasis se desplaza (sin que excluya prácticas participativas *per se*) hacia la coordinación entre actores estatales y no estatales.

### Coordinación entre actores de las políticas públicas

La coordinación es un proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que, en dicho proceso, se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar (Repetto, 2010; 2015). A esta aproximación se le debe adicionar lo que constituye el eje articulador del capítulo: dicha coordinación entre actores estatales y no estatales puede (potencialmente) darse en diversos momentos críticos de una política pública.

Sabido es quiénes son los actores estatales: funcionarios políticos y personal técnico-administrativo con diversas responsabilidades en las numerosas áreas del Estado y de los diferentes niveles de la organización territorial de este. Por definición, el concepto de actores no estatales incluye a todo aquel conjunto de involucrados en lo público que, con cierta dotación de recursos organizativos y poder de influencia, no forman parte del aparato estatal. Un listado incompleto de estos, sólo a efecto ilustrativo, comprende a: empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, ámbitos de generación de conocimiento (universidades y centros de estudios), iglesias, comunidades indígenas y afrodescendientes y comunidades locales, entre otros<sup>4</sup>. Cada uno de estos actores tiene el potencial de aportar saberes especializados, experiencias prácticas de gestión social, cercanía con la población y presencia territorial, así como legitimidad simbólica, entre otros aspectos de suma relevancia.

<sup>2</sup> Véase el capítulo III de esta caja de herramientas.

<sup>3</sup> El Estado puede compartir perspectivas, recursos y métodos de gestión con la ciudadanía y con el amplio y muchas veces difuso conjunto de actores no estatales en la gran mayoría de las etapas críticas. Sin embargo, hay un recurso que queda bajo su exclusiva responsabilidad: el ejercicio de la autoridad legal para decidir qué hacer y formalizar dicha decisión, ya sea mediante la aprobación de una ley, la emisión de un decreto o cualquier otra pieza jurídica que resulte pertinente.

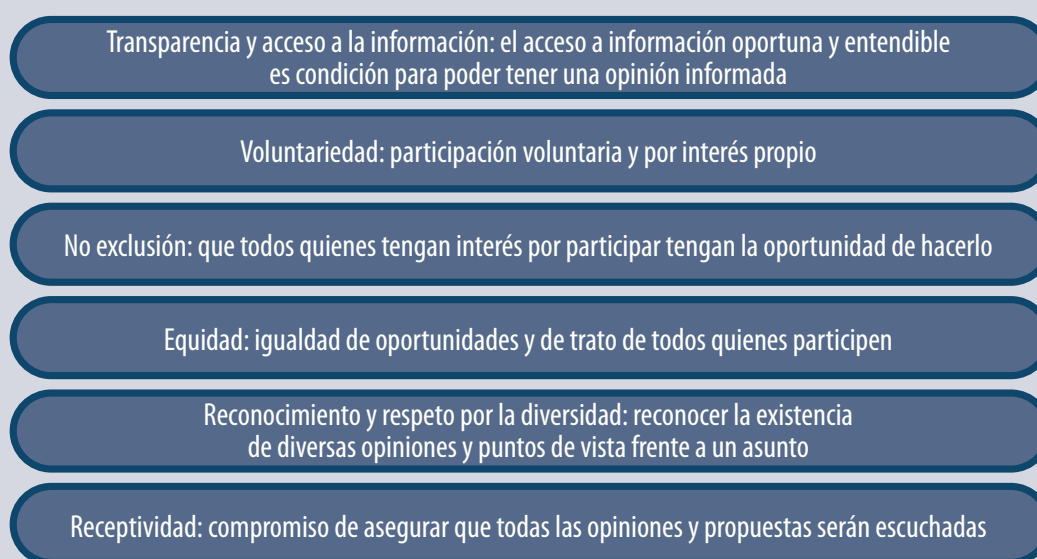
<sup>4</sup> A su vez, al interior de cada uno de estos “actores no estatales” pueden encontrarse sub-divisiones. Abordar una cartografía de cada uno de ellos escapa a los propósitos de este capítulo, emergiendo más bien los matices a medida que se vayan presentando experiencias concretas de coordinación entre el Estado y dicho tipo de actores.

## Principios de la participación ciudadana

Naser, Williner y Sandoval (2021) indican que el involucramiento de actores no estatales en las políticas públicas no sólo representa el reconocimiento de un derecho, sino también un imperativo debido a la crisis que atraviesa la democracia representativa y las instituciones del Estado. Afirman, además, que la participación ciudadana se justifica por la mayor complejidad que ha adquirido la atención de los asuntos de interés público, para lo cual la perspectiva que de estos tengan los actores estatales no sería suficiente.

Para que dicha participación ciudadana sea realmente un ejercicio de derecho democrático e incidencia en las políticas sociales y no un simple ejercicio retórico del “deber ser”, deben estar presentes determinados principios (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015). En el diagrama IV.1 se presentan los más relevantes.

**Diagrama IV.1**  
Principios de la participación ciudadana



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Sandoval, Sanhueza y Williner (2015, pág. 16-17), “Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”, Documento de Proyectos (LC/TS 2020/184), Santiago, CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>.

En síntesis, la participación de diversos actores en las etapas críticas de las políticas sociales tiene un alto potencial para que estas sean más efectivas y orientadas hacia una mayor igualdad, a la vez que encierra el germen de la innovación social. De hecho, la Agenda Regional sobre Desarrollo Social Inclusivo, instrumento técnico-político orientado a la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, reconoce desde un enfoque de derechos que la participación ciudadana y el involucramiento de actores no estatales son clave para lograr políticas sociales de calidad (CEPAL, 2020)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Este potencial círculo virtuoso entre participación y mayor equidad de las políticas públicas no debe desconocer el hecho de que la participación de ciertos actores que movilizan sus recursos de poder desde una lógica del interés propio puede conducir a políticas públicas que cristalizan desigualdades. Lo mismo sucede cuando la participación involucra a actores con capacidad de veto de aquellas políticas públicas orientadas por un enfoque de derechos.

## B. ¿Bajo qué formatos se puede realizar la participación ciudadana y la coordinación del Estado con actores no estatales?

De manera creciente, la participación ciudadana en las políticas públicas ha ido cobrando relevancia en nuestras sociedades, de tal forma que se la considera un elemento central en el funcionamiento de cualquier democracia. Mientras que ante ciertas circunstancias se participa en forma colectiva y (sobre todo) organizada, en otras se lo hace en forma individual. En algunos casos la participación es convocada desde el Estado (por ejemplo, cuando se invita a conformar comisiones multi-actorales o consejos asesores), pero en otros surge de manera espontánea y menos ordenada desde la propia ciudadanía (organizada o desorganizada). De igual forma, la coordinación con actores no estatales ha ido ganando protagonismo como mecanismo político-institucional para la gestión de las políticas y programas sociales. A pesar de que una gran parte de las alianzas público-privadas se ponen de manifiesto durante la implementación, hay también iniciativas relevantes de trabajo articulado en otras etapas críticas de las políticas públicas en general, y de las políticas sociales en particular.

A seguir, se presentan diferentes experiencias de participación ciudadana y de coordinación entre actores estatales y no estatales, ordenadas hasta donde resulta posible según la etapa crítica de las políticas públicas en la cual estas se enmarcan. No se trata de un relevamiento exhaustivo, sino más bien orientado a presentar casos ilustrativos que permitan identificar experiencias concretas de participación<sup>6</sup> y/o coordinación.

### 1. Definición del problema social y agenda gubernamental

Toda política pública parte del supuesto de que existe un problema respecto del cual se espera la intervención del Estado. Ahora bien, los problemas a los que responden son construcciones sociales y no una mera objetivación de datos de la realidad. Hay situaciones o hechos, especialmente si son relativos a desigualdades, que pueden ser (o no ser) definidos como problemas, en función de las creencias, los valores, las expectativas individuales, grupales o sociales, y de los intereses en juego procesados políticamente. Según cuál sea la manera en que se defina un problema (es decir, cuáles sean aquellos aspectos destacados o minimizados), serán las acciones

que desde el Estado se puedan desplegar para hacerles frente, así como también quedarán delimitados quiénes son los actores involucrados en su intento de resolución.

La definición de un determinado problema presenta desafíos en términos técnicos, ya que para poder establecer y priorizar sus causas se requiere contar con información confiable y actualizada que permita, por ejemplo, reconocer sus dimensiones relevantes. Este proceso tiene, también, una dimensión política; la definición de un problema que termine por imponerse por sobre visiones alternativas no será aquella sólo técnicamente fundamentada, sino también la que haya podido ser promovida por un actor o una coalición de actores suficientemente fuerte.

El proceso de identificación y definición del problema se encuentra estrechamente ligado con otro: el de formación de la agenda. Esto es así porque colocar un problema social en la “agenda” implica que, en forma implícita o explícita, se le ha ido dando forma a una definición que resulta aceptable para la ciudadanía (o al menos para los grupos de interés) y tratable para el gobierno. La estructuración de la agenda gubernamental se refiere a aquel proceso por el cual los problemas públicos concitan la atención del gobierno como posibles asuntos de políticas públicas. Ahora

*“La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema (...). Todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse (...). La principal característica de los problemas de políticas públicas, a diferencia de otros tipos de problemas como los que pertenecen al ámbito de las matemáticas o la física, es que su definición no es precisa”*

(Parsons, 2007, pág. 119-120).

<sup>6</sup> El foco está puesto en identificar mecanismos que permiten canalizar la participación ciudadana en diferentes momentos críticos de las políticas públicas. Se reconoce, no obstante, la existencia y el valor de otros mecanismos específicos de participación ciudadana dispuestos en las Constituciones o leyes de los países, como pueden ser los de audiencias públicas, plebiscito, referéndum, consulta popular, ratificación o revocación de autoridades o demanda de rendición de cuentas, entre otros.

bien, la capacidad que tienen los gobiernos para abocarse a la resolución de problemas es siempre limitada, motivo por el cual no todos los problemas logran, efectivamente, ingresar a dicha agenda.

El análisis de algunas experiencias ilustrativas permite identificar elementos comunes de relevancia al momento de pensar en mecanismos eficaces para la participación ciudadana (a modo individual pero también a través de organizaciones concretas que agregan intereses y representaciones) en la etapa de definición del problema y su ingreso a la agenda de gobierno.

En primer lugar, debe hacerse una distinción entre dos tipos de escenarios. En algunos casos, la participación ciudadana en esta etapa crítica se concreta a través de mecanismos formalmente establecidos (por ejemplo, la iniciativa popular), los cuales definen reglas, criterios y plazos. En otros casos, en cambio, es el resultado de una movilización social que se vehiculiza a través de canales menos institucionalizados. En la primera situación, el Estado cumple un rol fundamental al definir y habilitar aquellos canales a través de los cuales la ciudadanía puede incidir para que una determinada temática sea considerada como problema público y se posicione en la agenda de gobierno. Sin embargo, también en la segunda situación el Estado tiene un rol protagónico, ya que de su apertura a recibir propuestas y convertirlas en políticas públicas dependerá el grado de éxito de la movilización social.

A pesar de que son múltiples las organizaciones involucradas en cada una de esas experiencias, puede reconocerse generalmente un “grupo promotor” o bien una organización puntual que ha liderado el proceso de convocatoria a otras. En los casos analizados, se trata de organizaciones con antecedentes en cuanto a la actuación y conocimiento de la temática en cuestión, pero también con experiencia previa en el trabajo en alianza con otros. Un primer tipo de mecanismo que se despliega, entonces, es el desarrollo de estrategias para convocar y sumar a otros sectores de la sociedad en un esfuerzo colectivo.

Ahora bien, no se trata sólo de incorporar a otros, sino de hacerlo en forma ordenada, especialmente cuando las experiencias tienen por propósito mantenerse en el tiempo y desarrollar un plan de trabajo conjunto. Las iniciativas de México y del Brasil, desarrolladas a continuación, cuentan con una organización interna orientada a distribuir el trabajo y, en el caso de México, también con un esquema claro de financiamiento. Pacto por la Primera Infancia (México) ha desarrollado, asimismo, una línea de trabajo específica orientada a fortalecer las capacidades de las organizaciones que forman parte de la red.

En cuanto a las herramientas concretas que se usan para dar relevancia a ciertas temáticas y promover su posicionamiento en la agenda, las tradicionales (incluyendo los mecanismos previstos formalmente) se complementan con otras de carácter más innovador. Se parte de un diagnóstico compartido, el cual usualmente está plasmado en un documento, ya sea de carácter técnico, proyecto legislativo o manifiesto, en torno al cual se elaboran propuestas y/o se acuerdan reclamos concretos.

Ahora bien, las experiencias analizadas ponen de manifiesto, y este resulta su carácter más innovador, el aprovechamiento de las redes sociales para ampliar la convocatoria y el alcance de los reclamos, así como también para mantener a la ciudadanía informada acerca del compromiso de personas individuales (dentro del grupo de políticos en cargos ejecutivos y/o legisladores) con las temáticas que se buscan promover. En el caso de México (Pacto para la primera infancia), para poder ampliar los alcances de la estrategia se apela al involucramiento a través de una iniciativa de “Activación Ciudadana”, que implica exigir a los candidatos la suscripción del Pacto o bien difundir mensajes vinculados. Para ello, se ponen a disposición diferentes instrucciones, ideas e incluso recursos como, por ejemplo, el modelo de mensaje para enviar a los candidatos (véase el recuadro IV.2).

Como se puede apreciar en las experiencias presentadas a continuación, la comunicación juega un rol central en esta etapa, por lo cual la incorporación de actores específicos (periodistas individuales o medios de comunicación) pueden contribuir positivamente al momento de ampliar el alcance de las estrategias.

*“Podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos”*

(Tamayo Sáez, 1997, pág. 289).

Por último, es importante notar que un contexto específico puede funcionar como catalizador y aglutinador de voluntades y, de esa forma, favorecer los esfuerzos de la ciudadanía para que un determinado tema se posicione en la agenda. Sin embargo, el caso de la Argentina (“El hambre más urgente”, véase el recuadro IV.1) advierte que, si bien la participación ciudadana es relevante en estas etapas iniciales, debe ser continuada en las fases posteriores, vinculadas al seguimiento de las iniciativas en su fase de implementación. Para esto se requieren, sin duda, recursos y capacidades específicos.

Retomando la distinción entre escenarios planteada con anterioridad, se puede afirmar que en varias de las Constituciones y leyes de los países de la región aparecen referencias a mecanismos formalmente definidos para canalizar la movilización social en esta etapa crítica. A modo ilustrativo, se presenta un ejemplo de aplicación de la herramienta denominada “iniciativa popular” (véase el recuadro IV.1).

### **Recuadro IV.1** **“El hambre más urgente”** **(Argentina)**

En la Argentina, la iniciativa popular de leyes fue incorporada como herramienta de participación ciudadana en la Constitución Nacional de 1994. Consiste en el reconocimiento del derecho de un cierto número de ciudadanos para promover el tratamiento de un proyecto legislativo. A comienzos del año 2002, el país vivía una severa crisis económica, social y política. En ese contexto, se elaboró un proyecto legislativo conocido como “El hambre más urgente”, y se utilizó esta herramienta para lograr su tratamiento por parte del Congreso.

La propuesta inicial fue elaborada por los equipos técnicos de algunos centros de estudios en políticas públicas. Junto con el Defensor del Pueblo se organizó una audiencia pública a la que fue convocado un arco muy amplio de actores (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales, universidades y organismos internacionales). De esta manera, se logró gran repercusión en un momento en que los temas del hambre y la desnutrición aparecían diariamente en los medios de comunicación. Como resultado de esa audiencia, se introdujeron modificaciones al proyecto original y se logró que el Defensor del Pueblo certificara que este se encuadraba en los términos previstos por la legislación.

Con este proyecto modificado, se inició la recolección de firmas para que el proyecto ingresara al Poder Legislativo para su tratamiento. Se logró que fuera aprobado por ambas Cámaras del Congreso y, también, que se incorporara una partida adicional al presupuesto del año siguiente. Al poco tiempo se realizó la reglamentación de la ley aprobada, dando lugar a un nuevo programa social denominado “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”. Sin embargo, lo que terminó ocurriendo fue que bajo el “paraguas” del nuevo programa, se agruparon, sin modificaciones importantes, las mismas acciones que se desarrollaban anteriormente en materia alimentaria. A pesar de su incidencia para el ingreso de la temática en la agenda de gobierno, las organizaciones sociales no lograron desplegar una estrategia igualmente efectiva en la etapa de implementación.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de F. Potenza Dal Masetto (2014), “El rol de los emprendedores sociales en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas”, Módulo de capacitación para el curso virtual “Políticas Públicas” organizado por Cláritas.

En otros casos, diferentes actores no estatales aúnan esfuerzos orientados a poner en agenda una determinada temática de relevancia a través de la movilización social, la difusión de información y concientización sobre la temática en cuestión. Utilizan, para ello, sus propias estrategias, las que no necesariamente hacen uso de canales definidos de manera formal por el Estado. El caso que se presenta en el recuadro VII.2 tiene la particularidad de ilustrar la forma en que las organizaciones involucradas han podido identificar metas concretas a las cuales se busca contribuir, apelar al compromiso personal de los candidatos a ejercer cargos ejecutivos y legislativos y promover el seguimiento por parte de la ciudadanía para su cumplimiento.



**Recuadro IV.2****Pacto por la Primera Infancia  
(México)**

Es una iniciativa ciudadana de abogacía que se desarrolla en México desde 2016. Surgió con el propósito de posicionar al desarrollo integral de la primera infancia como una prioridad nacional.

Nació por impulso de la Asociación Civil Un Kilo de Ayuda. Luego de tres décadas de trabajo en terreno a favor de la niñez, y de cinco años impulsando proyectos de incidencia a través de pequeños grupos de aliados, esta organización concluyó que para promover la causa de la primera infancia se requería una gran coalición que generara un impacto de carácter sistémico. Por ese motivo, en 2016, y junto a otras 60 organizaciones, alentó a los candidatos a gobernadores de Oaxaca a que suscribieran un compromiso con 10 propuestas concretas a favor de la primera infancia. Este mismo proceso se repitió, posteriormente, en otros estados. En 2019, en ocasión de las elecciones presidenciales, el Pacto logró alcance nacional.

El Pacto está en proceso de conformarse como una organización con identidad jurídica propia. La alianza está liderada por un Consejo Directivo multisectorial integrado por ocho organizaciones sociales, un organismo internacional y tres organizaciones estatales. Se suman a ellas otras más de 450 organizaciones de la sociedad civil, empresas y fundaciones empresariales, universidades, organismos internacionales e instituciones autónomas con presencia en los 32 estados del país. Para su funcionamiento cotidiano cuenta con un equipo de coordinación propio, integrado por miembros de algunas de las organizaciones que conforman su Consejo Directivo. El sostenimiento de las acciones de incidencia requiere, por parte de las organizaciones adheridas, del pago de una cuota cuyo monto y carácter (obligatorio o voluntario) depende del tipo de membresía.

En la actualidad, para lograr el cumplimiento de los compromisos firmados, el Pacto acompaña técnicamente al gobierno federal, a cinco gobiernos estatales (Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Yucatán y Oaxaca), y a varios legisladores. También propicia que nuevos candidatos a puestos del Ejecutivo y del Legislativo suscriban sus propuestas. Para ello, pone a disposición de la ciudadanía información acerca de quiénes son los políticos comprometidos en cada estado, así como también herramientas concretas para exigir la firma de quienes aún no lo han hecho. Simultáneamente, desarrolla acciones para fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones adheridas, genera y difunde información para el seguimiento de la temática en la agenda pública (por ejemplo, informes sobre asignación presupuestaria a la primera infancia).

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de A. Cardini y otros (2021), "Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe", Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo—CIPPEC e información disponible [en línea] [www.pactoprimerainfancia.org.mx/](http://www.pactoprimerainfancia.org.mx/).

Sin lugar a dudas, en la región se pueden encontrar otras experiencias que muestran el accionar conjunto de actores no estatales para impulsar el ingreso y/o reposicionamiento de temas en la agenda pública, aun cuando no se haga uso de mecanismos formalmente establecidos para la participación ciudadana. Por ejemplo, en el Brasil, en ocasión de las elecciones presidenciales de 2018, diferentes actores relevantes de la sociedad civil vinculados con la educación elaboraron un documento técnico con una propuesta y la identificación de prioridades para el gobierno federal, el cual fue entregado a los candidatos. El documento contenía, entre otros, metas concretas referidas al acceso, la permanencia y el aprendizaje de los alumnos. Esta alianza, conocida como Educação Já!<sup>7</sup>, es liderada por Todos Pela Educação (TPE) y está integrada por más de un centenar de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado (Cardini y otros, 2021). Para hacer seguimiento de los avances en las propuestas realizadas, se elaboran reportes y encuentros anuales a los cuales se convoca a los principales actores del gobierno, especialistas y profesionales de la educación.

Otra experiencia relevante en la Argentina es la de #NiUnaMenos<sup>8</sup>, movimiento iniciado en 2015 a partir del cual se impulsaron y sancionaron un conjunto de normas vinculadas a los derechos de las mujeres. Comenzó con la organización de una masiva manifestación frente al Congreso de la Nación y en más de 120 ciudades del país en relación con la lucha contra la violencia hacia las mujeres y el femicidio. La convocatoria, inicialmente espontánea, se fue amplificando a través del accionar de algunas periodistas, quienes transmitieron el mensaje

<sup>7</sup> Véase [en línea] <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja/>.

<sup>8</sup> Más información disponible [en línea] <http://niunamenos.org.ar/>.

en sus redes sociales. La sumatoria de nuevos actores (artistas, personalidades del mundo de la farándula y activistas políticos) amplificó los alcances del reclamo (Annunziata y Gold, 2018). Las movilizaciones se repitieron en los años posteriores, con un cambio en las consignas para poner de manifiesto la lucha por nuevas temáticas vinculadas a la protesta original. Así, por ejemplo, se incorporó el reclamo por el acceso al aborto legal, seguro y gratuito, el cual fue aprobado como Ley N° 27.610 en diciembre de 2020.

Entre los rasgos que caracterizan a las movilizaciones en el marco de #NiUnaMenos se encuentran un relativamente bajo nivel de espontaneidad (es decir, hubo una organización explícita), la participación de actores variados y preexistentes (con fuerte presencia de las organizaciones feministas de larga trayectoria) y la combinación del accionar presencial y a través de las redes sociales. También habría contribuido a su éxito la existencia de un marco de sentidos lo suficientemente amplio como para interpelar a diferentes sectores sociales, pero a la vez delimitado a temáticas específicas (Annunziata y Gold, 2018).

En el diagrama IV.2 se resumen las ideas centrales en torno a las posibles estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en la etapa de definición del problema y agenda gubernamental. Estas se combinan de diferentes modos en los dos tipos de escenarios antes planteados y retoman los aspectos centrales que dan muestra de los ejemplos desarrollados.

**Diagrama IV.2**  
Participación y coordinación en la definición del problema y la agenda gubernamental



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Generación de alternativas viables

Con la identificación de un problema en la agenda gubernamental, se comienzan a plantear y a debatir diferentes alternativas para hacerle frente, en términos del accionar estatal pero también del eventual involucramiento de actores no estatales. La manera en que se lo haya definido influirá en la identificación de posibles estrategias, así como también en el abanico de áreas gubernamentales y grupos sociales que podrían estar involucrados en las acciones a implementar. La discusión de alternativas para enfrentar un problema supone analizar la viabilidad de distintos cursos de acción, teniendo en cuenta factores político-institucionales (incluyendo la dimensión presupuestaria), técnico-operativos, socioeconómicos, legales y culturales.

Al igual que en la etapa crítica antes analizada, la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales para la generación de alternativas viables puede darse por diferentes vías. En ocasiones, es el propio actor estatal el que define y crea los mecanismos formales para poder vehicular esos aportes. Para ello, abre canales de diálogo e interacción con diferentes tipos de organizaciones, a las cuales se convoca para elaborar y consensuar estrategias de actuación. Estas pueden referirse a problemas estructurales, cuyo abordaje debe realizarse en un horizonte de mediano plazo, o bien ante situaciones coyunturales, pero de gran relevancia. En otras circunstancias, los actores no estatales se organizan para elaborar y presentar alternativas, las cuales pueden ser consideradas (o no) por el Estado para la creación y/o modificación de sus políticas públicas.

Desde el punto de vista de los mecanismos concretos utilizados, en el primer escenario antes planteado es frecuente la conformación de comisiones o mesas de diálogo en las que participan protagónicamente aquellos actores involucrados en forma directa en la temática en discusión. El “saber experto” (universidades, centros de estudios y/o agencias internacionales de cooperación) también suele estar presente en roles de moderación, acompañamiento o brindando insumos críticos para los debates.

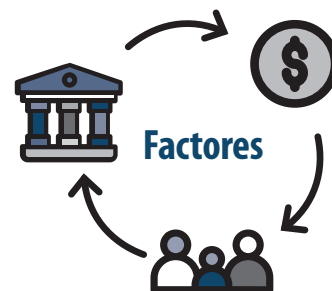
Este tipo de arquitectura institucional también es habitual en el segundo escenario (actores no estatales que se autoconvocan y organizan para presentar propuestas al Estado). Sin embargo, en ocasiones, estos mecanismos tradicionales son combinados con otros de carácter más innovador. Por ejemplo, en el caso de “El Plan Maestro” (véase el recuadro IV.4), las deliberaciones a través de comisiones se vieron amplificadas por otras estrategias simultáneas. Algunas de ellas estuvieron orientadas a ampliar la base de apoyo a las propuestas elaboradas. Otras, apuntaron a desplegar acciones de incidencia ante autoridades con cargos en el Ejecutivo y legisladores, para que las recomendaciones fueran efectivamente tenidas en cuenta. En los casos analizados, también en esta etapa, al igual que lo hallado en relación con la fase previa, el aporte de dinámicas y/o recursos diseñados centralmente, pero adaptables a la realidad local resultaron muy fructíferos para que la ciudadanía hiciera propia la iniciativa y sumara su apoyo. Es importante aclarar, no obstante, que este tipo de estrategias menos tradicionales podrían aplicarse también en aquellos casos en que la convocatoria se realice por iniciativa del actor estatal.

El recuadro IV.3 ilustra una situación en la que el involucramiento de la ciudadanía en esta etapa crítica partió de la iniciativa y convocatoria del actor estatal en cumplimiento de disposiciones legales previas.

*“Las alternativas son las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos (...). Las alternativas no tienen por qué ser excluyentes entre sí: en ocasiones, la decisión final es una combinación de alternativas. Las alternativas no son sólo las opciones conocidas: en el proceso se inventan y generan alternativas nuevas”*

(Tamayo Sáez, 1997, pág. 294).

La **discusión** de alternativas para **enfrentar** un problema supone analizar la **viabilidad** de distintos cursos de acción, teniendo en cuenta **factores político-institucionales** (incluyendo la dimensión presupuestaria), **técnico-operativos**, socioeconómicos, legales y culturales.



En Honduras, como resultado de una iniciativa estatal y ante la pandemia por el COVID-19, se conformó la Mesa Multisectorial para la Apertura Ordenada Gradual y Progresiva. Se trata de un espacio multisectorial, conformado por 30 organismos del gobierno nacional, los gobiernos locales, la academia, sectores religiosos, medios de comunicación y empresas. Se le asignó la función de elaborar propuestas integrales referidas a la reactivación económica del país, sobre lo cual ha emitido varios pronunciamientos con orientaciones y lineamientos (Enríquez y Sáenz, 2021).

### Recuadro IV.3

#### Pacto Nacional para la Reforma Educativa (República Dominicana)

La Estrategia Nacional de Desarrollo (aprobada como Ley en 2012) planteó el modelo de desarrollo al que aspira la República Dominicana. Para ello, definió cuatro ejes con sus correspondientes objetivos y líneas de acción. Asimismo, dispuso que, en un plazo no mayor a un año, las fuerzas políticas, económicas y sociales del país debían arribar a un pacto para impulsar las reformas necesarias a los fines de elevar la calidad, la cobertura y la eficacia del sistema educativo en todos sus niveles. También, estableció que se asignara a la educación el 4% del Producto Interno Bruto (PIB) para fortalecer los acuerdos que se alcanzaran en dicho Pacto (Ministerio de Educación de la República Dominicana, 2014).

Siguiendo dichas disposiciones, en 2013 se puso en marcha un proceso de diálogo entre diferentes actores, el cual se estructuró a través de instancias de trabajo territoriales presenciales, virtuales, consultas a niños, niñas y adolescentes y comunidades locales. También, se organizaron diez mesas técnicas de trabajo, en las que intervinieron todos los actores de la comunidad educativa nacional (Educa, 2021).

Como resultado, en 2014 se suscribió el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, con vigencia hasta 2030. Fue firmado por 32 organizaciones gubernamentales, 25 del sector privado, once sindicatos, 23 organizaciones de la sociedad civil, 31 universidades y las tres instituciones religiosas más importantes del país. Asimismo, fueron testigos diez organismos multilaterales, 49 expertos nacionales e internacionales, y también lo suscribieron los ocho partidos y bloques políticos con representación legislativa. En el Pacto se identificaron 115 compromisos en torno a seis ejes principales referidos al acceso a la educación, la calidad de los aprendizajes, la carrera docente, la cultura de la evaluación, la gestión del sistema y sus recursos (Educa, 2021).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de República Dominicana (2014), Pacto Nacional de la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030) y Educa— ¡Acción Empresarial por la Educación! (2021), "Siete años del Pacto Nacional para la Reforma Educativa y los sueños del Faraón", Nota de trabajo #62.

En relación con este tipo de escenarios, donde la convocatoria parte del actor estatal, es interesante notar que diferentes instancias de diálogo e intercambio se han puesto en marcha recientemente en países de la región. Su propósito apunta a abordar en forma conjunta con actores no estatales el análisis de situación y delinear propuesta de estrategias para hacer frente a las consecuencias de la pandemia por el COVID-19. A continuación se presentan un par de ellas, aun cuando debe notarse que se trata de iniciativas muy recientes, por lo cual aún es prematuro extraer lecciones aprendidas (y mucho menos conclusiones definitivas) acerca de sus eventuales logros.

Con propósitos similares, en Panamá, el gobierno convocó a la creación de la Mesa de Diálogo Tripartita por la Economía y para el Desarrollo Laboral. La integran representantes del gobierno, empleadores y trabajadores. Las universidades contribuyen en la moderación de las sesiones y cuenta con apoyo de la OIT. A través de esta Mesa se han podido discutir y proponer estrategias para mejorar las condiciones de trabajo durante la pandemia, a la vez que se han logrado acuerdos en relación con lineamientos para garantizar el sustento de los grupos más vulnerables e impulsar la reactivación productiva y del empleo (Enríquez y Sáenz, 2021).

En otras circunstancias, en cambio, es la propia ciudadanía y sus organizaciones las que encuentran una “ventana de oportunidad” para elaborar propuestas concretas, que puedan ser tomadas como insumo en el proceso de generación de alternativas relacionado con posibles contenidos y acciones de una determinada política pública (véase el recuadro IV.4).

#### **Recuadro IV.4**

##### **Plan Maestro (Chile)**

---

Fue una iniciativa desarrollada entre 2014 y 2016, que reunió a un amplio abanico de actores no estatales con el propósito de acordar las bases para la redefinición de la profesión docente. Se concretó a través de un diálogo ciudadano abierto, organizado en forma sistemática a lo largo de 120 días.

Esta experiencia se originó en la visión de apalancarse en una propuesta contenida en la plataforma de gobierno para dar mayor visibilidad a la reforma de la carrera docente. Junto con esto, el anuncio de una nueva reforma tributaria y el hecho de que una parte importante de los recursos recaudados serían destinados a financiar políticas educativas, se creó una ventana de oportunidad para que distintos actores mostraran su preocupación acerca del destino específico de estos (Hochschild y otros, 2014).

El proceso estuvo liderado por la organización Elige Educar, que convocó a otras para promover acuerdos y elaborar propuestas. Se conformó un Consejo Consultivo, con presencia de 20 instituciones comprometidas con la educación, las que guiaron el trabajo. Un subgrupo de ellas conformó la Secretaría Técnica, encargada de coordinar las reuniones y ejecutar las decisiones del Consejo Consultivo. Asimismo, se organizó un Foro Base, conformado por 45 individuos, en el cual estuvieron representados diversos actores, incluyendo universidades, centros de estudios, agrupaciones de directores, docentes y de estudiantes. Este fue el principal órgano de participación, en cuyo seno se llegó a acuerdos sobre un diagnóstico y una visión común que permitió posteriormente la definición del contenido de las propuestas. La iniciativa contó con acompañamiento por parte de la UNESCO (Cardini y otros, 2021).

Con el propósito de nutrir el debate y validar las propuestas que se iban delineando, se realizaron dos grandes Encuentros Ciudadanos en el interior del país, a los que se sumaron otras más de 40 reuniones organizadas por las propias comunidades educativas con una convocatoria superior a las mil personas. Para llevarlas a cabo, se diseñó un “set de participación” descargable desde la página web de El Plan Maestro. Todas las propuestas generadas en las comunidades fueron debatidas en la última sesión del Foro Base, y varias de ellas quedaron incorporadas en el documento final. Se procuró que en la definición de las propuestas fueran escuchadas las voces de los protagonistas (docentes) pero que también se considerara la evidencia disponible, aportada por expertos (Hochschild y otros, 2014).

Para conseguir un respaldo más amplio, las propuestas fueron dadas a conocer a la ciudadanía y se lanzó la campaña “Firme por la Profesión Docente”. También, se generaron acciones públicas e intervenciones ciudadanas para llamar la atención sobre la temática. Más de 25 mil personas adhirieron a los doce principios que sustentaban las propuestas elaboradas por El Plan Maestro (Hochschild y otros, 2014).

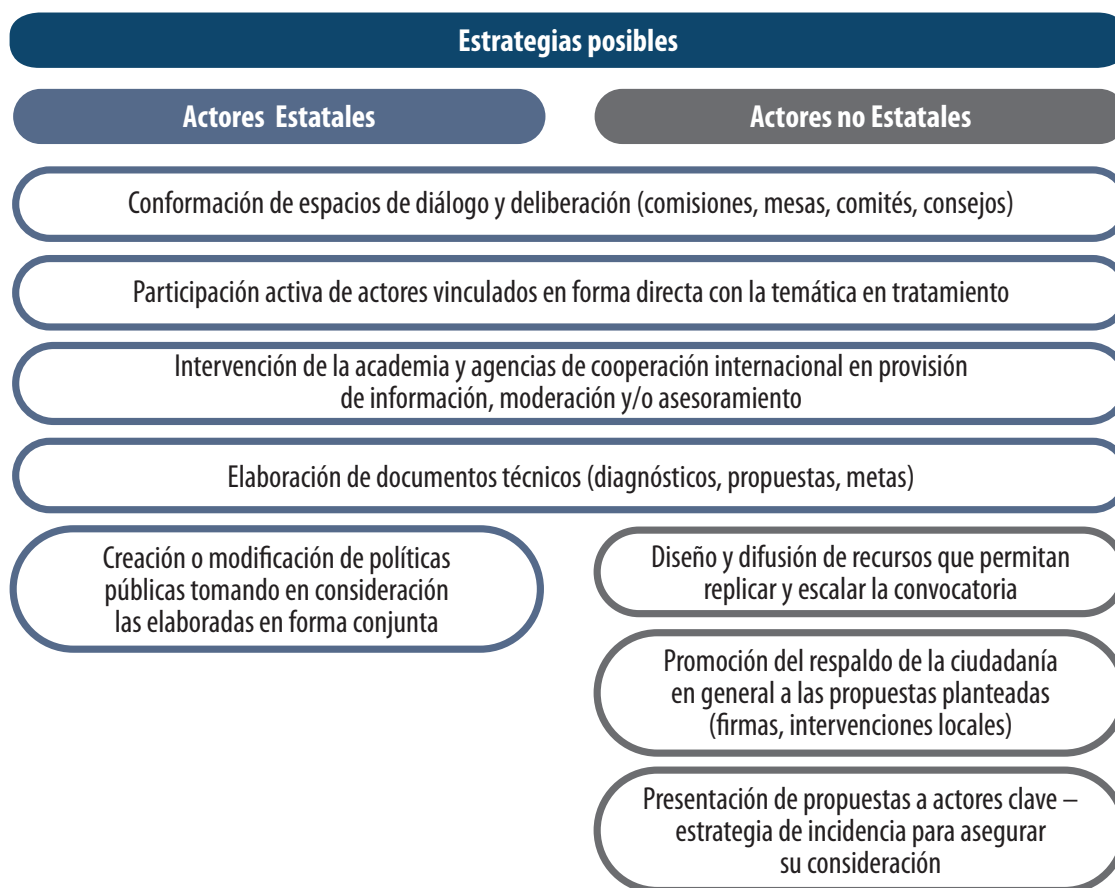
Como resultado de este proceso, se elaboró un documento con 130 propuestas en torno a los doce principios, el cual fue entregado al Ministerio de Educación. Posteriormente, se realizaron gestiones de incidencia ante el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Algunas de las principales recomendaciones fueron consideradas en la formulación del proyecto de Ley para la creación de un Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Cardini y otros, 2021).

---

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de: A. Cardini y otros (2021), “Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – CIPPEC; H. Hochschild y otros (2014), “El Plan Maestro: diálogos para la profesión docente”, *Revista Calidad en la Educación* N° 41, publicación del Consejo Nacional de Educación; y <https://educacion2020.cl/tema-noticia/el-plan-maestro/>.

Por último, retomando los dos tipos de escenarios antes descritos, en el diagrama IV.3 se sintetizan las ideas centrales en torno a las posibles estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en la etapa de generación de alternativas viables.

**Diagrama IV.3**  
Participación y coordinación en la generación de alternativas



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Asignación de financiamiento

La asignación de financiamiento representa otra etapa crítica en la cual se puede promover la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales. Bajo esta denominación se han incluido, a su vez, diferentes momentos: la toma de decisiones acerca del destino de los fondos públicos, el financiamiento propiamente dicho y el monitoreo respecto de la aplicación de dichos recursos.

Desde el Estado se pueden disponer mecanismos formales, con reglas, criterios y plazos definidos, que permitan canalizar las preferencias ciudadanas respecto de qué financiar. Los presupuestos participativos son considerados, justamente, entre los mecanismos de participación ciudadana más utilizados en las últimas décadas. Se los define como un proceso en el que los ciudadanos, de manera individual y/u organizada contribuyen a la toma de decisiones respecto de alguna porción de los recursos públicos (Suárez, 2020). Las experiencias en esta materia pueden variar notablemente en cuanto a sus características centrales referidas a la dinámica del proceso, su magnitud y las características de aquello respecto de lo cual la ciudadanía puede decidir<sup>9</sup>. En la región, hay varias que suelen tomarse como referencia<sup>10</sup>, siendo las pioneras las de Porto Alegre (Brasil), Villa El Salvador (Perú) y Montevideo (Uruguay), la que se desarrolla en el recuadro IV.5.

### Recuadro IV.5

#### Presupuesto participativo en Montevideo (Uruguay)

En Montevideo, el presupuesto participativo se desarrolla en el marco de un proceso de descentralización iniciado en la década de los noventa. Se la considera una de las experiencias pioneras en el mundo. La herramienta ha mostrado un potencial importante para llevar adelante una variedad de propuestas que emergen de la ciudadanía y coloca pocas restricciones al momento de formular los proyectos (Suárez, 2020).

Su formato institucional ha ido variando a lo largo del tiempo. La etapa actual se inició en 2010 y supone diferentes fases en el marco de un proceso bianual. El paso inicial consiste en una campaña de promoción con recorrida por los barrios, seguida de la postulación de proyectos. A continuación, se realiza un análisis técnico y de viabilidad de los proyectos, los que son sometidos a votación en acto eleccionario con participación directa y voto secreto. La votación del Presupuesto Participativo se realiza en forma conjunta con la de los Consejos Vecinales. Las obras elegidas por los vecinos son ejecutadas, y periódicamente se reportan los avances (Pereira, 2017).

Las iniciativas que se postulan deben estar dirigidas a concretar intervenciones de interés vecinal a las cuales se les dé un uso público. Asimismo, deben encuadrarse en alguna de las temáticas predefinidas, referidas a infraestructura y servicios, desarrollo y promoción comunitaria y social; y género y diversidad. Un aspecto interesante de esta experiencia es el hecho de que antes de iniciar una nueva edición, se evalúa el funcionamiento de la previa y se realizan ajustes a las normas (Suárez, 2020).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de M. Pereira (2017), “La experiencia montevideana”, documento presentado en el Foro Internacional Jalisco 2017: Hablemos de Presupuestos Participativos, Jalisco; M. Suárez Elías (2020), “Presupuestos participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay”, *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), págs. 111-134; <https://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/>.

En lo que concierne a mecanismos de financiamiento propiamente dicho, los “bonos de impacto social” representan una alternativa innovadora que, aunque aún incipiente, va cobrando cierta relevancia. La mecánica de estos mecanismos implica que el gobierno identifica un problema que desea abordar y contrata a una organización para que actúe como intermediaria y administre un programa. Ese intermediario obtiene capital de inversores privados y los utiliza para apoyar a proveedores de servicios que han definido un plan para abordar el problema. Luego de un tiempo, un evaluador independiente valora el cumplimiento de metas ya acordadas. Sobre esa base, el gobierno reembolsa a los inversionistas de acuerdo con criterios preestablecidos: si el programa tuvo éxito, los inversores reciben un reembolso por su inversión. En caso contrario, pierden el dinero invertido. En ocasiones se ofrecen garantías a los inversores para minimizar su exposición al riesgo (Barajas y otros, 2014).

<sup>9</sup> Ver Suárez Elías (2015) para un análisis pormenorizado acerca de las experiencias de presupuesto participativo en diferentes países de la región.

<sup>10</sup> Para una perspectiva complementaria sobre este tipo de experiencias, ver Capítulo V de este volumen.

La ventaja que podría ofrecer con respecto al tradicional financiamiento que el sector privado hace de sus propias iniciativas con lógica de Responsabilidad Social Empresarial, es que por medio de esta herramienta se podrían utilizar esos fondos para financiar las que sean definidas como prioridades de políticas públicas. Se estaría promoviendo, de esa forma, la coordinación entre el actor estatal y los actores no estatales. No obstante, su aplicación práctica conlleva aún importantes interrogantes no sólo en términos de viabilidad política y sociocultural, sino también respecto de ciertas condiciones que deben estar dadas para la medición de los resultados de los proyectos y su atribución a la intervención financiada, aspectos centrales para poder realizar el pago por resultados. En el recuadro IV.6 se exponen algunas experiencias desarrolladas en esta dirección.

#### **Recuadro IV.6**

##### **Bonos de impacto social (Colombia)**

---

Desde 2016, en Colombia se han diseñado e implementado diferentes iniciativas asociadas al mecanismo de bonos de impacto social (BIS). Todas ellas se han centrado en las políticas dirigidas a promover el empleo entre personas vulnerables de 18 a 40 años que no tienen empleo formal. La experiencia fue diseñada en forma global, como un programa piloto de tres BIS secuenciales para desarrollar un modelo que permitiera no sólo conseguir recursos para financiar iniciativas públicas, sino también brindar asistencia técnica para fortalecer la capacidad de mercado de los BIS en el país y extraer lecciones aprendidas para la región.

El pagador de resultados para el primer BIS fue el Departamento de Prosperidad Nacional y el BID Lab, con financiamiento de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO). Tres fundaciones fueron los inversionistas, y una de ellas (Fundación Corona) operó también como agencia ejecutora. El segundo BIS se implementó en conjunto con la Alcaldía de Cali. Al grupo inicial de inversionistas se sumaron otras dos fundaciones y la Corporación Mundial de la Mujer.

Aunque la idea inicial era lanzar tres BIS, los aprendizajes derivados de las dos primeras experiencias motivó la decisión de desarrollar un Fondo de Pago por Resultados (aún en proceso de estructuración) en lugar del tercer BIS, en el entendimiento de que esto ayudaría a superar ciertas restricciones presupuestarias anuales del gobierno.

##### **Proyecta tu Futuro (Argentina)**

---

Otra experiencia se desarrolló entre 2018 y 2020 en la Argentina, como parte del programa Proyecta tu Futuro, implementado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Su objetivo consiste en brindar acceso al empleo formal a jóvenes de 17 a 24 años en los barrios pobres del sur de Buenos Aires y garantizar que mantengan el empleo. Con ese propósito, diversos inversionistas privados aportaron el capital inicial, que fue administrado por una organización intermediaria. Por su parte, cinco organizaciones sociales fueron seleccionadas para desarrollar los cursos de capacitación dirigidos a los jóvenes, así como también el acompañamiento y monitoreo a quienes obtuvieron su primer empleo. El gobierno de la CABA es el único pagador final de este bono.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de A. Agusti Strid y J. Ronicle (2021), "Bonos de impacto social en América Latina. El trabajo pionero de BID Lab en la región. Lecciones aprendidas". *Nota técnica* No IDB-TN-2087, Banco Interamericano de Desarrollo, BIDLab.

Finalmente, es importante considerar una última cuestión referida a la asignación de recursos y el financiamiento de las políticas y programas sociales. Para que los actores no estatales y la ciudadanía en general puedan hacer seguimiento de la evolución de ciertos indicadores clave vinculados, como pueden



ser los referidos a la distribución y ejecución de recursos presupuestarios, se requiere no sólo que dicha información esté disponible sino también que sea presentada en formatos accesibles para el público en general. Las experiencias relevadas en este campo muestran que las estrategias a desarrollar pueden incluir no sólo la producción de información y publicación de documentos, sino también el uso de un lenguaje apropiado para la difusión masiva e incluso la capacitación a la ciudadanía para la correcta lectura de la información. Las experiencias de México y Argentina aportan buenas prácticas en esta materia (véase el recuadro IV.7).

Para cerrar esta sección, el diagrama IV.4 muestra las posibles estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en la etapa de financiamiento, considerando los diferentes momentos antes descritos y retomando las buenas prácticas que ilustran los diferentes ejemplos.

#### Recuadro IV.7

Portal de Transparencia Presupuestaria/  
Observatorio del gasto  
(México)

A través del Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México se pone a disposición de la ciudadanía información acerca del presupuesto del gobierno federal, en un formato que incluye videos, infografías y boletines de publicación trimestral. Se promueve, también, la capacitación de la ciudadanía y su activa participación en el análisis de información presupuestaria a través del curso en línea masivo y abierto (MOOC) “¿Cómo entender el presupuesto?”, que tiene una duración de dos meses (60 horas).

Presupuesto Ciudadano  
(Argentina)

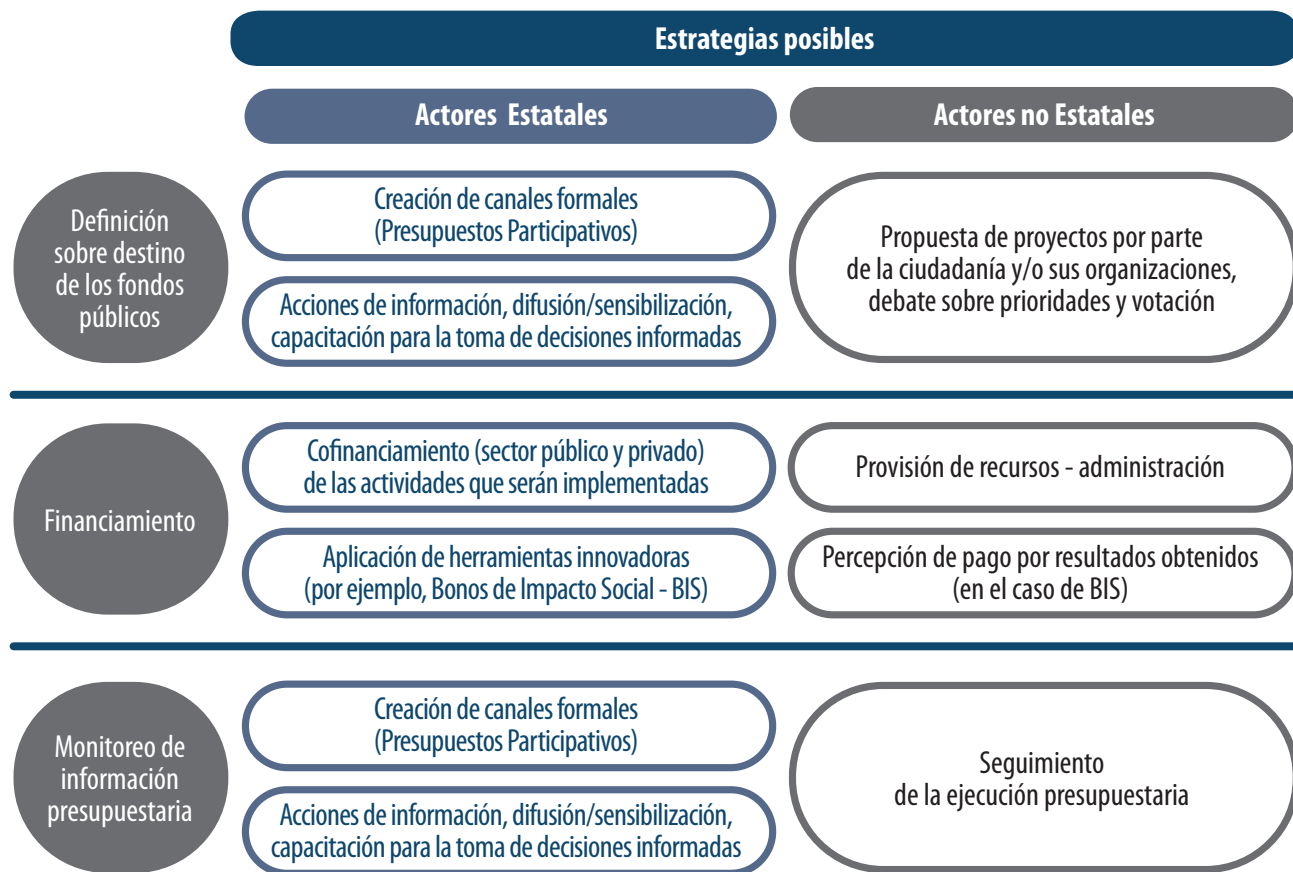
La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) pone a disposición del público en general información presupuestaria dispuesta en un formato que resulta accesible como parte de su iniciativa Presupuesto Ciudadano. Es interesante notar, también, que la ONP viene trabajando desde hace ya varios años junto a UNICEF con el objetivo de cuantificar y analizar la inversión social dirigida a la niñez. Como producto de esta alianza se han elaborado y publicado informes específicos y aquellos realizados en 2020 incorporaron el análisis de los esfuerzos para la atención de la pandemia del COVID-19.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de [https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto\\_ciudadano/index.php](https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/index.php); <https://www.unicef.org/argentina/informes/gasto-en-ninez-y-adolescencia-en-el-presupuesto-nacional>, para el caso de la Argentina. En el caso de México, se elaboró sobre la base <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto>.

En la **asignación** de **financiamiento** se puede promover la **participación** ciudadana y la **coordinación** con actores no estatales en **diferentes momentos**, como son: la toma de **decisiones** acerca del **destino** de los fondos públicos, el **financiamiento** propiamente dicho y el **monitoreo** respecto de la **aplicación** de dichos **recursos**.



**Diagrama IV.4**  
Participación y coordinación  
en la asignación de financiamiento



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Implementación

La implementación de las políticas públicas resulta un momento de gran relevancia debido a que, durante ella, los objetivos (y sus respectivas metas, en caso se hayan precisado) se convierten, a través de determinadas acciones y procesos, en productos, resultados e impactos concretos. La experiencia recogida y sistematizada en las últimas décadas permite reconocer que la implementación tiene, entre muchas, dos características muy importantes: por un lado, se trata de un proceso sinuoso, de idas y vueltas, de avances, retrocesos y aprendizajes continuos. Por el otro, y contra lo que suele afirmar el sentido común, la implementación no sólo puede desviarse en sentido negativo de los objetivos previstos en el diseño, sino que otras veces es justamente en la implementación -sobre todo territorial- donde se mejoran aspectos ambiguos o fallidos del diseño (Repetto, 2021). Lo antedicho deja en claro la complejidad que atraviesa a esta etapa crítica de la política pública, donde coexisten estructuras, intereses y culturas organizacionales que no siempre son afines e, incluso, pueden ser contradictorios.

Es interesante notar que el margen para que las decisiones tomadas sean reformuladas en la implementación variará de acuerdo con algunas de sus características centrales, en particular, el grado de estandarización de las tareas involucradas y la interacción requerida con los destinatarios del programa. Lo primero hace referencia a la naturaleza de las tareas operativas, es decir, el grado en que es posible programarlas como respuestas anticipadas, estandarizadas y homogéneas frente a las situaciones que debe enfrentar el proveedor de los servicios. Lo segundo remite a la frecuencia, regularidad y amplitud de la interacción entre los proveedores y los usuarios (Martínez Nogueira, 2007).

En aquellos programas que hacen foco en la transferencia de algún bien o recurso (como, por ejemplo, algunos programas alimentarios o de becas), el ejecutor tiene poco margen para la actuación autónoma y, dadas las características del programa, probablemente resulte deseable que así sea. En el otro extremo se encuentran los programas que buscan el desarrollo de capacidades y la inserción social (por ejemplo, programas de apoyo a microempresas o dirigidos a fortalecer organizaciones comunitarias), y en estos casos, las tareas involucradas en la implementación no sólo son escasamente programables, sino incluso heterogéneas, ya que se deberán adecuar los lineamientos y actividades del programa a situaciones específicas.

Además, para que la respuesta sea efectiva, se requerirá un trabajo articulado con el destinatario del programa, no sólo orientado a detectar sus necesidades y preferencias, sino también a plantear los posibles cursos de acción para hacerles frente. En estas situaciones, el ejecutor debe poder mostrar una amplia capacidad para adaptarse a contextos complejos y cambiantes, así como también para hacer frente a las contingencias que puedan surgir reinterprelando reglas y mostrando plasticidad en sus estrategias. Por ese motivo, ha llegado a afirmarse que, en el caso de estos programas, la implementación es una co-creación entre ejecutores y destinatarios (Martínez Nogueira, 2007).

Este último tipo de intervenciones es, justamente, el que brinda las mayores posibilidades para la coordinación con actores no estatales y la participación ciudadana en la implementación de políticas y programas sociales, registrándose múltiples y variadas experiencias. Las modalidades de interacción pueden ser variadas. Los ejemplos relevados, que serán presentados posteriormente, enfatizan situaciones que pueden ser consideradas paradigmáticas.

Una de ellas es la que se establece cuando los actores no estatales son convocados a involucrarse en la implementación de acciones que están contenidas en el diseño mismo de un programa o una política pública. En estos casos, uno de los aspectos que resultan centrales para que su contribución sea fructífera es el hecho de contar con reglas claras acerca del rol de cada uno de los involucrados, incluyendo aquellos casos en que el financiamiento es compartido. También, el eventual involucramiento previo en algunas de las decisiones que fueron tomadas durante el diseño de la intervención. Asimismo, la inclusión de actores no estatales en el esquema de implementación, especialmente aquellos que tienen llegada al territorio, permite ajustar los lineamientos iniciales para dar respuesta a las particularidades de cada comunidad. Esto constituye una característica relevante en el caso de programas que apuntan al desarrollo de capacidades humanas y la inserción social.

A continuación, se presentan ejemplos de casos que pueden ser considerados paradigmáticos para ilustrar los diferentes escenarios antes propuestos. En algunos de ellos, como el que se presenta a continuación, la coordinación con actores no estatales para la implementación forma parte del diseño mismo del programa (véase el recuadro IV.8).

*“La implementación pasa por estructuras organizacionales que pueden ser formales o informales, jerárquicas, verticales o más horizontales; estas estructuras, sin embargo, siempre están mediadas por intereses de poder y relaciones entre actores y agencias. De manera adicional, los recursos y el tiempo constituyen factores importantes que inciden de manera positiva o negativa en el éxito de la política. La naturaleza de la interacción entre estos insumos repercute, sin duda, en los resultados de la implementación”*

(Pardo y otros, 2018, pág. 12).

## Recuadro IV.8

### Mundo Rural (Chile)

La Red de Tiendas Mundo Rural se desarrolla como parte del Programa Nacional de Comercialización del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). La iniciativa se inició en 2016 con carácter de prueba piloto. Por entonces, las organizaciones campesinas fueron invitadas a ser parte de una mesa de trabajo y pudieron hacer aportes para el diseño del programa y su normativa. Su propósito consiste en visibilizar y valorizar el trabajo de los productores de la agricultura familiar campesina y acercar sus productos a los consumidores finales. Para ello, generan espacios de comercialización conjunta por medio de tiendas que son administradas por Empresas Asociativas Campesinas (agrupación de pequeños productores).

El programa se implementa en torno a la colaboración entre diferentes actores. El sector público, en la figura del INDAP, financia parcialmente la iniciativa. Los productores (organizados en cooperativas o independientes) son los encargados de cultivar los productos que se comercializan. Las Empresas Asociativas Campesinas administran las tiendas, orientan a los productores en temas clave (comercialización, producción y marketing, entre otros) y aportan el resto del financiamiento requerido. La academia (Universidad de Chile), brindó apoyo técnico metodológico para la formulación y para estandarizar los mecanismos de implementación, y asiste además en el proceso de seguimiento.

Un análisis de esta experiencia destaca los siguientes como factores de éxito: la participación de los destinatarios desde la etapa de generación de alternativas y diseño, la claridad en la distribución de roles entre los actores involucrados, la integración con la academia y la alineación con otros proyectos similares que apuntan a un objetivo macro en común, bajo el liderazgo del Estado (Clavijo Guerra, 2018).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de A. Clavijo Guerra (2018), "Elaboración de Guía de Lineamientos para la Coordinación entre Actores. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", Documento preparado para la CEPAL. Disponible [en línea] <http://www.indap.gob.cl/Tiendas-Mundo-Rural>.

En ciertas ocasiones, **el involucramiento durante la implementación de los actores no estatales con presencia en el territorio permite que las iniciativas públicas se nutran de su conocimiento sobre la realidad local** (las problemáticas, los demás actores que están o podrían estar involucrados). De esta forma, se pueden aprovechar sus saberes y recursos para ofrecer una respuesta que recoja en mayor medida las necesidades y preferencias puntuales de cada comunidad.

Un ejemplo de esto es la iniciativa "**Territorialización de la atención integral a la primera infancia con enfoque de inclusión social**", desarrollada en El Salvador. Estuvo liderada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, y contó con el apoyo de UNICEF. Esta iniciativa se desarrolló con esa denominación hasta 2019. Apuntó a universalizar los programas de atención a la primera infancia y al fortalecimiento de capacidades de las familias y personas cuidadoras de niñas y niños. Para ello, propició la articulación e integración a nivel local de los diversos servicios institucionales ofrecidos, fortaleciendo las capacidades locales para el acompañamiento familiar sobre prácticas de crianza, estimulación, cuidados en salud y nutrición, desarrollo e inclusión educativa.

A nivel local, se promovió una estrategia de articulación e integración en la cual intervinieron múltiples actores. Las alcaldías municipales designaron un referente como enlace con las áreas del gobierno central involucradas, aportaron logística y transporte. Líderes de organizaciones religiosas y comunitarias ayudaron a mapear la población de primera infancia en las comunidades y a identificar a las personas que podrían participar de las actividades. También, facilitaron el acceso a espacios para su desarrollo. Voluntarios de universidades y centros educativos colaboraron en la organización. Un análisis de esta experiencia pone de manifiesto que la participación de múltiples y diversos actores, tanto estatales como no estatales, potenció oportunamente la estrategia. En particular, el liderazgo de los gobiernos locales fue clave para posicionar el tema en la agenda pública y movilizar recursos a nivel local y nacional (Rozenhardt, 2019).

Se puede observar, también, un segundo escenario de coordinación en aquellas situaciones en que los actores no estatales lleven adelante iniciativas propias, en forma simultánea a las políticas y programas que desde el Estado se estén desarrollando en una determinada temática. Frente a este panorama, en ocasiones, desde el accionar estatal se busca incorporar esas experiencias, haciéndolas parte de una planificación integral que las contenga, o bien desarrollando regulaciones sobre su funcionamiento. Estas situaciones suponen desafíos en

términos de la definición de criterios comunes de funcionamiento e incluso estándares de calidad que permitan que todos los servicios ofrecidos para dar respuesta a un determinado problema (tanto los administrados directamente por el Estado, en sus diferentes niveles, como los ofertados por actores no estatales) cumplan con ciertos requisitos mínimos. Algunos ejemplos de este tipo están planteados en el recuadro IV.9.

### **Recuadro IV.9** **Articulación con actores no estatales** **en políticas de primera infancia**

En diversos países de América Latina y el Caribe funcionan servicios no formales de atención y educación de la primera infancia, muchos de los cuales surgieron a raíz de la demanda y organización colectiva de las comunidades, con un fuerte liderazgo de las mujeres. De manera progresiva, las políticas públicas han ido reconociendo este tipo de experiencias e incorporándolas a aquellos planes y políticas dirigidos a este grupo de la población.

Así, por ejemplo, en el Paraguay, la modalidad no formal atiende a los niños y niñas de 3 a 5 años que no tienen acceso a la educación inicial formal. Dentro de este grupo, uno de los formatos más extendidos son los Mità Róga (Casa del Niño), que desde 1995 funcionan como parte del Programa Nacional de Educación Inicial No Escolarizada Mità Róga. Ofrecen atención y educación para niños y niñas de 0 a 2 años en hogares comunitarios, y para niños y niñas de 3 a 5 años en centros educativos comunitarios. Si bien están regulados por el Ministerio de Educación, son gestionados por organizaciones vecinales, iglesias, ONG, comunidades y familias. Estos centros quedaron integrados en el “Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia”<sup>11</sup>, elaborado entre 2008 y 2010 por diferentes reparticiones del gobierno nacional, con el apoyo de UNICEF. Este plan organiza los ejes, las áreas y líneas estratégicas de atención a la primera infancia y propone, en relación con la educación no formal, el desarrollo de estrategias de mejoramiento de la atención integral. De esta forma, como resultado de una decisión político institucional, se buscó que lo formal y lo no formal convergieran bajo una estrategia común, sin modificar la población destinataria que ya era atendida por cada uno de los servicios.

De igual forma, en Colombia, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”<sup>12</sup> se planteó como una herramienta para la articulación intersectorial, que busca aumentar la coherencia en la organización de los servicios y unificar criterios respecto de la educación inicial. Por ese motivo, quedan comprendidos dentro de esta estrategia diferentes tipos de centros que son gestionados con participación de actores no estatales (en algunos casos, en corresponsabilidad con el Estado) y con una fuerte impronta de participación comunitaria. Estos centros ofrecen atención y educación para la primera infancia, e incluyen las modalidades comunitaria, familiar e intercultural. Estos últimos funcionan en territorios con alta presencia indígena, zonas rurales y dispersas del país. Son espacios concertados con la comunidad para la prestación del servicio, cuya particularidad radica en la integración de las identidades del cuidado propias de cada grupo.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de A. Rozengardt (2020), “Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia en América Latina. Análisis comparado”, IIPE-UNESCO.

Por último, un posible tercer escenario se registra en los casos en que desde el Estado se brinda un marco que permite el encuentro entre todos aquellos que desarrollan iniciativas orientadas en una misma dirección; es decir, de actores estatales y no estatales comprometidos en la resolución de alguna problemática en particular. Esto hace posible el alineamiento de dichas experiencias con los postulados de la política pública, a la vez que permite el intercambio horizontal y la generación de recursos (por ejemplo, materiales para acciones de sensibilización, capacitación y comunicación) que pueden ser compartidos. El caso de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil constituye una muestra de este tipo de experiencias (véase el recuadro IV.10).

<sup>11</sup> Véase más información [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/439/plan-nacional-desarrollo-integral-primera-infancia-2011-2020>.

<sup>12</sup> Véase más información [en línea] <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>.

**Recuadro IV.10****Red de Empresas contra el Trabajo Infantil  
(Argentina)**

Se trata de un espacio de diálogo público privado que diseña e implementa acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente en articulación con la política pública en esa materia. Se creó en 2007, funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y está presidida por la máxima autoridad de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI). En la actualidad, está integrada por más de 100 empresas y asociaciones empresarias, las que reciben asesoramiento desde OIT y UNICEF.

Para su funcionamiento, cuenta con un Comité Directivo integrado por ocho empresas titulares y dos suplentes que coordinan la ejecución y el monitoreo de las acciones desarrolladas. Para llevar a cabo el Plan de acción, que se elabora anualmente, las empresas miembros de la Red se agrupan en cuatro subcomisiones temáticas: Intervención Comunitaria (alianzas para el desarrollo de proyectos concretos), Formación (capacitaciones, asistencia técnica para el abordaje de la problemática en la cadena de valor), Comunicación (generación de herramientas y materiales de comunicación, realización de campañas) y Consolidación de la Red (incorporación de nuevos miembros, convocatoria a especialistas y organización de intercambio de experiencias).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Producción y Trabajo (2019). "Red de Empresas contra el Trabajo Infantil: informe 2019". Disponible [en línea]. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/red\\_de\\_empresas-informe\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/red_de_empresas-informe_2019.pdf).

La intervención en la implementación (especialmente cuando se acompaña también con la injerencia en etapas previas y/o posteriores) contribuye al desarrollo de capacidades por parte de los actores involucrados en este proceso. No obstante, también se requieren algunas competencias de orden técnico y/o político (entendidas como capacidad de establecer relaciones de cooperación con otros actores) para poder participar. Es por ese motivo que **algunas de las iniciativas revisadas incluyen el desarrollo de acciones orientadas a promover el desarrollo institucional de sus propios miembros**. Esto se puede lograr, por ejemplo, a través de la propuesta de alianzas entre organizaciones ejecutoras (generalmente de base, con mucho conocimiento del territorio, pero menos profesionalizadas) y las organizaciones que brindan apoyo técnico, en el marco de una estrategia de fortalecimiento conjunto. Se requiere, asimismo, fortalecer y capacitar, también, a los actores estatales, es decir, a los funcionarios políticos y técnicos a cargo de organismos públicos para que, más allá de diseños programáticos y discursos, estén efectivamente abiertos a escuchar e incorporar la voz de la ciudadanía y sus organizaciones y a abrir canales para su participación efectiva.

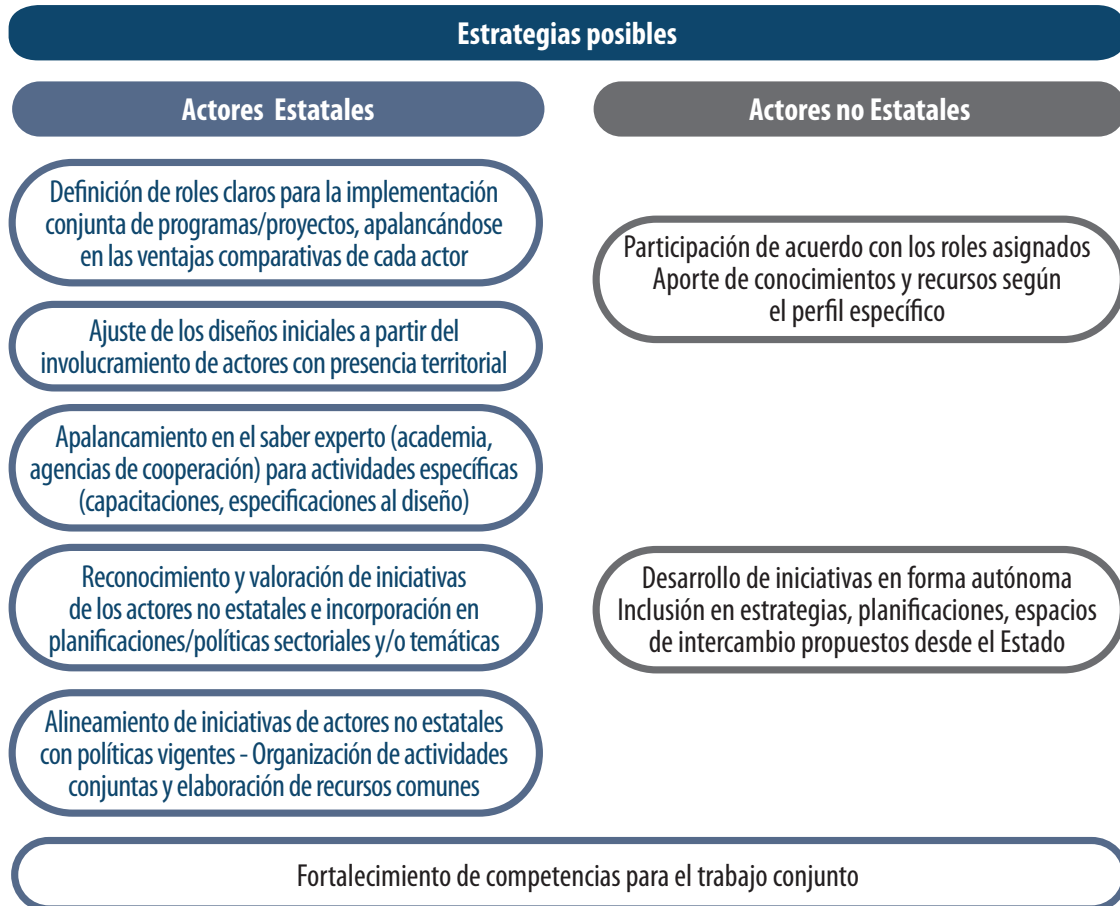
En el diagrama IV.5 se exponen las posibles estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en la etapa de implementación, retomando los diferentes escenarios antes propuestos y los aspectos destacables de las experiencias desarrolladas.

---

La **experiencia** recogida y **sistematizada** en las **últimas** décadas permite **reconocer** que la **implementación** tiene, entre muchas, **dos características** muy **importantes**: por un lado, se trata de **un proceso** sinuoso, de **idas y vueltas**, de avances, **retrocesos y aprendizajes** continuos. Por el **otro lado**, la **implementación** no sólo **puede desviarse** en sentido negativo **de los objetivos** previstos en **el diseño**, sino que **otras veces** es justamente en **la implementación** -sobre todo territorial- donde **se mejoran** aspectos **ambiguos** o fallidos del **diseño**.

---

**Diagrama IV.5**  
Participación y coordinación  
en la implementación



Fuente: Elaboración propia.

## 5. Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación representan otra de las etapas críticas en la gestión de las políticas públicas<sup>13</sup>. Para que resulten fructíferas, ambas actividades requieren ser consideradas desde el momento mismo del diseño y la planificación de las intervenciones públicas. En el caso del monitoreo se requiere definir desde un comienzo cuáles serán aquellos indicadores en torno a los que se relevará información, así como también los procesos e instrumentos necesarios para esa tarea. En lo que respecta a la evaluación, por su parte, es conveniente tomar algunas decisiones iniciales acerca de qué se evaluará, en qué momento y de qué forma. Sólo de esa manera se podrán generar, como parte de la planificación, las condiciones propicias para que ese ejercicio resulte posible a futuro y genere información de utilidad para los decisores públicos.

<sup>13</sup> Ver el capítulo VIII de esta caja de herramientas.

Un reto particular emerge en el campo de la política social: ¿cómo evaluar (pero también monitorear) políticas y sistemas, no solamente programas? Al respecto, Martínez Nogueira explica que, en la literatura sobre evaluación, *“la atención se ha focalizado en políticas singulares con escasa consideración de sus interdependencias con otras. Este desafío va ganando en visibilidad e importancia, pues existe una brecha creciente entre la naturaleza de los problemas que demandan la atención pública (...) y las acciones dirigidas a superarlos, tanto por su carácter multidimensional, por los límites difusos entre distintos ámbitos de lo social o por las insuficiencias manifiestas de los mecanismos institucionales para encarar de manera integral estas cuestiones”*

(Martínez Nogueira, 2016, pág. 19).

La coordinación con actores no estatales y la participación ciudadana en las etapas de monitoreo y evaluación se presenta, también, bajo distintos escenarios. En primer lugar, se observa que los arreglos político-institucionales diseñados para llevar a cabo estas funciones pueden incluir, entre sus componentes centrales, algunos mecanismos orientados a ampliar la participación a actores que no están comprometidos en forma directa con las evaluaciones específicas que se llevarán a cabo, pero tienen conocimiento, pericia y/o interés en la temática (Aquilino, Potenza y Rubio, 2018). Se crean, entonces, mecanismos específicos (consejos, comisiones o similares) para canalizar las intervenciones en esta etapa. La experiencia de Jalisco (México) es ilustrativa al respecto (véase el recuadro IV.11).

#### Recuadro IV.11

##### Consejos Ciudadanos en Jalisco (México)

En Jalisco se implementa una estrategia estadual de monitoreo y evaluación, liderada actualmente por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. Tiene dos componentes: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE Jalisco) y Evalúa Jalisco. Asociados a esta estrategia funcionaron, hasta 2018, dos Consejos consultivos con intervención de actores no estatales. Uno de ellos fue el Consejo Ciudadano de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo (Mide Jalisco), conformado por referentes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. El otro se denominó Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo Evalúa Jalisco), y estuvo integrado por académicos y profesores de universidades públicas y privadas del Estado, funcionarios de la administración pública federal responsables de las áreas de evaluación y referentes de organizaciones dedicadas a la evaluación (Aquilino, Potenza y Rubio, 2018).

Ambas experiencias han quedado subsumidas como parte de una estrategia más global de participación ciudadana promovida actualmente por el gobierno estadual en el marco de la Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (2019). Como parte de ella se han creado los Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planificación, Medición y Evaluación, uno de los cuales está abocado al Desarrollo Social. Son órganos consultivos que emiten recomendaciones colegiadas. Además de participar en la elaboración de los Planes Sectoriales y las políticas derivadas, dan seguimiento periódico al cumplimiento de objetivos e indicadores acerca de la implementación y proponen mecanismos de seguimiento y evaluación participativa de las políticas públicas del sector. Están integrados por representantes del gobierno, de organizaciones sociales y/o centros académicos con experiencia en la temática.

Es interesante notar que, más allá de estas instancias de participación, a través del portal web de Evalúa Jalisco se realiza un esfuerzo por poner al alcance de la ciudadanía información relevante (términos de referencia de las evaluaciones y sus informes finales), pero también otra expresada en un lenguaje sencillo, a través de videos, infografías y folletos para informar sobre los avances y resultados en los procesos de monitoreo y evaluación.



Otro escenario relevante de coordinación para el ejercicio del monitoreo y la evaluación es el que se da cuando se apela al saber especializado en una determinada temática. Esto implica que el Estado encomienda la evaluación de programas públicos a actores con trayectoria probada (universidades, centros de estudios y agencias de cooperación internacional, entre otros), o bien solicita su asistencia técnica y acompañamiento para la realización de ese ejercicio. La experiencia que se presenta a continuación muestra la coordinación con actores no estatales para la realización de una evaluación externa, en el marco de acciones de cooperación más abarcativas (véase el recuadro IV.12).

### Recuadro IV.12

#### Colaboración entre el MIDES y la UDELAR para la implementación del PANES (Uruguay)

Esta colaboración se inició en 2005, por pedido del equipo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). En un comienzo, se pidió asistencia a la Universidad de la República (UDELAR) para la resolución de cuestiones necesarias de ser definidas para la implementación. Estas incluyeron, por ejemplo, la definición del mecanismo de selección de beneficiarios y la elaboración de los cuestionarios para relevar información correspondiente, el apoyo a la organización del trabajo de campo y la generación y actualización de bases de datos (Amarante y Vigorito, 2012).

La alianza se extendería más allá de esos momentos iniciales: avanzada la implementación del plan, se le encomendó a la UDELAR el relevamiento de un “Repertorio de políticas sociales” para poder clasificar la oferta de programas existentes e identificar posibles superposiciones. Posteriormente, intervino en la elaboración de informes sobre las características de los receptores del programa, contrastando la información proveniente de sus registros administrativos y la Encuesta Continua de Hogares. La UDELAR participó, también, en diferentes instancias orientadas a evaluar los efectos del programa, las que incluyeron el análisis del papel del PANES en la ampliación de la red de protección social, así como también una evaluación de impacto realizada a través de un diseño cuasi experimental. Esta última fue una tarea de gran envergadura, cuya realización fue posible gracias a la articulación entre la Unidad de Evaluación y Monitoreo del MIDES y diferentes dependencias al interior de la UDELAR (Amarante y Vigorito, 2012).

Desde la perspectiva de la universidad, la experiencia fue muy relevante no sólo por habilitar a sus equipos académicos para colaborar con las políticas públicas, sino también por el alcance del apoyo brindado. La UDELAR contribuyó en la promoción de formatos de intervención pública para un área del Estado de reciente creación, que aún carecía de capacidades institucionales propias para instrumentar programas sociales de relativa cobertura. Sus equipos se enriquecieron, asimismo, al conocer desde un lugar privilegiado la instrumentación de los planes sociales y al tener acceso a información pública que alimentó estudios de corte académico (Midaglia, 2012).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de V. Amarante y A. Vigorito (2012), “Introducción” y “Los efectos e impactos del PANES” y C. Midaglia (2012), “La perspectiva de la UDELAR”, en V. Amarante y A. Vigorito (comp.) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.

Un tercer escenario posible se da cuando la ciudadanía (por sí misma y/o a través de organizaciones) cobra un rol protagónico tanto en el diseño como en la realización de la evaluación. Si bien existen diferentes definiciones del término, se puede afirmar que “una evaluación es participativa cuando las partes involucradas en el proyecto definen qué será evaluado, con qué objetivos, cuándo se hará, qué métodos de recolección y análisis de datos se usarán y cómo se comunicarán los resultados” (Tapella y otros, 2021, pág. 22). Además, en la evaluación participativa, el uso de técnicas y materiales didácticos contribuye a generar y sostener el diálogo entre los participantes, ya que habilita espacios y procedimientos para la recolección, el análisis y el uso de la información. En este tipo de ejercicios, los evaluadores externos actúan como facilitadores del proceso (Tapella y otros, 2021).

El involucramiento de la ciudadanía en procesos de evaluación alienta el posterior uso de sus hallazgos, debido a que las preocupaciones y preferencias de los actores involucrados han sido consideradas en los objetivos y preguntas que orientan este ejercicio. Estos procesos contribuyen, también, a la generación de vínculos entre los actores involucrados en un determinado programa o proyecto, lo que podría sostenerse a lo largo del tiempo y eventualmente contribuir a mejoras en otras etapas críticas de las políticas públicas. Sin embargo, es importante notar que la participación efectiva supone contar con determinadas capacidades y recursos que no siempre poseen los actores no estatales directamente involucrados. Es por ello por lo que resulta fundamental que estos procesos sean acompañados por instancias de sensibilización, capacitación y acompañamiento. También, es conveniente adaptar las herramientas y recursos disponibles para llevar adelante la evaluación a un formato que resulte accesible. En el caso que sigue, la participación ciudadana en la evaluación fue promovida desde el Estado, al definir las características que tendría el proceso evaluativo (véase el recuadro IV.13).

### Recuadro IV.13

#### Evaluación participativa del Programa Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella (Costa Rica)

Se trata de una experiencia de evaluación participativa, plural y con protagonismo local. Fue realizada a un programa dependiente de la Caja Costarricense del Seguro Social. La evaluación surgió por iniciativa de la Plataforma Nacional por la Evaluación. Se buscó que la selección del programa a evaluar surgiera de los ciudadanos. Por eso, se organizaron varios encuentros informativos con representantes de organizaciones sociales, se ofreció una capacitación sobre evaluación participativa y se realizó una convocatoria abierta para que los interesados presentaran sus propuestas. Cuatro de ellas fueron preseleccionadas. Posteriormente, un equipo de expertos visitó las localidades, se reunió con las organizaciones y analizó la viabilidad técnica, la utilidad esperada de cada evaluación propuesta y el compromiso para participar. Se eligió evaluar los servicios de prevención y atención del cáncer en Valle de la Estrella.

En la evaluación del programa tuvieron protagonismo los representantes de las Juntas de Salud. Estas son organizaciones que representan a los usuarios. Si bien no tienen autoridad sobre los centros de salud, pueden emitir recomendaciones para mejorar los servicios en sus comunidades. El equipo evaluador se conformó, entonces, por siete representantes de las Juntas y se convocó también a personal del sistema de salud local.

Se requería conducir una evaluación rigurosa y que cumpliera con estándares de calidad, pero quienes formaban parte del equipo no tenían conocimientos previos de evaluación y sus niveles de formación y experiencia eran diversos. Por ese motivo, se conformó un grupo de apoyo para acompañar el proceso, integrado por representantes de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación, de la Defensoría de los Habitantes y del proyecto FOCEVAL, a los que se sumaron dos profesionales expertos en evaluación participativa y en facilitación de participación comunitaria. Además, para poder llevar adelante la evaluación, se organizaron instancias adicionales de capacitación diseñadas específicamente para el grupo y se diseñaron herramientas de evaluación “amigables”.

Por medio de talleres se logró definir colectivamente y acordar los objetivos de la evaluación y las preguntas centrales, las que fueron respondidas a través de la realización de entrevistas y revisión documental. Para tareas más complejas, como el análisis de los datos o la redacción del informe, el grupo de apoyo asumió un papel más activo, pero todos los resultados fueron discutidos y validados con el equipo de evaluación.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de E. Tapella y P. Rodríguez Bilella (2018), *Dejar huella: historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*, San Juan: Editorial UNSJ. Disponible [en línea] <https://evalparticipativa.net/recursos/experiencias-y-casos-de-evaluacion-participativa/evaluacion-del-programa-prevencion-y-atencion-del-cancer-en-costa-rica/>.

En otros casos, la evaluación es promovida por las organizaciones que llevan adelante la intervención pública y los actores estatales participan sin haber liderado el proceso. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en el caso de evaluación de la participación juvenil en el desarrollo territorial en el Valle Santa Catalina (Perú). Esta fue una evaluación interna, participativa y colaborativa, complementada posteriormente por una evaluación externa. El proyecto evaluado había sido implementado en conjunto por cuatro ONG y una universidad, con apoyo de la Fundación

Kellogg. Estaba orientado a promover el trabajo asociativo entre pequeños productores locales y el protagonismo de los jóvenes en temas de incidencia política, acciones de promoción social y cultural. Para evaluar este proyecto, se conformó un equipo, integrado por las ONG involucradas y referentes de gobierno, el cual estuvo coordinado por la representante de la universidad. Este equipo fue capacitado en evaluación y recibió acompañamiento en terreno. Generó una dinámica evaluativa según la cual, a partir de los informes técnicos recibidos y su discusión en encuentros multi-actorales, realizaban visitas a campo y reuniones con los equipos técnicos a cargo de la implementación y con la población a la cual estaba destinado el proyecto (Tapella y Rodríguez Bilella, 2018).

Finalmente, es importante señalar que para que la ciudadanía en su conjunto se involucre y haga uso de las evaluaciones (ya sea para reclamar cambios o para valorar las intervenciones públicas) se requiere no sólo que estas se encuentren disponibles en sitios de acceso público, sino también que se las haya planteado en un formato “amigable”. A tal fin, resultan de gran ayuda las iniciativas orientadas a presentar los principales resultados a través de formatos comunicacionales adecuados, acordes al modo en que los diversos públicos acceden en general a contenidos de su interés. La experiencia de Jalisco (México) (véase el recuadro IV.11) ejemplifica este aspecto.

En el diagrama IV.6 se retoman las ideas desarrolladas a lo largo de esta sección en relación con las estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en las etapas de monitoreo y evaluación.

**Diagrama IV. 6**  
Participación y coordinación  
en el monitoreo y la evaluación



## C. Un decálogo de desafíos y recomendaciones para promover la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales

1. La complejidad multidimensional de los problemas sociales requiere el rol activo de la ciudadanía y de los actores no estatales. En las últimas décadas ha quedado en evidencia que para afrontar con posibilidades de éxitos cuestiones sociales muy diversas, el Estado necesita, además de fortalecer sus capacidades, apoyarse de modo virtuoso en la participación de los ciudadanos, sea a título individual o a través de sus diversas expresiones organizativas no estatales. Sin embargo, para que la participación y/o coordinación sea efectiva, se requiere que los actores no estatales cuenten con ciertos recursos clave (movilización social, información, organización, entre otros) y hayan desarrollado (o desarrollen, durante el proceso) determinadas capacidades (por ejemplo, para procesar información, negociar y comunicar, entre otros).
2. La participación ciudadana (individual y organizada) puede tener virtuosos efectos en la calidad y pertinencia de las políticas sociales y, también, sobre la institucionalidad democrática. En el marco de un enfoque de derechos humanos, como lo es por ejemplo la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el rol activo de la ciudadanía colabora fuertemente en mejorar el funcionamiento procedimental de la democracia. Pero dicha participación potencia también la mejora sustantiva de dicho régimen político, al ayudar a visibilizar problemáticas sociales ocultas, ofrecer un menú más amplio de alternativas, promover un financiamiento acorde, mejorar y controlar la implementación de las acciones decididas desde el Estado.

En este sentido, un desafío adicional está dado por las características de aquellos mecanismos dispuestos desde el Estado para canalizar la participación. Para que esta sea efectiva, se requieren atender los principios enunciados inicialmente, en especial lo referido al reconocimiento y respeto por la diversidad (reconocer la existencia de diversas opiniones y puntos de vista frente a un mismo asunto) y la receptividad (compromiso de asegurar que todas las opiniones y propuestas sean escuchadas).

3. La definición del problema e ingreso a la agenda gubernamental constituye una primera etapa crítica donde confluyen, en tensión, aspectos técnicos con intereses político-ideológicos. Desde la perspectiva de los actores estatales, el desafío en esta fase consiste en canalizar institucionalmente los reclamos y/o propuestas planteadas desde la ciudadanía y darles tratamiento oportuno, en la medida en que esas exigencias resulten atendibles. Para ello, se requiere la creación de mecanismos formales (por ejemplo, la iniciativa popular), así como también la definición de procedimientos, plazos y criterios para su aplicación ante situaciones concretas.
4. Por su parte, durante la etapa de generación de alternativas viables, las posiciones de los diversos actores involucrados se despliegan con énfasis, intentando hacer valer sus respectivos puntos de vista e intereses. Se presenta, en este caso, un reto importante en términos de representatividad de las voces que son escuchadas y de integración de las opiniones de aquellos actores con trayectoria y/o conocimiento especializado en una determinada temática. Para que la participación transite por canales institucionales, la práctica frecuente consiste en conformar comités, comisiones o consejos con participación de actores diversos. Otras estrategias complementarias pueden contribuir a difundir lineamientos y recursos para replicar los espacios de diálogo y deliberación a nivel local y aumentar de esa forma el respaldo de la ciudadanía a las acciones propuestas. Para esto último, las redes sociales parecen mostrar un potencial que aún no está totalmente explorado desde la gestión pública.
5. En relación con la asignación de financiamiento, los desafíos son varios. Uno de ellos se refiere a garantizar los mecanismos institucionales que permitan canalizar las preferencias ciudadanas acerca de la asignación de los recursos públicos. Para esto, el formato de presupuesto participativo ofrece una amplia cantidad de variantes no sólo respecto de la magnitud y características de aquello sujeto a la decisión de los ciudadanos, sino también en cuanto a la dinámica misma del proceso.

Un segundo desafío se vincula con la posibilidad de alinear la inversión de recursos realizada por actores no estatales (usualmente empresas o fundaciones empresarias, en el marco de sus políticas de Responsabilidad Social) con aquellas prioridades definidas en las políticas públicas. Para estos

efectos, herramientas consideradas innovadoras (como los Bonos de Impacto Social, BIS) pueden hacer aportes, aunque aún se requiere una mayor cantidad de casos implementados y analizados para poder extraer aprendizajes que orienten su réplica en diferentes contextos.

Un último desafío en materia de financiamiento consiste en ofrecer a la ciudadanía los recursos necesarios y promover el desarrollo de capacidades asociadas para su intervención en la toma de decisiones informadas (como parte del presupuesto participativo, por ejemplo) así como también para alentar el seguimiento de indicadores clave referidos a la ejecución presupuestaria. Al respecto, resultan fundamentales las estrategias de producción y difusión de información en un lenguaje y formatos accesibles, junto con la capacitación para su interpretación y uso.

6. La implementación ha sido aquella etapa donde la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales ha resultado más frecuente. Esta muestra diferentes escenarios entre los que se encuentran los esquemas de intervención multi-actorales promovidos desde el Estado y las alianzas con organizaciones expertas (universidades, centros de estudios y agencias de cooperación internacional) para apoyos específicos. En algunas áreas de la política social se destacan también las estrategias estatales orientadas a valorar y visibilizar iniciativas desarrolladas en forma autónoma por actores no estatales, haciéndolas parte de una política o planificación que las contiene. Estas diversas posibilidades enriquecen un momento crucial y complejo de la política pública, con gran potencial incluso para mejorar aspectos previos de diseño y planificación.

El desafío principal, en este caso, consiste en poder plantear un esquema de coordinación que evite la superposición en el accionar de los actores y, a su vez, permita aprovechar los recursos y las capacidades específicas que cada uno de ellos puede aportar al proceso en general, y a esta etapa en particular. Por eso, resulta fundamental la definición de roles claros entre todos aquellos involucrados. La intervención durante la implementación resulta más provechosa, además, cuando los actores no estatales han tenido injerencia en el diseño de las intervenciones ya sea en forma general o respecto de algunas cuestiones puntuales. Asimismo, la organización de actividades conjuntas y elaboración de recursos comunes puede contribuir a alinear el accionar entre actores no estatales abocados a una temática en particular, en el marco de los lineamientos de las políticas públicas.

7. En lo que respecta al monitoreo y la evaluación, las experiencias relevadas remiten a la conformación de órganos asesores y al involucramiento protagónico en el ejercicio de dichas funciones. Para que la participación sea efectiva y derive en una evaluación inclusiva y rigurosa, es necesario que se desplieguen simultáneamente estrategias de sensibilización, acompañamiento y capacitación. También en este caso resultan provechosas las estrategias orientadas a difundir los resultados de las evaluaciones en lenguaje y formatos accesibles, de forma que esa información pueda ser consultada, comprendida y utilizada por la ciudadanía y los actores no estatales. Estas diversas estrategias se inscriben en retos mayúsculos de esta etapa, relacionados no sólo con aspectos metodológicos y técnicos (por ejemplo, como monitorear políticas y sistemas más que programas), sino también político-institucionales (qué monitorear y evaluar, qué hacer con dicha evidencia, qué grado de participación se querrá promover).
8. Cada una de las etapas críticas de la política pública habilita diversas estrategias de participación y coordinación con actores no estatales, pero el despliegue de aquellas estará condicionado por cada contexto nacional. Por ese motivo, se requiere que la consideración y aplicación de las estrategias aquí presentadas tenga como punto de partida el análisis de las condiciones locales. Es reconocida la heterogeneidad que caracteriza a los diversos países de América Latina y el Caribe en múltiples aspectos; entre ellos, lo relacionado a una doble (eventual) fortaleza: por un lado, la de sus instituciones democráticas; por el otro, la de su ciudadanía (incluyendo su densidad organizacional). Esto implica reconocer que el conjunto de estrategias de participación y coordinación con actores no estatales antes resaltadas (y ejemplificadas) no constituye un “recetario” capaz de ser llevado a la práctica en su conjunto en todo tiempo y lugar. Implica, más bien, un esbozo de “hoja de ruta” a la cual puede recurrir todo funcionario estatal dispuesto a potenciar la energía ciudadana y social a favor de mejores políticas sociales.
9. El reto fundamental de la participación y la coordinación con actores no estatales está asociado a que los funcionarios públicos (políticos y técnicos) sean capaces de aceptar las consecuencias de dichos procesos, en cuanto al impacto que generará en la gestión pública la presencia de novedosas voces, mayor cantidad de intereses y diversas prácticas de acción. Es menester decirlo en pocas pero claras

palabras: la virtuosa, necesaria y bienvenida participación ciudadana, sea a título individual o en expresiones organizadas, corre el permanente peligro de ser desvirtuada en la práctica. No sería el primer caso de un concepto potente en su sentido democrático que, cuando se despliega en tiempos y lugares concretos, queda vacío de contenido. Por ello es importante concluir este capítulo dejando una vez más en evidencia que la real y efectiva participación ciudadana implica redistribuir poder en general y, en la gran mayoría de las etapas críticas de cada política social, en particular.

10. Por último, la decisión es la etapa crítica de la política pública donde el Estado, a través de sus funcionarios respaldados legalmente, actúa en exclusividad. Aun reconociendo durante las etapas predecisionales la relevancia de la participación ciudadana en general, y el peso específico que en dichos momentos tienen los grupos de interés (sobre todo los más fuertes) en particular, la decisión legal sólo está en manos del Estado a través de los actos políticos y jurídico-administrativos de sus funcionarios. Esto no implica negar las influencias ciudadanas y sociales en el contenido y oportunidad de tales decisiones, pero ubica en su justo lugar el rol primordial del Estado en un momento crucial de toda política pública. Indicado esto en términos agregados, luego en cada caso nacional y según la organización de sus relaciones intergubernamentales, será el Estado central o un nivel inferior el que decida sobre tal o cual campo de política social.

## D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



Martínez Nogueira, R. (2007), "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en J.C. Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/entre-el-diseno-y-la-evaluacion-el-papel-crucial-de-la-implementacion-de-los-programas-sociales>.



Naser, A., A. Williner y C. Sandoval (2021), "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", *Documento de Proyectos* (LC/TS 2020/184), Santiago, CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>.



Repetto, F. (2015), "La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad", *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, en C. Bronzo y F. Repetto (eds.), Colección Estudios N° 18, Eurosocial, Madrid. Disponible [en línea] [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio\\_18.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf).



Suárez Elías, M. (2015), "Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay", Tesis para obtener el título de Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO. Disponible [en línea] <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/7233/TFLACSO-2015MSE.pdf>.



Tapella, E. y otros (2021), *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*, DEVAL. Disponible [en línea] <https://evalparticipativa.net/>.

- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de definición del problema y la agenda gubernamental, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?
- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de generación de alternativas, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?
- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de asignación de financiamiento, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?
- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de implementación, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?
- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de monitoreo y evaluación, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?

## Bibliografía

- Agusti Strid, A. y J. Ronicle (2021), “Bonos de impacto social en América Latina. El trabajo pionero de BID Lab en la región. Lecciones aprendidas”, *Nota técnica* No IDB-TN-2087, Banco Interamericano de Desarrollo, BIDLab. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/bonos-de-impacto-social-en-america-latina-el-trabajo-pionero-de-bid-lab-en-la-region-lecciones>.
- Amarante, V. y A. Vigorito (2012), “Introducción” y “Los efectos e impactos del PANES”, en V. Amarante y A. Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.
- Annunziata, R. y T. Gold (2018), “Manifestaciones ciudadanas en la era digital. El ciclo de cacerolazos (2012-2013) y la movilización #NiUnaMenos (2015) en Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 57, N° 223 (enero-abril 2018).
- Aquilino, N., F. Potenza y J. Rubio (2018), “10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas”, Documento de Trabajo N°166, Buenos Aires, CIPPEC. Disponible [en línea] <https://www.cippec.org/publicacion/10-decisiones-criticas-para-construir-un-sistema-de-monitoreo-y-evaluacion/>.
- Barajas, A. (2014), *Social Impact Bonds A New Tool for Social Financing*, Public Policy and International Affairs Program, Princeton University.
- Cardini, A. y otros (2021), “Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo - CIPPEC.
- Clavijo Guerra, A. (2018), “Elaboración de Guía de Lineamientos para la Coordinación entre Actores. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, Documento preparado para la CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago de Chile, CEPAL. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo#:~:text=La%20Agenda%20Regional%20de%20Desarrollo,3%20de%20octubre%20de%202019>.
- Educa—¡Acción Empresarial por la Educación! (2021), “Siete años del Pacto Nacional para la Reforma Educativa y los sueños del Faraón”, Nota de trabajo #62. Disponible [en línea] <http://www.educa.org.do/2021/03/31/nota-de-trabajo-62-siete-anos-del-pacto-nacional-para-la-reforma-educativa-y-los-suenos-del-faraon-i/>.

- Enríquez, A. y C. Sáenz (2021), "Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA", *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), Ciudad de México, CEPAL. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46802-primera-lecciones-desafios-la-pandemia-covid-19-paises-sica>.
- Hochschild, H. y otros (2014), "El Plan Maestro: diálogos para la profesión docente", *Revista Calidad en la Educación* N° 41, publicación del Consejo Nacional de Educación. Disponible [en línea] [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So718-45652014000200005](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-45652014000200005).
- Martínez Nogueira, R. (2016), "Introducción. Fundamentos conceptuales y analíticos de la evaluación de políticas", *La evaluación de políticas*, Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, Buenos Aires, CAF. Disponible [en línea] <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en J.C. Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/entre-el-diseno-y-la-evaluacion-el-papel-crucial-de-la-implementacion-de-los-programas-sociales>.
- Midaglia, C. (2012), "La perspectiva de la UDELAR", en V. Amarante y A. Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.
- Ministerio de Educación de República Dominicana (2014), "Pacto Nacional de la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)". Disponible [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/541/pacto-nacional-reforma-educativa-republica-dominicana-2014-2030>.
- Ministerio de Producción y Trabajo (2019), "Red de Empresas contra el Trabajo Infantil: informe 2019". Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/infantil/redempresas>.
- Naser, A., A. Williner y C. Sandoval (2021), "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", *Documento de Proyectos* (LC/TS 2020/184), Santiago, CEPAL. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>.
- Pardo, M., M. Dussauge Laguna y G. Cejudo (eds.) (2018), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, CIDE, Ciudad de México.
- Parsons, W. (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, FLACSO México/Miño y Dávila.
- Pereira, M. (2017), "La experiencia montevideana", documento presentado en el Foro Internacional Jalisco 2017: Hablemos de Presupuestos Participativos, Jalisco.
- Potenza Dal Masetto, F. (2014), "El rol de los emprendedores sociales en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas", Módulo de capacitación para el curso virtual "Políticas Públicas" organizado por Cláritas.
- Repetto, F. (2021), "Aportes a la implementación de políticas sociales", Buenos Aires, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2015), "La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad", en C. Bronzo y F. Repetto (eds.), *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, Colección Estudios N° 18, Eurosocial, Madrid. Disponible [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio\\_18.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2010), "Coordinación de políticas sociales. Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en C.H. Acuña, R. Martínez Nogueira y F. Repetto (coords.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.
- Rozengardt, A. (2020), "Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia en América Latina. Análisis comparado", IIEP-UNESCO. Disponible [en línea] <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/analisis-comparativos-lo-no-formal-en-la-atencion-y-educacion-de-la-primera-infancia>.
- \_\_\_\_\_ (2019), "Innovar para garantizar derechos. Experiencias innovadoras en educación para la primera infancia en América Latina y el Caribe", UNICEF/LACRO.
- Suárez Elías, M. (2020), "Presupuestos participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay", *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), pp. 111-134.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay", Tesis para obtener el título de Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO. Disponible [en línea] <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/7233/TFLACSO-2015MSE.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Tamayo Sáez, M. (1997), "El análisis de las políticas públicas", en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Tapella, E. y P. Rodríguez Bilella (2018), *Dejar huella: historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*, San Juan: Editorial UNSJ. Disponible [en línea] <https://evalparticipativa.net/recursos/experiencias-y-casos-de-evaluacion-participativa/dejar-huella-historias-de-evaluaciones-que-marcaron-la-diferencia/>.
- Tapella, E. y otros (2021), *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*, DEVAL. Disponible [en línea] <https://evalparticipativa.net/>.





# V.

## Políticas sociales en el ámbito local: el gobierno de proximidad<sup>1</sup>

- La diversidad de contextos territoriales requiere de políticas sociales con la flexibilidad necesaria para ser pertinentes a las realidades sociales, económicas y ambientales en el territorio.
- El gobierno local en tanto institución pública más cercana a la comunidad y con mayor conocimiento de sus déficits y prioridades, puede plantear soluciones innovativas respecto de las diversas realidades.
- Ejemplos de política que caracterizan a un “gobierno de proximidad” son: i) ampliación de los espacios de participación; ii) incentivos financieros a la gestión territorial; y iii) creación de espacios de coordinación y acompañamiento familiar que intermedien la oferta de los servicios sociales del Estado con las necesidades de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad.
- Mayores atribuciones a los gobiernos locales suponen un desafío creciente para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para la articulación intersectorial a nivel local y para la consideración y participación de la población local en la priorización y formulación de las políticas.
- Otros desafíos de la búsqueda de mayor integralidad de la política social en el territorio incluyen: i) falta de un marco normativo adecuado; ii) factores político-institucionales que inciden en la distribución del poder y la determinación de las reglas de juego; iii) capacidad de movilizar recursos financieros y humanos, y iv) la capacidad de los actores en el territorio de gestionar la política social.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Raúl Holz, Consultor de la misma División.

## A. Introducción

Para las políticas sociales orientadas a la igualdad la dimensión local es clave porque es donde se logra la atención directa a las personas, familias y comunidades. La diversidad de contextos territoriales en los países de la región requiere de políticas sociales que tengan la flexibilidad necesaria para ser pertinentes a las realidades sociales, económicas y ambientales en el territorio<sup>2</sup>. Las demandas locales específicas, la pertinencia de las políticas, la definición de los problemas y su priorización, la percepción y valoración de los conflictos sociales y territoriales, así como los procesos de descentralización pueden ser valorizados de mejor manera si se incluye una gestión pública “de proximidad”.

Las políticas sociales implementadas desde un “gobierno de proximidad” -concepto que se refiere al rol de los gobiernos locales en la formulación y provisión de servicios sociales- están vinculadas tanto con la realidad local como con los contextos institucionales más amplios donde se definen los instrumentos de política pública para la atención a la población. La tendencia observada en varios países de la región de institucionalizar sus sistemas de protección social y redes de servicios sociales presenta correlatos institucionales y desafíos propios en el territorio. En muchos casos, responden a estrategias para superar la fragmentación y superposición en las instituciones y mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial. En otros, son esfuerzos por mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y encontrar mecanismos de participación adecuados. Los gobiernos locales y la aplicación de un “gobierno de proximidad” son clave en la materialización de la integralidad institucional de las políticas públicas (Blanco y Gomá, 2002 y 2003).

Las políticas procedentes del gobierno local, capaces de captar y responder a demandas y necesidades heterogéneas en el territorio, debieran complementarse con las políticas focalizadas y universales emanadas del nivel nacional. Ambos niveles son necesarios para que haya políticas sociales de corte universal sensible a las diferencias, capaces a la vez de lidiar con problemas estructurales y con desafíos específicos en el ámbito local, bajo la perspectiva de un “gobierno de proximidad”.

A lo anterior se suman los procesos de descentralización observables en diversos países de la región y que han supuesto una creciente transferencia de las políticas a los niveles subnacionales, tanto intermedios como locales<sup>3</sup>. La forma de organización estatal difiere entre países, según sean Estados unitarios o federales, e influye en los procesos de descentralización. No sólo en los países federales, sino también en la mayoría de los países unitarios, existe algún grado de descentralización, por considerarse que ella puede aumentar la eficiencia estatal y reforzar la articulación política de los distintos territorios.

Las mayores atribuciones de los gobiernos locales han supuesto un creciente desafío para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para la articulación intersectorial a nivel local y para la consideración y participación de la población local en la priorización y formulación de las políticas. Con relación a ello, un aspecto crucial dice relación con la construcción de capacidades institucionales en el territorio. El fortalecimiento de las capacidades administrativas, financieras y políticas debiese ser coherente con el proceso de descentralización para no repetir y profundizar las desigualdades territoriales existentes.

A continuación, se presentan primero los desafíos de la institucionalidad social en el territorio, para luego caracterizar los gobiernos de proximidad y dar ejemplos concretos de su funcionamiento en los territorios a través de mecanismos de participación, incentivos financieros a la gestión territorial, la creación de espacios de coordinación y, finalmente, el acompañamiento familiar. Como se verá, las experiencias recientes dan cuenta que en el ámbito local es muy factible la actuación integral sobre los problemas sociales y se torna más viable la creación de vínculos y una participación efectiva de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas.

<sup>2</sup> El territorio es definido como un espacio de interacciones sociales y socioecológicas históricamente estructuradas y cambiantes. Los límites político-administrativos, nacional, intermedio y local, no coinciden necesariamente con los límites territoriales. Además, estas escalas están interconectadas y no existen de forma aislada.

<sup>3</sup> Las divisiones administrativas territoriales tienen diferentes nombres en los países. El nivel intermedio que abarca, por ejemplo, a la división administrativa mayor es denominado de maneras diferentes en los países: región, provincia, departamento y estado. A su vez, la división administrativa menor es denominada, por ejemplo, distrito, comuna, delegación y municipio. Existe mucha variación entre el tamaño de población y el territorio que abarcan las entidades locales más pequeñas, incluso al interior de las ciudades. Esto puede plantear desafíos adicionales en términos de la integralidad de las políticas sociales en el territorio.

## B. Los desafíos de la integralidad de las políticas sociales en el territorio

Los desafíos vinculados a la integralidad de las políticas sociales en el territorio se conectan con el grado y tipo de descentralización existente en el país. La descentralización se refleja en reglas formales e informales, que inciden en cómo se estructura la institucionalidad en el territorio e impacta sobre la forma cómo funciona y se ejerce la autoridad social desde los gobiernos centrales<sup>4</sup>. La carencia de conocimiento y habilidades, la escasez de recursos financieros y las capturas políticas por parte de actores locales para que las leyes y los gobiernos en el territorio funcionen de acuerdo con sus intereses y prioridades, por ejemplo, están todas vinculadas de manera compleja con los procesos de descentralización y configuran desafíos específicos adicionales que se interrelacionan con la integralidad de las políticas sociales en el territorio. Estos desafíos emergen de forma más nítida cuando existe un mayor protagonismo de los gobiernos subnacionales en el diseño y ejecución de las políticas sociales en los ámbitos de la protección social, salud y educación, entre otros, pero sin los recursos financieros y humanos adecuados.

Muchas de las iniciativas de traspaso de competencias y recursos desde el nivel nacional a los niveles subnacionales pueden surgir desde el Estado central. En este contexto, algunos de los desafíos para la coordinación y articulación de políticas sociales en el territorio surgen porque desde el nivel nacional se aborda al territorio con orientaciones de políticas y lógicas administrativas y sectoriales centralistas. A veces, esto se expresa en un ejercicio del poder muy verticalizado y con dificultades para dar espacio a la participación de las comunidades en las decisiones que les afectan directamente. La centralización del poder político y la concentración de las funciones administrativas del gobierno nacional pueden generar una inserción en el territorio a través de políticas, instituciones y actores con una dinámica ajena a la integralidad de las políticas sociales (véase el diagrama V.1).

### Diagrama V.1

Desafíos de la integralidad de las políticas sociales en el territorio

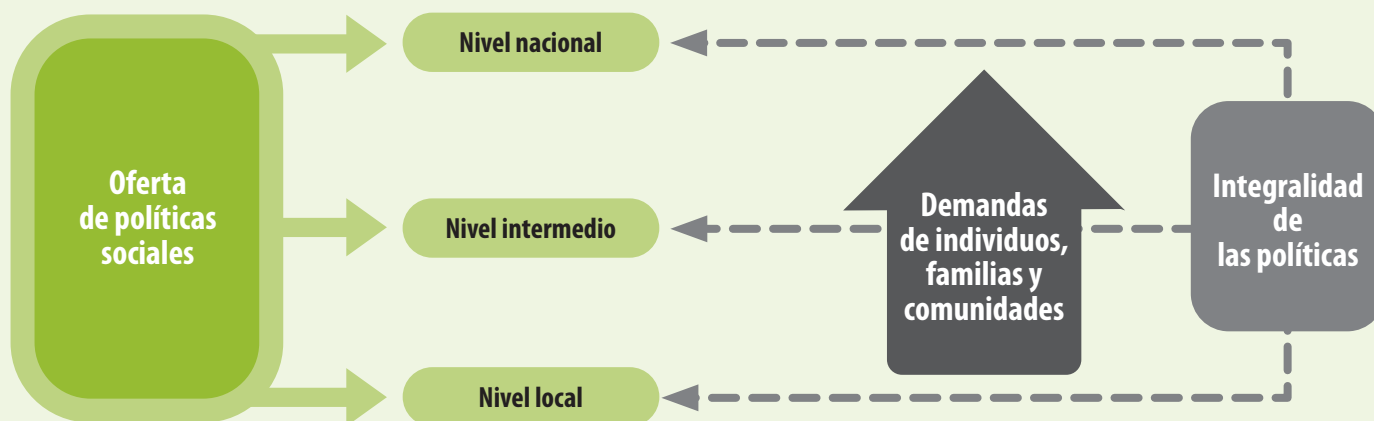


Fuente: Elaboración propia.

<sup>4</sup> La autoridad social se tiende a clasificar en gabinetes sociales, con una agenda amplia y en principio de carácter intersectorial, y ministerios sectoriales. Para una mayor discusión sobre el concepto de autoridad social en América Latina véase el capítulo II de este mismo volumen.

La complejidad de las relaciones entre los niveles de gobierno y los sectores se puede visualizar en el diagrama V.2, en el cual se enfatizan tres elementos a considerar: i) en cada nivel de gobierno (nacional, intermedio y local, por ejemplo, municipal)<sup>5</sup> existen posibilidades de oferta de políticas sociales; ii) la integralidad de las políticas se da a través de dos ejes, uno vertical, entre niveles de gobierno, y uno horizontal entre las políticas sectoriales en cada nivel y iii) las demandas de los individuos, familias y comunidades provienen de los territorios.

**Diagrama V.2**  
La integralidad frente a la oferta y demanda de políticas sociales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del diagrama IV.2 en Cecchini y Martínez (2011).

A partir de la institucionalidad social en el territorio surgen al menos dos desafíos primordiales. Por un lado, los desafíos de fragmentación y superposición de la política social que existen a nivel central tienen su correlato a nivel territorial y dicen relación con la difusión vertical de las políticas y el ejercicio del poder. La articulación de políticas sectoriales y la coordinación entre niveles de gobierno son las dos dimensiones más imperiosas. Por otro lado, los desafíos que surgen desde una mirada territorial y que son propios de la política en el territorio requieren de un “gobierno de proximidad”, donde lo local es fundamental para materializar la integralidad y donde destaca la participación como elemento distintivo.

### C. Un gobierno de proximidad para avanzar hacia políticas sociales integrales

El “gobierno de proximidad” se traduce en “la idea de un nuevo modelo de articular el gobierno: de manera participativa y desde la proximidad” (Blanco y Gomà, 2003, pág. 21); es decir, a través de la participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil, el gobierno local como institución pública más cercana a la comunidad y con

<sup>5</sup> En América Latina y el Caribe existe una multiplicidad de denominaciones para referirse al nivel político-administrativo más pequeño. En la presente caja de herramientas se le llama, de forma amplia, gobierno local. A su vez, el nivel intermedio abarca a los distintos gobiernos que existen entre el nivel nacional y el local.

una mayor proximidad a sus déficits y prioridades, tiene la posibilidad de plantear soluciones innovativas respecto de las diversas realidades. De esta manera, los gobiernos locales pueden proveer servicios suficientemente flexibles y ajustarse a las necesidades y condiciones locales. Entendido de esta manera, el “gobierno de proximidad” tiene una connotación normativa y no todos los gobiernos locales son necesariamente de proximidad.

Al ser responsables, al menos en parte y según los países, de la gestión local de los servicios sociales públicos como salud, educación, vivienda y cuidado, así como de aspectos vinculados con la infraestructura física básica como calles, provisión de agua y saneamiento, y manejo de residuos, los gobiernos locales tienen la posibilidad de incidir en la integración de la provisión local a través de los diferentes sectores de la política social<sup>6</sup>.

Para lograr la integralidad de la política social desde el territorio es necesario poner a la comunidad, a la familia y a los individuos en el centro (véase el diagrama V.3). Son ellos quienes, en sus múltiples interacciones con el Estado, el mercado y la familia/comunidad, buscan asegurar su reproducción material y social. Esto no debe desconocer los desafíos que enfrenta la búsqueda de mayor integralidad de la política social en el territorio, como son: la falta de un marco normativo adecuado, los factores político-institucionales que inciden en la distribución del poder y la determinación de las reglas de juego, y la capacidad de movilizar recursos financieros y humanos. Sin embargo, un “gobierno de proximidad” que pone al centro de su política a la comunidad, familias e individuos, ofrece la posibilidad de estructurar la política social de manera integral al articular los servicios sociales, la infraestructura básica, la inclusión productiva y las transferencias monetarias.

**Diagrama V.3**  
Individuos, familias y comunidad al centro  
de la política social



Fuente: Elaboración propia.

Un ejemplo concreto de un “gobierno de proximidad” en la esfera de las políticas sociales ha sido la experiencia del Uruguay (véase el recuadro V.1).

<sup>6</sup> La oferta de los servicios sociales, que puede darse de manera directa o a través de actores privados y/o comunitarios, varía entre países de acuerdo con los procesos de descentralización.

**Recuadro V.1****Los programas de proximidad en el Uruguay**

En el año 2012 empezaron a implementarse en el Uruguay tres programas denominados “de proximidad”: Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. Cercanías se plantea como una estrategia interinstitucional de intervenciones ante situaciones de extrema vulnerabilidad social de las familias, a través de diferentes ministerios y entidades públicas. Jóvenes en Red promueve el acceso y ejercicio de los derechos de los jóvenes entre 14 y 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. Finalmente, Uruguay Crece Contigo tiene como objetivo consolidar un sistema protección integral a la primera infancia. Aunque los programas están destinados a diferentes grupos poblacionales, comparten la centralidad de la intersectorialidad y la proximidad como mecanismos clave de su diseño e implementación.

Una reciente evaluación de los programas (Bevilacqua y Ribero, 2019) concluye que la intersectorialidad está nítidamente establecida en la fase de diseño de los programas, pero pierde peso en la fase de implementación. Una de las razones esgrimidas es la falta de recursos, pues los programas basan sus operaciones en lo existente sin movilizar recursos adicionales. Como elemento crítico se destaca que la materialización intersectorial depende del operador/visitador (acompañamiento familiar) que vincula a las personas y familias con la oferta social. Pero el o la operadora se inserta en un contexto que condiciona sus intervenciones por las limitaciones de recursos y las inercias institucionales existentes. De esta manera, la confianza construida entre los receptores de los programas y el o la operadora se tensiona permanentemente por las rigideces institucionales, la falta de recursos y las asimetrías de poder en que se mueve el operador con respecto a las decisiones político-institucionales tomadas a nivel nacional y local. Esta situación resulta en un desplazamiento del análisis hacia aspectos técnicos e instrumentales como principal problema desviando la atención de la dimensión política de la política social que condiciona un enfoque integral en el territorio.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información oficial del país y Bevilacqua y Ribero (2019) “Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya”, Prospectiva, núm. 27, 2019, Enero-Junio, págs. 55-82. Disponible [en línea] <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5742/574262076003/574262076003.pdf>.

Otro ejemplo de una aproximación territorial de la institucionalidad social son los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) del Brasil, que constituyen la puerta de entrada a la asistencia social en el territorio (véase el recuadro V.2).

A través de la **participación** de actores **públicos, privados** y de la **sociedad civil**, el **gobierno local** como institución pública más cercana a la **comunidad** y con una mayor **proximidad** a sus **déficits** y **prioridades**, tiene la **posibilidad** de plantear **soluciones** innovativas respecto de las **diversas realidades**.



**Recuadro V.2****Los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS): la puerta de entrada a la asistencia social en el territorio en el Brasil**

Los CRAS son las unidades que ofrecen el conjunto de los servicios socioasistenciales y realizan la gestión territorial de la protección social básica en el marco del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) del Brasil. Los CRAS organizan y articulan las redes socioasistenciales a través de un local público donde se ofrecen los servicios de asistencia social que están ubicados de manera prioritaria en áreas de mayor vulnerabilidad social. Los equipos de los CRAS pueden coordinarse con las comunidades para elaborar soluciones que permitan enfrentar problemas comunes, como la falta de accesibilidad a los servicios, la violencia en el barrio, el trabajo infantil o la falta de transporte. A través de los CRAS se ofrece el programa de acompañamiento familiar (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, PAIF) y el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFC). Además, en los CRAS las personas pueden ser inscritas en el Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instrumento de recolección de datos e información para identificar a las familias de bajos ingresos con el fin de considerar su inclusión en los programas sociales. Las acciones de asistencia social de los CRAS en el territorio son complementadas a través de los Centros de Referencia Especializada de Asistencia Social (CREAS), que atienden a las familias y personas en situación de riesgo social o cuyos derechos fueron violados, como por ejemplo víctimas de violencia física y sexual, personas en situación de calle, abandono o discriminadas por orientación sexual.

En enero de 2020 existían 8.360 CRAS en el Brasil. Los CRAS eran cofinanciados en su gran mayoría por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), transformado actualmente en Ministerio de la Ciudadanía. Los demás CRAS eran financiados por los municipios y, en menor medida, a través de contribuciones estatales.

De una evaluación del SUAS (Bronzo y Mendes, 2014) se desprenden dos desafíos vinculados a la capacidad institucional de los municipios. Por un lado, cumplir con la cobertura necesaria para atender a todas las personas en situación de vulnerabilidad y, por otro, la insuficiencia de los servicios entregados. En un estudio que recabó información de los usuarios del CRAS, se mencionaron como aspectos positivos la relación entre la familia y el equipo del CRAS, los servicios disponibles para los niños, niñas y adolescentes y que el CRAS se considera una institución social relevante para la comunidad. Como aspectos a mejorar fueron señalados la distancia entre el CRAS y las casas de las familias, la alta rotación de sus profesionales y la precaria infraestructura física (Andrade y Morais, 2017).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de N. Cunill-Grau, F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", en S. Cecchini y otros (eds.) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL N° 136, (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf); A.C. Andrade de Sousa y N.A. de Morais (2017), "Avaliação do Atendimento Recebido no CRAS por Famílias Usuárias", *Psicologia: Ciência e Profissão*, Abr/Jun. 2017 v. 37 n°2, 378-392. Disponible [en línea] <https://www.scielo.br/j/pcp/a/LFVjktkQzDRwtb9wkDMpJYj/?format=pdf&lang=pt>; C. Bronzo y M.C. Mendes (2014), "A Política de Assistência Social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real", Paper preparado para o CLAD. e información oficial del país.

**D. Elementos clave del gobierno de proximidad**

A continuación, se darán ejemplos de elementos clave de política que caracterizan a un "gobierno de proximidad". Primero se presentan mecanismos de participación, luego incentivos financieros a la gestión territorial, la creación de espacios de coordinación y, finalmente, el acompañamiento familiar (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015). Como se verá, algunos de los programas o políticas sirven para ilustrar simultáneamente varias características de un "gobierno de proximidad". Por ejemplo, la creación de espacios de coordinación también puede aportar a la participación y un esquema de acompañamiento familiar puede a su vez favorecer los espacios de coordinación.

## 1. Mecanismos de participación

La participación es un mecanismo central del “gobierno de proximidad” en el cual convergen tanto la comunidad como actores gubernamentales desde el nivel central hasta el gobierno local. Para ello es crítico generar mecanismos de participación que garanticen que los diferentes intereses y sectores de la comunidad, como vecinos y organizaciones de la sociedad civil, estén representados. La importancia de la participación no sólo radica en la posibilidad de profundizar la democracia y dotar de mayor legitimidad a las políticas sociales, sino también en que mejora la política pública al permitir un diseño e implementación más acorde a las realidades locales. Esto no desconoce los desafíos que enfrenta la participación, como son: la falta de institucionalidad jurídica que asegure espacios y formas de participación; la necesidad de garantizar el acceso a la información pública; la legitimidad de la representación de las organizaciones participantes; la falta de reconocimiento de la pluralidad de actores sociales y la diversidad de intereses; y el cumplimiento efectivo por parte del Estado y los gestores públicos de los compromisos asumidos y su consecuente rendición de cuentas.

La participación a nivel local puede darse en diversos ámbitos (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015):

- Desarrollo, discusión y aprobación de planes de desarrollo local.
- Desarrollo, discusión y aprobación de presupuestos locales.
- Implementación, diseño y monitoreo de programas locales de cualquier sector: salud, educación, productivo, etario (infancia, juventud o adulto mayor), social, cultural, vialidad e infraestructura, telecomunicaciones, seguridad ciudadana y medioambiente.
- Desarrollo, discusión y aprobación del plan regulador/director/ordenamiento territorial local.

Desde un enfoque de derechos, la ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores centrales en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen es clave tanto para el éxito de las políticas como para la legitimidad del proceso. Una mayor participación se puede traducir incluso en una cogestión de los programas sociales entre la comunidad local y el gobierno. Esto ayuda a que los diferentes actores en el territorio se apropien de los procesos de desarrollo que los afectan (véase el recuadro V.3). Además, desde un punto de vista del gobierno central, es muy difícil mantener programas muy estructurados y eficientes en comunidades pequeñas y muchas veces de difícil acceso.

### Recuadro V.3

#### Cogestión en el territorio: el ejemplo de Cuna Más en el Perú

Cuna Más es un programa que promueve el desarrollo de la primera infancia. Fue establecido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú en el año 2012. Se creó a partir de la experiencia del programa *Wawa Wasí*, establecido en 1993 como un modelo de atención a menores de 3 años, a través de hogares educativos comunitarios a cargo del Ministerio de Educación y con otra versión de hogares comunitarios a cargo del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), ambos con aporte técnico y financiero de UNICEF. Su sello fue la cogestión entre el Estado y la comunidad. La creación de Cuna Más busca escalar el programa *Wawa Wasí* atendiendo a la población infantil aún no cubierta y mejorando sus resultados cognitivos. Tiene como objetivo apoyar el desarrollo de menores de 3 años en situación de pobreza y respaldar las prácticas de crianza. Opera a nivel central, regional y local. En las áreas rurales opera a través de acompañamientos familiares. En diciembre del 2016, el sistema de acompañamiento familiar alcanzó a 85.000 familias, lo cual equivale aproximadamente a un 32% de la población meta en las áreas rurales. Ese año, el programa alcanzó a operar en 580 de los 713 distritos elegibles. En 2019, el programa atendía a 108.128 familias a través del servicio de Acompañamiento a Familias y tenía una cobertura en 908 distritos del país.



Cuna Más funciona basado en un modelo de cogestión entre el gobierno y las comunidades en el ámbito local que busca facilitar que la toma de decisiones, el seguimiento y las operaciones generales del programa se realicen de forma participativa. En los distritos donde se implementa el programa, la comunidad o varias comunidades forman comités de gestión que firman acuerdos de cooperación con el gobierno. Los comités de gestión tienden a estar compuestos por tres a cinco representantes que suelen provenir de las autoridades locales o personas respetadas por la comunidad. Los miembros del comité son elegidos por un período de dos años y realizan el seguimiento a las operaciones locales del programa. Entre las tareas y responsabilidades mayores del comité destacan: la administración de los recursos financieros; mantener informada a la comunidad; invitar a las familias a participar en el programa; designar en conjunto con la comunidad a las facilitadoras que ejercerán el rol de acompañamiento familiar semanal; seguir los indicadores del desarrollo infantil temprano de las familias participantes en el programa y sensibilizar a la comunidad sobre el desarrollo infantil temprano en coordinación con otros actores territoriales.

En cuanto a desafíos, a nivel local se ha reconocido que el programa asigna roles u responsabilidades poco claras y que a veces se superponen, lo cual puede generar problemas a los actores comunales involucrados. Además, las exigencias para los miembros del consejo de gestión se han reconocido como excesivas dado su carácter voluntario de los actores comunales y pone en duda la retención de los actores y sostenibilidad del programa.

Actualmente, con el fin de seguir contribuyendo al desarrollo infantil temprano de las niñas y niños en situación de vulnerabilidad y mitigar el impacto negativo generado por la pandemia del COVID-19, el programa Cuna Más tiene contemplado implementar una intervención temporal para la primera infancia en 690 distritos rurales de 18 regiones del país. De esta forma, se proyecta el acompañamiento y seguimiento a las familias de 76.747 niñas y niños menores de 12 meses de edad para garantizar su acceso al documento nacional de identificación (DNI), el Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED), las vacunas correspondientes a su edad y la suplementación de hierro, así como al dosaje de hemoglobina, que forman parte del Paquete Integrado de Servicios Priorizados para la primera infancia.

**Fuente:** Elaboración propia basado en Josephson, K., G. Guerrero y C. Coddington (2017). *Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en Perú*. Washington, D.C.: Results for Development; Gobierno del Perú (2019), "Los programas sociales también son de los gobiernos regionales y locales, indicó la ministra Paola Bustamante", Nota de Prensa, Lima, 15 de marzo de 2019. Disponible [en línea] <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/26585-los-programas-sociales-tambien-son-de-los-gobiernos-regionales-y-locales-indico-la-ministra-paola-bustamante>; Gobierno del Perú (2020), "Decreto de Urgencia N° 095 -2020", El Peruano/ Martes 11 de agosto de 2020. Disponible [en línea] <http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/gaceta/admin/elperuano/1182020/11-08-2020.pdf>; Programa Nacional Cuna Más. Disponible [en línea] <https://www.gob.pe/cunamas>.

Otro ejemplo son los presupuestos participativos. Estos consisten fundamentalmente en la participación de la comunidad en la priorización presupuestaria pública. Sus expresiones más exitosas se han dado a nivel municipal. La proliferación de presupuestos participativos a nivel municipal se inició en 1989 con la experiencia de Porto Alegre en el Brasil (véase el recuadro V.4). La experiencia pionera de Porto Alegre se ha destacado, entre otras, por la priorización y focalización de los recursos en los barrios más pobres (Navarro, 2005). De ahí se han repetido iniciativas similares en todo el mundo y en muchos lugares de América Latina, incluyendo localidades en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, el Perú y el Uruguay. También existen iniciativas de presupuesto participativo promovido desde el nivel central en Guatemala, Nicaragua y el Perú.

De acuerdo con la literatura que ha investigado los presupuestos participativos, las instancias que logran captar una mayor participación de los ciudadanos aluden a la priorización de propuestas a través del voto universal y secreto. Sin embargo, subsisten desafíos para lograr incluir la participación de los jóvenes, las mujeres y otros grupos excluidos socialmente. En algunos casos, como en el Perú, se ha destacado la necesidad de facilitar la participación de las personas más pobres en los procesos participativos y mejorar la capacidad de los cuadros técnicos de las municipalidades a cargo del proceso (Jaramillo y Alcázar, 2013)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Las localidades en que se han implementado presupuesto participativo han producido también, en ocasiones, manuales. Algunos ejemplos son: Instructivo Presupuestos Participativos (Colombia): [http://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Instructivo\\_Presupuestos\\_Participativos\\_min\\_interior\\_2017.pdf](http://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Instructivo_Presupuestos_Participativos_min_interior_2017.pdf); Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados (Perú): [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/presu\\_partic/guia\\_prodes\\_presupuesto\\_participativo\\_VF\\_DIC2010.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf); Manual de Presupuesto Participativo (Rosario, Argentina): [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca\\_pp/manual\\_presupuesto\\_participativo.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/manual_presupuesto_participativo.pdf); Manual Operativo para la Implementación de Presupuestos Participativos: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04623.pdf>.

<sup>8</sup> Otros ejemplos de participación a nivel local se logran a través de los gobiernos abiertos y las veedurías ciudadanas. Para ver mayores detalles, véase al respecto el capítulo XIII de la Caja de Herramientas "Promoviendo igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe". Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.

## Recuadro V.4

### Participación social y administración compartida de los recursos públicos en la ciudad de Porto Alegre

En 1989 se inició la experiencia pionera del presupuesto participativo de Porto Alegre en el Brasil. Dicha experiencia constituye la principal referencia en el mundo. En la consolidación del presupuesto participativo como política pública transformadora en Porto Alegre incidieron, entre otros elementos clave: i) el compromiso político del gobierno municipal; ii) la demanda de mayor participación por la ciudadanía y distintos movimientos sociales; iii) la reforma de la Constitución Federal, promulgada en 1988 y que dio una nueva fuerza descentralizadora en el país y, iv) comparativamente, mejores condiciones de vida que en el resto del país, lo cual habría favorecido el énfasis redistributivo y social.

Se considera que el presupuesto participativo cumplió con el objetivo inicial de acercar a los ciudadanos y sus demandas al gobierno local. Aunque los resultados positivos son numerosos, se puede destacar en líneas generales una mayor racionalidad administrativa, eficiencia en el uso de los recursos financieros y justicia social con respecto a la asignación de los fondos públicos. Estos resultados generales se cimentaron sobre, al menos, tres resultados más específicos, como son: i) una mayor transparencia, reflejada en una reducción sustancial de los comportamientos corruptos e irregularidades administrativas; ii) la reducción del clientelismo en las relaciones políticas y, iii) la redistribución de recursos. A través de los años las áreas seleccionadas reiteradamente por la población como prioridad de inversión fueron pavimentación de calles, saneamiento básico, regulación de la propiedad agrícola y acceso a terrenos urbanos.

Otro elemento a destacar ha sido la institucionalización de una estructura y proceso político que facilita las relaciones entre el Estado y la sociedad. Dicha institucionalización se ha sustentado en un modelo de participación más justo y democrático que a su vez ha favorecido una redistribución de los recursos públicos en favor de los más pobres. Un elemento central para destacar en dicho proceso es la instauración de las "plenarias temáticas". Estas lograron que los debates no se redujeran sólo a temáticas barriales, sino abarcaran aquellas atinentes a toda la ciudad. Con esto se logró decidir sobre inversiones para la ciudad entera y atraer a sectores de la población antes desinteresados.

Entre las críticas se puede destacar una participación segmentada en detrimento de los grupos más vulnerables. Sin embargo, aun así, se considera que el presupuesto participativo ha sido una herramienta comparativamente exitosa para movilizar a los ciudadanos de entornos socioeconómicos desfavorecidos.

Desde mediados de los años noventa, la participación social y gestión compartida de los recursos públicos de la ciudad de Porto Alegre ha recibido un creciente reconocimiento internacional. Un hito fue la distinción al presupuesto participativo de Porto Alegre entre las mejores prácticas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en 1996. UN-HABITAT (2004) identifica tres fases en el escalamiento de la experiencia de Porto Alegre: i) entre 1989 y 1997 se caracterizó por experiencias en pocas ciudades; ii) entre 1997 y 2000 se masificó en el Brasil y la herramienta de presupuesto participativo fue adoptada en más de 130 municipios y iii) a partir de 2000 se ha ampliado fuera del Brasil y se ha diversificado. Hoy en día hay más de 3000 experiencias de presupuestos participativos a nivel mundial y en el año 2019 se experimentó con el primer presupuesto participativo enfocado en el medioambiente en General Escobedo, México.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de N. Zander (2005), "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", en Arriagada, I. (ed.) *Aprender de la experiencia El capital social en la superación de la pobreza*. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y); UN-HABITAT (2004), "¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo: 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales", Colección de Recursos sobre Gobernanza Urbana. Disponible [en línea] <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Espanol.pdf>. Participatory Habitat Initiative Launch de UN-HABITAT. Disponible [en línea] <https://pb.unhabitat.org/#>.

## 2. Incentivos financieros a los gobiernos locales

En la medida que sea un medio coherente para cumplir con los objetivos estratégicos de la política social, los incentivos financieros asociados al cumplimiento de metas pueden contribuir a una mejor implementación territorial de un programa social. El Brasil, a través del programa de transferencias condicionadas Bolsa Familia y del Cadastro Único (CadÚnico)<sup>9</sup>, ofrece un ejemplo de cómo desde el gobierno central se ha intentado crear incentivos para empoderar a los gobiernos locales y ampliar los espacios de participación en la gestión territorial.

El Índice de Gestión Descentralizada (IGD) es una herramienta estratégica para apoyar y estimular a los municipios en la mejora de la gestión del programa Bolsa Familia y del CadÚnico. A través del IGD, el gobierno federal traspasa recursos financieros a los municipios. El componente principal del IGD representa una unificación

<sup>9</sup> El CadÚnico es el instrumento utilizado para identificar y caracterizar a las familias de bajos ingresos, por ejemplo, a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza en el municipio. Además de los ingresos, reúne información acerca de la escolaridad, la situación laboral y las características de la vivienda, entre otros ámbitos. Para mayor información, véase [en línea] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>.

de indicadores operacionales a nivel del municipio vinculado a la cobertura y actualización del CadÚnico, y el cumplimiento de las condicionalidades de educación y salud del programa Bolsa Familia. El IGD se transforma así en un indicador de gestión municipal: un número cercano al valor máximo del indicador está vinculado a incentivos de aumento de recursos financieros. De esta forma, el IGD estimula el trabajo coordinado entre los municipios y el gobierno central a través de una mayor intersectorialidad en el terreno (Resende de Araújo y otros, 2015).

### 3. Creación de espacios para la coordinación local

La creación de espacios, tanto físicos como institucionales, que facilitan la activación y articulación de los distintos sectores en el territorio para atender los problemas sociales que enfrenta la población es otro elemento clave del “gobierno de proximidad”. Un ejemplo que ya se presentó en el recuadro V.2 son los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) en el Brasil, que representan la puerta de entrada a la asistencia social en el territorio. Otro ejemplo son los Centros Integradores Comunitarios (CIC) en la Argentina, que fueron construidos por los trabajadores y trabajadoras cooperativistas en las comunidades de mayor vulnerabilidad y tras pasados a partir del 2004 por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (véase el recuadro V.5).

#### Recuadro V.5

#### Los Centros Integradores Comunitarios (CIC) en la Argentina

Los Centros Integradores Comunitarios (CIC) en la Argentina son edificios de uso comunitario y facilitan la participación social y la integración de políticas de atención primaria de la salud y desarrollo social. En el año 2020, se contabilizaban al menos 847 CIC en todo el territorio. Con el objetivo de reducir las desigualdades sociales en los barrios vulnerables, la Subsecretaría de Desarrollo Humano del MDS y su Dirección de Articulación de Centros Integradores Comunitarios apoya a los CIC para mejorar la ejecución de la política social. En los CIC se articulan las políticas de los diferentes niveles de gobierno con la comunidad y distintas organizaciones de la sociedad civil.

El gobierno nacional puede estar presente en los CIC a través de varios ministerios adicionales al MDS, como son el Ministerio de Salud o el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asimismo, los gobiernos provinciales tienden a participar a través de organismos específicos de salud y desarrollo social y las áreas técnicas de vivienda. Clave en la articulación son las Mesas de Gestión Local constituidas por diversos actores de la comunidad incluyendo a personal del CIC, representantes municipales, comunales, asociaciones vecinales, y cooperativas de trabajo, entre otros.

Los CIC, en general, cuentan con un coordinador que proviene del Municipio, y que debe acordar con la Mesa el uso del área social del CIC. Desde la Mesa de Gestión Local se impulsan y desarrollan de manera conjunta acciones que incluyen: la coordinación de políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud; atención y acompañamiento a los sectores más vulnerables; integración de instituciones y organizaciones comunitarias y la promoción de actividades culturales, recreativas y de educación popular. La Mesa de Gestión Local participa en los procesos de toma de decisiones para identificar y priorizar las necesidades de la comunidad, proponer estrategias de acción para abordar las necesidades sociales de forma integral y consolidar espacios para la implementación de estas estrategias de acción.

El grado efectivo de participación de la comunidad y la capacidad de incidir en las decisiones finales de la política social a través de los CIC varía en cada territorio y queda circunscrito a los niveles centrales. Al respecto, como nota de precaución adicional habría que agregar que, aunque el diseño de los CIC está muy bien definido, hace falta contar con mayores evaluaciones para discutir su funcionamiento en la práctica.

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de L. Del Prado (2017), “Las mesas de gestión de los Centros Integradores Comunitarios: ¿participación de la comunidad y democratización de las políticas sociales?”, *De Prácticas y discursos*, Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales, Año 6, Número 7, 2017 (enero-julio). Disponible [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6482112.pdf>; Información oficial del Gobierno de la Argentina disponible en [línea] <https://www.argentina.gob.ar/buscar/Centros%20Integradores%20Comunitarios%20>.

Un ejemplo diferente, al no centrarse en un espacio físico de coordinación, es el Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas en Colombia (véase el recuadro V6).

### Recuadro V.6

#### Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas en Colombia

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas aspira a fortalecer los saberes alimentarios en los establecimientos educativos desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, priorizar el uso de productos cultivados y preparados en el territorio y contribuir a la autonomía de las instancias de gobernanza propias de los pueblos indígenas.

Los contenidos específicos del programa, en términos de los lineamientos técnicos y administrativos, así como los estándares exigidos, por ejemplo, han ido variando a través de los años. La última resolución que determina los lineamientos del PAE para los Pueblos Indígenas es de 2018.

El PAE cuenta con varios instrumentos que contribuyen a la creación de espacios para la coordinación local. En aquellos establecimientos educativos que se encuentren en territorio indígena o que atienden población mayoritariamente indígena, el PAE es contratado con las autoridades tradicionales y organizaciones indígenas para ser ejecutado y debe contar con un Plan Alimentario Indígena Propio (PAIP), cuyo menú debe ser aprobado por las autoridades indígenas de acuerdo con las estructuras de gobierno de cada pueblo.

La implementación del PAE debe realizarse bajo la modalidad de “Olla Comunitaria”, que establece que la preparación de los alimentos se realice para todos los estudiantes del establecimiento educativo y permita la confluencia de diferentes fuentes de aportes.

A su vez se definen “Dinamizadores PAE” que son todas las personas que actúan en el proceso de implementación y desarrollo del PAE en los establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena de acuerdo con las estructuras establecidas por cada pueblo indígena. Los Dinamizadores PAE se dividen a su vez en tres componentes. Los “Dinamizadores político-organizativos” que son los integrantes de los equipos político-organizativo del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP)<sup>10</sup>. Los “Dinamizadores pedagógicos” integrados por los equipos pedagógicos del SEIP, entre los que se encuentran sabedores y sabedoras - autoridades portadoras de conocimientos milenarios de las comunidades indígenas-, coordinadores pedagógicos, maestros comunitarios, investigadores propios, familias y estudiantes. Y, por último, los “Dinamizadores administrativos” integrados por el equipo administrativo del SEIP, que incluye a los directivos docentes, coordinadores administrativos, personal de gestión administrativa y los auxiliares de alimentos.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2018), “Resolución No 018858”, 11 de diciembre 2018. Disponible [en línea] [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379856\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379856_pdf.pdf).  
Ministerio de Educación Nacional de Colombia (s/f), “Programa de Alimentación Escolar (PAE) - Destacados”. Disponible [en línea] [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55307.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55307.html?_noredirect=1).

## 4. El acompañamiento familiar como estrategia de proximidad<sup>11</sup>

El acompañamiento familiar (AF) es uno de los ejemplos de política social más representativos de un “gobierno de proximidad”. El AF se refiere a las personas, profesionales o no profesionales y pagadas o no pagadas, que acompañan a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad en el marco de un programa de protección

<sup>10</sup> El Sistema Educativo Indígena Propio es un proceso de institucionalización de un sistema de educación propio de las poblaciones indígenas que aún no ha finalizado.

<sup>11</sup> Este capítulo se basa en el análisis de ocho programas de acompañamiento familiar en el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Panamá, el Perú y el Uruguay.

social. En la región existe gran variedad de términos utilizados para referirse a las personas que realizan las visitas en calidad de AF. Algunos de los nombres utilizados son: cogestores sociales (Colombia y Costa Rica); técnicos de acompañamiento (Ecuador); promotores sociales (Panamá) y facilitadores (Perú). En otros países el acompañamiento familiar sirve de concepto aglutinador para incluir diversos tipos de acercamiento a las familias. Este es el caso de Chile donde el acompañamiento familiar agrupa apoyos integrales, gestores sociocomunitarios y equipos profesionales multidisciplinares como trabajadores sociales, psicólogos y profesores, dependiendo de cuál de los programas de acompañamiento se trate. En el Uruguay, el AF está definido por los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAFA), a través de los cuales se implementa un trabajo de proximidad con grupos familiares.

### Recuadro V.7

Algunos términos utilizados para referirse a las personas que realizan el acompañamiento familiar



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

De manera muy general, se puede afirmar que el AF intermedia la oferta de los servicios sociales del Estado con la demanda de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. La inclusión del AF como elemento crítico de la protección social responde a la búsqueda de una mayor efectividad en su implementación, sobre la base de un mayor conocimiento de la realidad local. El AF se constituye así en un enlace entre el dispositivo institucional, donde se organizan y diseñan las políticas, y las familias identificadas receptoras de programas sociales y puede, por lo tanto, tener un rol clave en la articulación de las políticas sociales en el territorio.

El AF tiene el potencial de mejorar las intervenciones sociales, en tanto que su proximidad mejora la identificación de los problemas, permite diagnosticar de mejor manera las demandas y puede retroalimentar a la política con respuestas específicas. Permite asimismo evaluar la operatividad de la política social en distintas fases de la aplicación. El AF puede ser entonces clave para materializar la articulación institucional e intersectorial y para determinar la integralidad de la intervención de la política social en el territorio. Sin embargo, para cumplir con su potencial debe contar con los recursos y capacidades que respalden su accionar.

Desde una mirada integral se pueden identificar tres características del AF como herramienta de política social. Primero, el AF expresa la política social del Estado operacionalizada en el terreno. Segundo, el AF es para los receptores el rostro humano concreto de la política pública, la visibilización de los programas sociales, transformándose así en el enlace por excelencia entre las familias que viven en condiciones de pobreza

extrema, pobreza y vulnerabilidad y las instituciones del Estado. Por último, el AF es en sí mismo un elemento de la política social que se va constituyendo a través de un proceso de interacción, comunicación y generación de confianza que se establece en el acompañamiento.

Uno de los elementos más determinantes en la caracterización institucional del AF es el programa en que se inserta. Al respecto, se pueden identificar al menos tres modelos que describen cómo el AF se articula y ubica dentro de los programas de protección social (véase el diagrama V.4)<sup>12</sup>.

#### Diagrama V.4

Modelos de acompañamiento familiar según relación con los programas de protección social



Fuente: Elaboración propia.

En el primer modelo, el AF es el componente principal de un programa de protección social. Un ejemplo es la estrategia interinstitucional Cercanías en el Uruguay, que basa el trabajo de proximidad y la restitución de derechos para los grupos familiares en vulneración, así como la articulación con los otros actores interinstitucionales locales, en los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF)<sup>13</sup>. Estos son gestionados por

<sup>12</sup> No todos los programas de AF se ubican nítidamente en uno de los tres modelos.

<sup>13</sup> Para mayor información sobre los ETAF, véase [en línea] <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,210,O,S,O>.

organizaciones de la sociedad civil y deben estar integrados por técnicos en trabajo social, psicología, educación social y otras disciplinas sociales y humanas, que trabajan con las familias participantes. En este caso, el AF materializa nítidamente los esfuerzos por superar la fragmentación de la política social y, junto con el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF) del Brasil, es un caso en el cual el AF se transforma en una suerte de habilitador de derechos al permitir que las personas vulneradas ejerzan la garantía de derechos y accedan a servicios y bienes sociales fundamentales.

En un segundo modelo, el AF opera como un componente en paralelo a otros componentes de un programa de protección social. Al respecto, cabe destacar, por ejemplo, el AF en el subsistema Seguridades y Oportunidades de Chile, que es parte del sistema de protección social del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia de Chile. Seguridades y Oportunidades brinda apoyo a las personas y hogares más vulnerables a través de tres componentes: i) programas de acompañamiento; ii) prestaciones sociales (bonos y transferencias monetarias) y, iii) acceso a servicios sociales del Estado. Los programas de acompañamiento son: i) Programa Familia, que consiste en un acompañamiento familiar psicosocial y sociolaboral destinado a familias en extrema pobreza y situación de vulnerabilidad; ii) Programa Vínculos, donde las personas mayores de 65 años de edad, que vivan solas o con una persona y que están en situación de pobreza, son acompañadas por un monitor comunitario en las áreas psicosocial y socio-ocupacional; iii) Programa Abriendo Caminos para niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con un adulto significativo que se encuentre privado de libertad, sumando como beneficiarios también a sus cuidadores donde cada familia es acompañada por un equipo profesional, de trabajadores sociales, psicólogos y profesores, entre otros, y iv) Programa Calle para adultos en situación de calle, que consiste en el acompañamiento de un equipo profesional multidisciplinario que implementan acciones en las áreas psicosocial y sociolaboral<sup>14</sup>.

Finalmente, en el tercer modelo, el AF es secundario respecto a los componentes principales de un programa de protección social. Por ejemplo, en varios programas de transferencias condicionadas (PTC), el AF tiene como objetivo fundamental verificar las corresponsabilidades asumidas por las familias para recibir las transferencias. Este es el caso, por ejemplo, en el PTC de Panamá, la Red de Oportunidades<sup>15</sup>.

Otra característica importante dice relación con la experiencia, capacidades y/o requisitos académicos que debe tener el AF. Este aspecto está delimitado por los objetivos que tiene el programa de protección social, los recursos disponibles y el rol que cumple el AF en él. El perfil del AF es fundamental, pues incide directamente en la calidad y tipo del servicio social entregado por el AF. Cabe distinguir dos grandes categorías, por un lado, profesionales y por otro para-profesionales. Los AF profesionales son definidos por sus estudios, por ejemplo, son trabajadores sociales, médicos, enfermeros, profesores, psicólogos y abogados. A su vez los para-profesionales son una categoría más difusa y tienden a ser caracterizados por su identidad expresada en términos de pertenencia a la comunidad y el idioma, su experiencia en trabajos comunitarios, la existencia o no de un salario y el tipo de formación. Es decir, incluyen, también a trabajadores y trabajadoras voluntarios.

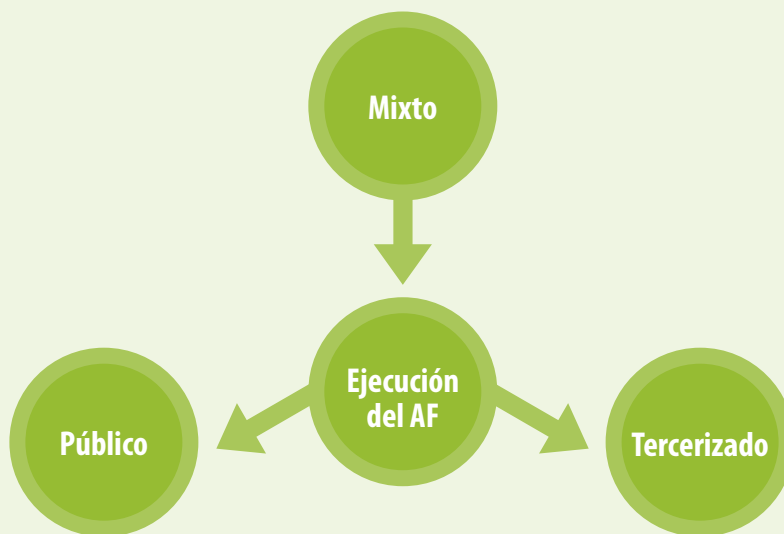
En el caso de los cogestores de la Red de Oportunidades de Panamá, su perfil es definido por su nivel educacional y la experiencia en trabajo de campo y/o trabajo comunitario. Los requisitos educacionales son mayores para los cogestores en áreas urbanas y menores en áreas rurales indígenas. Una vez seleccionados, los cogestores reciben una capacitación de inducción sobre los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), los procesos de los programas y las metodologías para la recolección de información. En el caso de los ETAF del Uruguay, los equipos deben contar con formación y experiencia en trabajo social y comunitario. Además, es requisito mínimo acreditar estudios avanzados en las ciencias sociales, educación o salud; al menos dos integrantes de los ETAF deben poseer el título de grado en psicología o trabajo social. Un tercer caso muy distinto es el del Perú y el programa Cuna Más. Para los distritos comunales Cuna Más cuenta con un Servicio de Acompañamiento Familiar (SAF) que consta de visitas semanales y sesiones grupales. Las visitas semanales son realizadas por facilitadores “voluntarios” (reciben un estipendio mensual), que tienden a ser mujeres y son elegidos en conjunto con las comunidades locales. Las sesiones grupales son realizadas por los acompañantes técnicos (AT) con apoyo de los facilitadores. Además de ser mayoritariamente mujeres, los facilitadores se caracterizan por haber completado al menos la educación primaria, hablar la lengua local y tener algún grado de experiencia con niños y niñas y/o trabajo en familias (Josephson, Guerrero y Coddington, 2017).

<sup>14</sup> Para mayor información, véase [en línea] <http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/>.

<sup>15</sup> Para mayor información, véase [en línea] <https://www.mides.gob.pa/programas/red-de-opportunidades/>.

### Diagrama V.5

#### Modalidades de ejecución del acompañamiento familiar



Fuente: Elaboración propia.

Un elemento adicional clave dice relación con la entidad ejecutora del AF. Se pueden identificar al menos tres modalidades de ejecución (véase diagrama V.5): pública, tercerizada (empresa privada, ONG, comunidad) y mixta. De los casos analizados, el programa del Brasil Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF) representa la modalidad pública por excelencia. En este caso, y explícitamente, no se permite la tercerización del servicio de acompañamiento PAIF, el que debe ser ejecutado desde la municipalidad por funcionarios públicos seleccionados por concurso público. La finalidad es resaltar la importancia del carácter público de la prestación de los servicios socioasistenciales<sup>16</sup>. Una forma diferente es la que propone Costa Rica a través del Puente al Desarrollo. En este caso, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución encargada del programa, creó la plaza de trabajo llamado “persona cogestora social”, para poder reclutar y contratar suficientes cogestores que den cumplimiento al programa.

La tercerización del AF se da en condiciones muy diversas. En términos de la participación de la comunidad, destaca la experiencia del programa Cuna Más del Perú, donde las facilitadoras que realizan las visitas semanales son elegidas por la comunidad. En el Uruguay, los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) están compuestos por organizaciones de la sociedad civil (OSC) o Cooperativas de Trabajo que son seleccionadas a través de licitaciones públicas. Otra versión es la que se ofrece a través de la Red Unidos de Colombia, donde los cogestores son contratados por el Operador Social, persona o empresa, contratada a su vez por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE o quien ejerza su rol). En el caso de Seguridades y Oportunidades de Chile, el Programa Abriendo Caminos y el Programa Calle presentan un modelo de gestión mixto donde el programa es ejecutado por municipalidades y organizaciones privadas sin fines de lucro que tienen experiencia en estos temas.

Por último, un aspecto clave a examinar es la institucionalidad del AF. Existen al menos dos formas en que el AF llega a las familias y comunidades. Una primera inserta la ejecución del AF en la gestión del gobierno local o municipal. Este es el caso del Brasil, con el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), y Chile, con

<sup>16</sup> Para mayor información, véase [en línea] <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>.



Seguridades y Oportunidades (véase el cuadro V.1). Una segunda forma tiende a ubicar al AF en el gobierno central, vinculado con las entidades encargadas de la política social y/o del programa de protección social específico. En esta segunda figura organizacional, el AF llega a los territorios a través de la estructura institucional que tiene el organismo central en el territorio y mediante sus articulaciones con instituciones aliadas preexistentes. La vinculación con el gobierno local no es un requisito y puede ser de manera más tangencial. Ejemplos de este segundo caso son Costa Rica, con Puente al Desarrollo el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador.

### Cuadro V.1 Institucionalidad del acompañamiento familiar

País y programa	Institucionalidad
Brasil - Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF)	El acompañamiento familiar es realizado por profesionales del PAIF y es ejecutado desde el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS), que articula la red de protección social básica e intersectorial en el territorio. El CRAS es responsable de la oferta del servicio del PAIF, mientras que la ejecución del servicio del PAIF debe ser de la gestión municipal. Así, la materialización de la articulación de la asistencia social está a cargo del órgano gestor municipal y el PAIF integra el nivel de protección social básica del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).
Chile –Seguridades y Oportunidades	Seguridades y Oportunidades es un subsistema que forma parte del Sistema de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. Considera cuatro programas de acompañamiento. Cada uno es ejecutado por la municipalidad a través de las Unidades de Intervención Familiar, que están conformadas por Apoyos Integrales, Gestores Sociocomunitarios y las jefaturas de dichas unidades, y el apoyo y coordinación de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social en coordinación con otra agencia especializada que puede ser pública como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Servicio Nacional del Adulto Mayor o fundaciones y corporaciones sin fines lucro como en el Programa Abriendo Camino y Calle.
Colombia - Estrategia de Superación de Pobreza Extrema – UNIDOS	El cogestor social está localizado a nivel central en la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario (DAFYC), organismo del Departamento de Prosperidad Social, responsable de la implementación de la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema - UNIDOS en todo el territorio nacional y de ejecutar los mecanismos de articulación de la oferta social del Estado en el territorio. La DAFyC realiza y coordina la implementación del esquema de acompañamiento familiar y comunitario, de los cogestores sociales (CGS) en las dimensiones logísticas y temáticas, a nivel nacional, departamental y municipal. Se coordina con la Oficina de Gestión Regional y bajo los lineamientos de la Dirección de Gestión y Articulación de Oferta Social. El cogestor social es el integrante del Equipo Territorial Operativo que tiene contacto directo y permanente con los hogares y comunidades en el marco de la Estrategia.
Costa Rica – Puente al Desarrollo	El equipo de cogestores está ubicado en la Unidad Ejecutora de Puente al Desarrollo, física y organizacionalmente alojada en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). El Equipo de Cogestores lo constituyen funcionarias y funcionarios del IMAS. La inserción en el territorio se realiza a través de la estructura institucional, nacional y local propias de Puente al Desarrollo. Esta estructura está conformada por instituciones y mecanismos de articulación ya existentes, por ejemplo: Consejos Cantonales de Coordinación Institucional, los Consejos Regionales de Desarrollo Rural del INDER y los Consejos de Distrito y las Redes interinstitucionales, entre otros.
Ecuador - Bono de Desarrollo Humano	El Servicio de Acompañamiento Familiar se implementa a través de la Dirección de Acompañamiento Familiar del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Se articula con la Dirección de Corresponsabilidad, que sigue el cumplimiento de las condicionalidades en las transferencias monetarias y está a cargo de la coordinación intersectorial de los servicios sociales. Los equipos de zonas y distritos definen la planificación territorial del servicio de acompañamiento familiar y determinan las visitas geográficas de los técnicos de acompañamiento.

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de información oficial de los países y Jara y Sorio (2013).

En resumen, a partir de la experiencia regional se puede afirmar que el AF, en calidad de enlace entre las familias vulnerables y la oferta social institucional a nivel local, determina el grado de integralidad de la protección social y puede cumplir un rol clave en la articulación institucional e intersectorial a nivel territorial.

Al respecto, en el cuadro V.2 se sintetizan las alternativas de diseño institucional del AF, que consideran cuatro grandes dimensiones: i) el rol del AF, ii) los objetivos del programa en que está inserto, iii) las metodologías de intervención y iv) su rol institucional. Estas dimensiones están a su vez interrelacionadas, condicionando y posibilitando la labor del AF. Se establece así un fuerte grado de interdependencia, por lo que cambios en cualquiera de estas dimensiones causará variaciones en las otras y demandará modificaciones necesarias para mantener una política articulada e integrada<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En la práctica, las experiencias de AF pueden ser muy variadas y difíciles de clasificar uniformemente.

## Cuadro V.2

### Alternativas de diseño institucional del acompañamiento familiar

Dimensiones	Preguntas orientadoras	Posibles respuestas
Rol del AF	¿Qué rol cumple el AF?	Varía desde un rol como intermediario entre oferta y demanda que diagnostica y deriva, hasta la provisión de servicios de distinto tipo (psicosocial, laboral, legal y otros).
Población objetivo	¿Cuál es la población objetivo?	Población cuyas condiciones de vida se buscan mejorar. Por ejemplo: familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, infancia, adultos mayores, ciclo de vida o grupos de poblaciones específicas.
	¿Cuáles son los criterios de selección y elegibilidad?	Dirigidos, en general, a hogares pobres o extremadamente pobres con criterios de focalización geográfica y por hogares.
Objetivos del programa en que está inserto el AF	¿En qué ámbito incide?	Salud materno infantil, educación inicial, apoyo social, ingresos, trabajo, habitabilidad, dinámica familiar y otros.
	¿Cuál es el resultado esperado?	Salida de la pobreza, formación de competencias, atenuar comportamiento de riesgo.
Metodología de intervención	¿Cuál es la experiencia, capacidad y requisito académico del AF?	Profesionales, técnicos, facilitadores, trabajadores de la comunidad que pueden ser voluntarios o pagados.
	¿Qué apoyo entregan?	Psicológico, legal, laboral, educativo, vivienda y otros.
	¿Qué tipo de relación establecen con las familias visitadas?	Desde la entrega de información al establecimiento de un acompañamiento integral cuyo objetivo es que las familias mejoren su bienestar en diversas dimensiones tales como: trabajo, ingresos, educación, salud, vivienda y entorno.
	¿Cuál es la frecuencia de las visitas?	La periodicidad y número de visitas tiende a variar entre países e incluso dentro de los programas. En Cuna Más del Perú debiese ser una vez a la semana; en los ETAF del Uruguay se tiende a definir las visitas por horas semanales destinadas al trabajo directo con las familias y con las redes locales o los servicios públicos donde se requieran realizar gestiones.
	¿Cómo se establece el acompañamiento?	Por etapa en el ciclo de vida; por condiciones específicas de vulnerabilidad (vida en calle, trabajo infantil u otros) y por condiciones de salida.
Vínculo institucional	¿Desde qué tipo de organización opera?	Gobierno local o central, ONG, fundaciones.
	¿Cómo se articula y dónde se ubica en relación con el programa?	Como elemento de un programa mayor, como un programa especializado o como complemento de otros programas.
	¿Cuál es el grado de autonomía y formalidad?	Depende de otros proveedores de servicios y recursos, y cuál es el grado de formalidad para vincularse con otras instituciones.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países y Jara y Sorio (2013).

## E. Recomendaciones para avanzar hacia gobiernos de proximidad

A partir de las diversas experiencias regionales observadas, a continuación, se presentan recomendaciones sobre distintos mecanismos, acciones y elementos identificados como relevantes para avanzar hacia gobiernos de proximidad. Para poder construir gobiernos de proximidad que sean eficientes y flexibles ante las necesidades de las demandas territoriales se deben considerar aspectos tanto políticos como operacionales propios del contexto y necesidades particulares de cada país y territorio. En particular, se plantean desafíos que incluyen y están asociados con: i) la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para la articulación intersectorial a nivel local y para la consideración y participación de la población local en la priorización y formulación de las políticas; ii) que los programas tengan la flexibilidad necesaria para ser pertinentes a las diferencias sociales, económicas y ambientales de la población en el territorio; iii) la percepción y valoración de los conflictos sociales y territoriales; iv) la capacidad de los actores en el territorio de gestionar la política social, y v) las condiciones institucionales que permitan ajustar políticas, procesos, presupuesto e incorporar una gobernanza local para definir la coordinación y responsabilidad de los actores involucrados. Este último punto se ve facilitado por un marco normativo que habilite dichos procesos a nivel territorial. Enfrentar estos desafíos se traduce en mejorar aspectos vinculados a la gestión de la política social en el territorio, a partir de los cuales se proponen avances en:

- La ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores clave en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen. No basta con convocar, hay que facilitar y promover la participación. Ejemplos son la creación de espacios institucionales

que facilitan la activación y articulación de las redes institucionales en territorio, así como los presupuestos participativos y la cogestión, con las comunidades, de los programas sociales en el territorio.

- Procedimientos institucionales que comuniquen las vulnerabilidades identificadas en el territorio y sus posibles conexiones con la necesidad de política social hacia niveles gubernamentales centrales mayores. Un ejemplo es el establecimiento de sistemas de información social que avancen hacia la universalización de los registros de destinatarios.
- Crear incentivos financieros, no como un fin en sí mismo, sino como medio coherente para cumplir con los objetivos estratégicos de la política social. Avanzar en los incentivos financieros asociados al cumplimiento de metas puede ayudar a contribuir a una mejor implementación territorial de un programa social. Un ejemplo es el uso de índices de gestión descentralizada que pueden informar el avance de aspectos específicos de ciertos programas en el territorio.
- El alineamiento político e institucional entre los niveles de gobierno y a nivel local, basado en pactos sociales territoriales de mediano y largo plazo. Las políticas debieran consensuarse a través de acuerdos amplios. La viabilidad de los acuerdos depende, entre otros, de los apoyos políticos que logren atraer dichos proyectos, de la forma del Estado, por ejemplo, federal o unitario, y de los procesos de descentralización.

## F. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



Jara, P.y R. Sorio (2013) "Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza", *DB Technical Note*; 545. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-de-modalidades-de-acompa%C3%B1amiento-familiar-en-programas-de-apoyo-a-poblaciones-vulnerables-o-en-situaci%C3%B3n-de-pobreza.pdf>.



Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf).



UN-HABITAT (2004), *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo: 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales*, Colección de Recursos sobre Gobernanza Urbana. Disponible [en línea] <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Espanol.pdf>.



UN-HABITAT. "Participatory Habitat Initiative Launch". Disponible [en línea] <https://pb.unhabitat.org/#>.



Zander, N. (2005) "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", en I. Arriagada (ed.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

## G. Preguntas

- ¿En su país/región existen gobiernos locales que han logrado adecuar la oferta de las políticas sociales a la demanda en el territorio? ¿Esta apreciación difiere a través del territorio? ¿Qué problemas han enfrentado los gobiernos locales para adecuar la oferta social y cómo sugiere se podrían solucionar?
- Respecto de las políticas sociales destinadas a familias vulnerables en territorios específicos en su país: ¿en qué medida considera que funcionan bien?, ¿qué propondría para mejorar su impacto?
- Identifique políticas sociales sectoriales a nivel local (por ejemplo, en salud, educación y/o trabajo). ¿En qué medida están articuladas? ¿Qué acción propondría para mejorar la articulación?
- ¿Puede dar un ejemplo de una política social en el territorio que haya considerado la participación de la comunidad objetivo en el diagnóstico, diseño o implementación de la política? ¿En qué medida fue exitosa la participación? ¿Qué problemas hubo y cómo se podrían solucionar?
- ¿Puede identificar un programa social que incluya un componente de acompañamiento familiar? ¿Cuáles son sus características principales? ¿En qué medida ha sido exitoso? ¿Qué problemas y desafíos identifica que deberían ser resueltos? ¿Qué propone para solucionarlos?

## Bibliografía

Blanco, I. y R. Gomà (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la gobernanza participativa y de proximidad", *Gestión y política pública*, Vol. XII, núm. 1, primer semestre de 2003, Mexico City, Centro de Investigación and Docencia Económicas.

\_\_\_\_\_ (2002), "Proximidad y participación: Marco conceptual y presentación de experiencias", en I. Blanco y R. Gomà (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel Social.

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). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47122/1/S2100065\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47122/1/S2100065_es.pdf).

Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/2593/S2011914\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/2593/S2011914_es.pdf).

Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", en Cecchini, S. y otros (eds.) *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL N° 136, (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf).

Jara, P. y R. Sorio (2013) "Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza", *DB Technical Note*; 545. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-de-modalidades-de-acompa%C3%B1amiento-familiar-en-programas-de-apoyo-a-poblaciones-vulnerables-o-en-situaci%C3%B3n-de-pobreza.pdf>.

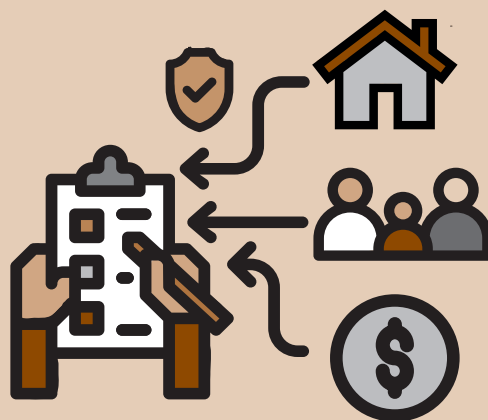
Jaramillo, M. y L. Alcázar (2013), "Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services?: The Case of Peru's Water and Sanitation Sector", *IDB Working Paper Series* N° IDB-WP-38. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Does-Participatory-Budgeting-have-an-Effect-on-the-Quality-of-Public-Services-The-Case-of-Peru-Water-and-Sanitation-Sector.pdf>.

Josephson, K., G. Guerrero y C. Coddington (2017), "Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en Perú", Washington, D.C. Disponible [en línea] [http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5528/Supporting%20the%20early%20childhood%20workforce%20at%20scale%20The%20Cuna%20M%C3%A1s%20home%20visiting%20program%20in%20Peru\\_Resumen%20ejecutivo.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5528/Supporting%20the%20early%20childhood%20workforce%20at%20scale%20The%20Cuna%20M%C3%A1s%20home%20visiting%20program%20in%20Peru_Resumen%20ejecutivo.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

Navarro, Z. (2005), "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", Capítulo IV en I. Arriagada (ed.), *Aprender de la experiencia El capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Resende de Araújo, F. (2015), "Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família", *Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro* 49(2):367-393, mar./abr. 2015. Disponible [en línea] [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122015000200367](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000200367).

Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf).



# VI.

## Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios<sup>1, 2</sup>

- Los sistemas de información social contienen información detallada de la población y de las prestaciones sociales a las que acceden las personas. Están conformados por distintos registros o subsistemas:
  - *Registros de destinatarios potenciales*: datos de las condiciones de vida de la población que permiten identificar a los participantes de los programas sociales.
  - *Registros de participantes de los programas*: información de contacto, bancaria o de otra índole de los destinatarios de prestaciones sociales, necesarios para la implementación de los programas sociales.
  - *Otras fuentes de información*: registros georreferenciados, administrativos y otros datos no declarados por las personas que son útiles para la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales.
- Los sistemas de información social son herramientas valiosas en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación, así como en la coordinación y complementariedad de las acciones sociales.
- Los sistemas de información favorecen: i) la eficiencia del sistema, ii) la transparencia y rendición de cuentas, iii) la visión integral y la retroalimentación, iv) la equidad e inclusividad, y v) la calidad, disponibilidad y temporalidad de la información.
- Es fundamental avanzar hacia una mayor cobertura e interoperabilidad, así como mejora de la estructura tecnológica y gobernanza e institucionalidad de los sistemas de información social.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Tamara Van Hemelryck consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>2</sup> Este capítulo se base en gran parte en H. Berner 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) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46452-sistemas-informacion-social-registros-destinatarios-la-proteccion-social>.

## A. Introducción

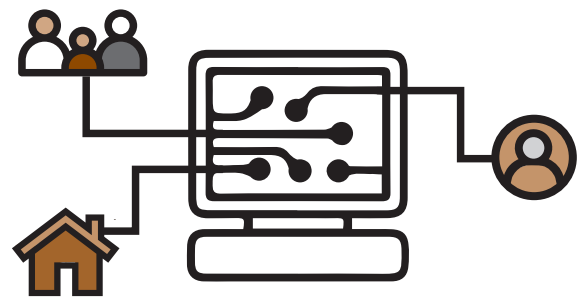
Los sistemas de protección social requieren de una serie de condiciones y herramientas para diseñarse e implementarse de forma exitosa. Usualmente, la entrega de prestaciones sociales involucra los siguientes procesos: i) buscar, registrar y disponibilizar la información de la población; ii) identificar y evaluar a la población elegible; iii) inscribir y entregar la prestación; iv) dar seguimiento y monitoreo de los procesos que terminan con la entrega de bienes o servicios y v) evaluar para la retroalimentación, corrección y reorientación de los procesos y prestaciones sociales. Para ello, es necesario contar con herramientas adecuadas para cumplir con las necesidades del sistema de protección social implementado o por implementar (Lindert y otros, 2020).

Los sistemas de información social ofrecen soluciones a lo largo de todo el proceso de entrega de las prestaciones sociales. Primero, a través de registros de destinatarios potenciales, recogen datos de la población para caracterizarla y evaluar sus necesidades y las condiciones de vida en las que se encuentran, permitiendo el diseño de la política social. Esa misma información es procesada para evaluar los criterios de elegibilidad establecidos por los programas sociales para identificar y seleccionar a quienes recibirán los bienes y servicios sociales ofrecidos. Una vez determinada la asignación del programa, el sistema de gestión de información de quienes participan en ellos (registros de participantes de los programas) actúa entregando la información necesaria para notificar a las personas seleccionadas y proveer el bien o servicio utilizando complementariamente plataformas de pago y de reclamos en que los ejecutores de los programas interactúan con los participantes de estos. Al mismo tiempo, durante todo el proceso de entrega de las prestaciones sociales se genera conocimiento a partir de otras fuentes de información asociadas al monitoreo y posterior evaluación del programa para que con esos resultados se retroalimente el sistema de protección social, en particular los programas que integran la política social.

En otras palabras, los sistemas de información constituyen el centro de información y gestión de datos de los programas sociales, por lo que es fundamental alimentar esa estructura tecnológica con toda la información que permita cubrir las necesidades del sistema de protección social, es decir las necesidades de las personas. En este capítulo se analizan las principales funciones y componentes de los sistemas de información social y registros de destinatarios potenciales, ejemplificando sus características principales a partir de la experiencia de los países de América Latina y el Caribe. El objetivo final es brindar al lector herramientas para evaluar el diseño e implementación de este tipo de herramientas como apoyo a los sistemas de protección social por lo que el foco siempre deberá estar puesto en las necesidades y demandas del sistema, recordando la importancia de contar con información tanto para la elegibilidad como para el monitoreo y evaluación de las prestaciones sociales.

---

Los **sistemas** de información **social** constituyen el **centro** de **información** y gestión **de datos** de los **programas** sociales



## **B. Los sistemas de información y los registros de destinatarios como instrumentos de las políticas públicas de protección social**

### **1. Los sistemas de información de protección social: distinguiendo los conceptos básicos**

Los sistemas de información social son una herramienta al servicio de los sistemas de protección social y de las políticas sociales en cuanto que a partir de ellos es posible generar información valiosa para la toma de decisiones de todo el proceso de diseño e implementación de las prestaciones sociales. Si bien existe una nomenclatura muy variada para referirse a estos sistemas, tales como sistema integrado de información social, registros unificados de información social, sistema de apoyo a las prestaciones sociales, sistemas de gestión de la información o registro único de información social,<sup>3</sup> por mencionar sólo algunos, a lo largo de este documento se utiliza el concepto de sistema de información social como estructura que responde principalmente a las necesidades y demandas del sistema de protección social.

Aunque estos sistemas pueden presentar distintas arquitecturas o estructuras de datos y diferentes componentes, se caracterizan por recoger, organizar, guardar, procesar, crear y distribuir datos e información para vincular a las personas y sus hogares con las prestaciones de la protección social (Williams y Moreira 2020) y, también, con otras prestaciones o programas sociales, como por ejemplo programas de salud, asistencia de emergencia o empleabilidad, entre otros (Lindert y otros, 2020). Contienen información detallada y agregada de la población y de las prestaciones sociales a las que acceden, permitiendo no sólo realizar el vínculo entre ambas, sino también monitorear, evaluar y gestionar el conjunto de políticas sociales, especialmente las que se refieren a la protección social (Berner y Van Hemelryck, 2020). Permiten cubrir una de las funciones de un sistema integral de protección social referida a identificar la demanda insatisfecha y garantizar el acceso a servicios sociales (Cecchini, 2019).

Los sistemas de información social suelen contener distintos registros o subsistemas de información como, por ejemplo, los registros de destinatarios potenciales y registros de participantes de programas sociales que permiten articular y complementar información sobre las prestaciones sociales<sup>4</sup>, y requieren distintos elementos para su implementación exitosa tales como una gobernanza de datos de institucionalidad definida, una buena operacionalización y gestión de la información, una infraestructura de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y software para las aplicaciones implementadas como parte del sistema de información social (véase el diagrama VI.1).

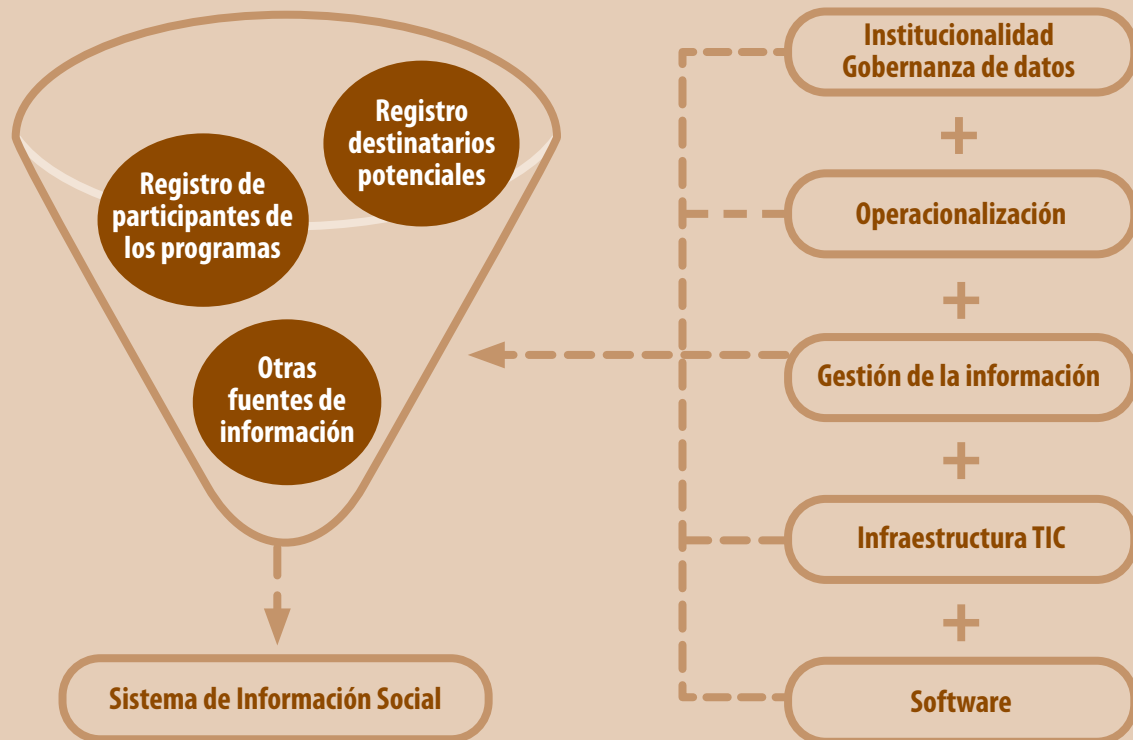
Los registros de destinatarios potenciales, o también llamados registros sociales, son un instrumento fundamental hacia el camino de un sistema transparente y eficaz en la selección de los hogares y población potencial participante en los programas públicos. Como su nombre lo indica, son un registro de datos de características relevantes, principalmente socioeconómicas, de las personas u hogares para las políticas sociales que involucran distintos procesos desde el levantamiento de los datos hasta la transformación de datos en información útil como, por ejemplo, la identificación de potenciales destinatarios de los programas sociales (véase el recuadro VI.1).

<sup>3</sup> El registro único de información social hace referencia a la experiencia del Catastro Único (CadÚnico) del Brasil.

<sup>4</sup> En el diseño de estos registros resulta clave buscar maneras que permitan cruzar información entre el registro de destinatarios potenciales y el registro de participantes como un identificador único o llave única que permita singularizar a cada una de las personas.

**Diagrama VI.1**

Componentes principales de un sistema de información social



Fuente: Elaboración propia.

**Recuadro VI.1**

¿Cómo funciona un registro de destinatarios potenciales?

En la práctica, un registro de destinatarios potenciales puede actuar tanto a nivel central como a nivel local. A nivel local, ya sea en oficinas o en el municipio, es donde se realiza el contacto con la ciudadanía y potenciales personas destinatarias de los programas sociales, quienes completan datos indicando las principales características socioeconómicas y muchas veces también deben recibir la visita de un funcionario para verificar su domicilio y las características de su hogar. Las oficinas ingresan esos datos y coordinan las visitas domiciliarias y muchas veces son las encargadas de notificar a las personas que reciben las prestaciones sociales. A nivel central, se reciben todos los datos y se registran en una plataforma que tiene el potencial de interactuar con otros datos, particularmente administrativos, vía la interoperabilidad de los sistemas. Al procesar esos datos se genera información para que los ejecutores de los programas sociales puedan determinar la elegibilidad de las personas y se identifique quiénes serán los que reciban el bien o servicio correspondiente.

Fuente: Elaboración propia.



Por su parte, los registros de participantes (o también llamados “registros de beneficiarios”) permiten consolidar la información de quienes efectivamente reciben las prestaciones sociales y suelen también contener información complementaria sobre ellos como, por ejemplo, datos de contacto o información bancaria para las transferencias monetarias. El origen de la información proviene usualmente del reporte o planilla de registros que administran los ejecutores de los programas y en las que se identifican quiénes son los que reciben las prestaciones. Este registro permite analizar la oferta programática en búsqueda de potenciales articulaciones o complementariedades entre los programas implementados y a su vez entrega información valiosa para identificar las áreas o los grupos de la población que están siendo excluidos de la política social.

Ambos tipos de registros de información suelen surgir antes de la instalación de los sistemas de información social, ya que, en particular en el segundo caso, nacen naturalmente de la mano de los programas sociales como registros de información que permiten su buena gestión. En esos casos, el diseño de un sistema de información social deberá discernir si es posible utilizar ese registro o si es necesario adaptarlo o comenzar uno nuevo. En los casos en que no se tienen tales registros y sólo se cuenta con información separada o fragmentada para cada programa, es posible pensar en diseñar e instalar sistemas de información social a la vez que se construyen esos registros.

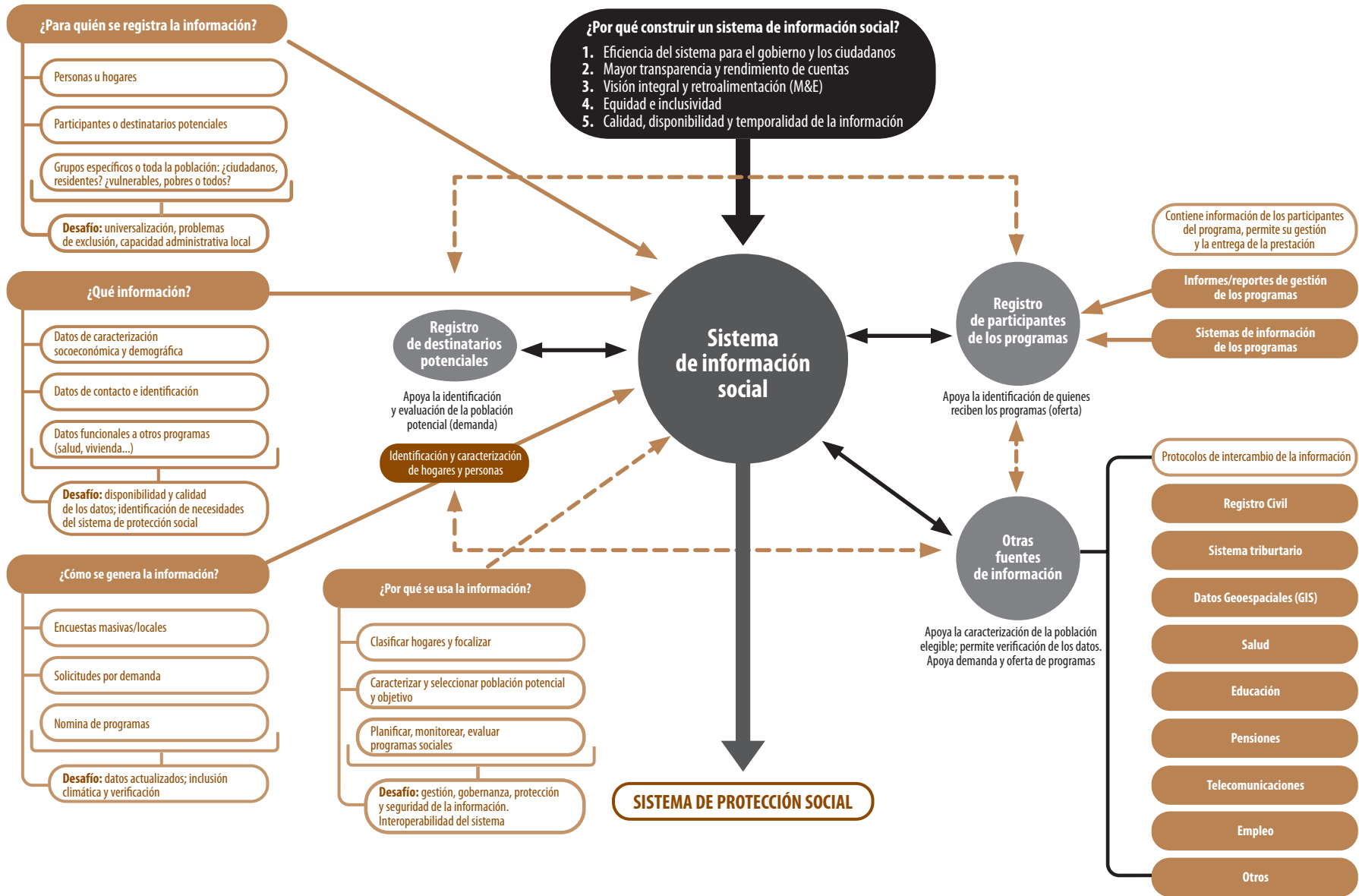
Además de contener información de caracterización socioeconómica de las personas y de la asignación de los programas sociales, los sistemas de información social pueden mantener registros georreferenciados (sistema GIS) y almacenar otras bases de datos que contengan información importante para el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de protección social. Ello se refiere, en particular, a bases de datos de origen administrativo, es decir datos que no son declarados por las personas, sino que son parte de la información que se genera en distintas instituciones del Estado. Usualmente, los primeros datos administrativos que se incorporan a los sistemas de información social son la fecha de nacimiento (para calcular la edad), fecha de defunción y sexo de las personas obtenida desde el registro civil, o datos del sistema tributario que permiten construir o identificar directamente los ingresos formales percibidos por las personas. También es posible que se incorpore información de los sistemas de pensiones, los sistemas previsionales, los sistemas de salud, la banca, registros de personas en situación de discapacidad o registro de población indígena, entre otros.

Además de los registros o bases de datos de los sistemas de información se requiere de otros elementos para garantizar una buena implementación y posterior uso. Al respecto es clave recordar que los sistemas de información social se centran en las personas y constituyen una manera de relacionarlas con las instituciones encargadas de administrar y ejecutar la política social. Algunos de los principales elementos son:

- i)** Institucionalidad y gobernanza de datos: establecimiento del marco normativo, definición de roles y responsabilidades para cada institución, identificación de los presupuestos y asegurar tanto el correcto uso y procesamiento de la información como la calidad de esta, siempre considerando la protección y seguridad de los datos.
- ii)** Gestión de la información: acceso y control del uso de los datos, generación de información para los actores relevantes, compartir y analizar datos, evitar duplicidades, establecer protocolos y estándares para el uso de la información. Foco en las necesidades de los actores que participan en el sistema de información.
- iii)** Operacionalización: flujo de la información asegurando alguna forma de identificador para cruzar datos, integración del “*back office*” y el “*front office*”, coordinación técnica.
- iv)** Infraestructura TIC: uso de las TIC para generar una infraestructura que combine software, hardware, redes de datos y servicios de manera eficiente y clara.
- v)** Software: desarrollo de aplicativos que ayuden a gestionar los datos, transformarlos y enlazarlos.

Los sistemas de información social son arquitecturas complejas que poseen varias virtudes, pero también se encuentran asociados a varios desafíos y riesgos propios de la complejidad y multiplicidad de actores involucrados (véase el diagrama VI.2). Una virtud de estos sistemas es que pueden extenderse al conjunto de programas públicos y, por consiguiente, proporcionar información completa sobre la población atendida y los programas mediante la integración en un solo lugar de las bases de datos que mantienen los distintos sectores e instituciones públicas. Los sistemas de información promueven la coordinación y complementariedad de acciones con otras iniciativas; por lo tanto, su labor es crucial para mantener el flujo de información y recursos entre los distintos actores del sistema de protección social y también de otros sistemas que ejecutan programas (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y Madariaga, 2011; Berner, 2019).

**Diagrama VI.2**  
Esquema de los elementos de un sistema de información social



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, entre las ventajas de los sistemas de información social se destacan:

- Eficiencia del sistema para el gobierno y los ciudadanos: se reducen los costos y el tiempo de recoger y procesar información, ya que se reutilizan los recursos al permitir que distintos programas puedan utilizar la misma información, la información se recoge una sola vez y se comparte entre los diferentes actores del sistema de protección social. Permite que los distintos sectores se coordinen y se genere un conocimiento común y conocido.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas: permite compartir información con los usuarios del sistema de protección social (ciudadanía, ejecutores de programas, tomadores de decisiones). Las personas pueden conocer sus datos y, a la vez, el resultado del uso de esa información (elegibilidad potencial a prestaciones sociales). Esto a su vez reduce la alteración o manipulación de la información, ya que la información del propietario de los datos es conocida por él.
- Visión integral y retroalimentación: permite tener una mirada consolidada e integral del sistema de protección social, permitiendo monitorear y evaluar las prestaciones sociales y los procesos o resultados de las políticas de protección social generando mejoras en el sistema, y posibilitando una gestión y planificación más informada.
- Equidad e inclusividad: posibilita la ejecución de políticas más equitativas e inclusivas al contar con más y mejor información sobre los grupos vulnerables que requieren apoyo del Estado. Asimismo, si se logra una continuidad en las caracterizaciones y se mantienen los datos actualizados es posible disminuir los errores de inclusión y de exclusión y mejorar la capacidad de respuesta del sistema ante desastres o crisis.
- Calidad, disponibilidad y temporalidad de la información: los tomadores de decisiones pueden acceder a datos actualizados con cierta periodicidad y de manera inmediata (en línea o a través de repositorios). Además, al tener todo en un mismo lugar, se reduce la posibilidad de duplicidad y de errores en los datos y es posible establecer procesos de validación y complementariedad de la información que involucran la participación de la ciudadanía y el cruce de información con distintas bases de datos administrativas.

Sin embargo, se requiere cautela. Los sistemas de información social también se encuentran expuestos a riesgos y desafíos. Los principales riesgos o dificultades están asociados al uso, privacidad y seguridad de la información, la exclusión sistemática de ciertos grupos de la población y la pérdida de interacción con los ciudadanos. Todos ellos aspectos que deben formar parte de la institucionalidad y la gobernanza de datos del sistema de información a lo largo de todo el proceso, cuando se recoge la información, se utiliza y se comparte. En cuanto a los desafíos, la implementación de este tipo de infraestructura y gestión de datos puede ser muy costosa y compleja, en particular si no se tiene claro el propósito que tendrá y se realiza un diseño muy ambicioso. Por ello, es fundamental identificar las necesidades de los usuarios y siempre pensar que los ciudadanos son el centro del sistema. Es posible concebir un sistema escalable en el tiempo que busque ir satisfaciendo progresivamente las necesidades del sistema de protección social. Además, se requiere un nivel importante de coordinación, gestión de los datos y capacidad crítica para que el sistema sea sustentable en el tiempo (Chirchir y Barca, 2020). El esquema de del diagrama IV.2 muestra de manera simplificada todo lo expuesto en este apartado.

## 2. Principales características y elementos de los sistemas de información social

Para desarrollar los sistemas de información social es necesario plantearse algunas preguntas básicas: i) ¿qué información contiene un sistema de información y qué datos son necesarios para el sistema de protección social?, ii) ¿cómo se recoge y se genera esa información?, iii) ¿para quién está disponible esa información? y iv) ¿para qué se usa la información recogida y cómo se gestiona? Las respuestas a estas interrogantes pueden ser variadas, lo que explica las diferencias en el grado de desarrollo de los registros de destinatarios en los países de América Latina y el Caribe.

### a) ¿Qué información contiene un sistema de información?

Debido a que un sistema de información social constituye una herramienta al servicio del sistema de protección social, es clave definir qué datos son necesarios y suficientes para satisfacer las necesidades de la política social y garantizar el acceso a servicios sociales para toda la población. Habitualmente, los datos recogidos refieren a las principales características socioeconómicas de la población para poder identificar y seleccionar, a partir de ellas, a las personas y hogares que pueden ser destinatarios de las distintas prestaciones del sistema de protección social. Asociado a ello, y con el objetivo de buscar una manera de identificar a quienes se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, han existido distintos instrumentos que han evolucionado en el tiempo para adecuarse a las necesidades de la política social y del sistema de protección social, a partir de los ajustes metodológicos y la disponibilidad de información autorreportada por las personas y de bases de datos administrativas (Berner, 2019).

Muchas veces se requieren otros datos de las personas, por lo que se necesita poder vincular a cada uno su información. Este ejercicio se realiza en general gracias a un identificador único que es otorgado por el registro civil o generado junto al levantamiento de la información. En otros casos, se han utilizado algoritmos que permiten generar una llave única para cada persona o, más recientemente, información biométrica. Además, y en función tanto de la necesidad como de la disponibilidad de información, se puede incluir información administrativa recogida por las distintas instituciones del Estado que permiten afinar las caracterizaciones y, a la vez, asegurar la veracidad de la información.

También es de utilidad que los sistemas de información mantengan datos sobre las características de los programas, bienes y servicios entregados como, por ejemplo, los montos de las transferencias, quién es el que recibe el programa (¿es el cobrador la misma persona a la cual se destina el programa?), las fechas relevantes, los datos de contacto de los participantes y sus cuentas bancarias, entre otros.

### b) ¿Cómo se recoge y se genera esa información?

Para recoger los datos mencionados, los países pueden implementar distintas estrategias entre las cuales las más comunes son aplicar encuestas masivas (o incluso censos), registrar a los participantes de los programas sociales (se combinan las nóminas de los participantes de las prestaciones sociales más importantes del país) o registrar por demanda, es decir, cada persona puede solicitar su ingreso y el de los integrantes de su hogar al registro de destinatarios potenciales en cualquier momento ya sea a través de oficinas locales o de plataformas en línea dispuestas para ello. Existe también una cuarta manera de recoger información, a través de la inscripción automática; es decir, toda persona que nace o reside en el país forma parte automáticamente del registro de destinatarios potenciales.

La estrategia escogida está asociada directamente a la calidad de la información, la posibilidad de mantener la información actualizada, su veracidad y los errores de exclusión e inclusión de la población. La calidad de la información es clave para el buen funcionamiento de los sistemas de información y para su legitimidad, pues permite mantener la confianza en los registros. Si la información es recogida a partir de encuestas aplicadas directamente a las personas, el encuestador actúa como observador de la situación declarada por las personas mientras que si los datos se registran por solicitud suelen ser las personas las que completan formularios con sus datos por lo que la información no estaría siendo verificada por un tercero; esta segunda estrategia posibilita la actualización de los datos de manera continua lo que permite asegurar la inclusión dinámica de los hogares y sus integrantes a través del tiempo. Si un hogar se inscribe al registro de destinatarios potenciales y luego se divide es importante lograr mantener la información y la trazabilidad de cómo se descompuso. Para enfrentar estas complejidades muchas veces se implementan medidas complementarias y posteriores al levantamiento de la información para minimizar el autorreporte malicioso o condicionado en función del tipo de beneficio que quiere recibir el hogar. Por ejemplo, se realizan visitas a domicilio cada vez que una persona u hogar se registra por primera vez o actualiza su información o se puede contrastar la información declarada con registros administrativos en caso de que estos existan.

### c) ¿Para quién está disponible esa información?

Esta pregunta está estrechamente relacionada con las siguientes interrogantes: ¿el sistema de protección social requiere contar con información de la población vulnerable o de la población con otras características?, ¿se incluye únicamente a las personas con residencia en el país o a otras personas también, por ejemplo, migrantes? Y, ¿quiénes son los que requieren información? La tendencia no sólo en América Latina, sino en el mundo, ha sido buscar incorporar el mayor número de personas del país, independientemente de sus características individuales, vulnerabilidad socioeconómica o situación de pobreza. Además, si bien los datos se recogen usualmente a nivel de personas, en algunos casos se intenta identificar la composición de su hogar para caracterizar también a sus integrantes y asignar políticas dirigidas a esa unidad de análisis en el entendido que la situación en la que se encuentra una persona es compartida por quienes viven juntos y comparten un presupuesto de subsistencia común.

A medida que los sistemas de protección social se fortalecen se avanza hacia registros universales, en línea con los principios planteados por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo con enfoque de derechos que plantean un enfoque de universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2020c). De esa manera es posible que las instituciones públicas puedan acceder a la información necesaria para poder identificar claramente a los destinatarios potenciales para asignar las prestaciones sociales y, también, garantizar la protección de toda la población ante situaciones de crisis y cambios en las condiciones de vida y bienestar, como es el caso de lo ocurrido con el COVID-19.

### d) ¿Para qué se usa la información recogida y cómo se gestiona esa información?

Los objetivos de un sistema de información pueden ser varios y dependen de la necesidad del sistema de protección social establecido o, en su defecto, de las demandas insatisfechas de los ciudadanos que el Estado debe garantizar. Sin embargo, se observa que generalmente estos sistemas utilizan la información recogida, por un lado, para gestionar de manera integrada la oferta programática social y las demandas por bienes o servicios sociales de los ciudadanos. De esta forma se pueden identificar complementariedades y articulaciones entre programas, a la vez que se pueden observar grupos excluidos o aspectos que aún no han sido abordados por la política social.

También se puede utilizar para asignar y agilizar pagos u otras gestiones asociadas a la selección de los destinatarios y la entrega de las prestaciones sociales. Por otro lado, la información de los sistemas de información social permite planificar con más conocimiento los sistemas de protección social generando reportes periódicos sobre la ejecución de los programas y permitiendo monitorear y evaluar las políticas y prestaciones sociales.

Un tercer uso común de la información, particularmente de aquella recogida por los registros de destinatarios, es la creación de instrumentos de focalización o caracterización socioeconómica. Los datos de las personas u hogares son utilizados para verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los destinatarios cuando no se han implementado esquemas de universalización. El uso de estos instrumentos de focalización debe ser cuidadoso y se deben advertir sus limitaciones. Recientemente se ha debatido sobre la necesidad de avanzar hacia prestaciones sociales de tipo universal para disminuir los errores de exclusión y de inclusión producidos por estos instrumentos que no siempre logran reflejar la realidad de la población (véase el recuadro VI.2).

La gestión de la información de los sistemas de información social define en cierta medida la capacidad del sistema y, por lo tanto, las formas de uso de los datos que este contiene. Para ello, se hace necesario contar con sistemas que integren información y que tiendan hacia la interoperabilidad. Esta es la capacidad de los sistemas de TIC y sus procesos de, por una parte, intercambiar y conectar datos y, por otra parte, compartir información y conocimiento. Es decir, permite interconectar distintas bases de datos, intercambiar y cruzar datos utilizando las TIC y los procesos que sean necesarios para establecer la conexión entre distintos sistemas complejos de información. Esto implica el trabajo coordinado de los sectores e instituciones públicas que proveen la información. Para que exista, debe ser posible tomar listas de datos, combinarlas o articularlas y generar conocimiento para la toma de decisiones. Esta conexión entre registros de datos (al interior del sistema de protección social) y sistemas de información (entre el sistema de protección social y otros sistemas) debe ser capaz de conectarse con otras interfaces tales como sitios web, redes sociales y geolocalización, entre otros. Para su éxito es fundamental: la gestión de procesos, el establecimiento de protocolos de seguridad, privacidad y protección de los datos, métodos y prácticas de intercambio (véase el recuadro VI.3).

## Recuadro VI.2

### Hacia la universalización de las políticas de protección social

Utilizar este enfoque quiere decir que se identifica a los destinatarios de las prestaciones de protección social considerando que toda la población considerada en la categoría a la que se destina el programa debe recibirlo. Por ejemplo, si se implementa una política para adultos mayores, los individuos sólo tendrían que proveer la información de su edad para ser receptores. A su vez, pueden incorporarse restricciones como exigir residencia en el país o número máximo de transferencias por hogar. Dentro de sus beneficios se pueden mencionar:

- Garantizar los derechos de las personas al cubrir a la mayor parte de los destinatarios de la política.
- Utilizar mecanismos más transparentes y fáciles de comunicar. Los procesos de focalización involucran muchas veces combinaciones de requisitos que no son fáciles de comunicar.
- Permitir la inclusión de sectores informales, pobreza extrema o grupos invisibilizados de los registros de destinatarios.
- Reducir errores de inclusión y exclusión al no exigir criterios de elegibilidad con base en variables que no siempre están actualizadas o disponibles para toda la población. A su vez, esto puede reducir costos sociales asociados a la estigmatización y a los conflictos locales producidos por las inconsistencias en la asignación de los bienes y servicios.
- Simplificar la administración de la prestación, ya que requiere menos información y menos etapas para su implementación. Pueden ser menos costosos de financiar y administrar.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de S. Kidd y D. Athias (2020), "Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection, Summary version with updates analysis", Development Pathways and act Church of Sweden [en línea] <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/hit-and-miss-an-assessment-of-targeting-effectiveness-in-social-protection/>.

## Recuadro VI.3

### La interoperabilidad, qué es y cuáles son sus principales características

Los sistemas de información social deben dar el paso desde la integración de registros y bases de datos a la interoperabilidad de sus sistemas. La interoperabilidad, a diferencia de la unión o comunicación entre fuentes de información distintas, involucra la coordinación de los sistemas, actores e instituciones relacionadas, generando información y conocimiento, asignando roles y definiendo una operación sin restricciones y con procesos preestablecidos entre las partes. De acuerdo con un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (2019), la interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de tecnologías, información y comunicación (TIC) de interconectar datos y procesos para compartir información y conocimiento dentro del marco de la protección, la ética y la seguridad, de manera ágil, eficiente y transparente, y con el fin último de tomar decisiones basadas en hechos.

Los principales elementos por considerar cuando se trabaja la interoperabilidad de los sistemas de información social son: i) la arquitectura que tendrá el intercambio de la información, es decir, cómo se van a relacionar los datos provenientes de distintas instituciones y fuentes y cuáles serán los procesos comunes y específicos de intercambio de datos y los flujos de servicios y tecnologías; ii) la construcción y disposición de plataformas informáticas para consultar la información y difundir el conocimiento, permitiendo la accesibilidad a los datos de todos los actores involucrados en el proceso de entrega de prestaciones sociales (ciudadanía, actores locales, ejecutores, administradores e investigadores, entre otros); iii) la implementación de tecnologías y metodologías que permitan gestionar los procesos relacionados con el intercambio de datos y reutilizar la información disponible y iv) la definición de normas, reglas y el establecimiento de estándares que protejan los datos personales y la privacidad de las personas (sistema de seguridad), así como también la asignación de responsabilidades y legalidades de manera clara y conocida por todos.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de C. Pombo y otros (2019), "El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: Marco conceptual y metodológico", Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] <https://publications.iadb.org/es/el-abc-de-la-interoperabilidad-de-los-servicios-sociales-marco-conceptual-y-metodologico>.

## C. Los sistemas de información social y los registros de destinatarios en América Latina y el Caribe

A continuación, se analiza el nivel de desarrollo de los sistemas de información en la región, partiendo de la información disponible para 15 países que cuentan con los referidos sistemas ya sea a nivel general o sectorial (asociada a la institucionalidad ministerial de desarrollo social), y que fueron parte del estudio realizado por Berner y Van Hemelryck (2020)<sup>5</sup>. Entre dichos sistemas destacan: el Cadastro Único (CadÚnico) del Brasil, el Sistema de Integrado de Información Social en Chile, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) en Colombia, el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado en Costa Rica (SINIRUBE) y el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en la República Dominicana.

### 1. Principales características de los sistemas de información en 15 países de América Latina y el Caribe

Las entidades responsables de esta herramienta operativa son principalmente los Ministerios de Desarrollo Social o Ministerios de Planificación, seguido por las Presidencias (véase el diagrama VI.3). Son estas entidades quienes usualmente administran los sistemas y registros de información social; sin embargo, dependiendo del país, el organismo o institución responsable de operar la aplicación de estos instrumentos puede ser distinta. Por ejemplo, en Chile el sistema de información social es operado y gestionado de manera centralizada y sin separación de tareas, ya que tanto el sistema de información social como el Registro Social de Hogares se encuentran alojados en el Ministerio de Desarrollo Social, mientras que en el Brasil el CadÚnico, a nivel federal, es administrado a nivel central por el Ministerio de la Ciudadanía, pero es operado por la Caixa Econômica Federal (Caixa). En Costa Rica es administrado y operado por otra institución autónoma, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)<sup>6</sup>. A esto se agrega usualmente el hecho de que la implementación de los registros de destinatarios es apoyada por las municipalidades u órganos de administración territorial local, esto ocurre tanto en el caso de Chile como del Brasil.

**Diagrama VI.3**  
Institucionalidad de los sistemas de información social y registros de destinatarios



Fuente: Elaboración propia.

<sup>5</sup> Los 15 países de América Latina considerados por el estudio de Berner y Van Hemelryck (2020) son: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>6</sup> Véase [en línea] [www.registrosocial.cl](http://www.registrosocial.cl) para el caso de Chile; <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico> para el caso del Brasil y <https://www.imas.gov.cr/es/general/historia-leyes-y-normativa> para el caso de Costa Rica.

En los países de América Latina y el Caribe los avances realizados en términos de los sistemas de información social y registros de destinatarios y el desarrollo de los elementos que los componen es muy variado. Muchos países han estado trabajando en fortalecer su capacidad de emplear información para apoyar el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas sociales, de estrategias de protección social y la toma de decisiones tanto a nivel operativo como político. Para comprender los niveles de avances de la implementación de estos sistemas es útil centrarse en las principales características de estos instrumentos presentadas en la sección anterior.

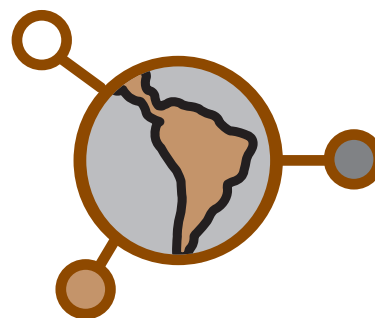
En términos generales, los países estudiados comenzaron a reunir información en sus registros de destinatarios principalmente para utilizarla en la caracterización socioeconómica de los hogares y así poder construir un ranking o clasificación de los hogares más pobres o vulnerables para utilizarlos en el proceso de elegibilidad de destinatarios de las prestaciones sociales como variables de selección para focalizar la entrega de los programas e iniciativas a partir de instrumentos de focalización. Para su construcción se requiere utilizar datos de las características de los hogares o personas en distintas dimensiones: educación, vivienda, ingresos y entorno, entre otras, y de esa forma se combinan variables como escolaridad, características de la vivienda (estado de pisos y muros) y de sus habitantes (sexo, edad y número de integrantes) o también nivel de ingresos, distancia a servicios básicos y seguridad, para generar un indicador que se aproxime a la situación de vida del hogar<sup>7</sup>. Luego, fueron ampliando el tipo de datos recogidos a medida que el sistema de protección social lo requería y las capacidades técnicas e institucionales lo permitían para avanzar hacia esquemas de universalización en las políticas sociales.

En cuanto al levantamiento de información, el Uruguay se destaca por ser el único país cuya inscripción al registro es automática y, por lo tanto, posee una cobertura casi completa de la población residente en el país. La mayoría de los países recogen y actualizan la información a través de procesos de levantamiento de encuestas masivas o barridos locales de la población potencialmente destinataria de las prestaciones sociales (en general, cada 3 o 5 años), como es el caso de Panamá y el Paraguay. Otros países, como el Brasil, Colombia y Costa Rica combinan esas encuestas con la posibilidad de acudir a oficinas y solicitar una visita del agente local para actualizar su información. También existen países, como es el caso de Chile, que tenían información levantada con base en censos masivos que fue actualizada a partir de la implementación de un sistema de solicitud de actualización o de ingreso al implementarse el Registro Social de Hogares<sup>8</sup>.

---

En los **países** de América Latina y el **Caribe** los **avances** en los **sistemas** de información **social** y registros de **destinatarios**, así como en el **desarrollo** de los elementos que los **componen** es muy **variado**

---



<sup>7</sup> Existen distintos métodos para calcularlos; sin embargo, en su gran mayoría los países de la región aplican el método de aproximación de test de medios (proxy means test). Solo en el Brasil se utiliza el test de medios directamente, es decir, la evaluación de los ingresos individuales de los integrantes del hogar o su bienestar en comparación con uno o más umbrales predeterminados. El método de aproximación por test de medios consiste en utilizar características de los hogares para aproximarse al ingreso, bienestar o necesidad del hogar, según sea el caso.

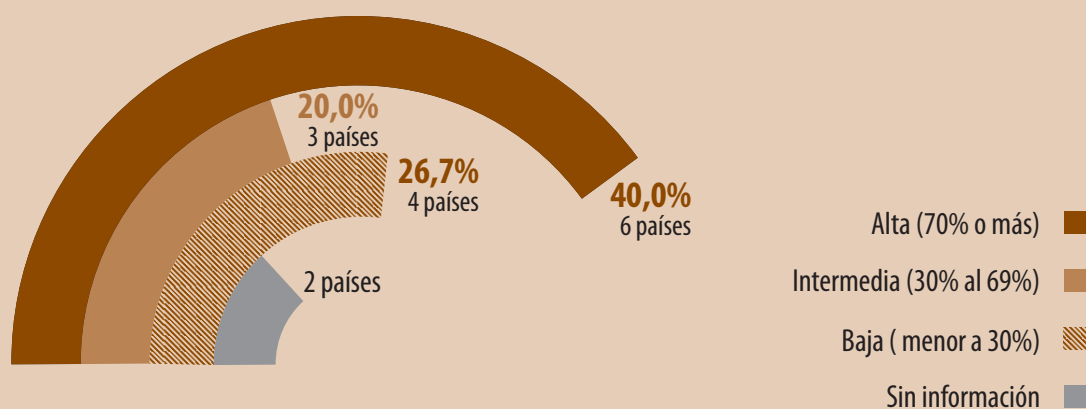
<sup>8</sup> Estos y todos los ejemplos que se mencionan más adelante son extraídos del estudio de Bernery y Van Hemelryck (2020).



Para la verificación de los datos recogidos, la estrategia más utilizada es la visita domiciliaria o la aplicación del cuestionario in situ que permite verificar las condiciones de la vivienda. Casi todos los países aplican este sistema y otros incorporan el cruce de información autorreportada con bases de datos administrativas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Uruguay). El Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador realizan cruces únicamente con los registros civiles. Un tercer mecanismo es la disposición de plataformas que permitan a las personas actualizar y modificar la información recogida (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y República Dominicana).

Pero la manera en que se recoge la información no determina necesariamente el nivel de cobertura de los registros de destinatarios, en particular porque existe una tendencia a incorporar cada vez más un mayor número de personas u hogares del país, independiente de su vulnerabilidad socioeconómica o situación de pobreza, para facilitar la asignación de programas con esquemas de universalización. En el gráfico VI.1 se presentan las coberturas de 15 países de América Latina y el Caribe. Los países que tienen una cobertura superior al 70% son la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Perú y el Uruguay. Luego, con coberturas que rondan entre el 30% y el 69% de la población se clasifican el Brasil, el Ecuador y la República Dominicana, que han realizado enormes esfuerzos por aumentar el número de hogares en sus registros de destinatarios. En particular, el Brasil posee el Catastro Único que se centra en la cobertura de la población más vulnerable, que viven con menos de medio salario mínimo por persona o que tienen tres salarios mínimos de renta mensual total por familia. Y, con menos de 30% de la población registrada, está el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, México, El Salvador y Haití. Para los casos de Panamá y el Paraguay no se encontró la información asociada a sus coberturas.

**Gráfico VI.1**  
Cobertura de los registros de destinatarios



Fuente: Bernery y Van Hemelryck (2020). Para información específica sobre las fuentes de información consultadas y la forma en que se elaboró este cálculo, véase dicho documento.

<sup>a</sup> Sin información de cobertura en los casos de Panamá y el Paraguay.

Como parte del desarrollo de los sistemas de información social, estos aspectos son clave y se encuentran relacionados con la arquitectura de datos que tiene el sistema implementado, con los softwares disponibles y la capacidad técnica y humana del equipo de profesionales que administran y operan tanto el sistema de información como los registros de destinatarios. Estos elementos se ven usualmente reflejados en el nivel de interoperabilidad e integración que tienen las distintas bases de datos, registros y sistemas de información (véase el diagrama VI.4).

**Diagrama VI.4**

La integración de los registros de destinatarios y sus sistemas de información



Fuente: Berner y Van Hemelryck (2020).

Transversal a estas características, el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) aparece como un complemento clave para el desarrollo tanto de los registros como de los sistemas de información social. Esto se vislumbraba desde el nacimiento de estos instrumentos; sin embargo, se hace aún más evidente con la crisis generada por la pandemia del COVID-19. En la implementación de las medidas para mitigar sus efectos, muchos gobiernos optaron por incluir entre los servicios básicos el uso de Internet y telefonía para comunicarse con los potenciales usuarios y entregar las prestaciones sociales. Esto debido a que se incorporaron las TIC en las distintas etapas de implementación de las prestaciones de protección social, especialmente en la comunicación de las prestaciones disponibles y la entrega de los bienes o servicios asociados, a través, por ejemplo, del uso de aplicaciones de celular o plataformas en línea. También se ha utilizado para comunicar la elegibilidad de las personas y hogares, y para realizar la postulación a la prestación, completando un formulario en línea en plataformas especialmente construidas para ello. En el Paraguay, el programa de seguridad alimentaria “Ñangareko” implementó cambios en esta línea. Las personas pueden solicitar acceso a la prestación por medio de línea telefónica o a través del llenado de un formulario en la página web de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN). Para validar la información recibida se realiza un cruce de datos con los registros del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y del Ministerio de Trabajo. En el Perú y Colombia de igual manera se aplicaron cambios en este ámbito al crear un Registro Nacional para Medidas COVID-19 y una plataforma de transferencias monetarias integrada al Registro Social de Hogares, respectivamente<sup>9</sup>.

A partir de estos elementos se puede clasificar el estado de avance de estos instrumentos en los países de América Latina y el Caribe en tres grupos con algunos matices (véase el diagrama IV.5), los que se abordan a continuación y se presentan en detalle en el cuadro IV.1. El primer grupo corresponde a registros de destinatarios cuyos datos, información y conocimiento generado son utilizados por un número importante de prestaciones sociales (transferencias monetarias y no monetarias), tienen una cobertura que supera el 70% de la población, utilizan distintos mecanismos para levantar la información y actualizarla y, además,

<sup>9</sup> Véase [en línea] <https://www.presidencia.gov.py/articulo/37902-angareko-unas-100-mil-transferencias-ya-fueron-efectivizadas-de-un-total-de-222-mil-beneficiarios-notificados-hasta-la-fecha.html#.YBd4w-hKhPZ> para el Paraguay; [https://peru.as.com/peru/2020/05/06/actualidad/1588779428\\_764986.html](https://peru.as.com/peru/2020/05/06/actualidad/1588779428_764986.html) para el Perú y <https://ingresosolidario.dnp.gov.co/> para Colombia. Además, en el caso colombiano vale la pena revisar también la iniciativa de generar un Registro Único de Damnificados y Afectados COVID-19 [en línea] <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2020/Asistencia-humanitaria-de-emergencia-Colombia-Esta-Contigo-Apoyo-al-Adulto-Mayor-continua-llegando-a-todos-los-rincones.aspx>.

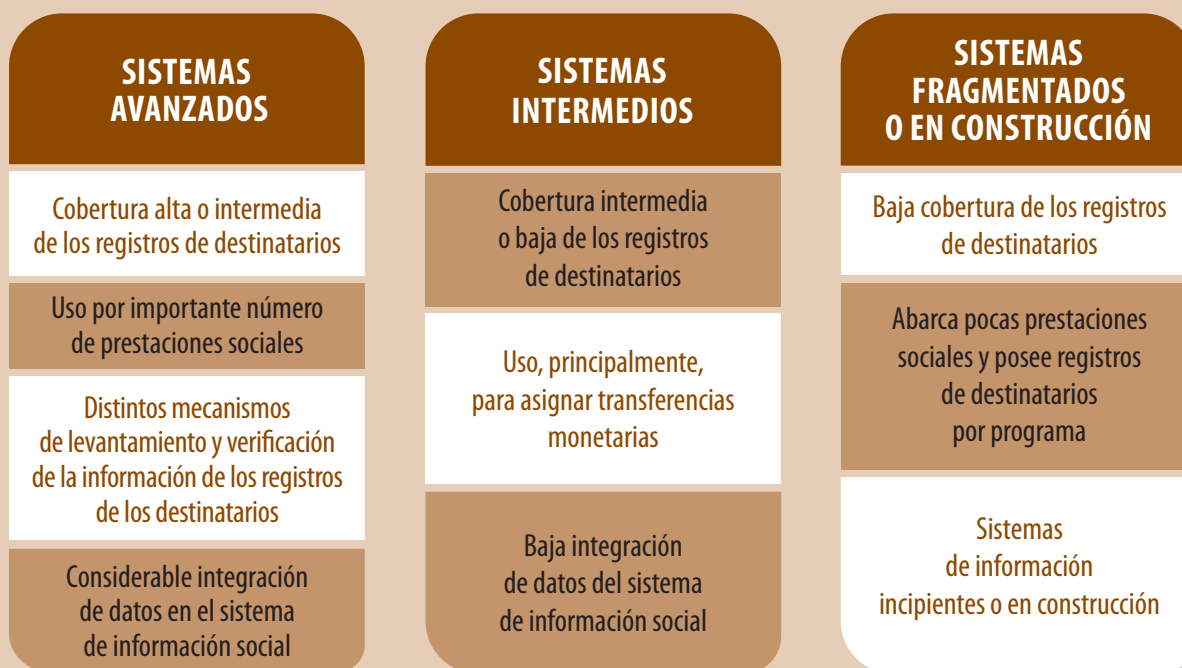
cuentan con al menos algún grado de integración de sus sistemas de información social. En este grupo se destaca Chile con el Sistema de Información Social, Costa Rica con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado y el Brasil con el CadÚnico, entre otros<sup>10</sup>.

Luego, se encuentran los registros de destinatarios con coberturas intermedias-bajas, sistemas de información con baja integración y que son utilizados para programas de transferencias condicionadas (Ecuador y Panamá)<sup>11</sup> o puede ser utilizado por distintos programas (El Salvador, México y República Dominicana).

Por su parte, el tercer grupo posee sistemas de información o registros de destinatarios más bien fragmentados o en construcción, caracterizados por una baja cobertura, pocas prestaciones que utilizan y que entregan información al sistema y con niveles bajos de integración. Por ejemplo, en Haití, el Sistema de información del Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (SIMAST) depende de la información recogida por los formularios de postulación a cada programa y se aplica a una parte reducida del territorio, ya que depende fundamentalmente del desarrollo de prestaciones sociales financiadas y ejecutadas por organismos internacionales (Bernery y Van Hemelryck, 2020).

### Diagrama VI.5

Clasificación de los sistemas de información y sus registros de destinatarios



Fuente: Bernery y Van Hemelryck (2020).

<sup>10</sup> Si bien en el Brasil hay una cobertura más baja que el resto del grupo, su sistema de información tiene un elevado nivel de coordinación e integración y cumple con las otras características mencionadas.

<sup>11</sup> El Registro Social del Ecuador, si bien tiene una cobertura poblacional de 46,4%, posee una integración baja y se utiliza únicamente para programas de transferencias monetarias.

**Cuadro VI.1**

Principales características de los sistemas de información social y registros de destinatarios

País	Sistema de información social	Registro de destinatarios potenciales	Cobertura	Mecanismos para levantar la información	Interoperabilidad	Mecanismos de verificación de la información	Instrumento de focalización o caracterización socioeconómica
Argentina	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (Sintys)	Base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Alta 96,2% de la población (2019)	Encuestas masivas/ locales y fichas y nóminas de los programas	Considerable	Bases de datos administrativas	Requisitos de cada programa, usando datos administrativos.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales (PREGIPS)	Registro Social de la Plataforma de Registro Integrado de Programas Sociales (PREGIPS)	Baja 7,5% de hogares (2015)	Encuestas masivas/ locales o solicitud	No tiene	Sólo Registro Civil	Índice de focalización de pobreza: usa información de vivienda, hacinamiento, servicios básicos, educación y salud, utilizando autorreporte.
Brasil	Cadastro Único (CadÚnico <sup>a</sup> )	Cadastro Único (CadÚnico)	Intermedia 36,3% de la población (2020)	Encuestas masivas/ locales o solicitud	Baja	Bases de datos administrativas	Índice de Focalización de pobreza: compara ingreso per cápita mensual con las líneas de pobreza y pobreza extrema, usando datos de autorreporte.
Chile	Sistema Integrado de Información Social (SIIS)	Registro Social de Hogares (RSH)	Alta 70,1% de la población (2020)	Solicitud	Considerable	Bases de datos administrativas y visitas domiciliarias	Calificación Socioeconómica: clasifica los hogares según ingresos efectivos per cápita y las características de sus integrantes. Luego, aplica una evaluación de medios. Usa autorreporte y bases administrativas.
Colombia	No aplica <sup>b</sup>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN)	Alta 76,1% de la población (2017)	Encuestas masivas/ locales o solicitud	Baja	Bases de datos administrativas	Puntaje Sisbén: considera las características de los hogares en salud, educación, vivienda y vulnerabilidad, utilizando autorreporte, para obtener un Índice de estándar de vida.
Costa Rica	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE)	Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO)	Alta 87,1% de la población (2019)	Encuestas masivas/ locales o solicitud	Considerable	Bases de datos administrativas y visitas domiciliarias	Puntaje SIPO: combina y pondera un conjunto de variables de vivienda, ocupación, educación, aseguramiento, patrimonio e ingreso económico, utilizando autorreporte.
Ecuador	Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS)	Registro Social	Intermedia 46,4% de la población (2016)	Encuestas masivas/ locales y postulación a programas	Baja	Visitas domiciliarias	Índice del Registro Social: mediante variables estructurales (servicios básicos) y declaración de tenencia de bienes, educación y empleo de los miembros del núcleo familiar, utilizando datos de autorreporte.
El Salvador	No aplica <sup>b</sup>	Registro Único de Participantes (RUP)	Baja 10,1% de la población (2015)	Encuestas masivas/ locales o solicitud	Considerable	Sólo Registro Civil	Índice de Calidad de Vida: integra cuatro dimensiones de riqueza: capital físico individual, colectivo, humano individual y capital social básico, utilizando datos de autorreporte.
Haití	No aplica <sup>b</sup>	Sistema de información del Ministerio de asuntos sociales y del trabajo (SIMAST)	Baja 23,0% de la población (2020)	Postulación a programas	No tiene	Sin información	Índice nacional de privación y vulnerabilidad: califica a los hogares según variables de vivienda, salud, educación, condiciones laborales, vulnerabilidad demográfica, entre otras, utilizando autorreporte.
México	Sistema de Información Social Integral (SISI)	Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE)	Baja 15,8% de la población (2018)	Solicitud	Baja	Bases de datos administrativas	Línea de bienestar: estimación del ingreso corriente total per cápita, según grupo de variables de autorreporte y bases administrativas para compararlo con las líneas de bienestar y bienestar mínimo.

País	Sistema de información social	Registro de destinatarios potenciales	Cobertura	Mecanismos para levantar la información	Interoperabilidad	Mecanismos de verificación de la información	Instrumento de focalización o caracterización socioeconómica
Panamá	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB)	Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB)	Sin información	Encuestas masivas/ locales	Baja	Bases de datos administrativas y visitas domiciliarias	Proxy Means Test: se usan variables que dan cuenta de los materiales de la vivienda, de algunos bienes durables del hogar, escolaridad del jefe de hogar, tasa de dependencia, personas por habitación y área geográfica, utilizando datos de autorreporte.
Paraguay	Sistema Integrado de Información Social	Registro Social de Hogares (RSH) <sup>c</sup>	Sin información	Encuestas masivas/ locales	Proyectada en el nuevo sistema	Sin información	Índice de Carencias Críticas: combinación de un proxy means test que considera variables de condiciones de la vivienda, del grupo familiar y del jefe/a del hogar, con el índice de pobreza multidimensional, que considera trabajo y seguridad social, educación, salud y ambiente y vivienda y servicios, utilizando autorreporte.
Perú	No aplica <sup>b</sup>	Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)	Alta 78,4% de la población (2020)	Encuestas masivas/ locales o solicitud	Baja	Bases de datos administrativas	Clasificación socioeconómica: consta de tres etapas que combinan información de bases administrativas, consumo de servicios públicos y un índice de focalización de los hogares, que se alimenta de la información de la ficha.
República Dominicana	No aplica <sup>b</sup>	Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)	Alta 60,2% de la población (2018)	Encuestas masivas/ locales o solicitud	Baja	Sin información	Índice de calidad de vida: medir la calidad de vida de los hogares, integrando dimensiones como vivienda, educación y servicios básicos, utilizando datos de autorreporte.
Uruguay	No aplica <sup>b</sup>	Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS)	Alta 94% de la población (2017)	Inscripción automática	Considerable	Bases de datos administrativas y visitas domiciliarias	Índice de Carencias críticas: calcula la probabilidad de estar en el primer quintil de ingresos, evaluando la situación global del hogar en vivienda, confort, educación y composición del hogar, usando autorreporte.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de Berner y Van Hemelryck (2020).

- <sup>a</sup> En el caso del Brasil, no se cuenta con un sistema de información social que integre todas las políticas de protección social. Sin embargo, como lo indican Bartholo y otros (2018) se puede considerar el esfuerzo realizado en la construcción del CadÚnico como un sistema de información específico. Este es un registro de usuarios potenciales de las políticas públicas de protección social que se ha consolidado como el mayor registro de destinatarios potenciales del Brasil incorporando la información de las prestaciones sociales no contributivas y ha intentado incorporar la información del Beneficio de Prestación Continuada (BPC). Además, el CadÚnico sirve de referencia para el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).
- <sup>b</sup> En función de la investigación realizada en estos países no aplica la identificación de un sistema de información social en el sentido de que no realizan la distinción entre sistema de información y registro de destinatarios potenciales, sino que se utiliza sólo una herramienta que agrupa toda la información de los destinatarios o beneficiarios según el caso. En el caso de Colombia, actualmente se está transitando hacia la implementación de un Registro Social de Hogares, creado a través del Decreto 518 DE 2020, véase [en línea] [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=111656](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=111656). Se trataría de un sistema de información que busca integrar los datos disponibles (SISBEN IV; base maestra de los registros administrativos; datos actualizados de los destinatarios de programas y subsidios sociales) para apoyar los procesos de selección de beneficiarios, a través de la validación y actualización de la información socioeconómica de las personas y hogares. Además, buscaría evaluar y realizar el seguimiento de los programas sociales otorgados por el Estado. En el caso de Haití, el SIMAST permite la identificación de vulnerabilidad de los hogares, en tanto destinatarios potenciales (receptores) de transferencias de programas sociales, gubernamentales y de otros organismos, principalmente internacionales, que desarrollan proyectos dentro del país.
- <sup>c</sup> El caso del Paraguay es distinto al de los demás países presentados por cuanto no tienen un registro de destinatario de la oferta pública, pero tiene un sistema de información social que aloja la información recopilada a través de la ficha que se aplica por encuestas o barridos. Además, actualmente se encontraría en proceso de implementación el Registro Social de Hogares que será el registro de destinatarios potenciales a partir de 2020.

## 2. Experiencia en el diseño e implementación de los sistemas de información social y los registros de destinatarios en la región: el caso de Chile

En Chile, con la finalidad de alcanzar un Sistema de Protección Social integrado para contribuir a la reducción de las brechas de desigualdad y la erradicación de la pobreza, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)<sup>12</sup> desarrolló herramientas para cuantificar, identificar y caracterizar con mayor precisión a la población vulnerable y satisfacer las demandas insatisfechas del sistema de protección social. Si bien aún falta camino por recorrer para unificar todos los sistemas y registros de información, se ha consolidado un sistema de información social que integra información de distintas fuentes que manejan datos de personas. Así, el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) se compone del Registro de Información Social (RIS), el Registro Social de Hogares (RSH) y otros registros adicionales como la Ficha básica de emergencia. A ello, se suma la gestión de ciertos subsistemas de protección social como Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades (ex Chile Solidario) y plataformas informativas con datos estadísticos sobre las personas y sus características<sup>13</sup>.

El Sistema Integrado de Información Social se materializa formalmente en 2008 con la instalación del Sistema de Protección Social Chile Solidario<sup>14</sup>, pero tiene sus raíces en los años noventa con la vuelta a la democracia. Debido al carácter integrador y la necesidad de coordinar distintos organismos públicos y de entregar servicios de calidad para la atención de la población se desarrolla el SIIS como soporte informático para articular la información proveniente de los municipios y entidades públicas ejecutoras de las prestaciones sociales que se encontraba albergada en el RIS. Desde su inicio se crea como una plataforma a nivel nacional escalable que integra progresivamente los distintos subsistemas que conforman el sistema de protección social chileno para poner a disposición en línea toda la información social para su uso por parte de los ejecutores de programas y tomadores de decisión (Azebedo, 2011). Por lo tanto, vuelve a ser clave la relación que se plantea entre el diseño de un sistema de protección social y el desarrollo de un sistema de información que acompañe y evolucione en el tiempo para satisfacer las demandas del sistema de protección social.

Cada uno de los componentes del SIIS se crea con un objetivo específico y juega un rol en la construcción de este sistema que busca generar conocimiento para el sistema de protección social. El RIS, como se mencionó, es el repositorio en que se administran todos los datos provenientes de las municipalidades y las entidades públicas que administran las prestaciones sociales referidos a las características sociales, civiles y socioeconómicas de la población que accede a los programas sociales (programas ejecutados, número de destinatarios y monto o prestación entregada, entre otras). Además, mantiene un registro de datos sensibles tales como el ingreso, los impuestos, las cotizaciones previsionales y de salud o los antecedentes educacionales de las personas. Para poder acceder a esta información se establecen protocolos cuidadosos de intercambio y uso de la información. Cada institución y municipio posee una cuenta de acceso cifrada y asociada a ciertas funcionalidades que son establecidas una a una a través de convenios de intercambio de datos.

Existe también un módulo que incorpora directamente información de subsidios y otros programas sociales, además de los que forman parte de Seguridades y Oportunidades y Chile Crece Contigo.

Para realizar la identificación y selección de usuarios de las prestaciones sociales, desde los años ochenta se cuenta con un instrumento específico cuya función es determinar la condición socioeconómica de los hogares. Primero, se llamó Ficha CAS, desde 1990 y hasta 2007 CAS2, luego Ficha de Protección Social (FPS) hasta 2015 y a partir del 1 de enero de 2016 entró en operación el Registro Social de Hogares

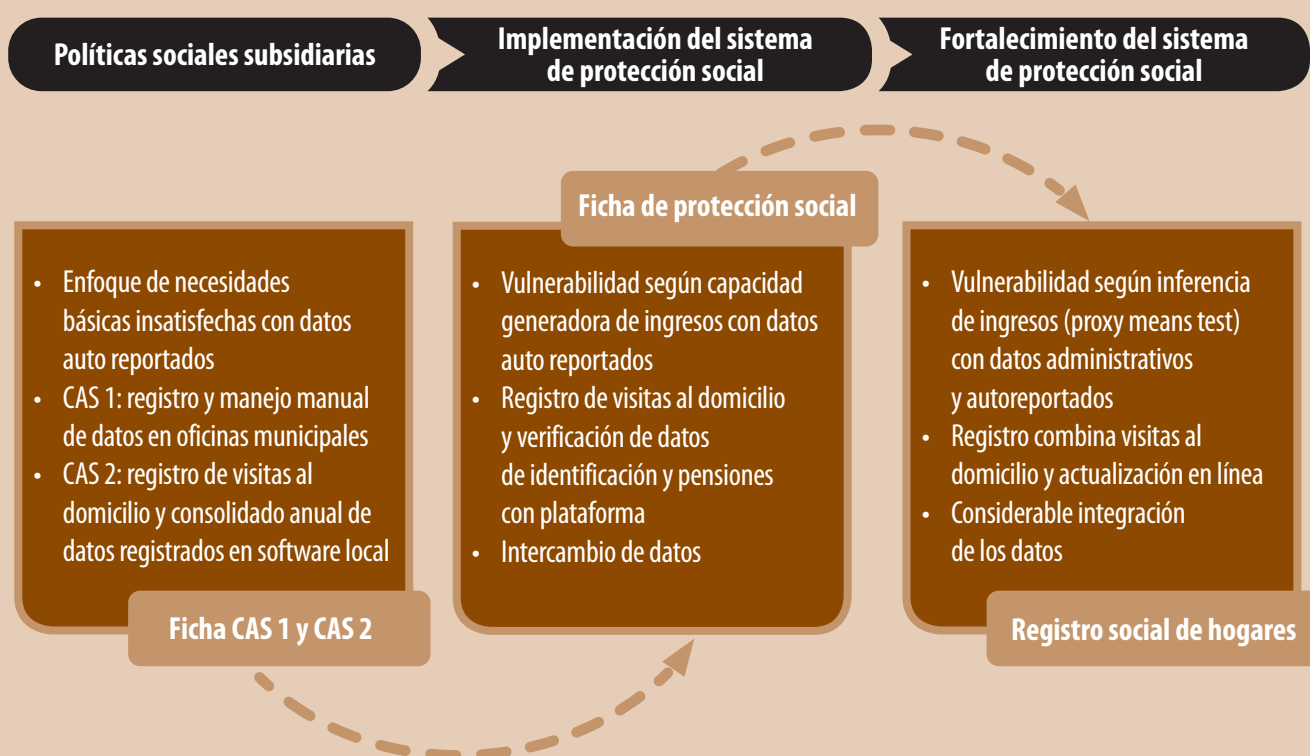
<sup>12</sup> Ver Ley N° 21.150 que modifica la Ley N° 20.530 y crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, publicado el 16 de abril de 2019 en el diario oficial. Véase [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1130640>. Anteriormente, se llamaba Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

<sup>13</sup> Véase [en línea] <http://siis.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

<sup>14</sup> La Ley N° 19.949 establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario, publicado el 5 de junio de 2004 en el diario oficial. Véase [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=226081>.

(RSH)<sup>15</sup>, evolución que responde a los cambios en las prioridades de la política pública y a las necesidades específicas de caracterizar e identificar a la población potencial<sup>16</sup> (véase el diagrama VI.6). Cabe destacar que fue para la implementación de la FPS que se comienzan a unificar datos a partir de un registro único basado en el RUN (Rol Único Nacional) que permite validar la identidad de las personas a través de una conexión en línea con el Registro Civil y se incorpora el cruce de información con las pensiones contributivas y no contributivas para verificar información de ingresos con datos administrativos (Berner, 2019; MDS y BM, 2018).

**Diagrama VI.6**  
Evolución de los instrumentos de caracterización socioeconómica en Chile



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de MDS y BM (2018).

<sup>15</sup> El Registro Social de Hogares entra en vigencia el 1 de enero de 2016 y es regulado por el Decreto Supremo N° 22 de 2015 - MDS.

<sup>16</sup> Véase MDS y BM (2018) para más información sobre las características que definen cada uno de los instrumentos mencionados, [en línea] [http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH\\_paper.pdf](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH_paper.pdf). Cabe destacar que los cambios de prioridades generaron un cambio en el método de cálculo y aproximación para clasificar a los hogares, pasando de un enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas a uno de Capacidad Generadora de Ingresos y finalmente a un test de aproximación de medios de los ingresos del hogar.

Sin embargo, sigue existiendo la necesidad de mejorar la estructura del sistema, incorporar mayor legitimidad al instrumento de focalización, aumentar la calidad de la información con la implementación de protocolos de actualización y verificación de la información declarada por los hogares, ampliar la cobertura hacia la universalización y disminuir las duplicidades que se generaban al solicitar los mismos datos a las personas cada vez que postulaban a un programa social. La implementación del RSH como sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales busca dar respuesta a esas necesidades. En la etapa más reciente de este proceso de construcción y operación de los sistemas de apoyo a la protección social de más de cuatro décadas de experiencia, el RSH almacena información recolectada desde fuentes primarias (autorreporte) la cual se integra y actualiza periódicamente con fuentes secundarias (datos administrativos del Estado), y contiene un conjunto de indicadores que permiten el análisis del bienestar de los hogares. Las instituciones que proporcionan datos administrativos al RSH suscriben con el MDSF un convenio de intercambio de información que regula los datos a ser compartidos, la periodicidad de la entrega y las normas de resguardo y protección de los datos. La información contenida en el RSH apoya: i) la selección y priorización de usuarios que acceden a las prestaciones sociales (utilizando la Calificación Socioeconómica o la combinación de otras variables provistas por el RSH), ii) el diseño y rediseño de programas e iniciativas sociales, iii) la implementación y el monitoreo del desempeño de los programas, y iv) la evaluación de los resultados de las prestaciones sociales (MDS y BM, 2018). Para cumplir con sus objetivos, el Registro requiere la participación activa de las municipalidades quienes realizan visitas al domicilio de los hogares para verificar la declaración de la información de los módulos de vivienda, la composición del hogar y su domicilio, las instituciones que proporcionan datos administrativos y aquellas proveedoras de prestaciones sociales, además de la ciudadanía (Berner, 2019).

Actualmente, el MDSF continúa trabajando en sus sistemas de información para lograr alcanzar una apropiada gestión de ellos. En 2020, el RSH contaba con 13,6 millones de personas, es decir alrededor del 70,1% de la población. Además, al 2017, el SIIS tenía un total de 27 instituciones y servicios públicos, parte de 11 ministerios, y 345 municipalidades del país recibieron regularmente información del RSH, además 110 prestaciones utilizaron dicha información para la selección de usuarios. En el diagrama VI.7 se presenta una descripción gráfica de lo que es el SIIS. Se destacan los flujos de intercambio de información entre los distintos actores e instituciones (Berner y Van Hemelryck, 2020; MDS y BM, 2018).

---

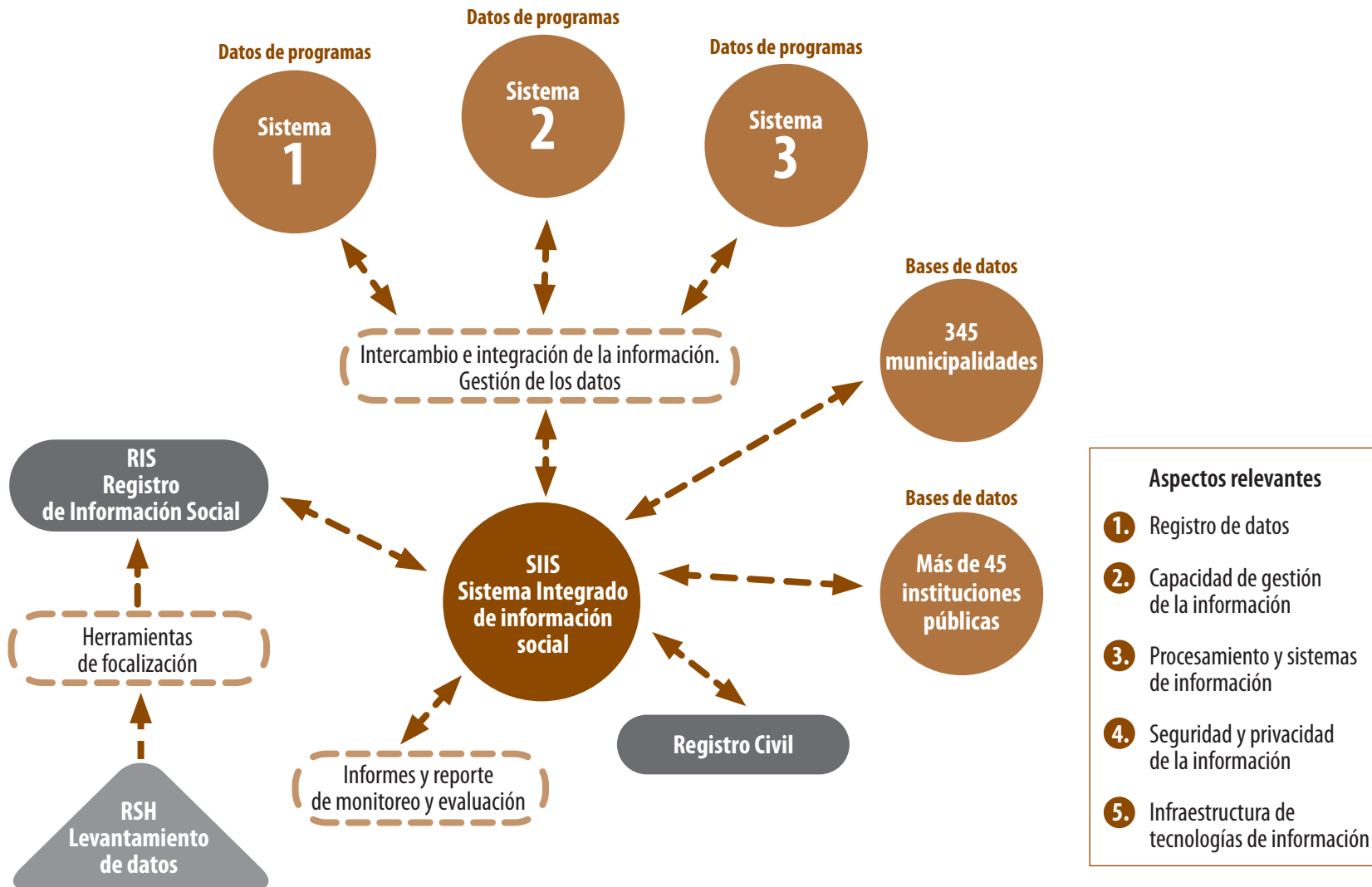
A pesar de **los avances** en Chile, **siguen** existiendo **desafíos**, como: mejorar la estructura del **sistema**, incorporar **mayor legitimidad** al instrumento de **focalización**, aumentar **la calidad** de la **información**, ampliar **la cobertura** y disminuir las **duplicidades**.

---



**Diagrama VI.7**

Estructura general del Sistema Integrado de Información Social (SIIS)



Fuente: Adaptado de Barca y Chirchir (2014) y de la actualización realizada por Acha (2015).

La información administrativa y autorreportada contenida en el RSH permite la construcción de la Calificación Socioeconómica (CSE) como instrumento de caracterización socioeconómica que consiste en una ordenación de los hogares que forman parte del RSH, estratificada en siete tramos, desde el primer tramo que identifica al 40% de hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica hasta el tramo 91%-100% que agrupa a hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica<sup>17</sup>. Utiliza un enfoque de vulnerabilidad a través del cual se busca inferir el nivel de ingresos de los hogares con base en el ingreso per cápita del hogar construido a partir de la sumatoria de los ingresos efectivos de los integrantes del hogar, dividido por el número de personas que componen el hogar, incorporando economía de escalas y un índice de necesidades y una posterior aplicación de evaluación de medios.

La escalabilidad del sistema de información social, particularmente con el cambio implementado con el RSH, fue posible no sólo producto de la voluntad política, sino que también gracias a la maduración y aprendizajes del propio sistema, además de que fue posible establecer un presupuesto que permitiera cubrir los costos de instalación del sistema (véase la recomendación 5). Por un lado, se establecen cambios en la institucionalidad social al entregar mayores funciones y atribuciones al MDSF (véase la recomendación 4) para solicitar y usar datos administrativos de otras instituciones sectoriales con el objetivo de mejorar el sistema de apoyo a la selección de usuarios y colaborar con el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas sociales (véase la recomendación 2). Además, estas mayores atribuciones coincidieron con una mayor disponibilidad de datos administrativos vinculados a partir del identificador único (RUN), la disponibilidad de recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos, así como la disposición de participar activamente de distintos actores involucrados en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de prestaciones sociales (véase las recomendaciones 2, 3 y 4). Todos estos ámbitos se fueron desarrollando y discutiendo a lo largo de los años de construcción del sistema de información social (MDS y BM, 2018).

Asimismo, un elemento que favoreció la implementación de este sistema fue la posibilidad de utilizar la información del RSH no sólo para focalizar a través del instrumento de caracterización socioeconómica (la CSE) sino para otorgarle la flexibilidad a los diseñadores y ejecutores de programas para que puedan establecer sus propios instrumentos de focalización, determinar la priorización de los potenciales destinatarios de las prestaciones sociales, acercándose a esquemas universales. Ello generó interés en varias instituciones públicas que actualmente son parte del sistema de información y utilizan los datos para asignar y evaluar sus programas (véase la recomendación 2). Este mayor uso de la información del RSH también generó incentivos para que las personas y sus hogares se registraran o para que los mismos programas solicitaran el requisito de estar inscrito en el RSH para la postulación, lo que permitió ir ampliando la cobertura (véase la recomendación 1).

## **D. Recomendaciones para desarrollar sistemas de información social y los registros de destinatarios**

Las recomendaciones que se presentan a continuación constituyen un resumen de distintos mecanismos, acciones y elementos que, producto de la observación de la construcción de los sistemas de información, surgen como aspectos importantes a considerar y que fueron recogidos por Berner y Van Hemelryck (2020). Para construir sistemas de información social que sean eficientes, efectivos y que sean flexibles ante las necesidades del Sistema de Protección Social se deben considerar aspectos tanto políticos como operacionales propios del contexto y necesidad particular de cada país. En particular, se plantean desafíos asociados al acceso y desarrollo de las TIC, a la capacidad técnica de los equipos responsables de administrar y operar el sistema (incluye administradores, desarrolladores de software, analistas y programadores, por mencionar algunos) y las condiciones institucionales que permitan ajustar políticas, procesos, presupuesto e incorporar una gobernanza de datos para definir la coordinación y responsabilidad de los actores involucrados. Estos desafíos se traducen en mejorar aspectos asociados al qué, cómo, para quién y para qué de los sistemas de información social (véase el diagrama VI.8).

<sup>17</sup> Todo lo mencionado de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 068 de 2018, y en la Resolución Exenta N° 075 de 2020, ambas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que determinan y modifican respectivamente el Procedimiento y Metodología de Cálculo de la Calificación Socioeconómica. Véase las orientaciones complementarias para más detalles sobre la forma de cálculo de la CSE [en línea] [http://www.registrosocial.gob.cl/docs/Orientaciones-complementarias-N8\\_c%C3%A1culo-CSE\\_VF.pdf](http://www.registrosocial.gob.cl/docs/Orientaciones-complementarias-N8_c%C3%A1culo-CSE_VF.pdf).

**Diagrama VI.8**

Recomendaciones sobre la construcción de herramientas de apoyo al sistema de protección social



Fuente: Elaboración propia.

### 1. Hacia la universalización de los registros de destinatarios (aumentar la cobertura)

- Incorporar en el diseño de los registros de destinatarios mecanismos para identificar a todas las personas y hogares para apoyar la lógica universal de la protección social con un enfoque de derechos. Por ejemplo, en el caso chileno, uruguayo o argentino, se permite la inscripción de cualquier persona, no sólo de la población más vulnerable, con especial atención a las diferencias y desigualdades, incorporando el principio de la búsqueda activa de los grupos tradicionalmente fuera de los registros de las políticas sociales. En el caso de Chile, incorporando una forma de registrar a extranjeros y en el caso argentino, recientemente, incluyendo un registro para las personas que se desempeñan en la economía popular<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Véase para Chile [en línea] <http://www.registrosocial.gob.cl/preguntas-frecuentes-web> y para Argentina [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep#:~:text=El%20Registro%20Nacional%20de%20Trabajadores,les%20permitan%20potenciar%20su%20trabajo>.

- Generar estrategias para potenciar la inscripción de las poblaciones tradicionalmente invisibilizadas (trabajadores informales, sectores de ingresos medios, pueblos indígenas y migrantes, entre otras), combinando distintos mecanismos de levantamiento de la información<sup>19</sup> y considerando el rol de las organizaciones sociales, comunitarias y cercanas a la población que se encuentra fuera de estos registros. Por ejemplo, en Chile se realizó un trabajo coordinado con los municipios y fundaciones que entregan ayuda a personas en situación de calle para poder registrarlas en el RSH<sup>20</sup>.

## 2. Avanzar en los niveles de interoperabilidad de los sistemas

- Vincular los datos entre los registros que forman parte del sistema de protección social (por ejemplo, registro de destinatarios potenciales y de receptores de los programas sociales) pero también entre sistemas sectoriales (sistema educacional, de salud o de pensiones, entre otros). Esto requiere la coordinación de las instituciones y la voluntad política para levantar un sistema que reúna toda la información.
- Ampliar los registros de destinatarios a la consolidación de datos socioeconómicos de la población potencial de las prestaciones sociales (construcción de instrumentos de focalización), y a la inclusión de información adicional que permita vincular directamente a la población que requiere asistencia con la oferta programática social, para identificar brechas de cobertura y seguir avanzando en implementar políticas universales sensibles a las diferencias dirigidas a garantizar los derechos de las personas. Por ejemplo, en Colombia se utiliza información del sistema de información tanto para programas de protección social como de salud, de vivienda y de inclusión productiva (Leite y otros, 2017).
- Contar con un identificador único nacional que permita vincular y conectar las bases de datos administrativas y autorreportadas. Algunos países utilizan registro tributario, otros un identificador nacional o algoritmos de identificación y, más recientemente, algunos países se han aventurado con técnicas biométricas. Por ejemplo, Chile utiliza el RUN y Argentina utiliza un algoritmo para identificar a sus personas<sup>21</sup>.
- Facilitar los procesos de actualización, validación y verificación de la información, asegurando la calidad y periodicidad de los datos, generando protocolos formales y conocidos por todos.

## 3. Uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)

- Incorporar TIC y personal capacitado para aumentar las capacidades del sistema y realizar procesos de registro, procesamiento y uso de la información óptimos.
- Innovar en las herramientas que permiten recoger datos de la ciudadanía (plataformas web y aplicaciones celulares), almacenar datos y procesar los datos (programas de tratamiento y procesamiento de la información). En el caso de Chile, se constituyó un equipo de trabajo para implementar proyectos web con la expertise suficiente para desarrollarlos de manera institucional o complementando conocimientos con empresas especializadas.
- Contar con dispositivos y con la tecnología para resguardar los datos personales y protegerlos ante ataques o mal usos.
- Construir plataformas que permitan incorporar actualizaciones de la información reportada por las personas y rectificar posibles errores en los datos administrativos.

<sup>19</sup> Es necesario considerar que pueden existir dificultades asociadas a las expansiones rápidas de los registros como la pérdida de calidad o de precisión de la información. Países con coberturas medias o altas están más preparados para alcanzar un mayor número de personas, mientras que países como el Brasil, cuyo registro identifica principalmente a los más pobres, debe optar por soluciones más creativas.

<sup>20</sup> Véase [en línea] <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/CuadernilloIMPRESA.pdf>.

<sup>21</sup> Véase Berner y Van Hemelryck, 2020.

- Potenciar el uso de TIC permite contar con diferentes estrategias para que los potenciales usuarios puedan postular a las prestaciones sociales y, también, para ofrecer distintas alternativas de entrega de los beneficios. Esto adquirió especial importancia en el contexto de la pandemia por el COVID-19. Por ejemplo, en Haití: plataforma financiera “Mon Cash” de la compañía de telecomunicaciones DIGICEL para la entrega de aportes monetarios para las familias de escasos recursos.

#### 4. Perfeccionar la institucionalidad, la gobernanza de datos y el rol de los niveles territoriales

- Crear una gobernanza de datos que facilite el control de los datos disponibles (cada vez más creciente) y mejore la capacidad del sistema para utilizarlos, introduciendo un conjunto de prácticas, protocolos, estándares y normas acerca de los datos y su gestión para optimizar los procesos, pero también para utilizarlos de manera segura. Con la interoperabilidad existe un crecimiento exponencial de los datos que maneja el sistema los que deberán estar actualizados en función de la disponibilidad que tenga la institución responsable de estos<sup>22</sup>.
- Establecer una normativa conocida y difundida para garantizar la protección de la información personal y la transparencia en el uso de esta para legitimar los procesos que incorporan esos datos. Definir normas, protocolos y reglas que regulen los procesos de intercambio y de procesamiento de las bases de datos. Todos los países poseen normas, algunas más generales que otras e incluso Costa Rica y Colombia le adjudican mayor importancia al establecerlo en la Constitución (Azevedo y otros, 2011).
- Mantener la transparencia y legitimidad de los registros de destinatarios y de los mecanismos de asignación de las prestaciones sociales, albergando la administración y operación del sistema de información social y el registro de destinatarios potenciales en órganos e instituciones del Estado con capacidad técnica y responsabilidad. Esto en general es posible a través del establecimiento de plataformas web con información de y para el ciudadano<sup>23</sup>.
- Coordinar a las distintas instituciones sectoriales para que puedan acceder a las mismas fuentes de datos y, a su vez, reporten información de la ejecución de las prestaciones sociales de las cuales son responsables.
- Involucrar a los distintos niveles territoriales, en particular el nivel local que asegura el contacto directo con los usuarios potenciales y receptores de la oferta programática social, facilitando, por ejemplo, el levantamiento de casos problemáticos en el uso de los datos para la asignación de las prestaciones sociales. Aquí es fundamental el rol de los municipios lo que se observa claramente en el caso chileno donde ellos son quienes tienen el primer contacto con los ciudadanos, recogen la información y responden sus consultas, además de asignar programas localizados a partir de la información entregada desde el nivel central. Algo similar ocurre en Costa Rica donde se establecen convenios con municipalidades<sup>24</sup>.

#### 5. Planificar e identificar costos asociados

- Mejor gestión y planificación de la política social de los sistemas de información social, pues al incorporar los registros de destinatarios, además de la información de las prestaciones sociales a las que acceden las personas y hogares del registro, posibilitan el monitoreo y evaluación de los programas sociales y evitan, por ejemplo, casos de duplicidad en los programas o errores de inclusión o exclusión de los usuarios de las prestaciones.

<sup>22</sup> En Chile se ha logrado actualizar casi todas las fuentes de datos de manera mensual gracias al establecimiento de procesos batch que permiten el intercambio directo de datos con protocolos de seguridad (SFTP, Secure File Transfer Protocol) o redes privadas (VPN, Virtual Private Network) y así reducen los tiempos de gestión de las instituciones involucradas (MDS y BM, 2018).

<sup>23</sup> Por ejemplo, véase [en línea] para Chile, [www.registrosocialdehogares.cl](http://www.registrosocialdehogares.cl); Brasil [https://meucadunico.cidadania.gov.br/meu\\_cadunico/](https://meucadunico.cidadania.gov.br/meu_cadunico/); para Costa Rica, <https://www.sinirube.go.cr/>.

<sup>24</sup> Véase [en línea] <https://www.sinirube.go.cr/noticias/>.

- Determinar las etapas y actividades que serán necesarias para implementar los cambios para transformar los sistemas de información social y los registros de destinatarios en una herramienta robusta y potente para la gestión de la protección social y para que se encuentre preparada ante emergencias importantes como la generada por el COVID-19. Este tema se tratará con mayor profundidad en el capítulo sobre los sistemas de protección social ante desastres.
- Identificar el rol de cada institución y agentes involucrados en las distintas etapas de la cadena de provisión de las prestaciones sociales (identificación y determinación de usuarios, entrega de beneficios, monitoreo y evaluación de las prestaciones entregadas).
- Identificar con precisión los costos del diseño e implementación de los sistemas de información social y particularmente de los registros de destinatarios. Por ejemplo, para el primer año de implementación del RSH en Chile, se destinó más del 50% a la adquisición de hardware y software mientras que el resto del presupuesto se dividió entre recursos humanos y el desarrollo de servicios informáticos. Sin embargo, los siguientes años se destina mayor presupuesto a las transferencias realizadas a municipios y la compra de bienes y servicios de consumo asociados a los materiales de implementación y difusión del RSH. Estos gastos representaron el 0,3% de los recursos desembolsados en prestaciones sociales que utilizan el RSH en Chile (MDS y BM, 2018).

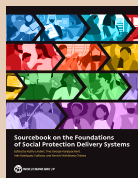
## E. Referencias esenciales sugeridas



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) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46452-sistemas-informacion-social-registros-destinatarios-la-proteccion-social>.



Chirchir, R. y V. Barca (2020), Building integrated and digital social protection information systems. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Bonn [en línea] <https://socialprotection.org/discover/publications/building-integrated-and-digital-social-protection-information-system-technical>.



Leite, P. y otros (2017), "Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool", Banco Mundial [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/698441502095248081/pdf/117971-REVISED-PUBLIC-Discussion-paper-1704.pdf>.



Lindert, K. y otros (ed.). (2020), "Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems", Washington, DC, Banco Mundial [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34044>.



Williams, A. y V. Moreira (2020), "Trabajando para que los Sistemas de Información de Protección Social sean Adaptativos", Nota Técnica, Banco Mundial [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/315481593590360395/pdf/Making-Social-Protection-Information-Systems-Adaptive-Guidance-Note.pdf>.

## F. Preguntas

- ¿Cree que el Estado tiene suficiente información para diseñar, implementar y evaluar las prestaciones sociales de protección social? En el caso de que considere que no tienen suficiente, ¿cuáles son los datos que cree que se deben incorporar? En el caso de que tenga suficientes datos, ¿se encuentran estos conectados con un identificador único o una llave que permite relacionar información de la misma persona recogida por distintas fuentes de información? Por favor, detallar.
- ¿Cuáles son las instituciones y actores que levantan, generan o almacenan datos en su país/región/territorio? ¿Cómo piensa que se pueden conectar y coordinar para intercambiar la información que poseen? ¿Estima que se requiere una institucionalidad particular que apoye u opere la implementación de los registros de destinatarios (por ejemplo, a nivel local, nacional, entre otros)?
- ¿Sabe si existen protocolos, estándares o una normativa que proteja la seguridad y privacidad de los datos de las personas y de los hogares en su país/región/territorio? Por favor, explíquela brevemente. ¿Cree que existen algunos datos más sensibles que otros que deben ser protegidos? ¿Cuáles considera que son estos datos sensibles y cómo deben protegerse?
- ¿Cómo incorporaría el enfoque de derechos en el desarrollo de los sistemas de información? ¿Cree que es deseable movilizar el registro de destinatarios potenciales hacia la universalización para alcanzar la cobertura de toda la población de su país/región/territorio? ¿Por qué? ¿Qué estrategias podrían implementarse para identificar a ciertos grupos específicos de la población que requieren una atención especial (personas en situación de calle, migrantes, trabajadores informales y personas fuera del sistema de protección social) y contactarlos con el sistema de protección social para que formen parte del registro de destinatario de su país/región/territorio?
- En función de lo que ha ocurrido con la pandemia del COVID-19, ¿cree que en su país/región/territorio podría haberse generado mejores políticas de protección social si hubiese contado con un sistema de información más flexible, con más y mejores datos? En ese sentido, ¿cuáles piensa que podrían ser los principales pasos en el corto, mediano y largo plazo para fortalecer el sistema de información social de su país/región/territorio?

## Bibliografía

- Acha, V. (2015), "Chile's 'integrated system for social information': integration of policy, integration of data and information", Poster conferencia Yakarta. Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/fr/discover/publications/chile%E2%80%99s-integrated-system-social-information%E2%80%99s-siis-integration-policy>.
- Azevedo, V., C.P., Bouillon e I. Irrázaval Llona (2011), "Sistemas integrados de información social su rol en la protección social, Santiago de Chile", Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad Católica de Chile y Centro de Políticas Públicas, Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible [en línea] <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2016/02/Libro-SIIS.pdf>.
- Berner, H. (2019), "Recomendaciones a partir de la experiencia chilena", Taller de discusión sobre registros sociales y focalización de programas sociales para el caso del Ecuador, 14 de mayo de 2019, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46452-sistemas-informacion-social-registros-destinatarios-la-proteccion-social>.
- Cecchini, S. (comp.) (2019), Protección social universal en América Latina y el Caribe: Textos seleccionados 2006-2019 (LC/M.2019/5), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/4/S1900962\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/4/S1900962_es.pdf).

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, CEPAL. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2020), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago, CEPAL. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo>.

\_\_\_\_\_. (2016), Panorama Social de América Latina 2015 (LC/G.2691-P), Santiago, CEPAL. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>.

Chirchir, R. y V. Barca (2020), "Building integrated and digital social protection information systems". Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Bonn. Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/discover/publications/building-integrated-and-digital-social-protection-information-system-technical>.

Leite, P y otros. (2017), "Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool", Banco Mundial. Disponible [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/698441502095248081/pdf/117971-REVISED-PUBLIC-Discussion-paper-1704.pdf>.

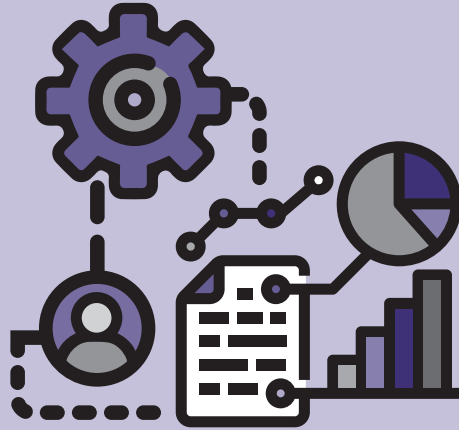
Lindert, K. y otros (ed.) (2020), "Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems", Washington, DC, Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34044>.

MDSy BM (Ministerio de Desarrollo Social y Banco Mundial) (2018), "Registro Social de Hogares de Chile", Santiago, Ministerio de Desarrollo Social- Subsecretaría de Evaluación Social. Disponible [en línea] [http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH\\_paper\\_2.pdf](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH_paper_2.pdf).

Williams, A. y V. Moreira. (2020), "Trabajando para que los Sistemas de Información de Protección Social.

sean Adaptativos", Nota Técnica, Banco Mundial. Disponible [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/315481593590360395/pdf/Making-Social-Protection-Information-Systems-Adaptive-Guidance-Note.pdf>.





# VII.

## Monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales<sup>1</sup>

---

- El **monitoreo** es el proceso continuo que utiliza la recolección de información y su análisis para observar que los procesos asociados a políticas o programas sociales se implementen tal y como fueron diseñados.
- La **evaluación** es el análisis que permite identificar el grado de pertinencia y cumplimiento de los objetivos de una política o programa social respecto de su diseño, implementación, impactos y sostenibilidad.
- El Monitoreo y Evaluación (M&E) puede ser de tres tipos: de procesos, de impacto y económico. También se puede clasificar en: **ex-ante** (realizado en el diseño), y **ex-post**, (implementado durante la operación en la conclusión).
- La institucionalización del monitoreo y la evaluación puede estructurarse en torno a cuatro componentes: alineación estratégica, arreglo institucional, información y metodologías, y uso.

---

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Mónica E. Orozco y Rodrigo Valdivia, consultores de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

## A. Introducción

El monitoreo y la evaluación (M&E) son elementos de gran relevancia para las políticas y programas sociales al plantear el seguimiento continuo de las acciones realizadas (monitoreo) y la revisión de los avances en el cumplimiento de objetivos (evaluación) desde las etapas de planeación y diseño hasta su implementación, brindando incluso la oportunidad de replantearse objetivos o de realizar rediseños o ajustes a su implementación. De acuerdo con Martínez (2015), M&E son complementarios y no es posible obtener conclusiones adecuadas de una evaluación de impactos si esta no se analiza al tenor de los indicadores que surgen del monitoreo. En la región de América Latina y el Caribe, la práctica de M&E en las políticas y programas sociales tomó fuerza a finales de la década de los noventa del siglo ~~XX~~ e inicios del nuevo milenio, incorporando mayor robustez técnica en el marco de la creación, ajustes y mejoras de los programas de transferencias condicionadas (PTC), principales precursores de la necesidad técnica de captar y monitorear grandes cantidades de información, utilizando métodos que generaron evidencia empírica sobre el desempeño de sus componentes, y que con el tiempo se extendieron a otros ámbitos.

### Recuadro VII.1

#### El monitoreo y la evaluación en los Programas de Transferencias Condicionadas de principios del siglo XX

Fue a partir de los PTC -como por ejemplo Progresá en México- que los gobiernos de la región y los organismos internacionales reconocieron la importancia del M&E como parte medular del diseño e implementación de las políticas públicas y del funcionamiento de los programas sociales.

El monitoreo se articuló con los elementos del ciclo de las políticas y procesos de estos programas, dando sentido práctico al diagnóstico y diseño; a la construcción de líneas de base y definición de indicadores y metas; a la definición de poblaciones objetivo o prioritarias y a la focalización; a la integración de registros de destinatarios y a los esquemas de presupuestación e inversión social de los gobiernos, entre otros. Todos ellos aspectos que siguen vigentes.

Por su lado, la evaluación permitió determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas planteadas por los PTC, centrándose en aspectos como la planeación, la difusión, solicitud de apoyos, la selección de participantes, la producción y distribución de bienes y servicios, la entrega de apoyos, y el seguimiento a destinatarios y monitoreo de apoyos. Como en el caso del monitoreo, estos aspectos también siguen siendo considerados relevantes en los esquemas actuales de evaluación.

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Para una descripción detallada del modelo de procesos, véase CONEVAL (2017).

Los temas e indicadores dominantes en el M&E de las políticas y programas sociales abordaron en un inicio la mejora del ingreso y el consumo de las familias, el desarrollo de las capacidades de sus integrantes, particularmente los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en diferentes dimensiones (nutrición, educación y salud) y, aún de manera muy incipiente, el proceso de transición hacia el mercado laboral.

Las temáticas consideradas se han ampliado. Desde hace poco, se han incorporado en las evaluaciones el tema del cuidado, desde la perspectiva del desarrollo infantil y en interacción con la participación laboral de trabajadores formales a través de permisos parentales (Cecchini y otros, 2015) y, más recientemente, desde una perspectiva más amplia que alcanza los derechos de otros grupos de población, como las personas con discapacidad y adultos mayores y las mujeres cuidadoras (CEPAL y ONU Mujeres 2021; Orozco 2020; Orozco y otros 2016)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La disponibilidad de información estadística y los sistemas de información juegan un papel importante en la visibilidad de estos temas. Algunos casos en los que se ha avanzado paulatinamente en la región son las encuestas de uso del tiempo, las cuentas satélites y los estudios con matrices de contabilidad social, así como las encuestas sobre violencia contra las mujeres.

Durante los últimos veinte años varios países de América Latina y el Caribe han creado o modificado su normatividad para incorporar la obligatoriedad de elaborar, coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes y programas nacionales de desarrollo. Con ello se implementó un cambio de enfoque de las tareas a cargo de las oficinas de planeación y presupuestación, incorporando la tarea de definir lineamientos y orientar las acciones de M&E que lleven a cabo las distintas instituciones, particularmente las del sector social. Lo anterior condujo incluso en algunos países a la creación de Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SM&E) de la política social.

El presente capítulo plantea un marco conceptual que permite conocer los elementos clave asociados al M&E, tanto a nivel de sistemas nacionales como de políticas y programas sociales. Dichos elementos se utilizan para analizar comparativamente experiencias relevantes tanto a nivel de sistemas como de programas seleccionados en tres países (Chile, Costa Rica y México). Se concluye con algunas recomendaciones para mejorar la implementación del monitoreo y la evaluación de las políticas y programas sociales.

## B. Marco conceptual

A continuación, se explorarán los conceptos de monitoreo y evaluación a partir de sus definiciones y aspectos relevantes.

### 1. Definiciones de monitoreo y evaluación

El **monitoreo** es un proceso continuo que utiliza la recolección sistemática de información que, transformada en indicadores, analizada y trasladada a estudios y diagnósticos, permite observar que los procesos se implementen tal y como fueron diseñados. El monitoreo se centra en el análisis de la eficacia y la eficiencia de los procesos que derivan en la generación de los bienes y servicios que se entregan a la población atendida por un programa social (Cooper, 2016).

La **evaluación** se define como el análisis realizado en momentos específicos que permite identificar, mediante una metodología previamente definida, el grado de pertinencia y cumplimiento de los objetivos de una política pública o programa social respecto de su diseño, implementación, impactos y sostenibilidad.

**Cuadro VII.1**  
Diferencias entre el monitoreo  
y la evaluación

	Monitoreo	Evaluación
Objeto principal de análisis	Procesos	Impacto
Resultados esperados	Determinar si los procesos se realizan efectivamente conforme fueron diseñados	Determinar si las acciones realizadas permiten alcanzar los objetivos planteados obteniendo los impactos deseados
Temporalidad de ejecución	Continua	En momentos específicos

Fuente: Elaboración propia.

La importancia del M&E de las políticas y los programas sociales radica en que:

- Permiten determinar la pertinencia y logro de objetivos y metas planeados.
- Facilitan la identificación de áreas de oportunidad y mejorar políticas y programas.

- Son útiles para generar recomendaciones para incrementar la eficacia, eficiencia, calidad de los resultados, impacto y sostenibilidad de las acciones y objetivos planteados por un gobierno.
- Pueden detectar efectos no deseados de una intervención, o aspectos no planeados que pueden interferir en alcanzar objetivos deseados<sup>3</sup>.
- Dan la oportunidad de sustentar logros e implicancias sociales y financieras de la implementación de políticas y programas sociales.
- Informan la toma de decisiones presupuestarias y de operación.
- Propician la transparencia y la rendición de cuentas sobre el ejercicio de recursos.
- Fortalecen la institucionalidad.
- Facilitan el control y la difusión de la información pública sobre los logros y fracasos de la gestión de las instituciones públicas involucradas, conforme a un enfoque de derechos (Martínez, 2015).

## 2. Tipos de monitoreo y evaluación

Los tipos generales de M&E se han clasificado comúnmente en tres categorías: procesos, impacto y económica. En el cuadro VII.2 se detallan los objetivos de cada tipo<sup>4</sup>.

**Cuadro VII.2**  
Tipos de M&E

Tipo de M&E	Descripción
De procesos	Consiste en un examen continuo o periódico de la gestión interna para analizar la productividad, calidad, tiempos, costos de producción y distribución y, en general, el apego de la operación respecto a lo planeado, aunque también puede comprender el análisis de aspectos no planeados <sup>3</sup> .
De impacto	Identifica los efectos de la intervención sobre la población utilizando la medición del cambio en indicadores sobre los que el programa busca incidir.
Económica	Establece la relación entre los beneficios generados y los costos incurridos. También puede utilizarse para valorar el impacto económico de una intervención desde la fase de diseño.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Armijo (2011), CONEVAL (2017), Martínez (2015) y Winchester (2013).

<sup>3</sup> Martínez (2015) señala como sinónimos el monitoreo y la evaluación de procesos. Las evaluaciones de proceso incluyen las evaluaciones de resultados donde se mide el logro del fin, propósito o cumplimiento de los componentes de un programa, con apoyo de la matriz de indicadores. Otra literatura distingue una categoría específica para las evaluaciones de resultados, véase por ejemplo [en línea] [https://www.performance.noaa.gov/program\\_evaluation\\_guide\\_types](https://www.performance.noaa.gov/program_evaluation_guide_types), orientadas a medir un resultado de los productos que produce el programa o los resultados no deseados que genera.

El monitoreo se asocia frecuentemente al tipo de procesos, y la evaluación al tipo de impacto. El tipo de M&E económica es un puente entre los otros dos tipos, ya que permite determinar si entre dos opciones que tienen bien implementados sus procesos y logrado el impacto, existe una que lo logra con la menor cantidad de recursos posibles.

Otra clasificación comúnmente utilizada se basa en el momento en que se realizan las evaluaciones: i) *ex-ante*, que se realiza en el diseño del programa o política, en la que se planean los objetivos, presupuestos, componentes e implementación, y los efectos esperados, y ii) *ex-post*, que se realiza durante la operación o al finalizar un proyecto. Aquí vale la pena mencionar que la evaluación *ex-post* incluye tanto la construcción de

<sup>3</sup> Véase CONEVAL (2017) y Martínez (2015).

<sup>4</sup> Frente a múltiples clasificaciones, aquí se trata de acotar una definición genérica utilizando sus elementos comunes. Véase Winchester (2013), Martínez (2015) y CONEVAL (2017).

líneas de base y su comparación con datos posteriormente captados para medir variaciones como el monitoreo de procesos. Este último tipo debe responder al plan trazado y permitir la corrección de desviaciones en la operación y fortalecer la alineación a los objetivos previstos.

El monitoreo es de tipo *ex-post*, pues se realiza durante la operación, mientras que la evaluación puede ser de tipo *ex-ante*, a modo prospectivo, y *ex-post* si se realiza al finalizar y de modo retrospectivo.

Idealmente, el M&E tendría que brindar información para decidir acerca de la continuidad de un programa, así como ampliar su cobertura o mejorar su calidad, modificar las prestaciones otorgadas, reorientar la focalización en caso de que exista y articular con otras intervenciones, entre varias otras. Es decir, es un proceso *transversal* al diseño de la política o programa, su implementación y momento en que se miden sus resultados o efectos.

### 3. Institucionalización del monitoreo y la evaluación

Como se mencionó previamente, a partir de los PTC se potenció el proceso de institucionalización del M&E de políticas y programas sociales, primero fortaleciéndolo a nivel de programas y posteriormente estructurando sistemas que homologan y estructuran lineamientos y métodos de una forma más ordenada. Dicho proceso ha requerido del aprendizaje y formación de recursos humanos en metodologías y herramientas de M&E dentro de las instancias a cargo de la política social y de la ejecución de los programas. Estos aprendizajes no siempre han estado respaldados por procesos formales de capacitación y formación, sino que se han ido consolidando con la práctica y en función de las necesidades y prioridades de los países.

Entre los aspectos que requieren desarrollo de capacidades en este ámbito se encuentran el conocimiento de herramientas de diseño de las evaluaciones, de mecanismos para la recolección y sistematización de información, de diseño de instrumentos para el análisis *ad hoc* y sistemático de la información y de mecanismos que le den utilidad y replanteen operativos de campo y otras actividades para vigilar que las tareas operativas respondan a la planeación y la teoría de cambio que sustenta la intervención de política.

### 4. Componentes del monitoreo y la evaluación

A continuación, se plantea un marco de cuatro componentes fundamentales para trasladar la institucionalización del monitoreo y la evaluación tanto a nivel de programas ejecutores como a nivel de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, que incluyen la alineación estratégica, el arreglo institucional, la información y metodologías, y el uso que se le dé a los resultados del M&E.

La **alineación estratégica** refiere a la verificación de que existe un sustento de las políticas y programas sociales en la planificación nacional (planes nacionales, sectoriales e institucionales) y en los marcos normativos internacionales (derechos humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible). Aplica a los objetivos transversales, sectoriales y multiescalares, dado que su expansión a nivel subnacional conlleva la alineación de los planes territoriales con los sectoriales y los nacionales, y la consolidación de la información estadística territorial con la sectorial y la nacional<sup>5</sup>.

La alineación estratégica debe ser validada desde la etapa de planeación de políticas y programas, y de manera estructural durante todo el ciclo de políticas. Tanto a nivel de M&E de programas específicos, como a nivel de Sistemas de M&E, implica asegurar que los objetivos planteados por las políticas y programas sociales respondan a los objetivos de la planeación nacional, sectorial o institucional, así como a los planes y agendas internacionales, sobre todo aquellos con temporalidad que es de mayor alcance que los planes nacionales de gobierno.

<sup>5</sup> Medina Giopp (2016), "Segundo Seminario Internacional de Monitoreo de Programas Sociales: avances y retos en la construcción de indicadores en México", México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL, 2016. Disponible [en línea] <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Segundo-Seminario-Internacional-de-Monitoreo.aspx>.

El **arreglo institucional** refiere a la disponibilidad y estructura de los recursos humanos, financieros e institucionales disponibles para llevar a cabo las labores de M&E. A nivel de programa, generalmente implica la conformación de una unidad o área técnica dentro de la institución implementadora con facultades propias, ya sea para realizar una labor interna de M&E o de coordinar actividades de M&E que se realicen por terceros externos a la institución. Por ejemplo, el Programa de Transferencias de México Progres-Oportunidades-Prospera contaba con una dirección de evaluación que coordinaba los levantamientos estadísticos y las actividades de evaluación que realizaban externos, a su vez que ejercía el monitoreo al interior del mismo programa.

A nivel de sistema de M&E el arreglo institucional puede adquirir una mayor envergadura, ya que implica, además de disponer de una estructura propia, el involucramiento de las áreas y direcciones a cargo de la evaluación, la planeación y los sistemas de información de los ministerios e instituciones a cargo de políticas y programas sociales, así como Oficinas de Estadística, los Congresos y el Poder Legislativo, órganos a cargo de procesos de auditoría y rectores de la evaluación, contraloría ciudadana, oficinas de derechos humanos o defensoría del pueblo, academia y sociedad civil. Por ejemplo, en el Ministerio de Planificación de Costa Rica existe el Área de Evaluación y Seguimiento (AES) de MIDEPLAN que se encarga de coordinar la autoevaluación de las instituciones públicas costarricenses y de otras instancias nacionales en el proceso de M&E.

En todo caso, es importante que, al plantearse los arreglos institucionales para realizar el M&E e implementarlo de manera eficaz, a partir de la demanda existente se identifiquen los requerimientos en materia de recursos humanos y financieros, y particularmente las capacidades que se necesita desarrollar en la materia (sensibilización, liderazgo y habilidades analíticas)<sup>6</sup>.

La **información y metodologías** son elementos también muy necesarios para lograr un M&E exitoso. La **información** refiere a registros administrativos, censos, encuestas, bases de datos, indicadores y estadísticas que se utilizarán en las labores de M&E. Es fundamental que dicha información sea pertinente y que se cuente con indicadores y resultados útiles que puedan emplearse en la toma de decisiones.

En el proceso de M&E la información se transforma de datos a reportes de diversos tipos mediante la aplicación de distintas herramientas metodológicas. Ese proceso es un aspecto central del M&E y contempla la necesidad de combinar bases de datos de diversas fuentes relativas a la política o el programa social en cuestión<sup>7</sup>, integrando, por ejemplo, registros administrativos y registros de destinatarios cuando es necesario y sistematizando los bienes y servicios que se entregan. También implica disponer de indicadores sobre insumos, actividades y productos alineados a los resultados, así como de líneas de base del desempeño.

Las **metodologías** son elementos esenciales para estandarizar y normar la calidad de los productos de M&E. La elaboración de reportes a partir del proceso de transformación de información en el M&E descansa siempre en una metodología, la cual dependerá en gran medida del tipo de monitoreo o evaluación que se vaya a realizar.

Entre las metodologías más utilizadas para el tipo de M&E de procesos están las que orientan el diseño de indicadores, y la integración y uso de las Matrices de Indicadores para Resultados<sup>8</sup> asociadas a su vez a la metodología de Marco Lógico<sup>9</sup>. También destacan algunas metodologías asociadas al análisis de costo, costo-efectividad o costo-beneficio asociados al tipo de M&E económica<sup>10</sup>. Por su parte, entre las metodologías vinculadas al M&E de tipo de impacto, se recurre frecuentemente a los métodos experimentales (con grupos

<sup>6</sup> Para profundizar información consultar Maldonado y Galíndez (eds.) (2013), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: El papel de los actores subnacionales*, CIDE/CLEAR, México, 2013. Disponible [en línea] <https://clear-lac.org/3d-flip-book/monitoreo-evaluacion-y-gestion-por-resultados/>.

<sup>7</sup> Estos elementos se entrelazan con el capítulo VI sobre "Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios".

<sup>8</sup> La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa (CONEVAL, 2007). Además, permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los Programas presupuestarios, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico.

<sup>9</sup> Véase Armijo (2011) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) y Aldunate y Córdoba (2010) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>10</sup> Véase más en CDC (S/F) "Program operation guidelines for STD prevention" [en línea] <https://www.cdc.gov/std/program/ProgEvaluation.pdf>.

de control), cuasi-experimentales y pre-experimentales que parten de levantamientos ad hoc de encuestas y utilizan métodos de valoración de efectos comparando la situación previa con la posterior a la implementación del programa social utilizando técnicas como las estimaciones de dobles diferencias (DD), pareamiento de casos y regresión discontinua<sup>11</sup>.

Finalmente, el **uso** corresponde al momento en que los resultados del M&E se emplean para dar sustento a una revisión de las políticas y programas sociales. A partir de los reportes elaborados como producto de la transformación de datos utilizando las metodologías elegidas, se dispone de los elementos que contribuyen al seguimiento y verificación del cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas sociales, y de ese modo permiten valorar si se da solución a las problemáticas por las que fueron creadas, y a tomar decisiones sobre su futuro. En este punto toma relevancia la definición de un mecanismo para dar uso a los resultados del M&E, que permita consolidar su utilización al facilitar el acceso y promover la participación del conjunto de actores que conforman el arreglo institucional en esta fase de toma de decisiones.

El Cuadro VII.3 resume aspectos destacados de los cuatro componentes previamente presentados, siendo la interrelación entre ellos la que permite orientar la construcción y la mejora continua del proceso de M&E, sea este a nivel de sistema o bien, enfocado a un programa o política social específica.

Es importante señalar que, a nivel de sistema, un análisis comprehensivo de los cuatro componentes previamente descritos permite conocer su madurez y consolidación, ya que en la medida que la información de M&E sea pertinente y oportuna tendrá mejores posibilidades de alinearse con los tiempos que establece el ciclo de las políticas, la elaboración de los presupuestos y la rendición de cuentas.

Finalmente, cabe resaltar que los resultados del proceso de M&E permiten reducir los elementos subjetivos que pueden influir en la sostenibilidad de políticas y programas ante un cambio en la administración, cambios de los directivos de las dependencias de gobierno o funcionarios de primer nivel<sup>12</sup>. También es importante la existencia de datos sistemáticos y fiables sobre la procedencia de los recursos con que se financia el M&E, buscando la transparencia junto con el cumplimiento de la premisa de generar información oportuna a un costo razonable<sup>13</sup>. En este punto se reitera la importancia de que los Sistemas de M&E dispongan, como condiciones de su existencia, de recursos y capacidades suficientes conjugadas con una voluntad política sostenida en el tiempo que garantice su continuidad.

---

Los **resultados** del proceso de **Monitoreo** y **Evaluación** (M&E) permiten **reducir** los elementos **subjetivos** que pueden **influir** en la **sostenibilidad** de políticas y **programas**.

---



<sup>11</sup> Véase Martínez (2015) para un recuento de metodologías utilizadas: diseños experimentales, cuasi-experimentales y pre-experimentales [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>12</sup> Mackay (2007), López (2012), Wholey (2004), citado en CONEVAL (2020).

<sup>13</sup> Para profundizar en criterios de institucionalización del sistema de M&E consultar Jan-Ric Furubo, R. C. Rist y R. Sandahl Editor (2002), *International Atlas of Evaluation*. Editorial New Brunswick.

**Cuadro VII.3**  
Componentes del M&E

	Alineación estratégica	Arreglo institucional	Información y metodologías	Uso
¿Qué es?	Es el mecanismo que permite verificar que existe un sustento y una alineación con la planeación estratégica de las políticas y programas sociales y con los marcos normativos y compromisos internacionales vigentes.	Es el conjunto de recursos disponibles y la forma en que interactúan entre sí para llevar a cabo la labor de M&E. Incluye actores institucionales, recursos humanos y financieros.	Es el conjunto de fuentes de información y de herramientas analíticas disponibles para llevar a cabo de manera adecuada las labores de monitoreo y evaluación.	Es el conjunto de los mecanismos y estrategias a partir de los cuales se realiza la apropiación, análisis y toma de decisiones a partir de los resultados de la etapa previa.
¿Para qué sirve?	Para garantizar que las acciones que se realizan y la información que se genera en el proceso de M&E sean adecuadas con relación a su alineación estratégica con los grandes objetivos y con los marcos normativos y compromisos internacionales.	Para llevar a cabo la implementación de las tareas de M&E con el rigor necesario y en el tiempo requerido.	Para producir reportes de monitoreo y evaluación mediante la transformación de la información en elementos de información relevante a través de la aplicación de las metodologías.	Para identificar mecanismos mediante los cuales se emplearán los resultados del monitoreo y la evaluación para medir el desempeño de los programas sociales, rendir cuentas y mejorar su implementación, y sustentar la formulación, ajuste o eliminación de políticas, acciones o programas sociales, así como para la posible reorientación en la asignación presupuestal e incluso en la planeación nacional.
¿Cómo se implementa?	Aplicando estándares que permiten verificar que las acciones que se realizan y la información que se genera cumplen con el marco normativo internacional, y que se alinean con los objetivos nacionales establecidos en la planeación estratégica nacional, sectorial y específica.	Identificando los requerimientos de recursos humanos y financieros a partir de la demanda de información que debe producirse y la manera en que se utilizará para producir resultados de M&E de calidad, pertinentes en tiempo y forma, contando con precisión estadística.	Utilizando mecanismos de captación de información estadística de distintos tipos que generan bases de datos sobre información relevante que transforma aplicando metodologías diversas entre las que se encuentran el diseño de indicadores, y la integración y uso de las matrices de indicadores para resultados, así como otras herramientas de mayor especificidad técnica en el ámbito de la evaluación de impactos.	Definiendo mecanismos de retroalimentación orientados a mejorar la efectividad de los bienes y servicios públicos ofrecidos por los programas, encaminados a corregir resultados no esperados, o bien encaminados a incidir en los procesos de diseño, planeación, presupuestación, gestión y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CONEVAL (2020), en Mackay (2007) y CONEVAL (2016).

## C. Ejemplos de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales en América Latina y el Caribe

En esta sección se ejemplifica la forma en que se ha promovido la institucionalización hacia la construcción de un Sistema de M&E a nivel nacional en tres países de la región: Chile, Costa Rica y México. Estas experiencias muestran que pueden transitarse distintos caminos para avanzar en la construcción del Sistema de M&E de políticas y programas sociales. El análisis utiliza como marco ordenador el cuadro VI.1 y recorre una temporalidad aproximada de 25 años.

### 1. Chile

En 1990 se creó el Ministerio de Planificación Nacional y Cooperación (MIDEPLAN), que colaboró con la Presidencia de la República en el diseño y la aplicación de políticas, planes y programas para proponer metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, y coordinar iniciativas dirigidas a erradicar la pobreza, en una época en que apenas se empezaba a vislumbrar la conformación de un sistema de M&E en el país.

La práctica del M&E de las intervenciones públicas en Chile inicialmente se orientó a la verificación del cumplimiento de metas de control del gasto público y a organizar el ciclo presupuestario, buscando que los resultados tuvieran un correlato en las decisiones políticas de asignación de recursos, y que los evaluados tuvieran suficientes incentivos para hacer un “adecuado uso de los recursos públicos” asignados<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> El marco normativo de la evaluación contempla: Ley de Responsabilidad Fiscal; Ley de Presupuestos del Sector Público; Reglamento para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas establecido en el artículo 52 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975 Orgánico de Administración Financiera del Estado. Disponible [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-140851\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-140851_doc_pdf.pdf).



De manera progresiva, las facultades y roles de MIDEPLAN se ampliaron a fin de realizar M&E de políticas y programas públicos, trabajo coordinado con el Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia, consolidando el área de estudios prospectivos en lo económico-social. Asimismo, se inició un trabajo para potenciar el Sistema Nacional de Inversiones a fin de abarcar no sólo la evaluación previa de los proyectos con financiamiento público, sino también la evaluación posterior y el monitoreo de todos aquellos proyectos a los cuales el Estado asigna recursos.

En el año 2011 el MIDEPLAN se transformó en el Ministerio de Desarrollo Social, confiriéndole atribuciones más específicas en cuanto al M&E de las políticas y los programas sociales.

**Diagrama VII.1**  
Evolución del Sistema de M&E en Chile



Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, los proyectos y programas sociales y no sociales a ser evaluados son seleccionados junto con el Congreso y el Ministerio de Hacienda, y los resultados de evaluaciones, que son llevadas a cabo por terceros independientes con contraparte en las instituciones a cargo de los programas, influyen sobre el diseño del presupuesto que los financia. Además, existe el compromiso formal de dar seguimiento tanto desde el Ministerio de Hacienda como de la institución implementadora.

En Chile existen tres formas principales de realizar el M&E: las revisiones de programa, las evaluaciones de impacto y las evaluaciones comprehensivas del gasto. En las primeras, que corresponden al tipo de M&E de proceso, se monitorea la consistencia en el diseño, ejecución y divulgación de información acerca del programa. Estos estudios son llevados a cabo por paneles formados por tres expertos independientes seleccionados por concurso público. Por su parte, las evaluaciones de impacto tienen como objetivo determinar la efectividad de un programa en el cumplimiento de sus metas. Por último, las revisiones comprehensivas del gasto, que corresponden al tipo de M&E económica, valoran la consistencia del conjunto de programas de un determinado ministerio o agencia, concentrando esfuerzos en buscar duplicidades, inconsistencias y encontrar potenciales sinergias y ahorro de recursos.

Una vez que se concluye la evaluación de los programas gubernamentales, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES) presenta una categorización del desempeño del programa, la cual se define como una “Herramienta que entrega información respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes y/o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro” y permite establecer un posicionamiento de los programas, que posteriormente guía las recomendaciones de la DIPRES<sup>15</sup> (Irrarrázaval y Pérez, 2017, pág. 5).

## 2. Costa Rica

En Costa Rica, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas es un asunto que está presente en la institucionalidad desde el año 1974, cuando se publicó la Ley de Planificación Nacional. A partir de entonces, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) ha tenido un rol fundamental en la materia, el que se ha fortalecido a nivel normativo a través del tiempo.

En el año 2010 se estableció un Sistema Nacional de Evaluación (SINE) que aborda tanto la autoevaluación como las evaluaciones estratégicas. A su vez, desde el año 2011 el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 incorpora en materia de evaluación y seguimiento específicamente el siguiente mandato: “realizar la evaluación de las Políticas, Planes, Programas y Proyectos Estratégicos de gobierno, (...) con el fin de generar información adicional, más profunda y oportuna, a quienes toman las decisiones relacionadas con la implementación de los mismos”, en un afán de profundizar el análisis de algunas acciones prioritarias para la administración y que están vinculadas con procesos de largo plazo y de gran impacto para el desarrollo del país (MIDEPLAN, 2012, pág. 3).

### Diagrama VII.2

#### Evolución del Sistema de M&E en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

<sup>15</sup> La DIPRES cuenta con un anexo metodológico para los indicadores de desempeño que puede ser consultado [en línea] <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15220.html>.

Actualmente, el Área de Evaluación y Seguimiento (AES) de MIDEPLAN es la encargada de coordinar la autoevaluación de las instituciones públicas costarricenses, basándose en el seguimiento de metas vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PND), en un ejercicio anual que se enmarca en un período de cuatro años, que es el que caracteriza el PND en Costa Rica.

El AES de MIDEPLAN regula la interacción con las contrapartes (enlaces institucionales y sectoriales) y juega dos papeles fundamentales; por un lado, es el encargado de emitir los lineamientos y metodologías que orientan el seguimiento y evaluación en el SINE y, por otro, coordina, acompaña y asesora a los enlaces en la utilización de los instrumentos técnicos.

El MIDEPLAN se constituye en el ente enfocado hacia la asesoría de la administración pública en materia de M&E a través del AES, con el fin de mejorar su gestión y buscar resultados que tiendan hacia la eficacia, la eficiencia, la calidad, la sostenibilidad, la economía y la equidad en los productos que se ofrecen desde el Poder Ejecutivo a favor del desarrollo<sup>16</sup>.

Recientemente, en 2019, MIDEPLAN publicó la Política Nacional de Evaluación (PNE) que tiene un alcance de doce años y en la cual se definen: la evaluación en el ciclo de la Gestión para Resultados de Desarrollo, la institucionalización de la evaluación y las capacidades de evaluación y participación de actores de evaluación (MIDEPLAN, 2019)<sup>17</sup>.

Para ejemplificar el entramado institucional que participa del Sistema Nacional de Evaluación se señala que, en 2020, se ejecutaron 11 proyectos de M&E en los que participaron diversos actores del gobierno central: MIDEPLAN, Secretaría Técnica de los ODS, Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Hacienda. También participaron en dicho ejercicio actores de la cooperación internacional como FOCELAC<sup>18</sup>, UNICEF, ONU–Mujeres y la Red de Evaluación y Seguimiento de Costa Rica (RedEvalCR), y desde la Asamblea Legislativa la Defensoría de los Habitantes.

### 3. México

En México, los orígenes del M&E se remontan a la década de los ochenta del siglo ~~xx~~. La Ley de Planeación exigía la presentación de indicadores financieros y físicos al Congreso por parte de la Administración Pública Federal. Con la creación de la Contraloría General de la Federación, el Sistema Nacional de Planeación realizaba ejercicios orientados a generar una contabilidad gubernamental donde el indicador más importante era el gasto ejercido (CONEVAL, 2018).

La práctica del M&E de la política social en México con orientación hacia los resultados empezó a tomar forma a mediados de los años noventa, con el programa Progresá (sucesivamente, Oportunidades-Prospera), diseñado entre 1995 y 1997, y que incorporó desde sus inicios un mecanismo de evaluación de impacto, además que reforzó la importancia de disponer de reglas de operación explícitas (Hernández y otros, 2019).

En 2001 el Congreso creó la Auditoría Superior de la Federación con el objetivo de fiscalizar los recursos ejercidos por el Ejecutivo federal, y la Secretaría de la Función Pública (SFP) con la responsabilidad de efectuar las auditorías del desempeño, las que implicaban un mayor seguimiento a las políticas y programas.

La institucionalización de la evaluación adquirió un impulso definitivo a partir de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004 que, junto con la Ley de Planeación<sup>19</sup> y la Ley Federal de

<sup>16</sup> Además de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, el SM&E se sustenta en la Ley N° 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuesto; Presupuesto Nacional de la República.

<sup>17</sup> Sobre Instrumentos véase [en línea] <https://www.mideplan.go.cr/snp-instrumentos>; lineamientos técnicos y metodológicos, véase [en línea] <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/v6kSEPqsTlqvQ-6jxPVGQA>; planes, véase [en línea] [https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/gestion-de-planificacion-snp#h.p\\_kCcEuGypEgaB](https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/gestion-de-planificacion-snp#h.p_kCcEuGypEgaB) y herramientas metodológicas, véase [en línea] <https://www.mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>.

<sup>18</sup> FOCELAC es un proyecto de fortalecimiento de capacidades en evaluación por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y conducido por el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) y el Ministerio de Planificación de Costa Rica (MIDEPLAN) como contraparte.

<sup>19</sup> Artículo 2 de la Ley de Planeación señala: las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fusionaron los conceptos de planeación nacional del desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Social, programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales.

A partir de dichos eventos se construyó todo un andamiaje legal, institucional, regulatorio y normativo que definió y organizó la política social y su evaluación; al interior de este andamiaje se plantea la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, CONEVAL<sup>20</sup>, que recibió en la LGDS la encomienda de realizar la evaluación de la política de desarrollo social (Acosta, 2010)<sup>21</sup>.

Por su parte, en 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la cual instauró el Presupuesto Basado en Resultados en el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como los Lineamientos Generales de Evaluación, que determinan la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la Administración Pública Federal, particularmente el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP, fortaleciendo el Sistema de Monitoreo y Evaluación.

**Diagrama VII.3**  
Evolución del Sistema de M&E en México



Fuente: Elaboración propia.

La institucionalidad planteada se ha mantenido durante los años subsecuentes, incrementando en capacidades técnicas para realizar la labor de M&E. Desde el año 2007 y hasta la actualidad, el CONEVAL y la SHCP publican periódicamente el Programa Anual de Evaluación que define las acciones de M&E por año

<sup>20</sup> El Consejo se integra por académicas y académicos seleccionados mediante votación en la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

<sup>21</sup> CONEVAL señala como marco normativo de la evaluación: Ley General de Desarrollo Social; Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social; Ley de Planeación; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales; Programa Anual de Evaluación; Ley de la Economía Social y Solidaria; Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; Ley Federal de Zonas Económicas Especiales; Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica.

fiscal y el cronograma de ejecución. Las evaluaciones de impacto las realizan evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal o, bien, las realiza el CONEVAL cuando así se determina. El M&E de programas federales y sus resultados forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como del programa de mejoramiento de la gestión y se articulan sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario (Lineamientos Generales, 2007)<sup>22</sup>.

#### 4. Análisis comparado de los componentes de los sistemas de M&E de Chile, Costa Rica y México

El análisis comparado de los casos de Chile, Costa Rica y México, que tienen sólidos sistemas de M&E (BID, 2010), muestra la diversidad de capacidades institucionales y recursos que se destinan a generar información para el M&E de políticas y programas sociales entre países. En esta heterogeneidad se identifican elementos comunes, como el que todas las iniciativas de M&E se alinean con documentos de Planeación Nacional con metas e indicadores que se vinculan con los documentos de planeación de las instituciones rectoras de las políticas, de sus sectores y a nivel territorial. Todos los países han articulado normatividad en materia de M&E afín a sus instituciones de planeación. Asimismo, todos hacen ejercicios de gestión basada en resultados y los ejercicios de evaluación son considerados para la asignación de los recursos de los programas presupuestarios. A continuación, se resumen las características de los sistemas de M&E de los tres países analizados utilizando como base la estructura de componentes del cuadro VII.1.

**Cuadro VII.4**  
Componentes de los sistemas de M&E  
de Chile, Costa Rica y México

Componente	Chile	Costa Rica	México
<b>Alineación estratégica</b>			
Planificación nacional	Programa de Gobierno de Chile	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, que recoge los ODS, las Leyes N° 5525 y N° 8131 y sus reglamentos.	Obligación prevista en la Ley de Planeación de alinearse con: Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales, Programas especiales y regionales, LGDS y Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
Marco de derechos	No específico. Cada programa incorpora los derechos que atiende.	No específico. Cada programa incorpora los derechos que atiende.	Se orienta por el Sistema de Información de Derechos Sociales.
<b>Arreglo institucional</b>			
Organismo(s) rector(es)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Secretaría General de Presidencia.	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y Ministerio de Hacienda.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
Otros actores	Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, instancias autónomas, investigadores académicos.	Ministerio de Hacienda, Contraloría General de República, Asamblea Legislativa.	Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, instancias autónomas, investigadores académicos.
Marco normativo	Tres (3) instrumentos normativos.	Cuatro (4) instrumentos normativos.	Trece (13) instrumentos normativos.

<sup>22</sup> Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales disponible [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>; Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora disponible [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/MecanismoActualizacion2011.aspx>; reportes de evaluación disponible [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx).

Componente	Chile	Costa Rica	México
<b>Información y metodologías</b>			
Repositorio público de registros administrativos y otras fuentes	No se dispone de información pública, solamente la que se difunde ya analizada en los informes de evaluación.	No se dispone de información pública, solamente la que se difunde ya analizada en los informes de evaluación.	No, cada programa produce, usa y difunde información según su normatividad.
Repositorio público de indicadores y estadísticas	Sin información.	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible, seis módulos: Internacional, Social, Económico, Ambiental, Seguridad Ciudadana y Desempeño Gubernamental.	Sistema de Monitoreo de la Política Social: Programas sociales con indicadores aprobados, Matrices de Indicadores de Programas Sociales, Metodologías para indicadores sociales, normatividad para indicadores.
Repositorio público de reportes y metodologías	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación Focalizada de Ámbito, Evaluación de Programas Gubernamentales y Evaluación de Gasto Institucional.</li> <li>Indicadores de desempeño.</li> <li>Evaluación ex-post: conceptos y metodologías.</li> <li>Evaluación de Impacto de Programas (EI), Evaluación del Gasto Institucional (EGI), Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lineamientos de Planificación y presupuestación.</li> <li>Lineamientos técnicos y metodológicos.</li> <li>Planes Estratégicos Institucionales (PEI), Planes Operativos Instituciones (POI), Planes Sectoriales y Matriz de Articulación Plan-Presupuesto (MAPP) de las organizaciones que conforman el Sistema Nacional de Planificación.</li> <li>Herramientas metodológicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales.</li> <li>Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora.</li> <li>Otros reportes y metodologías.</li> </ul>
Estrategias y mecanismos de diseminación de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de programas e instituciones.</li> <li>Banco Integrado de Programas Sociales y no sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agenda Nacional de Evaluación por años de todas las evaluaciones realizadas.</li> <li>Repositorio de Información/ Evaluaciones del Sistema Nacional de Planificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.</li> <li>Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social.</li> <li>Matriz de Indicadores de Resultados.</li> </ul>
<b>Uso</b>			
Entrega al Congreso	Anual	Anual	Anual <sup>a</sup>
Obligatoriedad en el uso para la asignación de presupuestos	No obligatorio, pero sí se considera por las y los diputados y senadores en el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público.	No obligatorio, pero sí se considera por las y los diputados en la formulación y aprobación del Presupuesto Nacional de Costa Rica.	No obligatorio, pero sí se considera por las y los diputados que emiten el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Para otros usos consultar [en línea] <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Uso-de-la-informacion-del-CONVAL.aspx>.

## 5. Análisis comparado de experiencias relevantes de M&E de políticas y programas específicos en Chile, Costa Rica y México

En este apartado se sintetizan las experiencias de evaluación de tres programas representativos implementados en los tres países para los que se ha analizado previamente su sistema de M&E. En el cuadro VIII.5 se incluye para cada caso una breve descripción del ámbito de la política, el tipo de evaluación, metodología utilizada, breve síntesis de resultados de la evaluación y su uso en cada programa.

En el cuadro se observa que el M&E de políticas y programas en esos países han permitido identificar efectos positivos y negativos de las políticas y programas, tanto a nivel de resultados e impacto como a nivel de procesos. Estos resultados han detonado desde modificaciones específicas a los programas para mejorar su efectividad, hasta cambios a nivel institucional para reforzar líneas estratégicas de política social, pasando por el reforzamiento de las acciones de evaluación y el establecimiento de una visión prospectiva en la valoración de los resultados obtenidos.

**Cuadro VII.5**  
Experiencias de evaluación  
en Chile, Costa Rica y México

Característica	Chile <sup>a</sup>	Costa Rica <sup>b</sup>	México <sup>c</sup>
Programa/política / estrategia	Educación parvularia	Estrategia Nacional Puente al Desarrollo (ENPD)	Progres-Oportunidades-Prospera (POP)
Ámbito de política	Educación parvularia, primera infancia (0 a 6 años).	Protección social, dinámica familiar, educación, salud, trabajo e ingresos y habitabilidad.	Educación, salud, nutrición e ingresos.
Tipo de evaluación	De procesos, de Impacto (experimental) y económica (Evaluación Comprehensiva del Gasto).	De Impacto (cuasi-experimental).	De Impacto (experimental y cuasi-experimental).
Metodología	Evaluación por componentes de la estrategia: <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de impacto del programa <i>Conozca a su hijo</i> (1995 y 1996). Evaluación ex-post de una muestra de niñas y niños destinatarios, midiendo variables de repitencia y abandono escolar.</li> <li>Evaluación Comprehensiva del Gasto del Programa de Educación Preescolar (JUNJI e INTEGRRA) abarcando: diseño institucional, consistencia de definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional, resultados y usos de los recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfoque multi-método (evaluación de impacto basada en un diseño cuasi-experimental cuando se contó con un contrafactual + diseño no experimental mediante comparaciones antes/después en otros casos).</li> <li>Uso de diversas técnicas: diferencia en diferencias, Pareamiento (Propensity Score Matching-PSM) y análisis discriminante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Panel de seguimiento de sus destinatarios, mediante de encuestas en hogares midiendo distintas características socioeconómicas (1997 y 2017-2018) en localidades de tratamiento y de control.</li> </ul>
Síntesis de resultados	Efectos positivos sobre desarrollo psicomotor, motricidad y déficit en lenguaje y coordinación visomotora.	Efectos positivos de reducción de pobreza extrema (acompañamiento de Personas Cogestores Sociales clave para el éxito del programa). Por contraparte, se observó saturación de la capacidad operativa de los servicios del Estado al “invitar” a los destinatarios a acudir. Respecto del acceso a la vivienda, la evaluación señala que no se han cubierto las necesidades identificadas. Se identificó que el programa es efectivo en la mejora de las familias en términos de ingreso y otras dimensiones vinculadas a la pobreza, pero no elimina su vulnerabilidad.	Efectos positivos sobre la población en nutrición, talla alcanzada, logro educativo y movilidad ocupacional. Se identificó heterogeneidad y deficiencias en la calidad de los servicios de salud y educación. Se identificaron porcentajes significativos de becarios que, aun con mayor escolarización, no han adquirido plenamente las capacidades que corresponden al nivel de estudios.
Uso de los resultados. Modificaciones/ mejoras del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se creó la Subsecretaría de Educación Parvularia.</li> <li>Se incorporaron nuevos cupos para el tramo 0 a 4 años.</li> <li>Se crearon salas cunas y jardines infantiles con nuevos estándares de calidad.</li> <li>Para niveles de prekinder y kinder se avanzó en extender la jornada y mejora de espacios educativos.</li> <li>Se incrementó la cobertura llegando al 90% para niveles de transición.</li> <li>Se iniciaron las gestiones y cálculos para que la educación de pre kinder y kinder sea obligatoria y exista disponibilidad del servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecimiento de procesos de empoderamiento para empezar la secuencia de intervenciones (como recomendación).</li> <li>Programación de una nueva evaluación en el momento que estén ingresando familias a una nueva fase de ingreso para contar con una línea de base real de todas las familias.</li> <li>Programación de una nueva medición para conocer la situación de las familias tras dos años de haber salido del programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salud: el paquete básico se amplió de 13 a 27 intervenciones de prevención y promoción de la salud.</li> <li>La premisa que los pobres tienen un problema de ingreso, mas no de acceso físico a alimentos, se constató, reiterando el planteamiento de implementar transferencias monetarias.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Para consultar mayor detalle de evaluación de Chile: Informe final de evaluación de Programa Conozca a su hijo (1998) [en línea] [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140931\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140931_informe_final.pdf); Informe final de evaluación comprehensiva del gasto, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Fundación Integra y Programa de Educación Preescolar (2008). Disponible [en línea] [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141084\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141084_r_ejecutivo_institucional.pdf).

<sup>b</sup> Para profundizar en antecedentes, metodologías y resultados véase Evaluación de resultados de la estrategia nacional Puente al Desarrollo en Costa Rica Volumen I. Informe, enero 2018. Disponible [en línea] <http://foceval.org/wp-content/uploads/2018/04/Informe-final-evaluacion-puente-desarrollo.pdf>.

<sup>c</sup> Para mayor detalle de la evaluación de México consultar Hernández Licona, G. y otros (coords.) (2019). El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL, Ciudad de México. Disponible [en línea] [https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro\\_POP\\_20.pdf](https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf).

## **D. Recomendaciones para una mejor implementación de los Sistemas de M&E de las políticas y programas sociales en América Latina y el Caribe**

Las políticas y programas sociales tienen como fin último mejorar las condiciones de vida y ampliar las oportunidades de la población. A ello han de alinearse los ejercicios de M&E. Teniendo eso en cuenta, las experiencias mostradas en este capítulo ilustran que los procesos de institucionalización y sistematización de las acciones de M&E no necesariamente siguen una lógica secuencial, ya que la institucionalización inició en dichos países con el desarrollo de experiencias de M&E sobre un programa o conjunto de programas en particular, utilizando información y metodologías ad hoc, para después detonar el desarrollo de los arreglos institucionales, alineaciones estratégicas y un uso cada vez mayor entre conjuntos de actores más amplios que únicamente los operadores o los interesados en la ampliación, reorganización y/o mejora de un programa.

Esa no es necesariamente la única forma de lograr una institucionalización y realización sistemática del M&E dado que, con la experiencia de dichos países, se podría partir directamente de la definición y articulación de una propuesta de sistema a nivel nacional que plantee los lineamientos para el M&E de los programas de mayor efecto esperado dentro del conjunto de programas que conforman la política social.

Cualquiera que sea la ruta o mecanismo por el que se opte para integrar el M&E a la práctica de mejora de programas y políticas, conviene tener presente que cada componente y elemento planteado al interior del sistema tiene una contribución relevante a la sostenibilidad, rigurosidad y aprovechamiento del M&E, y que es muy importante buscar la estabilidad institucional y acuerdos de largo plazo para asegurar el financiamiento y, con esto, la continuidad de las acciones de M&E.

Todo mecanismo de M&E debe buscar incorporar buenas prácticas en cada uno de los componentes y elementos del M&E: alineación estratégica, arreglo institucional, información y metodologías, y estrategias para el uso de sus resultados. A continuación, se delinearán propuestas para lograr esas buenas prácticas en cada componente.

### **1. Alineación estratégica**

Es fundamental asegurar la alineación estratégica del M&E de las políticas y programas sociales con el marco normativo existente para contribuir al ejercicio progresivo de los derechos sociales, económicos y culturales, y otros derechos protegidos por tratados internacionales, las Constituciones, leyes y decretos complementarios, aunado a los trabajos de alineación de los objetivos nacionales, transversales y sectoriales.

Para ello es necesario avanzar en la construcción de marcos conceptuales y legales nacionales cada vez más sólidos, con definiciones operativas más claras y precisas, y sistemas de M&E con normatividad clara y actualizada, que permitan establecer lineamientos y estándares para articular políticas y programas a las normativas y estructuras de planificación nacional vigentes.

### **2. Arreglo institucional**

Es necesario mejorar las capacidades técnicas y financieras de las áreas de M&E, asegurando la disponibilidad y la suficiencia de recursos humanos, financieros e institucionales a un nivel operativo, que se conjuguen con un mayor desarrollo de capacidades técnicas dentro de las áreas institucionales tanto a nivel estratégico como financiero y operativo. Las áreas de generación de datos, de revisión de llenados de formularios y de integración de padrones de destinatarios de programas de M&E se deben reforzar y, así mismo, deben incorporarse en el proceso las necesidades de los tomadores de decisiones, desde el más alto nivel de gobierno hasta técnicos y operadores de programas.

Es indispensable revisar y ajustar las normatividades para incorporar de mejor manera el M&E a modo que se pueda identificar claramente a los actores y mapear los recursos que intervienen en la evaluación y la operación de los programas. También es fundamental definir lineamientos que expliciten con claridad



la rectoría institucional del M&E y los mecanismos de coordinación entre oficinas centrales y sectoriales/ locales, designando interlocutores válidos y formados en programas sectoriales, así como en las regiones y/o municipios donde operan los programas y se recaba información.

En su caso, es importante transitar hacia un proceso de institucionalización que implique articular el M&E que se realiza de forma aislada en cada programa para generar un sistema de M&E que homologue capacidades, metodologías y procesos.

### 3. Información y metodologías

En el ámbito de la información es importante fortalecer los sistemas de información y registro de destinatarios y, en general, los sistemas de recolección de datos del sistema estadístico nacional (registros administrativos, encuestas y bases de datos) que permitan disponer de los insumos base para el M&E.

Por su parte, en cuanto a las metodologías, se debe partir de la premisa de que la aplicación de las técnicas de evaluación resulta secundaria si no permite avanzar en el logro de objetivos de la planeación nacional, sectorial y local, con una visión estratégica. A partir de ello, es indispensable que los organismos nacionales e internacionales permanentemente brinden herramientas y metodologías actualizadas para que los tomadores de decisiones determinen la viabilidad de diseñar un proceso de evaluación desde que se inician los programas sociales y a su vez puedan asegurar, mediante el conocimiento de un mayor número de metodologías, identificar y aplicar la que sea más adecuada al fin que cada acción de M&E requiere.

Además, es importante incorporar más ámbitos de la política social en que se aplique el M&E. En la región de América Latina y el Caribe son múltiples y variados los ejemplos de evaluaciones tanto en programas sociales como en nuevas temáticas que se han incorporado: seguridad pública, movilidad urbana, violencia de género, medioambiente y, en general, temáticas vinculadas con el bienestar, el desarrollo humano y la movilidad social<sup>23</sup>.

### 4. Uso

La difusión de los resultados del M&E es indispensable para promover el uso de la evidencia de las evaluaciones. Es muy importante institucionalizar su uso y hacer más clara, mediante lineamientos y procesos, la forma en que los reportes de M&E serán difundidos y posteriormente utilizados en la toma de decisiones.

La capacidad de difusión de resultados también tendría que fortalecerse entre otros actores como la sociedad civil o la academia, para abrir espacios de debate y consenso sobre las prioridades sociales y las estrategias de respuesta del Estado. Difundir resultados de evaluaciones transparenta además los resultados de las acciones gubernamentales en materia de política y programas sociales.

Por otra parte, uno de los más grandes retos por resolver en la implementación del M&E es reconocer que existen problemas de demanda: falta de cultura de M&E entre funcionarios públicos y tomadores de decisiones y necesidad de que sea adoptado como mecanismo de aprendizaje continuo, entre otras. Es decir, si bien el M&E es cada vez una práctica más generalizada, aún es necesario concretar su uso entre tomadores de decisiones y actores clave. Deben construirse mecanismos robustos de retroalimentación tanto al interior de los programas como en el contexto de un sistema articulado de M&E. En estos mecanismos se deben establecer los lineamientos y estándares para que los tomadores de decisiones den uso a la evidencia mediante asignación de prioridades de política y presupuestos en función de los resultados generados del M&E. La evaluación de intervenciones pasadas debiera considerarse fundamental para fortalecer la evaluación ex-ante de nuevas iniciativas.

Además, mediante los resultados del M&E es relevante lograr que la vinculación presupuestaria y programática mejore la calidad del gasto. Para ello es muy importante utilizar la información resultante del M&E para mejorar los ejercicios de formulación, en particular para las variables de eficiencia, eficacia y focalización de los programas monitoreados.

<sup>23</sup> Para mayor información consultar Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org>.

Por último, y a partir de resultados del M&E en las experiencias analizadas, se identifica la necesidad de utilizar los productos derivados de las acciones de M&E para mejorar las intervenciones de política y programas sociales de manera urgente, especialmente ante la crisis global actual generada por la pandemia del COVID-19, en aquellos aspectos en los que se requiere revertir efectos adversos mediante recomendaciones basadas en evidencia científica para diseñar, rediseñar e implementar programas sociales altamente efectivos en el corto y mediano plazo.

## E. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



Pérez Yarahuán, G. y C. Maldonado Trujillo (2015), “Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina”, Centro de Investigación y Docencia Económica y Centro CLEAR para América Latina. Disponible [en línea] [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4440/Panorama\\_completo.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf).



Martínez, R. (2015), “Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social, en ”; S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (eds.) *Instrumentos de protección social, Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL, Santiago de Chile, 2015, Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).



MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica), (2017), “Manual de Evaluación para Intervenciones públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación”. Área de Evaluación y Seguimiento, MIDEPLAN, San José, Costa Rica. Disponible [en línea] <https://documentos.MIDEPLAN.go.cr/share/s/6eepelCESrKkft6Mf5SToA>.



CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018), “Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018”, Ciudad de México. Disponible [en línea] <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>.



Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos (2015), “Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías”. División de Control de Gestión Santiago, Junio 2015. Disponible [en línea] [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-139847_doc_pdf.pdf).



CLEAR LAC (Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe), véase [en línea] <https://clear-lac.org/>.



Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-costa-rica>.

## F. Preguntas

- Analice el monitoreo y la evaluación de políticas y programas sociales de su país/región/territorio. ¿Este se realiza de forma institucionalizada? ¿Tiene un marco institucional que lo regule o defina los lineamientos para su realización? ¿Existe un Sistema de M&E que articule la participación de diversos actores?
- Identifique un programa social en su país/región/territorio que implemente acciones de M&E y analice el tipo de M&E utilizado. ¿En dicho programa el M&E está planteado desde el diseño o se planteó en un momento posterior?
- Analice el proceso de captación de información para realizar el M&E en su país/región/territorio y reflexione sobre desafíos y oportunidades para lograr que el proceso se realice de una mejor manera en materia de fuentes de información y disponibilidad de información pertinente.
- ¿El uso que se da a los resultados del M&E que se llevan a cabo en los programas sociales de su país/región/territorio es efectivo en cuanto a alcanzar un impacto real en ajuste de metas o procesos de implementación de programas y, en su caso, en un mejor manejo presupuestario?
- Identifique los elementos faltantes en los procesos de M&E que se llevan a cabo en los programas sociales de su país/región/territorio, ¿dichos elementos pueden hacer más eficaz y útil el M&E?

## Bibliografía

Acosta F. (2010), "La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes", *Papeles de Población*, vol. 16 N° 64 Toluca abr./jun. 2010. Disponible [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252010000200007#:text=Aunque%20sus%20or%C3%ADgenes%20se%20remontan,y%20del%20inicio%20de%20los](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000200007#:text=Aunque%20sus%20or%C3%ADgenes%20se%20remontan,y%20del%20inicio%20de%20los).

Aguilar A., C. Barnard y G. De Giorgi (2019), "Long-Term Effects of PROSPERA on Welfare", *Policy Research Working Paper 9002*, World Bank. Disponible [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/423621568052375850/pdf/Long-Term-Effects-of-PROSPERA-on-Welfare.pdf>.

Aldunate, E. y J. Córdoba (2010), "La metodología del Marco Lógico. Manual para su aplicación a programas". CEPAL ILPES 2010. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Armijo, M. (2011), "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público", *Serie Manuales N° 69*, Santiago de Chile: CEPAL. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Asenjo Ruiz C. y Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación de Políticas Públicas-Evalual (2016), "Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas", *Colección Documentos de Trabajo N° 45 Serie Guías y Manuales Área Finanzas Públicas*. EUROSOCIAL, Disponible [en línea] [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/146097721-DT\\_45\\_guia%20de%20evaluacion%20montado%29.pdf?fbclid=IwAR3z2lx7FyqQOoA5crBs1xcjY05tyqoYr7CfVnndtco6lmo3egfdmidsPE](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/146097721-DT_45_guia%20de%20evaluacion%20montado%29.pdf?fbclid=IwAR3z2lx7FyqQOoA5crBs1xcjY05tyqoYr7CfVnndtco6lmo3egfdmidsPE).

Behrman, J., S.W. Parker y P. Todd (2019), "Impacts of PROSPERA on Enrollment, School Trajectories, and Learning", *Policy Research Working Paper 9000*, World Bank. Disponible [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/377921568051174502/pdf/Impacts-of-PROSPERA-on-Enrollment-School-Trajectories-and-Learning.pdf>.

Cecchini, S. y otros (eds.), "Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización", Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/38821/S1500279\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/38821/S1500279_es.pdf).

CDC (S/F), "Program operation guidelines for STD prevention". Disponible [en línea] <https://www.cdc.gov/std/program/ProgEvaluation.pdf>.

CDHDF (2015), "Seguridad humana, una apuesta imprescindible", R.A. Ortega Soriano, A.K. Ascencio Aguirre y J.R. Robles Zamarripa (coords). México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Disponible [en línea] <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/seguridad-humana.pdf>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020), *Diagnóstico de Monitoreo de Políticas y Programas Sociales 2020*, CONEVAL, Ciudad de México. Disponible [en línea] [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagn%C3%B3stico%20de%20Monitoreo/Diagnostico\\_Monitoreo\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagn%C3%B3stico%20de%20Monitoreo/Diagnostico_Monitoreo_2020.pdf).

\_\_\_\_ (2019), “Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México”, Ciudad de México. Disponible [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco\\_normativo\\_evaluacion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf).

\_\_\_\_ (2018), “Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018”, Ciudad de México. Disponible [en línea] <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>.

\_\_\_\_ (2016), “Diagnóstico de Monitoreo de Programas y Políticas Sociales 2016: Hacia un seguimiento con Enfoque de Resultados”, México: CONEVAL- Disponible [en línea] <https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/%E2%80%8B%E2%80%8BDiagnostico-de-monitoreo-de-programas-y-politicas-sociales-2016.pdf>.

\_\_\_\_ (2007), “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, Ciudad de México. Disponible [en línea] [https://www.CONEVAL.org.mx/rw/resource/CONEVAL/eval\\_mon/361.pdf](https://www.CONEVAL.org.mx/rw/resource/CONEVAL/eval_mon/361.pdf).

Cooper R. (2016), “Uso y producción de evidencia para la mejora de las políticas” en C. Pasquetti y C. Salas (eds.) *Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Hacia la Mejora Continua de Planificación Estratégica y la Gestión pública*, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro Nacional de Planeación Estratégica, Uruguay. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-sistemas-de-monitoreo-y-evaluaci%C3%B3n-Hacia-la-mejora-continua-de-la-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>.

DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2021), “Evaluación y formulación del presupuesto 2021”, 2021/18 de la serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Disponible [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-215732\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-215732_doc_pdf.pdf).

\_\_\_\_ (2008), “Evaluación comprehensiva del gasto a la Subsecretaría de Educación (Programa de Educación Preescolar)”, Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Fundación Integra. Disponible [en línea] [http://www.dipres.cl/597/articles-141084\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.cl/597/articles-141084_informe_final.pdf).

García López, R. y M. García Moreno (2010), *“La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe”*, Banco Interamericano de Desarrollo, segunda Edición. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

gLOCAL (2020), “Semana de la Evaluación. Compartiendo conocimiento sobre monitoreo y evaluación a nivel global y local”. Disponible [en línea] <https://clear-lac.org/wp-content/uploads/2020/09/FINAL-1.pdf>.

Gutiérrez, JP, y otros (2019), “Intergenerational Social Mobility Based on the Investments in Human Capital: Evidence of the Long-Term Results of PROSPERA in Health”, *Policy Research Working Paper 9001*, World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32375/WPS9001.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

Hernández Licona, G. y otros (coords.) (2019), *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL, Ciudad de México. Disponible [en línea] [https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro\\_POP\\_20.pdf](https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf).

Hevia, F. (2016), “Monitoreo ciudadano en México: participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos”, Ciudad de México: Centro de Aprendizaje de Evaluación y Resultados para América Latina, Centro de Investigación y Docencia Económica. Ciudad de México. Disponible [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/305774595\\_Monitoreo\\_ciudadano\\_en\\_Mexico\\_participacion\\_ciudadana\\_para\\_mejorar\\_la\\_provision\\_de\\_servicios\\_publicos](https://www.researchgate.net/publication/305774595_Monitoreo_ciudadano_en_Mexico_participacion_ciudadana_para_mejorar_la_provision_de_servicios_publicos).

Irrázaval I. y B. de los Ríos (2014), “Monitoreo y evaluación de políticas públicas. Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena”, *Notas Públicas* octubre 2014. Disponible [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/267694798\\_Monitoreo\\_y\\_Evaluacion\\_de\\_politicas\\_Publicas](https://www.researchgate.net/publication/267694798_Monitoreo_y_Evaluacion_de_politicas_Publicas).

Irrázaval I. y F. Pérez (2017), “Monitoreo y evaluación de políticas públicas en Chile: de la burocracia a la ciudadanía”, *XXII Congresos Internacional del CLAD*, Madrid, España. Disponible [en línea] [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/85FD372C3CFE3938052582740072681C/\\$FILE/irarrllo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/85FD372C3CFE3938052582740072681C/$FILE/irarrllo.pdf).

Mackay, K. (2007), “Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno”, Washington DC: Independent evaluation group y Banco Mundial. Disponible [en línea] [https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/monitoring\\_and\\_evaluation\\_spanish.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/monitoring_and_evaluation_spanish.pdf).

Maldonado C. y C. Galíndez (eds.) (2013), "Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: El papel de los actores subnacionales", CIDE/CLEAR, México. Disponible [en línea] [http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Monitoreo\\_Evaluaci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n%20por%20Resultados\\_Maldonado%20y%20Gal%C3%ADndez\\_o.pdf](http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Monitoreo_Evaluaci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n%20por%20Resultados_Maldonado%20y%20Gal%C3%ADndez_o.pdf).

Martínez, R. (2015), "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social" en S. Cecchini, F. y otros (eds.) *Instrumentos de protección social, Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL, Santiago de Chile, 2015, Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39679/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Evaluación y Seguimiento (2012), "Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno". Disponible [en línea] [https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2018/09/mideplan-manual\\_gerencial\\_para\\_disec3b10\\_ejecucion\\_evaluaciones\\_estrategicas\\_gobierno.pdf](https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2018/09/mideplan-manual_gerencial_para_disec3b10_ejecucion_evaluaciones_estrategicas_gobierno.pdf).

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN) (2020), "Informe de Seguimiento Semestral al Plan de Acción de la Política Nacional de Evaluación", Área de Evaluación y Seguimiento.

\_\_\_\_ (2018), "Política nacional de evaluación 2018-2030 / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica", San José, Costa Rica: MIDEPLAN. Disponible [en línea] <https://www.hacienda.go.cr/Sidovih/uploads//Archivos/Articulo/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20evaluaci%C3%B3n%202018-2030-MIDEPLAN.pdf>.

\_\_\_\_ (2017a), "Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación". Disponible [en línea] <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3hKUN5b6Q5mjqaTeZokQyg>.

\_\_\_\_ (2017b), "Manual de Evaluación para Intervenciones públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación". Disponible [en línea] <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepeLCEsrKkft6Mf5SToA>.

Morra Imas, Ly R. Rist (2009), "The road results: designing and conducting effective development evaluations", Washington DC: Word Bank. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf>.

Olavarría Gambi, M. (2012), "La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 54. Disponible [en línea] <https://www.redalyc.org/pdf/3575/35753686006.pdf>.

Orozco, M. (2020), "Women's Economic Empowerment and Care Systems: A Geospatial Knowledge Framework", México: Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género (CEEG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ONU Mujeres, mimeo.

\_\_\_\_ (2018), "Resultados de largo plazo de PROSPERA: Nota conceptual", mimeo.

Orozco, M. y S. Gammage (2017), "Cash transfer programmes, poverty reduction and women's economic empowerment: Experience from Mexico", *Working Paper N° 1 / 2017*, Geneva: International Labour Office. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_571096.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_571096.pdf).

Pérez Yarahuán, G. y C. Maldonado Trujillo (2015), "Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina", Centro de Investigación y Docencia Económica y Centro CLEAR para América Latina. Disponible [en línea] [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4440/Panorama\\_completo.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), "Informe sobre Desarrollo Humano (1994)", México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible [en línea] <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>.

Teruel, G. y M. Orozco (2021), "Seguridad Personal. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía", Universidad Iberoamericana-EQUIDE, mimeo.

Yaschine, I. y M. Orozco (2010), "The Evolving Anti-Poverty Agenda in Mexico: The Political Economy of Progres and Oportunidades", en M. Adato, y J. Hoddinnott, *Conditional Cash Transfers in Latin America*, (pp. 55-77). Johns Hopkins University Press. Disponible [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/280560414\\_The\\_Evolving\\_Anti-Poverty\\_Agenda\\_in\\_Mexico\\_The\\_Political\\_Economy\\_of\\_Progres\\_and\\_Oportunidades](https://www.researchgate.net/publication/280560414_The_Evolving_Anti-Poverty_Agenda_in_Mexico_The_Political_Economy_of_Progres_and_Oportunidades).

Yaschine, I. y otros (2019), "Long-Term Study of PROSPERA on Intergenerational Occupational Mobility", *Policy Research Working Paper 8999*, World Bank. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32373/WPS8999.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.





# VIII.

## Los sistemas de protección social ante desastres<sup>1</sup>

---

- América Latina y el Caribe es una región fuertemente afectada por desastres relacionados con fenómenos naturales meteorológicos, hidrológicos, climatológicos, geofísicos y, más recientemente, biológicos, como la pandemia del COVID-19.
- Los desastres son el resultado de actividades humana, así como de la combinación de fenómenos naturales y de las condiciones de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos. Sus daños pueden prevenirse y mitigarse para disminuir o controlar sus efectos.
- Los desastres tienen un impacto mayor sobre las comunidades o personas que viven en contextos de mayor vulnerabilidad y de pobreza, especialmente de pobreza extrema. Por ello, urge enfrentar las causas subyacentes a la vulnerabilidad, incluyendo las desigualdades sociales y la pobreza.
- Un enfoque de protección social preventivo, mitigador, promotor de resiliencia y facilitador de la recuperación es fundamental y puede contribuir a paliar el efecto en reducción del bienestar de la población ex-ante (prevención y preparación), durante (minimizando daños y pérdidas) y ex-post (facilitando la recuperación) a la ocurrencia de los desastres.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor, y Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División. Se agradece a Danielle Riedl por sus insumos a una versión preliminar de este capítulo.

- Algunos ejemplos de instrumentos de protección social para enfrentar situaciones de desastres utilizados en la región son: programas de trabajo y empleo, programas de infraestructura, promoción de la asistencia escolar, programas de salud y nutrición, alojamiento temporal, programas de infraestructura básica, y transferencias monetarias.
- Entre los desafíos más importantes destacan: i) favorecer una creciente integralidad de las distintas instituciones ante la ocurrencia de desastres; ii) implementar sistemas nacionales de protección social universales que cuenten con aspectos de gestión de riesgos de desastres; iii) adaptar los sistemas de información social a las situaciones de desastres; y iv) promover la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en la gestión de la política social ante el riesgo de desastres.

## A. Introducción

Los desastres son el resultado de actividades humanas, así como de la combinación de fenómenos naturales y de las condiciones de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos (CEPAL, 2014), cuyos daños sería posible prevenir y mitigar para disminuir o al menos controlar sus efectos. Desde el punto de vista de las políticas sociales, un requisito indispensable para hacer frente a los desastres es superar las causas subyacentes a la vulnerabilidad, lo que incluye a las desigualdades sociales y la pobreza. Es necesario también contar con sistemas de protección social que complementen a los sistemas nacionales de gestión de riesgos para avanzar en una institucionalidad sistémica en materia de riesgo de desastres. Al respecto, entre los desafíos más importantes destacan favorecer una creciente integralidad de las distintas instituciones ante la ocurrencia de desastres; implementar sistemas nacionales de protección social universales que cuenten con aspectos de gestión de riesgos de desastres; fortalecer y ampliar la cobertura de los sistemas de información social, y promover la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en la gestión de la política social ante el riesgo de desastres (CEPAL, 2019).

Este capítulo se desarrolla en cuatro partes. En la sección A se trata el concepto de desastre y se clasifican sus distintos tipos, abordando su relación con la vulnerabilidad. Luego, se analizan datos relativos a la ocurrencia de desastres en la región y se destaca que sus impactos son desiguales según los grupos de población afectados al interior de los países. Finalmente, se detallan los diversos factores de vulnerabilidad y los impactos socioeconómicos de los desastres. En la sección B se destaca la importancia de los sistemas de protección social frente a los desastres antes, durante y después de su ocurrencia y se proporcionan ejemplos concretos de instrumentos utilizados a esos fines en la región. Sucesivamente, se destaca el importante rol de los sistemas de información social y se abordan las respuestas de protección social frente a la pandemia del COVID-19. En la sección C se abordan los retos a enfrentar para mejorar la articulación institucional frente a los desastres y en la sección D se concluye con algunas recomendaciones.

## B. Desastres y vulnerabilidad

América Latina y el Caribe es una región fuertemente afectada por desastres relacionados con fenómenos naturales, los cuales incluyen a los meteorológicos, hidrológicos, climatológicos, geofísicos y, más recientemente, biológicos, como lo es la pandemia del COVID-19. En el cuadro VIII.1 se reporta la clasificación de los desastres utilizada en la principal base de datos sobre desastres a nivel planetario, EM-DAT, de la Universidad de Lovaina en Bélgica, que clasifica a los desastres en dos grupos principales: “naturales” y “tecnológicos”, que a su vez se desagregan en subgrupos (por ejemplo, geofísicos y meteorológicos) y en tipos (por ejemplo, Inundaciones y deslizamientos de tierra)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Véase [en línea] <https://www.emdat.be/classification>.



### Cuadro VIII.1

#### Tipos de desastres

Grupo	Subgrupo	Tipos
Natural	Geofísico	Terremoto, movimientos de masa (seca), actividad volcánica
	Meteorológico	Temperatura extrema, neblina; tormenta
	Hidrológico	Inundación, deslizamiento de tierra, acción de las olas
	Climatológico	Sequía, desbordamiento de lago de glaciares, incendio forestal
	Biológico	Epidemia, infestación de insectos, accidente de animales
	Extraterrestre	Impacto, clima espacial
Tecnológico	Accidente industrial	Derrame químico, colapso, explosión, fuego, fuga de gas, envenenamiento, radiación, derrame de petróleo
	Accidente de transporte	Aire, carretera, ferrocarril, agua
	Otros accidentes	Colapso, explosión, fuego, otro

Fuente: Elaboración propia, sobre EM-DAT, The international disaster database. Disponible [en línea] <https://www.emdat.be/classification>.

Si bien se suele hablar de “desastres naturales”, es más adecuado indicar que los desastres, desde el punto de vista de sus impactos sobre la población, la economía y el medioambiente, son el resultado de la combinación de fenómenos naturales, de la acción humana y de las condiciones preexistentes de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017). Para visibilizar la interrelación entre los desastres y la acción humana, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), por ejemplo, define a los desastres como “alteraciones graves del funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad debido a los fenómenos físicos peligrosos que interactúan con las condiciones sociales vulnerables, dando lugar a efectos humanos, materiales, económicos o ambientales adversos generalizados que requieren una respuesta inmediata a la emergencia para satisfacer las necesidades humanas esenciales, y que puede requerir apoyo externo para la recuperación” (IPCC, 2012, pág. 4). De esta manera, se puede afirmar que los eventos naturales extremos no siempre provocan un desastre, sino que este tiene mayor probabilidad de ocurrencia si existen condiciones de vulnerabilidad (CEPAL, 2014; Vargas, 2015).

Cabe destacar además que esta vulnerabilidad se conecta estrechamente con los impactos de la actividad humana en la naturaleza, que en las últimas cinco décadas han ocurrido en una magnitud sin precedentes en la historia de la humanidad. Los principales factores directos que inciden sobre la destrucción de la naturaleza, en orden decreciente, y basado en un cálculo que incluye a más de 300 indicadores, serían: los cambios en el uso de la tierra y el mar la explotación directa de animales, plantas y otros organismos (incluyendo la caza, pesca y deforestación); el cambio climático; la contaminación y la introducción de especies foráneas. Estos factores directos están a su vez vinculados con factores indirectos que incluyen, entre otros, dinámicas de producción y consumo no sostenibles, el aumento de la población, innovaciones tecnológicas y temas de gobernanza y transparencia (*accountability*) (IPBES, 2019).<sup>3</sup>

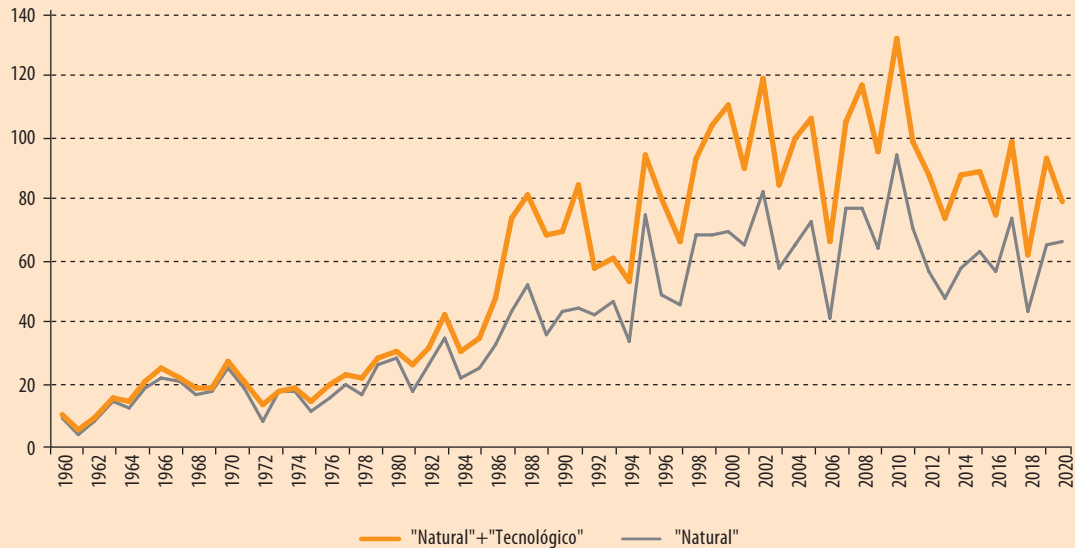
## 1. Desastres en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, tanto los desastres “naturales” como los desastres “tecnológicos”, principalmente de origen industrial y de transporte, han aumentado en los últimos casi 60 años de manera progresiva (véase el gráfico VIII.1).

<sup>3</sup> Este análisis ha sido llevado a cabo por la Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES, sigla en inglés para *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*), un cuerpo intergubernamental independiente que comprende a más de 130 gobiernos. Fue establecido en el 2012 y provee a los responsables de las políticas con la última evidencia empírica sobre el estado del planeta en términos de su biodiversidad, los ecosistemas y las contribuciones que hacen a las personas. Para mayor información, véase [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/>.

**Gráfico VIII.1**

América Latina y el Caribe (50 países):  
frecuencia de desastres, 1960-2020<sup>a</sup>



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED, [www.emdat.be](http://www.emdat.be), Brussels, Belgium, 2021.

<sup>a</sup> La frecuencia acumulada de los desastres se basa en la sumatoria de desastres registrados por país.

Entre 1960 y 2020 ocurrieron aproximadamente 3.570 desastres en América Latina y el Caribe; alrededor de 573 mil personas fallecieron y 321 millones de personas fueron afectadas. Para el mismo período, los daños económicos han sido estimados en casi 328 mil millones de dólares (CRED, 2021)<sup>4</sup>. Todo esto antes de la pandemia del COVID-19, que en 2020 causó 15,6 millones de contagios y 507 mil fallecimientos (CEPAL, 2021a).

Los desastres “naturales” que afectan a los países de la región están fuertemente vinculados con el lugar geográfico en que se encuentran (véase el gráfico VIII.2). Entre 1960 y 2020, en América del Sur prevalecieron los desastres vinculados a inundaciones, con un 48%, seguidos por los deslizamientos de tierra, con un 11%. En América Central y México las inundaciones representaron un 33%, seguidas por las tormentas, con un 30%. Mientras tanto, en el Caribe las tormentas concentraron el 58% de todos los desastres, seguido por las inundaciones con un 27%.

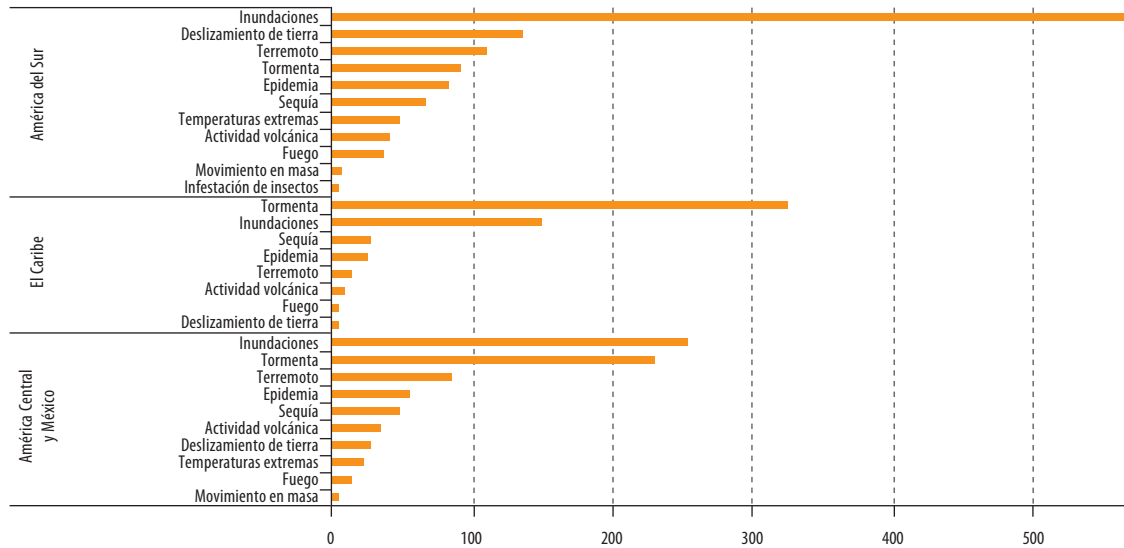
Las diferencias no se dan sólo en el número y tipo de desastres, sino también en la intensidad de su impacto socioeconómico. Por ejemplo, los pequeños estados insulares en desarrollo, muchos de ellos en el Caribe, enfrentan las mayores pérdidas económicas en proporción al PIB (UNDRR, 2017). Además, el Caribe es la subregión del mundo en desarrollo con el mayor promedio anual de número de muertes y de personas afectadas como porcentaje de la población total a lo largo del período 2008-2018<sup>5</sup>. En promedio, alrededor de 5 de cada 100 caribeños fueron afectados por estos desastres a lo largo del período, cifra superior a cualquier otra subregión en desarrollo. La proporción de personas efectivamente afectadas por desastres respecto a quienes viven en las áreas afectadas es mayor en países más pobres, en comparación con países de ingresos más altos, mostrando su menor preparación y capacidad de respuesta frente a estos eventos (véase el gráfico VIII.3) (CRED-UNDRR, 2018).

<sup>4</sup> El número de fallecidos, afectados y el monto de los daños económicos subestima el verdadero alcance, pues para muchos eventos, sobre todo más antiguos, se adolece de información precisa.

<sup>5</sup> Entre los países del Caribe, Haití es sistemáticamente de los más afectados por los desastres. Según la CEPAL (2010), en el período 1990-2008, y dentro del total de los impactos de los desastres en los países del Caribe, Haití contó por el 50,8% de los impactos sobre la infraestructura, 26,0% del impacto económico, 15,1% del impacto social y 92,1% del impacto ambiental.

**Gráfico VIII.2**

América Latina y el Caribe: tipo de desastres “naturales” por sub-región, 1960-2020  
(Número de desastres)

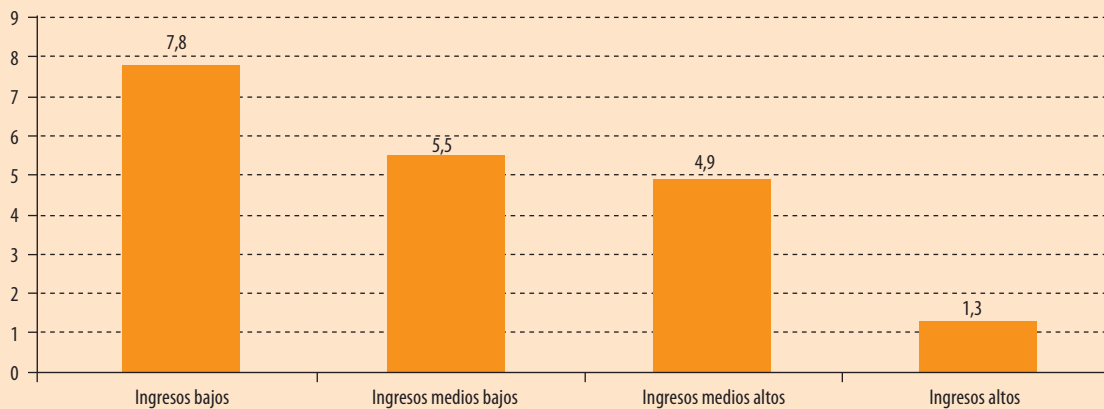


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) - CRED, www.emdat.be, Brussels, Belgium, 2019.

**Nota:** Los números de desastres por sub-región se basan en la sumatoria de desastres registrados por país en cada una de las sub-regiones.

**Gráfico VIII.3**

Mundo: personas afectadas por desastres respecto a la población eventualmente expuesta<sup>a</sup> entre 2000 y 2017, según nivel de ingresos de los países<sup>b</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de CRED-UNDRR (2018) “Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017”, con base en datos de EM-DAT al 14 de agosto de 2018.

<sup>a</sup> Personas afectadas se refiere a personas que requieren de asistencia inmediata durante un período de emergencia para satisfacer necesidades básicas mediante alimentos, agua, saneamiento, vivienda y asistencia médica. La población eventualmente expuesta es la suma total de la población que vive en las unidades administrativas afectadas por un desastre.

<sup>b</sup> Para la clasificación de los países según su nivel de ingreso, CRED utiliza la clasificación revisada del Banco Mundial sobre las economías del mundo, con base en cálculos del ingreso nacional bruto per cápita para el año 2017.

## 2. El desigual impacto de los desastres al interior de los países

No sólo existen diferencias entre países, sino también al interior de estos: los desastres tienen un impacto mayor sobre las comunidades o personas que viven en contextos de mayor vulnerabilidad y de pobreza, especialmente de pobreza extrema. Dichas comunidades o personas tienen menor capacidad para hacer frente y, consecuentemente, recuperarse de las consecuencias de los desastres (Blaikie, 1996; Cutter, Boruff and Shirley, 2003; IDS, 2012; Modica y Zoboli, 2016). La vulnerabilidad frente a los desastres refleja la matriz de la desigualdad social y se exagera en los niños y las niñas, las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los campesinos y los agricultores familiares, entre otros. Por la división sexual del trabajo las mujeres tienen mayor probabilidad de fallecer en estos eventos que los hombres, porque es más probable que ellas se encuentren en casa durante los desastres (Ullmann, 2015). Asimismo, se estima que las pérdidas económicas para la población que vive en situación de pobreza son dos a tres veces mayores, en términos relativos, respecto a los no pobres (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017), tanto por la vulnerabilidad de sus activos (Hallegatte y otros, 2017), como por su acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo ante los desastres (Vakis, 2006). La economía familiar campesina en gran medida dependiente de la agricultura de subsistencia es particularmente vulnerable a episodios de desastres que afectan a la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de las personas (CEPAL, 2016; FAO, 2018).

### **Mitigación:**

*“La disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines.”*

(UNISDR, 2009, pág. 21).

### **Adaptación:**

*“Un ajuste en los sistemas naturales o humanos como respuesta a los estímulos climáticos reales o esperados o sus efectos, los cuales moderan el daño o explotan las oportunidades beneficiosas”*

(UNISDR, 2009, pág. 4).

Las posibilidades de recuperación luego de un desastre también tienden a ser desiguales en la población, siendo determinantes el género, la edad y la situación de discapacidad, así como la localización territorial. Los desastres pueden destruir activos productivos generadores de ingresos, como existencias o reservas de productos comerciales, activos agropecuarios (como el ganado), materiales de trabajo, talleres o medios de transporte, entre otros. El desempleo y la pérdida de ingresos producto de un desastre pueden tener efectos significativos sobre el bienestar de las personas o de una familia en el corto plazo (incluso en términos de subsistencia), en la capacidad de recuperación y en las perspectivas de vida. Es decir, los desastres son causa y consecuencia de la pobreza y vulnerabilidad (CEPAL, 2017).

Los pueblos indígenas merecen una atención especial. Por un lado, la creciente degradación de la naturaleza afecta sus sistemas de producción y formas de vida (OIT, 2018). Por otro lado, se les reconoce su potencial rol como agentes de mitigación y adaptación debido a sus conocimientos locales y tradicionales (OIT, 2018; IPPC, 2019).

En este sentido, cobran especial relevancia las disposiciones del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú<sup>6</sup>, que destaca “los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en ámbitos tan importantes como el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la degradación de las tierras y el cambio climático y el aumento de la resiliencia ante los desastres” (Naciones Unidas, 2018, pág. 8).

### **Resiliencia:**

*“La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de una manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”*

(UNISDR, 2009, pág. 28).

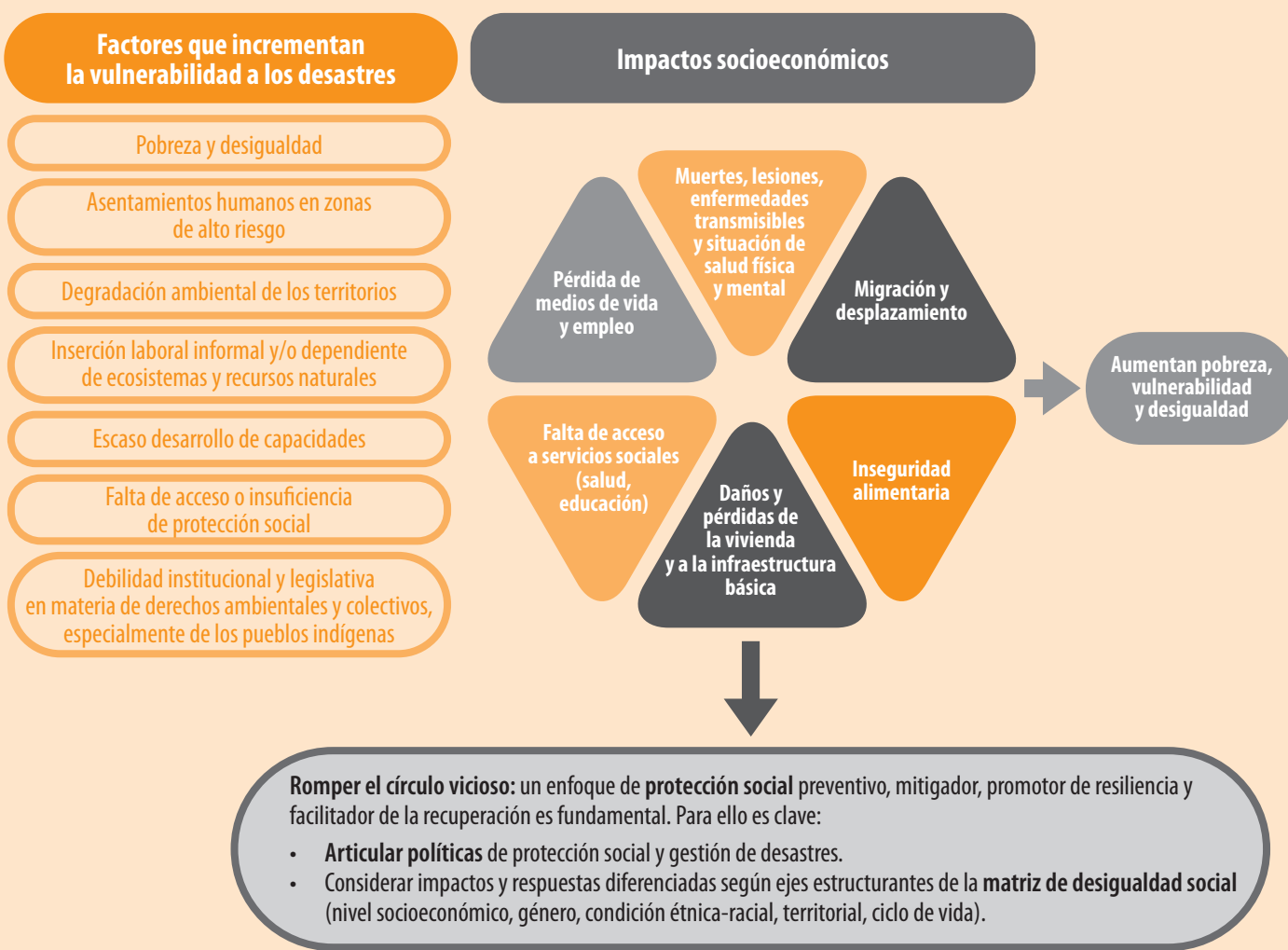
<sup>6</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://acuerdodeescazu.cepal.org/s1/es>.

### 3. Factores de vulnerabilidad e impactos socioeconómicos de los desastres

Como se ilustra en el diagrama VIII.1, existen diversos factores que explican una mayor vulnerabilidad de las personas, los hogares y las comunidades a los desastres. El esquema muestra además los ámbitos donde actualmente se expresan los mayores impactos de los desastres en la región, repercutiendo sobre las posibilidades de las personas de prevenir pérdidas en sus activos y recursos productivos, y en su bienestar. En su conjunto, los elementos del diagrama apelan a la necesidad de impulsar estrategias integrales de protección social frente a los desastres, que contribuyan a reforzar la capacidad de prevención, mitigación y resiliencia.

**Diagrama VIII.1**

Factores de vulnerabilidad e impactos socioeconómicos de los desastres



## C. El rol de los sistemas de protección social frente a los desastres

Al garantizar niveles básicos de ingreso y el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y promover el trabajo decente, la protección social (véase el recuadro VIII.1) fortalece la capacidad de respuesta (Cecchini y Martínez, 2011), reduce la vulnerabilidad y refuerza la resiliencia de la población (Vargas, 2015). Por lo tanto, constituye un factor clave para hacer frente a los desastres, antes, durante y después de su ocurrencia.

### Recuadro VIII.1

#### Las funciones de la protección social

La protección social tiene como funciones primordiales: i) garantizar ingresos adecuados (por ejemplo, a través de transferencias, seguro ante riesgos del mercado de trabajo, pensiones no contributivas o un ingreso básico universal); ii) promover el acceso a los servicios sociales (por ejemplo, en salud, educación y cuidado), y iii) fomentar el trabajo decente (por ejemplo, a través de la protección de derecho individuales y colectivos para los trabajadores) para toda la población.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cecchini y Martínez (2011).

En la misma línea, se ha planteado que la protección social puede contribuir a la capacidad de las personas de sobrellevar los efectos negativos de choques relacionados con el clima y de pérdidas de medios de vida, a través de la adaptabilidad, regularidad y predictibilidad en la provisión de prestaciones como las transferencias monetarias (Ulrichs y Slater, 2016).

De esta manera, es imperativo entender que los sistemas de protección social permiten combinar instrumentos que dan respuestas inmediatas frente a la ocurrencia de eventos desestabilizadores del bienestar, con un enfoque preventivo y transformador de los contextos socioeconómicos más vulnerables a los efectos de los desastres y del cambio climático, que incrementa la resiliencia de los hogares y las comunidades y fortalece su capacidad de respuesta, reduciendo así su exposición a estos fenómenos.

Para referirse al rol de los sistemas de protección social frente a desastres, organismos como el Banco Mundial utilizan el concepto de “protección social adaptativa”<sup>7</sup>, mientras que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se refiere a la “protección social reactiva ante emergencias”.

### 1. La necesaria integralidad de la acción frente a los desastres

La mayor frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe hace cada vez más imperioso elaborar estrategias para aumentar la resiliencia de la población a estos eventos que incluyan planes de mitigación para prevenir la exposición futura a estos fenómenos, así como medidas sociales y económicas que permitan a las personas, las familias y las comunidades recuperarse de las lesiones y la pérdida de vidas humanas, así como de activos físicos y productivos. La creciente ocurrencia y el impacto social de los desastres requiere de la necesaria articulación de políticas de diversos sectores que puedan responder de manera complementaria ante estos eventos, tanto en términos de prevención

<sup>7</sup> El concepto de ‘protección social adaptativa’, como enfoque que favorece las políticas de reducción de vulnerabilidad y riesgo en áreas con mayor exposición a los efectos de los desastres, ha sido desarrollado por el Instituto de Estudios de Desarrollo. Para mayor información véase: IDS (Institute of Development Studies) (2012), “Realizing the Potential of Adaptive Social Protection”, *In Focus Policy Briefing*, N° 28, Brighton.

como de mitigación (CEPAL, 2014)<sup>8</sup>. Al respecto, cabe destacar que en las esferas de la asistencia humanitaria y del desarrollo cada vez se reconocen más los potenciales vínculos entre la protección social, la gestión ante desastres<sup>9</sup> y la adaptación al cambio climático (Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016). Este vínculo queda explícito, por ejemplo, en los compromisos asumidos en el año 2015 por la comunidad internacional para alcanzar un futuro sostenible. En ese año se acordaron tres agendas globales: el Acuerdo de París (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC); la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (UNFCCC, 2017) (véase el recuadro VIII.2).

### Recuadro VIII.2

#### La protección social frente a desastres en el marco global sobre desarrollo sostenible

En 2015 se acordaron tres agendas globales: el Acuerdo de París (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (UNFCCC, 2017). Entre estos tres compromisos existe un área de interacción donde la protección social figura explícita o implícitamente vinculando la adaptación y reducción de los riesgos de los desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible (véase diagrama). Las acciones que se impulsen en el marco de los compromisos asumidos al alero de la Agenda 2030 enfatizan las interrelaciones que existen entre la esfera económica, social y ambiental del desarrollo sostenible (CEPAL, 2017). De manera complementaria, el Acuerdo de París, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015), enfatiza entre sus disposiciones la relación entre los esfuerzos para reducir el cambio climático y de adaptación a sus efectos adversos con el contexto más amplio del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. La estrategia de adaptación y evaluación del cambio climático y de la vulnerabilidad considera a grupos, comunidades, lugares y ecosistemas (Naciones Unidas, 2015b). Finalmente, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015c) busca la reducción sustancial del riesgo de desastres, así como las pérdidas que estos ocasionan en diversos ámbitos, incluyendo los medios de subsistencia y la salud de las personas y las comunidades. El Marco de Sendai enfatiza el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, una mejor resiliencia y preparación para reducir el número de personas afectadas, las pérdidas económicas, el daño a infraestructura críticas y la interrupción de servicios básicos como salud e instalaciones educativas<sup>9</sup>.

En tanto componente del marco global de las Naciones Unidas que vincula la protección social con esfuerzos de reducción de la destrucción de la naturaleza, pero con un foco geográfico más específico, cabe mencionar también las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa), que incluye políticas integrales en la reducción del riesgo de desastres<sup>b</sup>.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Cecchini y Martínez (2011).

<sup>a</sup> Para mayor información acerca del acuerdo sobre cambio climático ver [en línea] <https://unfccc.int/es/news/final-cop21> y acerca del Marco de Sendai ver [en línea] <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>.

<sup>b</sup> Véase [en línea] [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d15\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d15_es.pdf).

<sup>8</sup> Los temas de coordinación al interior del Estado y con actores no estatales se verán con mayor detalle en el capítulo III y en el capítulo IV.

<sup>9</sup> La gestión de desastres, a veces denominada también gestión de emergencias puede ser definida como “la organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación” (UNISDR, 2009, pág. 18). Véase [en línea] [https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).

**Diagrama 1**

El rol de la protección social en el marco global de las Naciones Unidas frente a los desastres y el cambio climático



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, 2015; Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015) y Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015).

<sup>a</sup> Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. UNFCC, por sus siglas en inglés (United Nations Framework Convention on Climate Change).

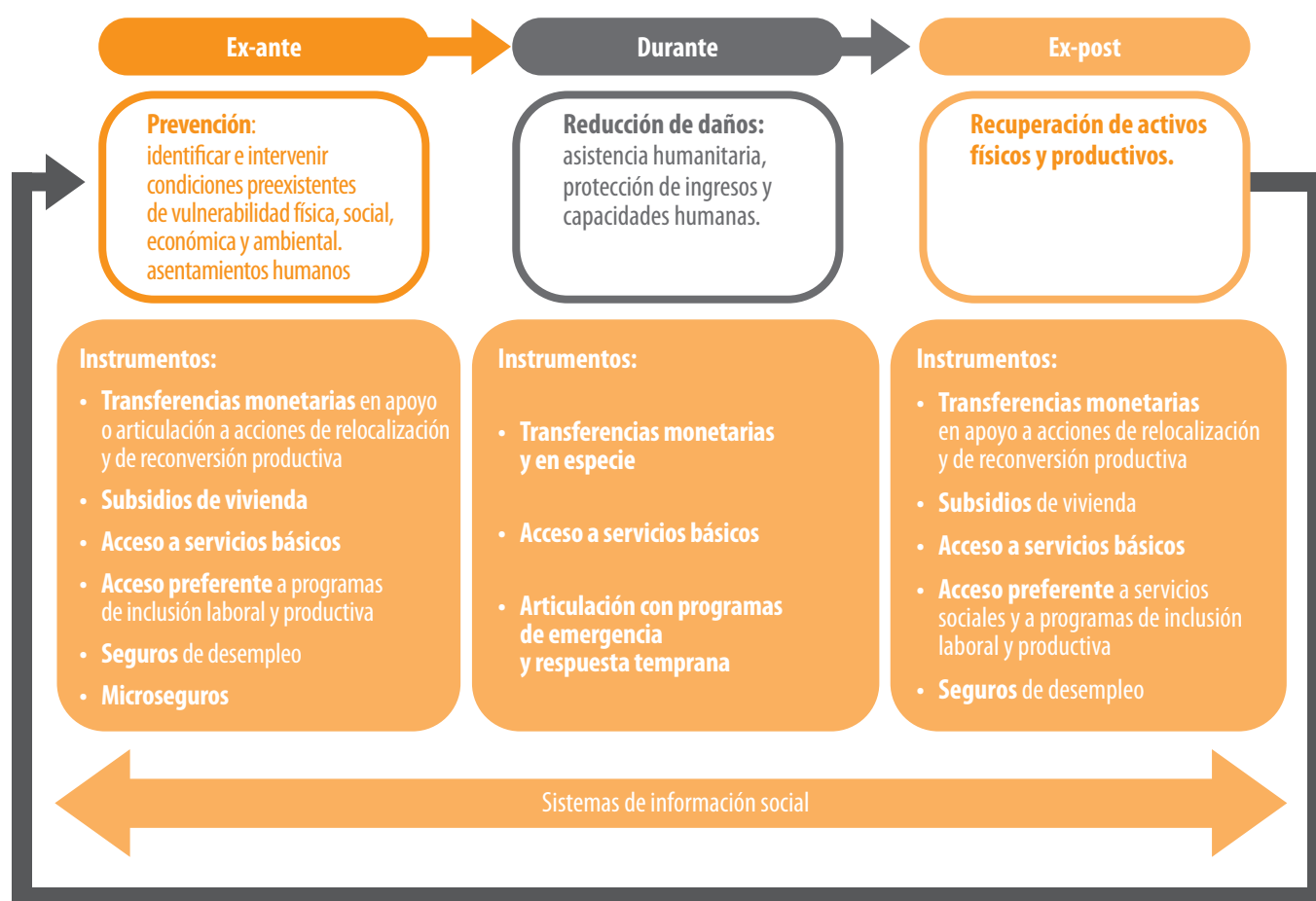


## 2. Protección social antes, durante y después de los desastres

El rol de los sistemas de protección social frente a los desastres es clave en cada uno de los momentos vinculados a la ocurrencia de estos fenómenos (véase el diagrama VIII.2), ya que los diversos instrumentos de protección social pueden contribuir a paliar el efecto en reducción del bienestar de la población ex-ante (prevención y preparación), durante (minimizando daños y pérdidas) y ex-post (facilitando la recuperación) a la ocurrencia de los desastres. La función preventiva de la protección social se centra en las condiciones preexistentes de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas y los asentamientos humanos. Durante un desastre, los instrumentos de protección social se vinculan fundamentalmente con la asistencia humanitaria, la protección de ingresos y de capacidades humanas, así como la articulación con sistemas de protección y de instituciones claves para resguardar los derechos de población de mayor vulnerabilidad como las niñas, niños y mujeres. En tanto, ex-post, los instrumentos de protección social están vinculados a la recuperación de activos físicos y productivos.

### Diagrama VIII.2

El rol de los sistemas de protección social frente a los desastres



La acción de la protección social en la fase previa y durante es más efectiva en la medida en que los sistemas de protección social sean más robustos y estén integrados con los sistemas nacionales de gestión de riesgo ante desastres. En la fase posterior a un desastre se pueden identificar cinco tipos de respuestas de protección social frente a los desastres (O'Brien y otros, 2015): i) expansión horizontal; ii) expansión vertical; iii) respaldo; iv) alineamiento paralelo, y v) ajuste de foco de la asistencia humanitaria internacional. Las dos respuestas más comunes en América Latina y el Caribe son la expansión horizontal y vertical (véase el cuadro VIII.2) (Beazley, Solórzano y Sossouvi, 2016).

**Cuadro VIII.2**  
Tipos de respuestas de protección social frente a los desastres: definiciones y ejemplos

Tipo de Respuesta	Definición	Ejemplos
Expansión vertical	Los participantes de un programa ya existente reciben recursos adicionales a lo habitual para mitigar los daños causados por el desastre.	Chile: el programa Chile Solidario otorgó un monto adicional a los participantes afectados por el terremoto de 2010. Perú: se otorgó un monto adicional de 60 dólares a los participantes del programa Pensión 65 que fueron afectados por el Niño Costero.
Expansión horizontal	Se expande la prestación hacia personas que no eran participantes originales del programa.	Perú: asistencia alimentaria gratuita a los afectados por el Niño Costero como parte del programa Comedores Populares.
Respaldo	Actores humanitarios o del gobierno utilizan algunos aspectos del sistema de protección social existente para la entrega de ayuda.	Ecuador (Bono AAA): como respuesta al terremoto de 2016, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) apoyó al gobierno nacional para entregar transferencias monetarias a los hogares impactados. El PMA ayudó a financiar el bono y además utilizó los sistemas administrativos nacionales ya existentes para entregar su asistencia.
Alineamiento paralelo	Se crea un sistema humanitario paralelo que se espera se adapte a un programa de protección social existente o un posible programa de protección social en el futuro.	Haití (Kore Lavi): organizaciones humanitarias internacionales establecieron sistemas y herramientas que el gobierno puede usar una vez que se traspase el programa a este.
Ajuste de foco	Se redefine el grupo objetivo prioritario hacia grupos sociales más vulnerables frente a los desastres.	México (PROSPERA): los pagos se podían adelantar en caso de una emergencia o desastre, sin la imposición de condiciones.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OPM (2015), Beazley (2017a, 2017b), Beazley, Solórzano y Sossouvi (2016) y WFP (2017).

### 3. Instrumentos de protección social frente a los desastres

En el diagrama VIII.3, se ejemplifican algunos de los instrumentos de protección social a utilizar para enfrentar situaciones de desastres. En el cuadro VIII.3, se destacan algunos ejemplos concretos de estos instrumentos que se han utilizado en América Latina y el Caribe, según se detalla en el texto a continuación.

**Diagrama VIII.3**

Instrumentos de protección social frente a los desastres



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro VIII.3**

Ejemplos de instrumentos de protección social frente a desastres en América Latina y el Caribe

Instrumentos	Ejemplos
Protección social integral	Oferta de servicios de protección social para los afectados por choques climáticos (República Dominicana)
Infraestructura básica	Agua Para Todos (Brasil)
Trabajo y empleo	Subsidio Temporal de Empleo (Costa Rica); Programa de Empleo Temporal Inmediato (PET Inmediato) (México)
Transferencias monetarias	Bono Enseres (Chile); Bono Acogida, Alquiler y Alimentación (AAA) (Ecuador); Bono Una Sola Fuerza (Perú)
Salud y nutrición	Kore Lavi (Haití)
Alojamiento temporal	Alojamiento Temporal para Familias (Bahamas)
Promoción de asistencia escolar	Entrega de computadores portátiles (El Salvador)
Sistemas de información social	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) de la República Dominicana; Ficha Básica de Emergencia (FIBE) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

El conjunto de servicios de protección social ofrecidos a los afectados por choques climáticos de la República Dominicana a la fecha es una experiencia única en la región y responde a un nivel alto de articulación entre las políticas de gestión de desastres y de protección social. La oferta de servicios de protección social frente a choques climáticos incluye 20 programas que incorporan respaldos a los ingresos, servicios básicos, salud, nutrición y seguridad alimentaria, educación y cuidado. A este marco integral de protección social frente a los desastres subyace una visión que entiende la interacción entre pobreza y desastres como choques socioambientales. Esta visión se detalla en el protocolo de actuación para la protección social frente a choques climáticos, una herramienta de articulación institucional que facilita la planificación y procedimientos por parte del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, incluyendo las acciones del programa de Progresando con Solidaridad (PROSOLI), el Sistema de Único de beneficiarios (SIUBEN), los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2018)<sup>10</sup>.

El aseguramiento del acceso a servicios básicos, como el agua, es otro ámbito donde instrumentos de protección social se han utilizado para reforzar la resiliencia de comunidades afectadas por los desastres. El programa Agua Para Todos, parte del Plan Brasil sin Miseria, que incluía también otras acciones de mejoramiento de la infraestructura y programas de inclusión productiva en áreas rurales, es un buen ejemplo de programas que buscan prevenir y mitigar los efectos de la sequía. El programa garantizaba el acceso a agua para el consumo, la producción agrícola y alimentaria para familias en situación de extrema pobreza que viven en localidades de la región semiárida y que sufren largos períodos de sequía. El programa consistía principalmente en la entrega de cisternas para la recolección de agua de lluvias para las familias inscritas en el Cadastro Único. El programa era coordinado por un Comité Gestor compuesto por un representante por cada una de varias entidades, a su vez coordinado por la Secretaría de Desarrollo Regional, e incluía a la Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS Brasil, 2015)<sup>11</sup>.

Otro instrumento de protección social que se ha utilizado con frecuencia en la región ante la ocurrencia de desastres, son los programas de transferencias monetarias. Las transferencias monetarias sirven como un resguardo frente al incentivo de caer en estrategias de sobrevivencia que vulneran los derechos, como el trabajo infantil, o el incentivo a perder capital de trabajo por la venta de activos productivos (Vargas, 2015).

Algunos programas de transferencias monetarias compensan por la pérdida del trabajo como consecuencia de un desastre. En Costa Rica, el Subsidio Temporal de Empleo, vinculado al Programa Nacional de Empleo (PRONAE), otorga una transferencia a personas en riesgo de pobreza o pobreza extrema que hayan perdido su trabajo o la fuente habitual de sus ingresos a causa de un desastre. La lista de personas cuyo trabajo ha sido afectado por un desastre es levantada por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), entidad a cargo de la gestión de desastres, que la entrega a la Dirección Nacional de Empleo. Con esta información, la Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realiza la transferencia monetaria en las cuentas de los participantes. En la medida que la magnitud de la emergencia lo permita, el subsidio es vinculante a la participación en proyectos que permitan la reconstrucción de la comunidad. Dicho riesgo es evaluado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. La Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realiza la transferencia monetaria en las cuentas de los participantes (MTSS, 2017)<sup>12</sup>.

Otro ejemplo es el Programa de Empleo Temporal Inmediato (PET Inmediato) de México, componente del Programa de Empleo Temporal. Este asiste a personas en condición de pobreza, de 16 años o más de edad, cuyo ingreso o patrimonio se ha visto disminuido por situaciones sociales y económicas adversas, así como por emergencias o desastres. La asistencia es realizada a través de una transferencia monetaria a cambio de trabajo en proyectos de beneficio familiar o comunitario. El PET Inmediato es coordinado por un Comité Técnico del PET integrado por las Subsecretarías de: Secretaría de Bienestar; Infraestructura de la SCT; Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT y de Empleo y Productividad Laboral de la STPS. Las instancias ejecutoras pueden ser organizaciones de la sociedad civil (Gobierno de México, 2017)<sup>13</sup>.

También se han entregado transferencias que compensan por la pérdida de pertenencias, daños a las viviendas y acceso a alimentación. El Bono Enseres de Chile, dirigido a los beneficiarios encuestados a través de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), consiste en una asistencia monetaria a familias que hayan perdido sus pertenencias y vivienda por causa del desastre y están en necesidad de recuperarlas. En su entrega

<sup>10</sup> Para mayor información véase [en línea] [http://www.do.undp.org/content/dam/dominican\\_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud\\_do\\_protocolochoquesclimaticos.pdf](http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf).

<sup>11</sup> Para mayor información véase [en línea] <http://mgs.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/livro-o-brasil-sem-miseria>.

<sup>12</sup> Para mayor información véase [en línea] [http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/decreto\\_29044.pdf](http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/decreto_29044.pdf).

<sup>13</sup> Para mayor información véase [en línea] [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017).

destaca la coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, los municipios y el Ministerio de Vivienda. Otro ejemplo es el Bono Acogida, Alquiler y Alimentación (AAA) del Ecuador. El bono consiste en un apoyo económico para que las familias puedan financiar alojamiento temporal y acceso a alimentación. En el contexto del terremoto del año 2016 el AAA fue entregado a las familias inscritas en el Registro Único de Damnificados (RUD), levantado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y operado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), institución encargada de implementar el AAA (MIES, 2016)<sup>14</sup>.

Un tercer ejemplo es el Bono Una Sola Fuerza del Perú. Este se entregó de manera no condicional durante el fenómeno del Niño Costero del año 2017. El bono benefició a los usuarios de los programas de protección social Juntos y Pensión 65 que habitan distritos que fueron afectados por el Niño y tenía como objetivo garantizar sobre todo la alimentación mínima de los afectados. Fue entregado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social través del abono a las cuentas que tienen los usuarios de ambos programas sociales en el Banco de la Nación. Esta transferencia se realizó con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas (Gobierno del Perú, 2017)<sup>15</sup>.

Asimismo, existen programas que otorgan **alojamiento temporal**. El Ministerio de Desarrollo Social de Bahamas opera el programa *Temporary Accommodation for Families* (Alojamiento Temporal para Familias) que da albergue a familias expulsadas o que perdieron su casa como resultado de un incendio u otro desastre. Las personas que postulan a este programa deben ser mayores de 18 años, ganar igual o menos que el salario mínimo y ser jefe(a) del hogar. Para obtener la ayuda, las personas afectadas deben dirigirse directamente a las entidades de servicio social locales y registrarse (Government of the Bahamas, 2011)<sup>16</sup>.

En Haití, sobre todo después del terremoto del año 2010 y la ocurrencia de otros desastres vinculados a huracanes y tormentas tropicales, se implementaron políticas públicas respaldadas por la comunidad internacional para atender a las personas afectadas. Estas han tenido como prioridad enfrentar los problemas de **inseguridad alimentaria** y la falta de capacidad autónoma para generar ingresos. Reforzar la resiliencia de la población y los territorios es una urgencia que cruza todos los objetivos nacionales y los ODS en el país (UNCT/República de Haití, 2017). En este contexto, *Kore Lavi* es actualmente el principal programa de protección social en Haití y se articula a partir de la coordinación de agencias internacionales con el gobierno de ese país. Es financiado por USAID y se ubica en el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo (MAST). Es implementado en colaboración con un consorcio de organizaciones constituido por CARE, Action Against Hunger y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El programa busca establecer un sistema sostenible de protección social para hogares con inseguridad alimentaria, con un foco en la salud materna y del niño, y basado en la compra de alimentos locales. Todo el programa se ha diseñado e implementado teniendo la respuesta a los desastres como un eje transversal. Para identificar a los participantes del programa se elaboró un Índice de Deprivación y Vulnerabilidad. Entre sus objetivos, el programa busca, además, establecer un sistema de información social de alcance nacional para mejorar la capacidad del Gobierno de Haití para identificar a las familias con las mayores necesidades en tiempos “normales” y frente a los desastres (CARE, 2015; WFP, 2017; Greeley, 2019).

#### 4. Los sistemas de información social: clave a la hora de los de los desastres<sup>17</sup>

En momentos de desastres es esencial poder identificar a todos los afectados, especialmente aquellos que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad. Para este fin, por su rol de centro de información y gestión de datos que respalda todo el proceso de entrega de las prestaciones sociales, los sistemas de información social resultan clave. Estos sistemas, principalmente gestionados por los Ministerios de Desarrollo Social y entidades afines, permiten identificar el grado de vulnerabilidad de los hogares frente a un desastre y poseen la capacidad para registrar y procesar nuevos datos de los hogares afectados. En la región es posible identificar al menos cuatro roles, que se superponen, de los sistemas de información social ante la ocurrencia de desastres: i) preventivo, ii) de registro inmediato, iii) voluntario y iv) de ajuste (véase el diagrama VIII.4).

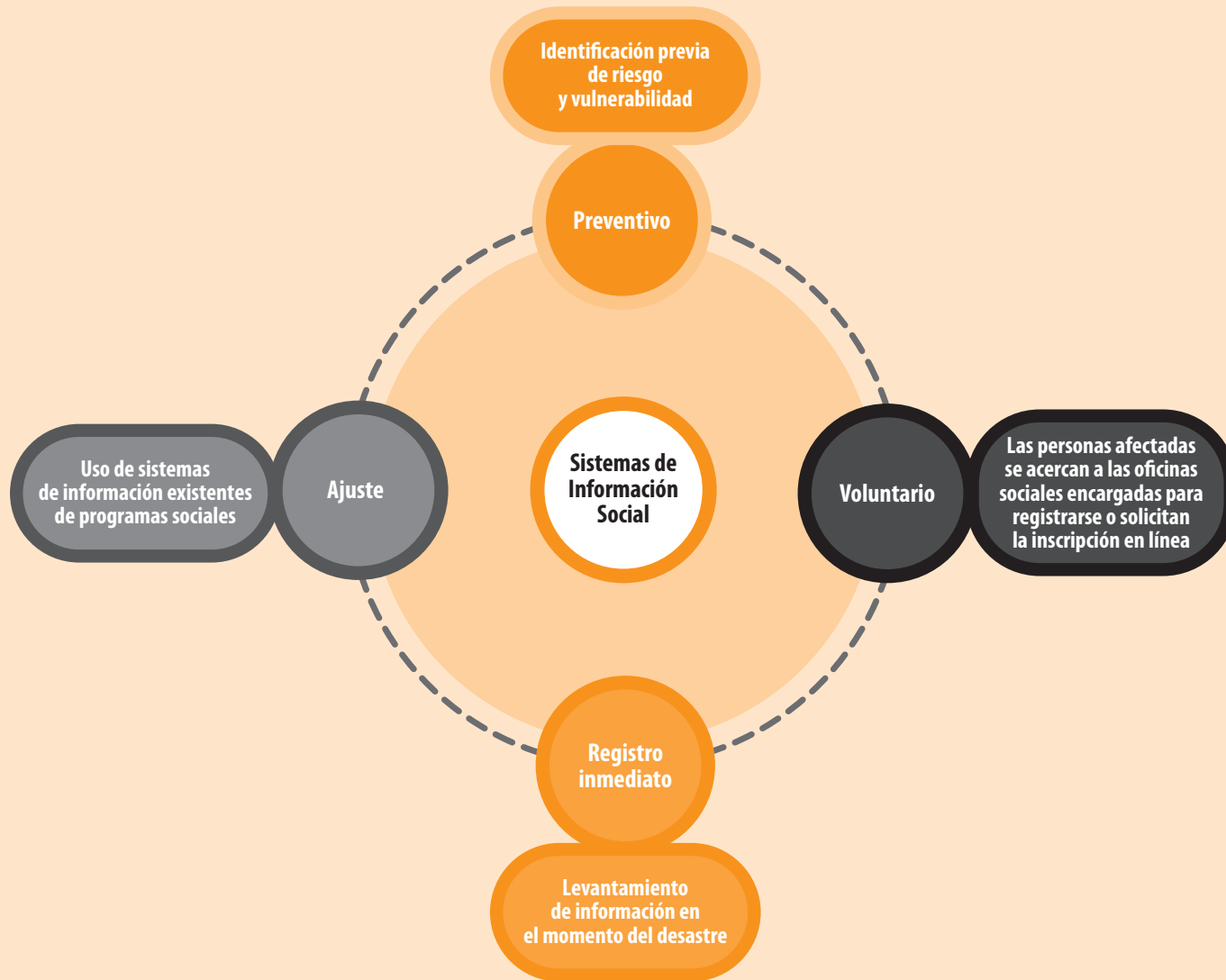
<sup>14</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>.

<sup>15</sup> Disponible [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-transferencia-de-partidas-en-el-presupuesto-del-se-decreto-supremo-n-247-2017-ef-1557938-3/>.

<sup>16</sup> Para mayor información véase la sección sobre *Temporary Accommodation* en la sección sobre *Services for Family* [en línea] <https://www.bahamas.gov.bs/>.

<sup>17</sup> Para mayores detalles sobre sistemas de información y registros de destinatarios, véase el capítulo VI. En esta sección sólo se incorpora información relativa a su rol en situaciones de desastres.

**Diagrama VIII.4**  
Roles de los sistemas de información social ante desastres



Fuente: Elaboración propia.

Desde una óptica de **prevención**, destaca la experiencia de la República Dominicana con el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) que, al alero del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)<sup>18</sup>, estima la probabilidad de que un hogar sea vulnerable a huracanes, tormentas e inundaciones dadas ciertas características socioeconómicas y geográficas del hogar (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2016). El índice refleja una articulación entre la política de gestión de riesgos de desastres y la política de protección social detallada en el Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social Frente a Choques Climáticos que establece un marco de coordinación del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales en situaciones de emergencia (Vicepresidencia de la República Dominicana, 2018)<sup>19</sup>.

Desde un rol de **registro inmediato** después de un desastre, destaca la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. Esta fue creada en 2015 en conjunto con la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Ministerio de Vivienda. La FIBE forma parte del Plan Nacional de Protección Civil y se aplica cada vez que existe una emergencia concreta para levantar información detallada de los grupos familiares afectados. Registra el grado de afectación en relación con sus viviendas y enseres y permite priorizar la respuesta del Estado ante sus necesidades. Entre otra información georreferenciada, la FIBE recoge datos relativos a edad, sexo, condición de discapacidad, pertenencia a un pueblo indígena y eventual pérdida de fuente laboral (MDS Chile, 2016).

Un tercer rol que cumplen algunos sistemas de información es de **registro voluntario**. Bahamas, por ejemplo, presenta un mecanismo de este tipo a través del programa para alojamiento temporal. En este caso, los afectados se presentan en la oficina de asuntos sociales más cercana para registrarse en el programa. El registro es posteriormente validado por un funcionario que visita al potencial usuario del programa (Government of the Bahamas, 2011). Otro instrumento que, además de cumplir un rol de registro inmediato, incluía una componente de selección voluntaria fue el Registro Único de Damnificados (RUD) que se utilizó en el Ecuador después del terremoto de 2016, levantado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y que registra las características sociodemográficas de las personas damnificadas. Este registro fue utilizado luego por las diferentes entidades del Estado para la implementación de sus programas (MIES, 2016)<sup>20</sup>. Otro ejemplo es el Registro Social de Hogares (RSH) en Chile, donde se puede solicitar en línea el ingreso de un hogar que no cuenta con Registro Social de Hogares o nuevos hogares que se forman a partir de un otro ya existente en el Registro Social de Hogares<sup>21</sup>.

Finalmente, una cuarta modalidad es **ajustar los sistemas de información existentes** y se utilizan para el funcionamiento de programas sociales continuos o para registrar a los potenciales destinatarios de los programas sociales (una población más amplia). Al respecto, cabe destacar, por ejemplo, el *Cadastro Único* del Brasil o el Sistema de Focalización de Hogares del Perú, instrumentos que identifican y caracterizan a las familias de bajo ingreso y que sirven para seleccionar e incluir a los potenciales usuarios para ciertos programas sociales. En el caso de un desastre, se utiliza este instrumento como base para circunscribir la ayuda a la población que es usuaria de un programa social y que viva además en la zona afectada<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de la República Dominicana representa un registro de alta cobertura, pero baja capacidad en términos de interconectar distintas bases de datos, intercambiar y cruzar datos, utilizando las TIC y los procesos que sean necesarios para establecer la conexión entre distintos sistemas complejos de información. Para mayor información véase el capítulo VI sobre Sistemas de información social y registros de destinatarios.

<sup>19</sup> Para mayor información, véase [en línea] [https://www.undp.org/content/dam/dominican\\_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud\\_do\\_protocolochoquesclimaticos.pdf](https://www.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf).

<sup>20</sup> Al mismo tiempo de verificar o inscribir en el registro a las personas alojadas en albergues y refugios temporales de las zonas afectadas, se hizo un llamado para que las personas damnificadas no registradas se acercaran a los albergues del MIES o los servicios de las Direcciones Distritales para ser encuestadas por el personal del MIES. Una vez registradas, las familias o personas debían esperar que su encuesta sea incorporada al sistema del RUD para verificar si ya consta en el RUD y seguir con el proceso.

<sup>21</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/54985-solicitud-de-ingreso-al-registro-social-de-hogares-rsh>.

<sup>22</sup> Véase [en línea] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico> para el caso del Brasil y <https://www.gob.pe/437-sistema-de-focalizacion-de-hogares-sisfoh> para el caso del Perú.

## 5. Protección social y el COVID-19

Un tipo particular de desastres es el de origen biológico, como el de la pandemia del COVID-19 que, a diferencia de otros desastres como los terremotos, huracanes o inundaciones, es de inicio gradual y puede extenderse por años. La pandemia del COVID-19 combina una amenaza biológica con diversos riesgos que reflejan la matriz de la desigualdad social en la región. La capacidad de los sistemas de protección social de responder a la pandemia se ha visto desafiada por un lado por la débil articulación institucional con los sistemas de gestión de riesgos y, por otro, por su propia fragmentación institucional, déficits de diseño y baja cobertura de los sistemas de información social y registros sociales para hacer frente a la urgencia de articular medidas necesarias para atender las manifestaciones más agudas de la emergencia como la garantía de ingresos, el acceso universal a las pruebas de diagnóstico y a la atención médica, a los servicios básicos y la vivienda, a una alimentación adecuada y a la educación, entre otros.

No obstante estas dificultades, para hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia del COVID-19, los países de América Latina y el Caribe han logrado adoptar diversas medidas de emergencia. Al respecto, la CEPAL (2021a y 2021b), las ha clasificado en: i) transferencias monetarias (sean ellas nuevas o representen un anticipo, aumento de cobertura o de monto de las existentes), ii) transferencias en especie, iii) suministro de servicios básicos, iv) protección para trabajadores formales y v) otros apoyos directos a personas y familias (véase el cuadro VIII.4).

### Cuadro VIII.4

#### América Latina y el Caribe: medidas de protección social para hacer frente al COVID-19

Transferencias monetarias <sup>a</sup>	Transferencias en especie	Suministro de servicios básicos	Protección social para trabajadores formales	Otros apoyos directos a personas y familias
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevos programas de transferencias monetarias</li> <li>Extensión de las existentes (anticipo entregas, ampliación montos y cobertura)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alimentos</li> <li>Medicamentos</li> <li>Mascarillas</li> <li>Productos de aseo</li> </ul>	Suspensión o exoneración de pago de cuentas: <ul style="list-style-type: none"> <li>Agua</li> <li>Electricidad</li> <li>Gas</li> <li>TIC (teléfono, internet, TV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción exposición al COVID-19 (teletrabajo)</li> <li>Protección ingresos y puestos de trabajo (seguros desempleo, licencias, prohibición despidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alivios tributarios</li> <li>Facilidad pago de créditos e hipotecas</li> <li>Control de precios</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El desafío social en tiempos de COVID-19", Informe Especial COVID-19 N° 3.

<sup>a</sup> Transferencias para personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, incluyendo a los trabajadores informales.

Las transferencias monetarias, en particular, han tenido un rol destacado para hacer frente a los impactos socioeconómicos de la pandemia del COVID-19. Entre el 1 de marzo y el 6 de noviembre de 2020, los gobiernos de América Latina y el Caribe adoptaron un total de 147 medidas de transferencias monetarias en 30 países (CEPAL, 2021a). También ha habido muchas transferencias en especie, tanto de alimentos como de otro tipo. Por ejemplo, para enfrentar el cierre de las escuelas por la pandemia, el Ministerio de Educación (MINED) de El Salvador ha entregado computadoras portátiles a los estudiantes y docentes salvadoreños del sector público desde primer grado hasta bachillerato como parte del programa ENLACES y en el marco del programa cuarenta mil docentes fueron capacitados en las diferentes herramientas y programas tecnológicos para facilitar el trabajo con los alumnos. Cada dispositivo electrónico cuenta con los programas educativos de las cuatro asignaturas básicas, así como con un sistema operativo y una plataforma para clases en línea. Además, se entrega un paquete de datos para acceso a Internet gratuito<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Esta iniciativa se está implementando en el momento de elaboración de este capítulo, por lo cual no se dispone de información del grado de efectividad de su ejecución. Para mayor información véase [en línea] <https://www.mined.gob.sv/enlaces/>.



## D. Hacia una mayor integración de la institucionalidad social frente a los desastres

El concepto de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es crucial para orientar la respuesta institucional ante los desastres por parte de los sistemas de protección social. La GRD, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres<sup>24</sup>, se orienta “a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación” (Naciones Unidas, 2015c, pág. 8).

La manera en que la protección social se articula con la institucionalidad nacional frente a los desastres es condicionada en gran parte por la institucionalidad social vigente. Ya antes de la pandemia del COVID-19, los ministerios y entidades gubernamentales encargadas de la protección social estaban generando mecanismos específicos de prevención y de respuesta a los desastres y realizando esfuerzos para coordinar sus acciones con otros sectores. Estos mecanismos incluyen el establecimiento de marcos normativos e institucionales que vinculan la implementación de la política social con la gestión de riesgo de desastres<sup>25</sup>.

En América Latina y el Caribe la autoridad social encargada de la protección social puede tomar forma de ministerios, gabinetes sociales y consejos sociales, entre otros. La experiencia regional indica que la autoridad social encargada de la protección social suele estar presente en algún nivel de la estructura institucional de la gestión de desastres. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, se busca gestionar el riesgo de los desastres únicamente desde una perspectiva de protección civil, sin integrar a las instituciones a cargo de la protección social. Es decir, la articulación existente es frágil y se fundamenta en una institucionalidad altamente fragmentada entre la gestión de riesgo de desastres y la política de protección social.

La integración de la GRD con una estrategia de protección social es crucial, pues permite trabajar sobre los vectores subyacentes que estructuran y aumentan la vulnerabilidad. Para identificar las posibilidades de integración para la protección social es, sin embargo, necesario destacar primero la estructura de GRD prevalente<sup>26</sup>. Los sistemas nacionales de gestión de desastres tienden a orientarse a partir de políticas nacionales que guían a las instituciones y establecen las acciones, mecanismos de coordinación y estrategias concretas en caso de un desastre<sup>27</sup>. El diagrama VIII.5 representa una estructura tipo<sup>28</sup> de relaciones institucionales involucradas en la gestión del riesgo de desastres desde una perspectiva de la protección civil, mientras que el cuadro VIII.5 muestra la posición institucional de los actores. Estos no suelen estar directamente integrados

<sup>24</sup> La Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres opera como centro de coordinación en temas de reducción de desastres en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Su objetivo es asegurar las sinergias entre las actividades de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales para la reducción de desastres y las actividades socioeconómicas y humanitarias. Para más información, véase [en línea] <https://www.unisdr.org/>.

<sup>25</sup> Tanto los planes nacionales de gestión de riesgos como las leyes en materia de política social sirven para identificar y asignar roles y responsabilidades específicas de los ministerios y otros actores nacionales en el proceso de reducción de desastres. La República Dominicana, por ejemplo, posee dos planes específicos: el ‘Plan Nacional de Emergencias’ que define aspectos operativos de información, alertas y recursos en caso de emergencia, y el ‘Plan Nacional de Gestión de Riesgos’, que establece las líneas de acción de prevención, rehabilitación y respuesta ante emergencias, riesgos y desastres. En otros casos (Chile, Costa Rica y Perú), los planes constituyen dispositivos de enfoque estratégico que buscan transformar la política nacional, los planes sectoriales y territoriales en los tres niveles de gobierno, definiendo las acciones de cada actor frente a la gestión de desastres. La Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador y la Ley de Desarrollo Social de Guatemala incluyen la vulnerabilidad ante desastres a ser considerada por los programas de protección social.

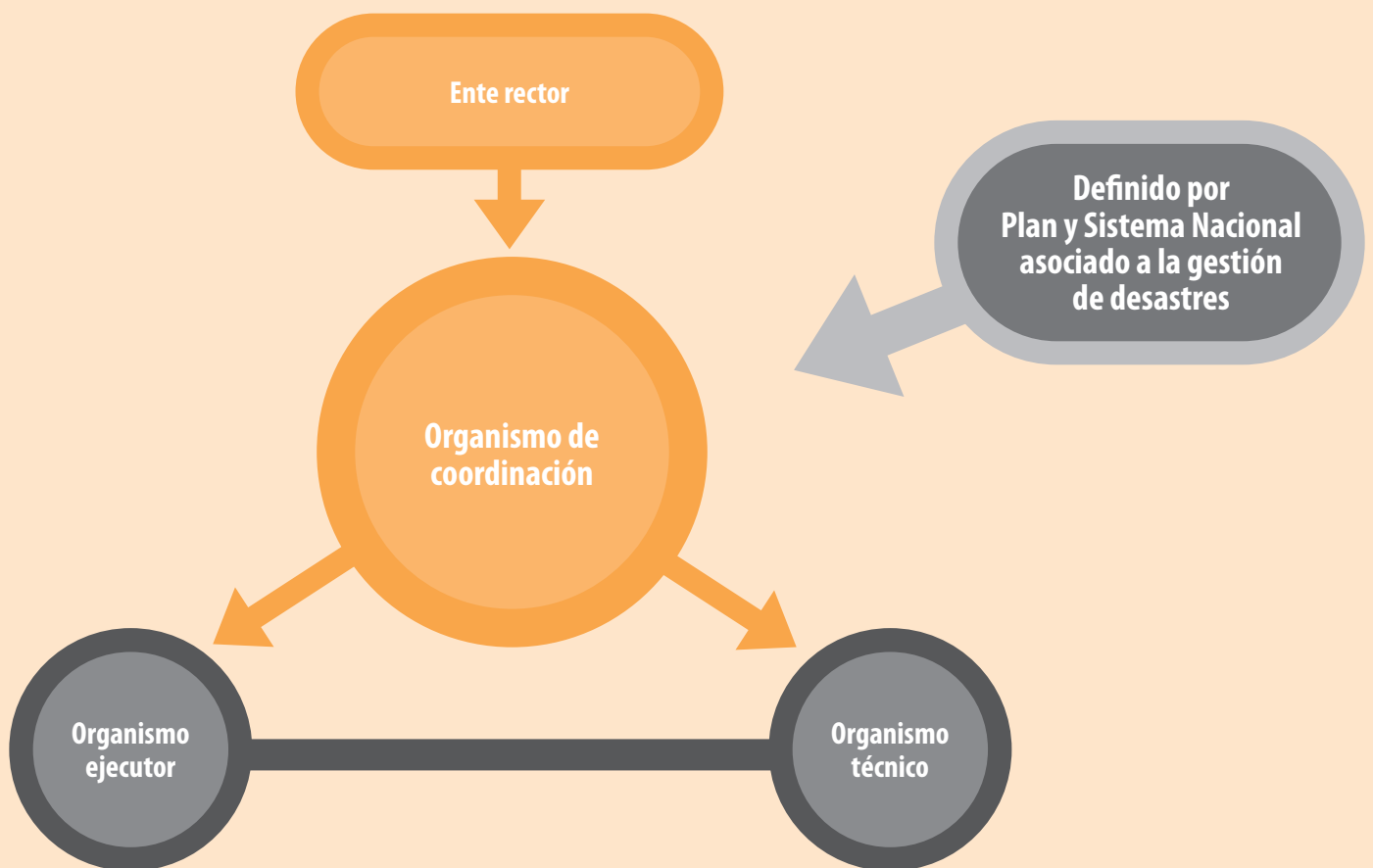
<sup>26</sup> Para este fin, se han seleccionado nueve países (Bahamas, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Perú, y República Dominicana) con el objetivo de evaluar y sintetizar patrones institucionales desde una perspectiva regional. Los países seleccionados no agotan todas las experiencias regionales, pero son un reflejo representativo de los patrones de respuesta desde los programas de protección social frente a los desastres.

<sup>27</sup> La institucionalidad encargada de la gestión de riesgos tiende a tener dos nombres: Sistemas de Defensa y Protección Civil o Sistemas de Gestión de Desastres. Algunos ejemplos de sistemas de defensa o protección civil son: el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil del Brasil, el Sistema Nacional de Protección Civil de Chile y el Sistema Nacional de Protección Civil de México. Ejemplos de sistemas de gestión de desastres o riesgos incluyen: el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Costa Rica, el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador, el Sistema Nacional de Gestión de Desastres del Perú y el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres de la República Dominicana.

<sup>28</sup> Cubrir todos los actores involucrados, sus roles y responsabilidades respectivas está fuera del alcance de este documento.

y coordinados con los organismos de protección social en momentos de desastres. Es posible identificar al menos dos formas distintas de integración, no mutuamente excluyentes, al nivel de: i) coordinación (por ejemplo, en Costa Rica, Ecuador y Perú)<sup>29</sup> y/o ii) actores técnicos específicos para la gestión del desastre (dos ejemplos son los casos de Chile y México)<sup>30</sup>.

**Diagrama VIII.5**  
Estructura organizacional de la Gestión del Riesgo de Desastres (GDR)



Fuente: Elaboración propia.

<sup>29</sup> En Costa Rica, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) integra la junta directiva de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), mientras que el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) del Ecuador participa de los Comités de Gestión de Riesgos (CGR) y los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) a través de las mesas técnicas de trabajo. Por otro lado, a partir de 2018, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú integra el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú, 2018).

<sup>30</sup> En Chile, el rol del Ministerio de Desarrollo Social y Familia se encuentra definido en el Plan Nacional de Emergencia, el cual le otorga la responsabilidad de coordinar la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) a nivel comunal y regional (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017). En México, los roles del Instituto Mexicano de Seguro Social y la Secretaría de Bienestar se encuentran determinados en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil (Secretaría de Gobernación, 2018).

### Cuadro VIII.5

#### Actores de la GRD y su posición institucional

Actores	Posición institucional	Ejemplos
Ente rector	Es el responsable de monitorear la implementación del plan nacional en los diferentes niveles de gobierno.	Presidencia (Chile); Presidencia del Consejo de Ministros (Perú); Secretaría ubicada en un ministerio (Brasil), Secretaría Nacional (Ecuador), Secretaría de Gobernación (México); Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (República Dominicana); Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Costa Rica) <sup>a</sup> .
Organismo de coordinación	Es el responsable de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La coordinación interinstitucional.</li> <li>• La supervisión de la implementación del sistema, el plan o la política de gestión del riesgo de desastres.</li> <li>• Supervisar y garantizar la coordinación entre ministerios, secretarías y otros actores.</li> </ul>	En el Brasil y Costa Rica, el Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil y la junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, respectivamente, aglutinan a varios ministerios e incluye también a los ministerios encargados de la protección social (en el Brasil, el Ministerio de Ciudadanía y en Costa Rica, el Instituto Mixto de Ayuda Social) <sup>b</sup> .
Organismo ejecutor	Es el responsable de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La implementación de planes y sistemas nacionales de GRD.</li> <li>• Gestionar las respuestas y la preparación ante desastres.</li> <li>• La coordinación con organismos técnicos.</li> </ul>	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) en Chile, posee dos tipos de comités técnicos: Comités de Protección Civil, encargados de la prevención, mitigación y preparación, y los Comités de Operaciones de Emergencia responsables de la reacción y rehabilitación.
Organismo técnico	Pueden incluir tres tipos de ejes: i) preventivos, ii) reductores de daños y iii) promotores de resiliencia. Brindan asesoramiento sectorial especializado y constituyen la base para la coordinación de las acciones de prevención y respuesta a emergencias. Suelen trabajar en los tres niveles territoriales (nacional, regional y local).	En Costa Rica, los Comités Asesores Técnicos/Sectoriales (CATS) son equipos técnicos interdisciplinarios conformados por especialistas y organizados según áreas temáticas afines que brindan asesoramiento a la CNE, al Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y a las demás instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, en los temas específicos de su competencia <sup>c</sup> .

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> El 5 de mayo 2021 el Congreso de Chile despachó la ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea el Servicio Nacional de Protección y Respuesta ante Desastres, en reemplazo de la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI). El nuevo Servicio es un servicio público descentralizado, sometido a la vigilancia del presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Para mayor información véase [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423&tipoVersion=0>. Para mayor información sobre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el rol de la Presidencia del Consejo de Ministros en el Perú véase [en línea] [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12799/Ley-N\\_-29664.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12799/Ley-N_-29664.pdf). En el Brasil, la Secretaría Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) se ubica en el Ministerio de Desarrollo Regional. Para mayor información véase [en línea] <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/secretarias-nacionais/protecao-e-defesa-civil>. Al momento de preparación de este capítulo, el Ecuador, donde a la Secretaría Nacional se le llama también a veces Servicio Nacional, estaba en un proceso de reforma del Estado que implicaba la fusión o eliminación de Ministerios, Secretarías, y agencias, entre otros. Para mayor información véase [en línea] <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/#>. Para mayor información acerca del Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta de la República Dominicana véase [en línea] [https://www.coe.gov.do/phocadownload/SobreNosotros/MarcoLegal/Ley\\_147-02\\_Sobre\\_Gestion\\_de\\_Riesgos.pdf](https://www.coe.gov.do/phocadownload/SobreNosotros/MarcoLegal/Ley_147-02_Sobre_Gestion_de_Riesgos.pdf). Para mayor detalle acerca de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) en Costa Rica véase [en línea] <https://www.cne.go.cr/>.

<sup>b</sup> Para mayor información véase [en línea], para el caso del Brasil: [https://antigo.mdr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5956:composicao-do-compdec&catid=305](https://antigo.mdr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5956:composicao-do-compdec&catid=305); para mayor información sobre Costa Rica <https://www.cne.go.cr/transparencia/decisiones.aspx>.

<sup>c</sup> Para mayor información véase [en línea] [https://www.cne.go.cr/rectoria/instancias\\_coordinacion/comite\\_asesore\\_tecnico.aspx](https://www.cne.go.cr/rectoria/instancias_coordinacion/comite_asesore_tecnico.aspx).

A pesar de que la integración de la GRD con una estrategia de protección social es crucial, subsiste una gran fragmentación. En la región, la integración es a lo sumo marginal y persisten retos en materia de gobernanza y coordinación en la gestión. La reciente discusión ocurrida en Chile en el marco de la reforma de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) refleja en gran medida el rol secundario que tienen los ministerios de desarrollo social y entidades afines en la región (véase el recuadro VIII.3).

**Recuadro VIII.3****Chile: el rol marginal de la protección social en el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres**

En Chile, el terremoto y tsunami del año 2010 dejaron en evidencia las falencias que tenía la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. A partir de ese evento se aprobaron nuevos protocolos, se actualizaron las tecnologías y se construyó un moderno edificio para albergar la institución, pero la materia pendiente fue un cuerpo legal que le diera sustento. Tras una década de trámites quedó listo para su promulgación el proyecto que da vida al Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, la institución que reemplazará a la ONEMI.

Mientras que la ONEMI está principalmente enfocada a la respuesta luego de la ocurrencia de desastres, la nueva institucionalidad tendría un rol a través de todo el “ciclo de riesgo de desastres” que, de acuerdo con el proyecto de ley, se compone de 4 fases: mitigación, preparación, respuesta y recuperación.

La nueva institucionalidad estará constituida sobre la base de los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres que ejercerán funciones específicas en cada fase del ciclo del riesgo. Se dispone además la existencia de estos Comités en cada uno de los niveles de la división político-administrativa del país, de modo que existirá un Comité Nacional, Comités Regionales y Comunales. El proyecto de ley define, asimismo, a las autoridades y representantes de las organizaciones civiles que los integran en cada caso. Cada Comité contará, además, con una Secretaría Técnica y Ejecutiva.

Más allá de los avances en la organización descentralizada y escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional y nacional, llama la atención la ausencia del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia en el Comité Nacional. Esto contrasta con la presencia de otros once ministerios que incluyen, por ejemplo, al Ministerio de Salud y Educación. Esta ausencia implica también la ausencia en los Comités Regionales donde estarán presentes los secretarios regionales ministeriales de la región respectiva, de aquellos ministerios que conforman el Comité Nacional. Se deja abierta la posibilidad de que en las fases de mitigación y preparación se pueda convocar a otros organismos públicos como por ejemplo la Secretaría Regional de Desarrollo Social y Familia o la Dirección Regional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Sin embargo, esta decisión queda al arbitrio del Delegado Presidencial Regional quién actuará en coordinación con el Gobernador Regional.

El proyecto de ley establece, además, la puesta en marcha de un Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Este deberá contener información “obtenida de todas las entidades nacionales, regionales, provinciales y comunales” y “se encontrarán obligadas a proporcionar al Servicio toda información que posean vinculada a esta materia las instituciones públicas y las instituciones privadas que obtengan fondos o financiamiento público o que operen servicios de utilidad pública” (Artículo 39). Aunque no se explicita, potencialmente, esto permitiría integrar información del sistema de información social en Chile, pero queda abierto al criterio de las personas que dirijan este nuevo Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, pues no hay un protocolo que mandate la integración de la información.

En resumen, el nuevo proyecto establece un cuerpo legal que da sustento a un sistema nacional de gestión de riesgo de desastres que va más allá del foco en la respuesta, destacando también las fases de mitigación, preparación y recuperación. Se avanza además en una organización más descentralizada y participativa y se establecerá un nuevo Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, el presente proyecto de ley no contempla ninguna incorporación explícita del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia, en ninguno de los Comités y en ninguna de las fases de riesgo, y no explicita la articulación del nuevo Sistema de Información con el sistema de información social y de registro. Con esto se deja la respuesta de protección social ante desastres normativamente aislado del Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y al arbitrio de las personas a mando.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres. Para mayor información véase [en línea] <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=28521&tipodoc=ofic>.

## **E. Desafíos y recomendaciones para la protección social frente a los desastres**

Teniendo en cuenta el creciente número de desastres que afectan a América Latina y el Caribe, es de suma importancia que los gobiernos tomen acciones adecuadas para proteger a sus poblaciones, sobre todo a las más vulnerables. En vista de esta tarea la integralidad de la institucionalidad frente a los desastres resulta clave. A continuación, se detallan algunas recomendaciones para encarar el desafío de integralidad y organización institucional de la protección social frente a desastres.

- **Fomentar sistemas de protección social con capacidad de respuesta antes, durante y después de los desastres.** Aun cuando se observa la existencia de varios programas y herramientas de protección social diseñadas y adaptadas para enfrentar a los desastres, hace falta una mayor integración de las dimensiones vinculadas con estos. Ello incluye no sólo un arreglo institucional para la identificación de las necesidades de recuperación de los hogares y de la planificación de procesos de recuperación después del desastre, sino que, además, la promoción de programas de protección social de prevención. Estos programas debieran trabajar sobre las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental de los hogares priorizando a los hogares más expuestos a amenazas de desastres.
- **Mayor articulación de políticas de gestión de riesgo de desastres y de protección social, tomando en cuenta los marcos y agendas internacionales.** Varios países ya han adaptado sus planes nacionales de gestión de riesgo para integrar la adaptación al cambio climático, la Agenda 2030 y el Marco de Sendai. Sin embargo, con pocas excepciones, como la de la República Dominicana, no existen planes nacionales de actuación para la protección social frente a desastres que sirvan como herramientas de planificación y establecimiento de procedimientos para una respuesta integral del conjunto de programas de protección social frente a desastres. Para avanzar hacia un fortalecimiento de la institucionalidad nacional frente a los desastres resulta beneficioso que las agendas nacionales de gestión de riesgo se integren con las de protección social y se enmarquen y se orienten en la institucionalidad y lineamientos internacionales. Tanto el Marco de Sendai como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entregan lineamientos para el diseño de políticas integrales que consideren la reducción de riesgo de desastres y la protección social para enfrentar la vulnerabilidad frente a los desastres de manera articulada.
- **Promover la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en los sistemas de protección social frente a los desastres.** La mayoría de los desastres se manifiestan a nivel local, por lo tanto, la intervención debe ser articulada entre la escala local y la nacional. Para ello es preciso contar con un protocolo de acción que articule la respuesta en los diferentes niveles y defina de manera clara los roles y las responsabilidades. La proximidad de los actores locales requiere también que estos estén capacitados para trabajar de manera efectiva en la prevención, preparación y recuperación frente a la ocurrencia de desastres. Esto incluye desde el levantamiento de datos hasta la coordinación sectorial en el territorio de la oferta de servicios de protección social. Un buen ejemplo de un enfoque descentralizado es una organización basada en mesas técnicas de trabajo a cargo de la coordinación interinstitucional, las cuales incorporan actores a nivel nacional, sub-nacional y local. Aunque este tipo de organización es favorable para la articulación institucional, la magnitud de algunos desastres requiere asimismo una respuesta centralizada. El gobierno nacional a cargo del sistema y del plan nacional de la gestión del riesgo de desastres debe definir las respuestas adecuadas ajustado al tipo de desastre. La oferta de servicios de protección social a los hogares afectados debe ser concordante con los diferentes tipos y magnitudes. Además, el apoyo a los hogares debiera diferenciar los desafíos derivados del impacto inmediato sobre el bienestar como sobre las implicancias posteriores.
- **Adaptación de los sistemas de información social a las situaciones de desastres.** El uso de sistemas de información social es vital tanto para la gestión del riesgo de desastre como para identificar a los participantes de los programas de protección social. En momentos de desastres la rapidez de acceso y disponibilidad de datos es indispensable para que las autoridades identifiquen a los hogares y a las personas viviendo en estado de vulnerabilidad y expuestas directamente al riesgo. La integración de información sobre hogares vulnerables con mapas geográficos que señalizan factores como la exposición a desastres es esencial para la identificación y priorización de atención coordinada a personas y hogares afectados. Características generales de la composición del hogar y de la vivienda, el nivel de ingreso, la cercanía de la vivienda a un posible foco de peligro, el acceso a servicios básicos y los niveles educativos, así como información sobre las condiciones de salud, cuidado y trabajo pueden ser variables esenciales para prevenir y actuar de forma expedita y coherente frente a un desastre.
- **Establecer sistemas de monitoreo y evaluación de la capacidad de respuesta articulada frente a desastres con un rol central de la protección social.** Dicho sistema permitiría generar evidencia empírica de la manera más actualizada posible para modificar el curso de los programas y/o

políticas sociales. Estos sistemas deberían incluir indicadores sobre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones brindadas y sus impactos en garantizar un nivel de bienestar básico para la población afectada por desastres. Por ejemplo, para analizar la suficiencia de las medidas es posible comparar los montos de las transferencias monetarias de emergencia considerando los programas de mayor cobertura en los países con las líneas de pobreza y pobreza extrema.

## E. Referencias esenciales sugeridas



Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: macro teórico y revisión de la literatura: – Marco teórico y revisión de la literatura", *Informe, Oxford Policy Management (OPM)*, WFP. Disponible [en línea] [https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison\\_offices/wfp292089.pdf](https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292089.pdf).



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Manual para la evaluación de desastres*, (LC/L.3691), Santiago, Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf).



O'Brien, C. y otros (2015), "Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report", OPM, Oxford. Disponible [en línea] <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>.



UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2017), *Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Publicación de las Naciones Unidas, Bonn. Disponible [en línea] [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper\\_adaptation.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf).



CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster) (2019), EM-DAT: The International Disaster Database. Disponible [en línea] <https://www.emdat.be/index.php>.

## F. Preguntas

- Identifique un programa de protección social en su país/región/territorio que ha sido implementado para enfrentar las consecuencias de un desastre. ¿En qué medida dicho programa ha estado integrado con el sistema nacional de gestión de riesgos? Plantee cómo una mayor articulación de políticas de gestión de riesgo de desastre y de protección social podría beneficiar dicho programa.
- Identifique un programa de protección social en su país/región/territorio que ha sido implementado para enfrentar las consecuencias de un desastre. ¿Cómo se identificaron los participantes del programa? ¿Estima que hubo personas afectadas que no quedaron cubiertos por el programa? ¿Cómo se podría haber asegurado que todos los afectados recibieran la ayuda? ¿Qué rol cumplen los sistemas de información social y registros sociales en este ámbito?

- Muchos de los desastres afectan a poblaciones que viven en zonas remotas y de difícil acceso. ¿Cómo se podría mejorar la rapidez de acceso a protección social, como por ejemplo alojamiento temporal y alimentación?
- Para los desastres más habituales en su país/región/territorio, ¿qué política de protección social sería la más adecuada para prevenir los riesgos y atender las vulnerabilidades socioeconómicas de la población, considerando tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones? Proponga una estrategia exitosa para implementar esta política.
- Identifique un programa de protección social que existía previo a un desastre y que fue ajustado para hacer frente a los impactos de un desastre. ¿En qué medida se modificó el programa? Piense, por ejemplo, en cambios en la población objetivo, en los montos y tipos y formato de entrega.

## Bibliografía

- Beazley, R. (2017a), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe—Caso de estudio: Perú", *Informe*, Oxford Policy Management (OPM). Disponible [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000071484/download/>.
- \_\_\_\_\_ (2017b), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe—Caso de estudio: Ecuador", *Informe*, Oxford Policy Management (OPM). Disponible [en línea] <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Protecci%C3%B3n-social-reactiva-frente-a-emergencias-Ecuador-Junio-2017-final.pdf>.
- Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: macro teórico y revisión de la literatura: — Marco teórico y revisión de la literatura", *Informe*, Oxford Policy Management (OPM), WFP. Disponible [en línea] [https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison\\_offices/wfp292089.pdf](https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292089.pdf).
- Blaikie, P. y otros (1996), "Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres", *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina* (La Red), Bogotá. Disponible [en línea] [https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo\\_sep-09-2002.pdf](https://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/vesped-todo_sep-09-2002.pdf).
- CARE (2015), "Kore Lavi: A new way to do Food Aid". Disponible [en línea] <https://www.care.org/work/world-hunger/sustainable-economies/projects/kore-lavi>.
- 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). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579_es.pdf).
- Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), "Social protection for children at times of disaster", *Challenges Newsletter* N° 20, ECLAC/UNICEF. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/en/insights/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2021b), "El desafío social en tiempos de COVID-19", Informe Especial COVID-19 N° 3, Santiago. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3/-\*), Santiago. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2014), *Manual para la evaluación de desastres*, (LC/L.3691), Santiago, Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf).
- CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster) (2019), "EM-DAT: The International Disaster Database". Disponible [en línea] <https://www.emdat.be/index.php>.
- CRED-UNDRR (2018), "Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017". Disponible [en línea] <https://eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres.pdf>.
- Cutter, S., B. Boruff y L. Shirley (2003), "Social vulnerability to environmental hazards", *Social Science Quarterly*, vol. 84, N° 2.

Denton, F. y otros (2014), "Climate-resilient pathways: adaptation, mitigation, and sustainable development", en C.B. Field y otros (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York. Disponible [en línea] [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap20\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap20_FINAL.pdf).

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), *2017 The impact of disasters and crises on agriculture and food security*, Rome. Disponible [en línea] <http://www.fao.org/3/i8656en/i8656en.pdf>.

Gobierno de México (2017), "Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2018", *Diario Oficial*, Poder Ejecutivo, Secretaría De Desarrollo Social, sábado 30 de diciembre. Disponible [en línea] [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509816&fecha=30/12/2017).

Gobierno del Perú (2017), "Decreto Supremo N° 247-2017-EF", *Diario Oficial del Bicentenario*. Disponible [en línea] <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-transferencia-de-partidas-en-el-presupuesto-del-se-decreto-supremo-n-247-2017-ef-1557938-3/>.

Government of the Bahamas (2011), "Temporary Accommodation for Families". Disponible [en línea] <https://www.bahamas.gov.bs/https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>, [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2019].

Greely, M. (2019), "Targeting the Ultra-Poor: lessons from the Fonkoze's Graduation Programme in Haiti", IDS, *Learning Brief*, Brighton. Disponible [en línea] [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14272/LearningBrief\\_GradProgs\\_OnlineNew.pdf?sequence=56&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14272/LearningBrief_GradProgs_OnlineNew.pdf?sequence=56&isAllowed=y).

Hallegatte, S. y otros (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. Climate Change and Development*. Washington, DC: World Bank. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25335/9781464810039.pdf?sequence=16&isAllowed=y>.

IDS (Institute of Development Studies) (2012), "Realizing the Potential of Adaptive Social Protection", *Focus Policy Briefing*, N° 28, Brighton.

IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) (2019), *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. IPBES Secretariat, Bonn, Germany. Disponible [en línea] [https://zenodo.org/record/3553579/files/ipbes\\_global\\_assessment\\_report\\_summary\\_for\\_policymakers.pdf?download=1](https://zenodo.org/record/3553579/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf?download=1).

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2019), *IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems: Summary for Policymakers Approved Draft*. Disponible [en línea] [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM\\_Approved\\_Microsite\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf).

\_\_\_\_\_ (2012), *Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático: Resumen para responsables de políticas*, Informe de los Grupos de trabajo I y II del IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), C.B. Field y otros (eds.), Cambridge University Press.

MDS Brasil (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2015), "O Programa Água para Todos: Ferramenta Poderosa Contra a Pobreza", en *O Brasil sem miseria*. Disponible [en línea] <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/livro-o-brasil-sem-miseria>.

MDS Chile (Ministerio de Desarrollo Social de Chile) (2016), "Diagnóstico social en emergencia", presentación en seminario internacional "Optimizando la respuesta en emergencias desde lo social", CEPAL, Santiago de Chile, 22 de junio de 2016.

MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) (2016), "Bono de Acogida/Alquiler y Alimentación". Disponible [en línea] <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-acogidaalquiler-y-alimentacion/>.

Modica, M. y R. Zoboli (2016), "Vulnerability, resilience, hazard, risk, damage, and loss: a socio-ecological framework for natural disaster analysis", *Copernicus Publications* on behalf of the European Ecological Federation, N° 16. Disponible [en línea] <https://www.proquest.com/openview/c412539721a1300a8d2207748ca6b536/h?pq-origsite=gscholar&cbl=2037690>.

MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica) (2017), "Decreto: Creación del Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo". Disponible [en línea] [http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/decreto\\_29044.pdf](http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/decreto_29044.pdf).

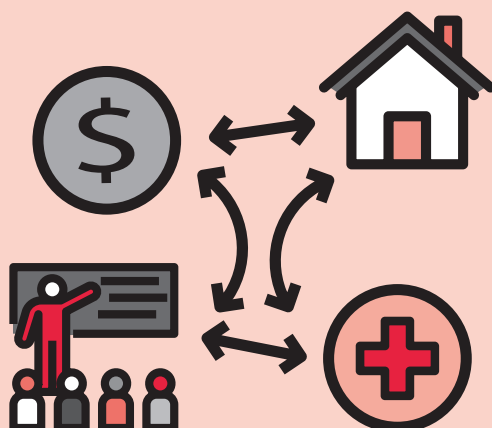
Naciones Unidas (2018), "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe", LC/PUB.2018/8/-\*, Santiago. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43595/S1800429\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43595/S1800429_es.pdf).

\_\_\_\_\_ (2015a), Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible [en línea] [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf).



- \_\_\_\_ (2015b) "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York. Disponible [en línea] [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf).
- \_\_\_\_ (2015c), "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030", Resolución aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015, Asamblea General, Sexagésimo noveno período de sesiones, A/RES/69/283\*. Disponible [en línea] <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>.
- O'Brien, C. y otros (2015), "Shock-Responsive Social Protection Systems research: Synthesis report", OPM, Oxford. Disponible [en línea] <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-synthesis-report.pdf?noredirect=1>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018), *Los pueblos indígenas y el cambio climático: de víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*, Ginebra, junio. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_632113.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_632113.pdf).
- Ullmann, H. (2015), "Capítulo II, La salud y las juventudes latinoamericanas y caribeñas", en D. Trucco y H. Ullmann (eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf).
- Ulrichs, M. y R. Slater (2016), "How can social protection build resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda", *BRACED Working Paper*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2017), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Atlas: Unveiling Global Disaster Risk*, Geneva. Disponible [en línea] <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/atlas/>.
- UNCT/República de Haití (United Nations Country Team Haiti) (2017), "United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2017- 2021 Haiti". Disponible [en línea] [https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/haiti\\_cdd\\_eng\\_summary.pdf](https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/haiti_cdd_eng_summary.pdf).
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2017), *Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Publicación de las Naciones Unidas, Bonn. Disponible [en línea] [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper\\_adaptation.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf).
- UNISDR (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas) (2009), *UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, Ginebra, Suiza. Disponible [en línea] [https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).
- Vakis, R. (2006), "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection", *Social Protection discussion paper*, N° SP 543. Washington, DC: World Bank. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/353651468316430567/pdf/353780REVoNaturalDisastersSO543.pdf>.
- Vargas, L.H. (2015), "Los retos de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe ante los desastres", en Cecchini, S. y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL N° 136, Santiago, Chile. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39675/S1500279\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39675/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Vicepresidencia de la República Dominicana (2018), *Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social frente a Choques Climáticos*, Gobierno de la República Dominicana. Disponible [en línea] [http://www.do.undp.org/content/dam/dominican\\_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud\\_do\\_protocolochoquesclimaticos.pdf](http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/reducciondesastres/publicaciones/pnud_do_protocolochoquesclimaticos.pdf).
- \_\_\_\_ (2016), "Sistema Único de Beneficiarios", presentación en seminario internacional "Optimizando la respuesta en emergencias desde lo social", CEPAL, Santiago de Chile, 22 de junio.
- WFP (World Food Programme) (2017), "WFP & Social Protection: Haiti case study". Disponible [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/831dff5e1944efc8cdc24e2412d394d/download/>.





# IX.

## Estrategias de superación de la pobreza<sup>1</sup>

- Los elementos sustantivos de una estrategia de superación de la pobreza pueden ordenarse en tres pilares: i) garantía de ingresos a lo largo del ciclo de vida; ii) servicio para el desarrollo de capacidades humanas y iii) inclusión sociolaboral.
- La **garantía de ingresos** a lo largo del ciclo de vida es uno de los elementos centrales de un piso de protección social. Ejemplos en la región son: transferencias de ingreso condicionadas y no condicionadas para familias con niñas, niños y adolescentes; seguros de desempleo; pensiones para personas con discapacidad; pensiones contributivas y no contributivas para personas mayores e ingreso básico universal.
- Invertir en educación, salud, hábitat y cuidado para el **desarrollo de las capacidades humanas** es clave para abordar el déficit en el ejercicio de derechos de las personas pobres y vulnerables.
- En una estrategia de superación de la pobreza deben abordarse, entre otras, tres **brechas educativas relevantes**: i) brecha de aprendizajes; ii) brecha de cobertura y permanencia, y iii) brecha en la disponibilidad de recursos para el aprendizaje.
- Para fortalecer los sistemas de **salud** es necesario: i) ampliar el acceso equitativo a servicios de salud integrales, de calidad y centrados en las personas y las comunidades; ii) contar con una rectoría sectorial de los sistemas de salud y de los componentes que los integran; iii) cumplir con el umbral del 6% del PIB invertido en la atención a la salud, eliminar el pago directo, priorizar el primer nivel de atención y centrarse en la prevención con un enfoque participativo y comunitario, y iv) avanzar en la superación del sectorialismo para una atención articulada e integral de la salud física, mental y emocional.

<sup>1</sup> Este capítulo ha sido preparado por Fabián Repetto, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y José Florito, consultor independiente.

- Garantizar el derecho a la **vivienda** se vincula con requisitos mínimos de calidad material, espacio suficiente, acceso en condiciones de tenencia segura, confort, saneamiento y adaptación a las condiciones medioambientales del entorno, y vinculación con las oportunidades urbanas y sociales teniendo en cuenta la capacidad de pago de los diferentes grupos sociales. En este ámbito se requieren: i) mejorar la provisión de vivienda formal para los segmentos más vulnerables de la población; ii) programas de mejoramiento de barrios y autoconstrucción, y iii) disponibilidad de suelo para aumentar la asequibilidad de viviendas.
- El **cuidado** involucra tanto a personas destinatarias como proveedoras y está en gran medida familiarizado y feminizado. Una estrategia integral de cuidados requiere seguir el marco de las “5 R”: reconocer, reducir, redistribuir, recompensar y representar. Tres grandes tipos de intervenciones al respecto son: i) las transferencias de ingreso para el cuidado; ii) las licencias familiares, y iii) los servicios de cuidado.
- Se pueden destacar tres tipos de políticas de inclusión sociolaboral: i) programas de apoyo a la oferta laboral (capacitación técnica y profesional; nivelación de estudios y retención escolar); ii) programas de apoyo a la demanda (apoyo al trabajador independiente, generación directa e indirecta de empleo), y iii) servicios de intermediación laboral.

## A. Introducción

En América Latina y el Caribe, la pandemia originada por el COVID-19 se entramó en la madeja de tres problemas simultáneos que aquejan a la región desde hace, al menos, una década (CEPAL, 2020). El primero de ellos es el estancamiento en el crecimiento económico. Las tendencias regionales del crecimiento y el comercio previas al COVID-19 ya eran desfavorables: en el sexenio anterior a 2020, el crecimiento económico fue el más bajo desde 1951, estando cercano al 0,4% anual (CEPAL, 2020a). Esta situación pre-existente redujo el espacio fiscal para responder de forma veloz y comprehensiva al desafío epidemiológico, social y económico de la pandemia (CEPAL, 2020a). El segundo problema es el de la desigualdad. La caída que desde 2004 se observaba en el índice Gini, que captura la desigualdad de ingresos, mostró una desaceleración a partir de 2014, y se estima que la desaceleración devenga en reversión luego del impacto de la pandemia. La desigualdad de ingresos se intersecta con las que existen en función de otros atributos de poblaciones e individuos: raza, etnia, género, edad y territorio, entre otros (CEPAL, 2019). El tercer problema es el climático, que tiene consecuencias tanto ambientales como sociales y económicas sobre el conjunto de la región. Se estima que los costos asociados a un escenario en donde la temperatura aumentase 2,5° C ascenderían hasta 5 puntos porcentuales del PIB regional; el escenario no es implausible: dada la tendencia actual, se llegaría a esa situación a mediados del siglo XXI (Galindo, 2014). Los efectos del cambio climático ya se observan en la forma de mayor recurrencia de catástrofes naturales, migración, pérdida de suelos y biodiversidad y desafíos para industrias como la agricultura y el turismo.

El impacto del COVID-19 sobre este escenario de alta vulnerabilidad tendrá consecuencias inéditas para los indicadores económicos y sociales de la región. Mientras que a nivel global se estima que el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo una variación negativa de 4 puntos porcentuales en 2020, en América Latina y el Caribe esta es de una magnitud de 8 puntos porcentuales (Naciones Unidas, 2020). Se estima una tasa de pobreza extrema del 12,5% y una tasa de pobreza de 33,7% de la población para 2020. Esto significa que, a finales de 2020, 209 millones de personas vivían en situación de pobreza, 22 millones más que en 2019. Del total, 78 millones de personas padecían pobreza extrema (CEPAL, 2021). Este escenario, que combina elementos coyunturales con una matriz de desigualdades en la región, sólo puede enfrentarse a través de esfuerzos mancomunados que asuman la forma de pactos sociales y políticos (CEPAL, 2020b). En el marco de dichos esfuerzos se destaca uno en particular: **estrategias integrales de superación de la pobreza, lo**

**suficientemente flexibles para adaptarse a los contextos nacionales específicos y a las transformaciones sociodemográficas, tecnológicas, ambientales y económicas que atravesará la región. Será precisamente este el foco del presente capítulo.**

Un atributo indispensable de una estrategia exitosa de superación de la pobreza es que aborde los ejes estructurantes de las desigualdades. La desigualdad social en América Latina resulta de una compleja matriz, asentada tanto en la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos como en la cultura del privilegio (CEPAL, 2021). La posición relativa de un individuo en los ejes de esa matriz condiciona fuertemente su situación en las múltiples dimensiones que hacen al bienestar: empleo y trabajo, acceso a los recursos productivos e ingreso, educación, salud, vivienda, servicios básicos, tecnologías de la información y las comunicaciones, seguridad alimentaria, participación y agencia, entre otras (CEPAL, 2016). Déficit significativos en estas temáticas, en especial definidos en función de un umbral socialmente legítimo, son los que constituyen la pobreza. **Emerge entonces la necesidad de congeniar con coherencia pilares sustantivos de intervención apropiados (el qué de una estrategia de superación de la pobreza), con un marco amplio de institucionalidad social que genere condiciones (el cómo) para que aquellos pilares se potencien entre sí, generando impactos positivos en la situación de pobreza que se debe enfrentar.**

Esto implica un doble desafío. En primer lugar, garantizar que la estrategia de abordaje de la pobreza contenga los instrumentos de política social y de inclusión laboral pertinentes y ajustados a las características de cada grupo poblacional y en cada territorio. Esto conduce a la definición de pilares sustantivos de políticas públicas enmarcadas en una visión más amplia que las que habitualmente movilizan los Estados para enfrentar la pobreza. La segunda cara del desafío es la del andamiaje institucional; es decir, un entramado de normas, reglas y mecanismos que intervienen en múltiples etapas críticas del proceso de política pública, desde la propia definición del problema a enfrentar (y sus causas), hasta la evaluación crítica de si lo que se hace para enfrentar dicho problema genera o no valor público.

Luego de esta introducción, este capítulo se concentra fuertemente en los pilares sustantivos, sin dejar de contemplar las dimensiones institucionales involucradas. Los numerosos ejemplos que se presentan consideran ambos aspectos. Por último, se concluye con un ejemplo concreto de estrategia de superación de la pobreza, el Brasil Sin Miseria, el cual avanzó oportunamente en integrar pilares sustantivos desde una perspectiva sistémica.

## **B. Los tres pilares de una Estrategia de Superación de la Pobreza**

La pobreza es un fenómeno multicausal que se manifiesta como déficits de derechos en múltiples dimensiones, más allá del ingreso, pero altamente relacionados con este. Como se señala en el diagrama IX.1, una estrategia de superación de la pobreza está compuesta de pilares sustantivos cuya potencial sinergia integral está asociada a las características que asuma la institucionalidad social de cada país. Existen ciertas dimensiones que dan sustento a esta, contextualizadas a cada caso nacional, cuya dinámica, contenido e interacción puede (o no) facilitar la coherencia de las políticas de aquellos pilares, maximizando su eficacia. Según destacado en el capítulo II de este documento, ellas son: i) jurídico-normativa; ii) organizacional; iii) técnico-operativa y iv) financiamiento.

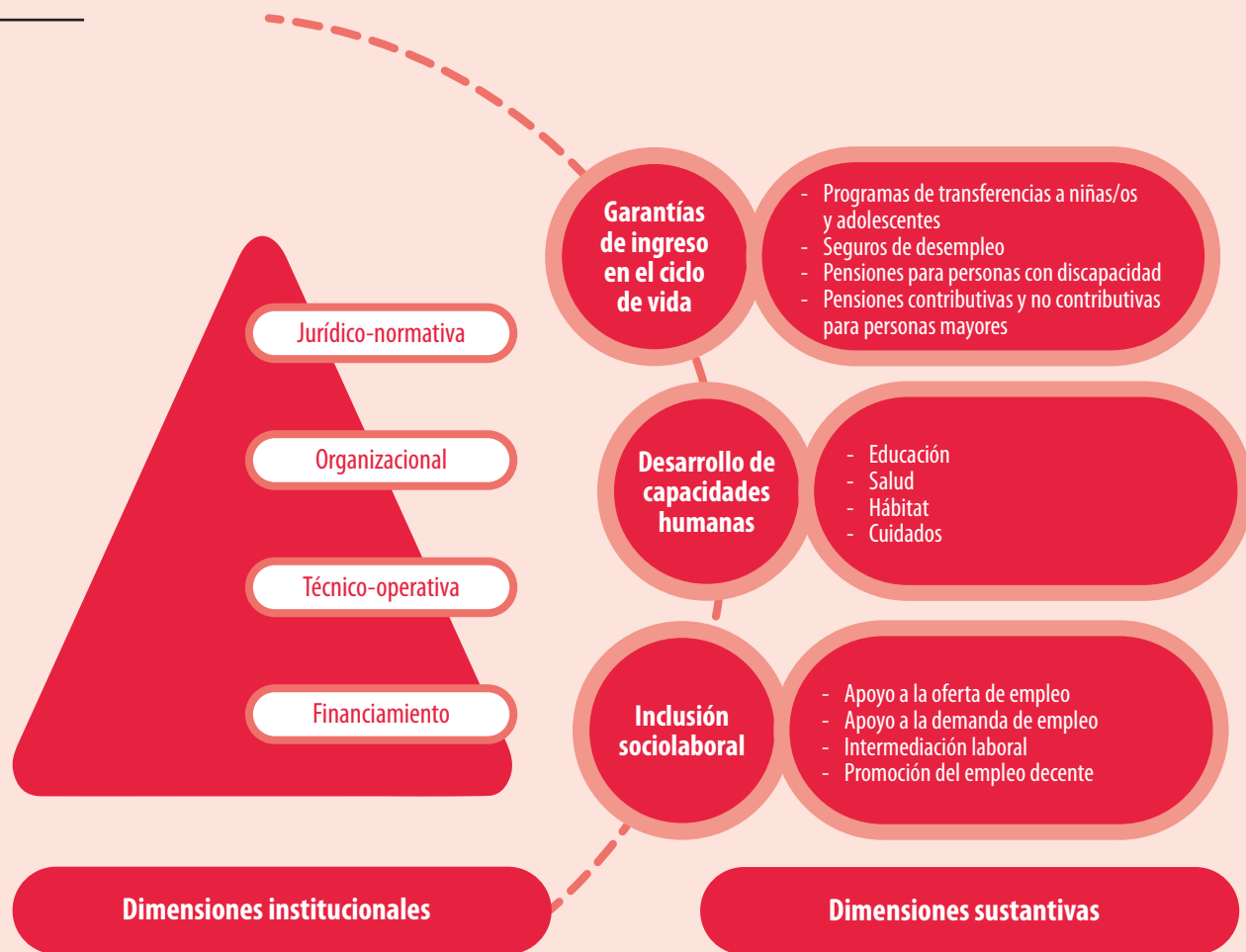
---

Es necesario **congeniar** las **dimensiones sustantivas** de intervención (el qué) con un **marco amplio de institucionalidad social** que genere **condiciones** (el cómo) para que las **dimensiones sustantivas** se potencien entre sí, generando **impactos positivos** en la situación de pobreza que se debe **enfrentar**.

---

**Diagrama IX.1**

Esquema de estrategia de superación de la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

## 1. Primer pilar: garantía de ingresos a lo largo del ciclo de vida

La Recomendación 202 de la OIT, acordada en 2012, establece la garantía de ingresos a lo largo del ciclo de vida como uno de los elementos centrales de un piso de protección social. El piso reconoce al mercado de trabajo como la principal esfera a partir de la cual las personas obtienen ingresos, pero también da cuenta de situaciones específicas, o riesgos sociales, que neutralizan esa posibilidad, por lo que propone transferencias de ingreso que permitan asegurar un nivel básico de consumo. Esto tiene efectos sobre niveles de bienestar presentes, a la vez que funciona como un estabilizador social y económico.

Recientemente, los países de América Latina y el Caribe incrementaron la cobertura de programas de transferencia. A los tradicionales seguros de desempleo y esquemas previsionales contributivos se sumaron por ejemplo los programas de transferencias condicionadas para niños, niñas y adolescentes. El foco estará puesto en las garantías a partir de los rangos etarios: programas de transferencia para niños, niñas y adolescentes, seguros de desempleo y pensiones para personas mayores. A su vez, la pandemia ha permitido indagar sobre la pertinencia de un ingreso básico universal a partir de las transferencias que existen para cada grupo etario en función del ciclo de vida.

### a) Transferencias de ingreso condicionadas y no condicionadas para familias con niñas, niños y adolescentes

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) se originaron en América Latina y el Caribe. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) mexicano fue el primero en adquirir magnitud nacional en la región, en 1997. La experiencia mexicana sirvió como una de las experiencias inspiradoras junto al Bolsa Familia brasileño puesto en marcha en 2003, al punto que, actualmente, muchos de los países de la región cuentan hoy con un programa similar.

Los PTC son altamente heterogéneos. Existen diferencias sustantivas en cuanto al tipo de prestaciones que otorgan, los mecanismos de entrega, las geografías en las que operan, la cobertura y monto de las transferencias, la articulación con otras prestaciones laborales o sociales y las modalidades que adopta su financiamiento (Cecchini y Madariaga, 2011). Sin embargo, todos ellos comparten en la actualidad tres características que permite aunarlos (Cecchini y Atuesta, 2017).

La primera es que suponen una entrega periódica, por parte del Estado, de un monto de dinero. Los montos varían en cuanto a su poder de compra, como también la modalidad de entrega (aunque crecientemente se prioriza la bancarización). La segunda característica común se relaciona con el criterio de elegibilidad, que siempre contiene una estrategia de focalización. En general, los programas están orientados a los hogares con niños, niñas y adolescentes que estén en situación de vulnerabilidad en relación con sus ingresos<sup>2</sup>, la zona de residencia de las personas que los componen o la situación laboral de los adultos a cargo. No obstante, la ampliación del criterio de elegibilidad ha conducido a un incremento de la cobertura de los PTC. Finalmente, el tercer elemento en común es el de su naturaleza condicional. Los programas solicitan a las familias receptoras cumplir con ciertas acciones vinculadas con el desarrollo social y económico del hogar y de sus integrantes. Estas varían en dos dimensiones: en el tipo de acciones que se requieren y en las consecuencias que tiene su incumplimiento (Rossel, Courtoisie y Marsiglia, 2014). La mayoría de los programas solicitan la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes y algunos requisitos de salud (fundamentalmente controles de salud infantiles, vacunación y nutrición). Por otro lado, la exigibilidad del cumplimiento de las condicionalidades puede ser dura (lo que conlleva retirar el beneficio hasta que se verifique el cumplimiento de las condicionalidades), o blanda (lo que conduce a un acompañamiento social ante la ocurrencia del incumplimiento, pero sin retirar el beneficio económico).

Los PTC surgieron en la región con una doble promesa: la de permitir superar el umbral de pobreza monetaria en el corto plazo y la de facilitar el desarrollo de capacidades humanas en el largo plazo y, por lo tanto, la productividad. Sin embargo, la experiencia internacional disponible demuestra que los PTC fueron mucho más exitosos en cuanto al cumplimiento del primer objetivo que del segundo. Ante esta evidencia, se pueden considerar cuatro posibles mejoras de los esquemas actuales de PTC.

La primera de ellas es la cobertura. A pesar de que, en líneas generales, esta ha ido aumentando en la región, en cada país se atraviesa una situación particular, con casos de enormes exclusiones en función de la lógica de focalización centrada en los hogares más vulnerables. También existen problemas operativos de cobertura, vinculados con déficits en las capacidades estatales (sea por sistemas de información incompletos o insuficientes campañas de cercanía con lógicas territoriales, particularmente en zonas geográficas rurales y de difícil acceso). La segunda característica que puede fortalecerse tiene que ver con la suficiencia, es decir, con el poder de compra de la transferencia en relación con una canasta de bienes y servicios definida como suficiente para no estar en la pobreza. Una tercera mejora se vincula con las condicionalidades duras. Existe un consenso académico respecto de lo pernicioso que puede resultar un enfoque penalizador, en la medida en que puede disparar un círculo vicioso de empobrecimiento y agravamiento de indicadores educativos y sanitarios; sin embargo, cuestiones asociadas a la cultura del “merecimiento” y de economía política hace difícil que los Estados retiren formalmente el mecanismo de interrupción de los pagos, incluso a pesar del avance del enfoque de derechos en el diseño de la política (Cecchini y Atuesta, 2017). Finalmente, los PTC se podrían

<sup>2</sup> No obstante, existen programas que desde sus orígenes tuvieron un criterio de elegibilidad más amplio que el de la focalización en familias con niños, niñas y adolescentes, como es el caso del PROGRESA-Oportunidades-Prospera, en México, que incluía un componente de transferencia base a hogares en situación de pobreza sin presencia de niños, niñas y adolescentes.

fortalecer con el objetivo de facilitar el cumplimiento de sus objetivos de largo plazo mediante una articulación más propicia con los servicios sociales para el desarrollo integral de las personas, en especial con los espacios de cuidado, las escuelas, los centros de atención a la salud y las oficinas de empleo, de manera más profunda de la que actualmente lo hacen.

### Ejemplos de programas de transferencias condicionadas (PTC)

#### Bono Juancito Pinto (Estado Plurinacional de Bolivia)

Descripción	Dimensión institucional
<p>Lanzado en 2006, el Bono Juancito Pinto (BJP) es un programa de transferencias condicionadas establecido para incentivar la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas. Fue expandido sucesivamente con el fin de incorporar a adolescentes. El BJP ha tenido un impacto positivo sobre la asistencia escolar en el ciclo primario, además de que redujo los niveles de indigencia y mejoró la distribución del ingreso, sobre todo en zonas rurales (Yáñez Aguilar, 2017).</p> <p>A diferencia de muchos PTC, el BJP se otorga sin focalización por ingresos familiares o condición laboral de los padres, sino que se ofrece a todos los estudiantes de escuela primaria y secundaria menores de 21 años. En 2013, llegó a cubrir al 63,5% de la población objetivo. La transferencia se compone de un pago único en función de los resultados obtenidos, típicamente otorgado al final del año escolar.</p>	<p>La dimensión institucional a resaltar es la del financiamiento. A diferencia de otros PTC, que se financian con impuestos generales, el BJP lo hace a través de aportes del Tesoro combinadas con los beneficios de empresas públicas, fundamentalmente las vinculadas con la explotación gasífera y petrolífera.</p>

**Fuente:** CEPAL (2012), “El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia: programas de transferencias monetarias e infancia”, documento de proyecto LC/W.492. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4005-bono-juancito-pinto-estado-plurinacional-bolivia-programas-transferencias>.

#### Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)

Descripción	Dimensión institucional
<p>Es un PTC lanzado en 2003. Su población objetivo son familias en extrema pobreza con hijos e hijas menores de 16 años, personas mayores y personas con discapacidad. Sigue un método de focalización que tiene en cuenta variables geográficas, comunitarias, por nivel de ingresos, y categóricas (estar o no en condición de pobreza extrema). La suma transferida mensual es de 50 dólares, pero en caso de familia numerosa, puede ascender hasta los 150 dólares. A pesar de que establece condicionalidades educativas y sanitarias, estas no son monitoreadas activamente y su incumplimiento no impone el cese del beneficio económico.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar es la organizacional, a través de la articulación horizontal para vincular la prestación con programas de microcrédito y capacitación profesional (“Crédito Productivo Solidario”) y la protección ante emergencias naturales (“Bono de Emergencia”). Esto requiere de una coordinación hacia adentro de los sectores del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), autoridad social responsable de la implementación.</p>

**Fuente:** CEPAL (s/f), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=15>.

#### Becas para el Bienestar Benito Juárez (México)

Descripción	Dimensión institucional
<p>Este PTC se creó en 2019 y sustituyó los componentes educativos del Programa de Inclusión Social Prospera. Está orientado a familias en situación de pobreza extrema con niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en establecimientos educativos. Contiene una estrategia de focalización geográfica según la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, y categórica, en función de la situación de pobreza definida a nivel nacional. Los requisitos para la permanencia en el programa son tanto la evolución del indicador de pobreza (que se actualiza cada cuatro años) y el cumplimiento de los requisitos de asistencia educativa. Los organismos ejecutores son la Secretaría de Bienestar, las Coordinaciones Estatales de Programas Integrales de Desarrollo, las áreas estatales de educación y el Consejo Nacional de Fomento Educativo.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar es la potencia técnico-operativa del instrumento de selección. Este hace uso del índice de Rezago Social, establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el índice de Marginación y el relevamiento de una Encuesta Socioeconómica que se lleva adelante a nivel distrital con foco en las regiones más vulnerables. Este cruce de información permite no solamente una buena línea de base para la selección, sino que también reduce los riesgos de exclusión y habilita un seguimiento de la población destinataria.</p>

**Fuente:** CEPAL (s/f), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=175>.



## b) Seguros ante la pérdida del empleo

La mencionada Recomendación 202 de la OIT establece como uno de sus pilares el aseguramiento de ingresos ante la ocurrencia de fallas de mercado que generen situaciones de desempleo entre la población en edad activa. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, la proporción de trabajadores con cobertura frente a situaciones de desempleo es un poco menor al 10% (Velásquez Pinto, 2014). Las principales modalidades de protección ante el desempleo en la región son la indemnización por despido, las cuentas de ahorro individual y los seguros contributivos de desempleo. La forma más extendida es la de indemnizaciones, que representan pagos que las empresas deben hacer a los trabajadores que despidan sin “causa justa” o por “necesidades de la empresa”, es decir, por motivos ajenos a la responsabilidad del trabajador (Velásquez Pinto, 2014). En general, el monto de las indemnizaciones se calculan en función de la antigüedad en el puesto del trabajo y del salario percibido inmediatamente antes, y deben ser abonadas en una suma única al finalizar la relación laboral<sup>3</sup>.

En los últimos años ha crecido el número de iniciativas vinculadas con la regulación de cuentas de ahorro individual. Estas se financian a través de depósitos periódicos por parte de los trabajadores o empleadores con el fin de que los primeros puedan retirar el saldo acumulado una vez que se produce la terminación contractual. En Chile, Colombia y el Ecuador, por ejemplo, se ha instituido este mecanismo en años recientes, sumándose a regímenes ya existentes en el Brasil, Panamá y el Perú, entre otros. Por su naturaleza, sin embargo, este mecanismo sólo protege a los trabajadores en una relación formal de trabajo.

Una tercera estrategia de garantía de ingreso en la edad activa la constituyen los seguros de desempleo. En 2020, once países de América Latina y el Caribe contaban con seguros ante la pérdida del empleo (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, Aruba, Bahamas y Barbados) (CEPAL, 2020c). Se trata de sistemas que operan a partir de una lógica de reparto y contributiva dado que su financiamiento proviene de aportes mensuales realizados por los cotizantes. No obstante, Chile y el Ecuador tienen un sistema mixto. En el caso de Chile, el sistema considera dos componentes integrados: un Fondo de Cesantía Solidario, que complementa los recursos existentes en las cuentas individuales para financiar el pago de beneficios definidos en el caso del despido sin causa justa (Velásquez Pinto, 2014). En el Ecuador, a su vez, un Fondo de Cesantía (contributivo) es complementado por un régimen solidario financiado por el Estado a través de líneas presupuestarias generales. En el caso del Brasil y el Uruguay, los seguros son financiados por rentas generales y no hay una relación directa entre el monto de cajas individuales de ahorro y los beneficios obtenidos a través del seguro.

Se pueden identificar dos líneas de fortalecimiento de las políticas de aseguramiento ante el desempleo (Velásquez Pinto, 2014). La primera de ellas es la de la ampliación de la cobertura a la población en edad activa que actualmente se desempeña en la economía informal. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que la incidencia del desempleo no se distribuye de forma homogénea, sino que su severidad se concentra en ciertos grupos poblacionales en función de su género (mujeres y diversidad sexual), su edad (afecta más a los jóvenes), nivel educativo (afecta a quienes poseen menos años de escolaridad acumulados) y su condición étnico-racial (afecta más a las y los trabajadores afrodescendientes e indígenas).

La segunda línea se asocia a un diagnóstico que señala que los seguros han demostrado ser más eficaces como garantías de ingreso (y por eso su inclusión en este apartado) que como elemento facilitador para la adquisición de un nuevo empleo. En ese sentido, es fundamental fortalecer la articulación entre las prestaciones monetarias con las del desarrollo de competencias y políticas activas del mercado de trabajo. Si bien la mayoría de los esquemas supedita las prestaciones monetarias a ciertos comportamientos que demuestren que el trabajador está interesado en obtener un empleo, tales como informar sobre sus búsquedas laborales, capacitarse y aceptar ofertas que se le hagan desde la red de servicios de empleo, el fortalecimiento de la aún débil institucionalidad de las políticas activas requiere de mejoras en el diseño, los procesos y la disponibilidad de recursos humanos y materiales (Velásquez Pinto, 2014).

<sup>3</sup> A raíz de la irrupción del COVID-19, algunos países han avanzado en regular una “doble indemnización” para evitar los despidos durante las medidas de aislamiento social que formaron parte de las estrategias de contención sanitaria.

## Ejemplos de seguros de desempleo

## Programa de Capacitación y Empleo (Argentina)

Descripción	Dimensión institucional
<p>El Programa de Capacitación y Empleo de la Argentina, implementado desde 2006, es un programa no contributivo que funciona como aseguramiento frente al desempleo de un conjunto de población definido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como especialmente vulnerable. Está compuesto por un esquema integrado de prestaciones y tiene una duración máxima de 24 meses. Entre las contraprestaciones que se solicitan a los titulares está ir al menos dos veces por mes a una Oficina de Empleo Municipal de la Red de Servicios de Empleo para dar cuenta de cómo avanza la búsqueda laboral; participar de la mayor cantidad de actividades posibles que están incluidas en el sistema y aceptar las ofertas de trabajo propuestas por la Oficina de Empleo, o bien justificar acertadamente el motivo de rechazo. En este programa se destaca una serie de incentivos que se ofrecen a sus titulares. Además de la prestación fija, los beneficiarios pueden cobrar un suplemento dinerario mensual en caso de asistir a talleres de orientación laboral, de apoyo a la búsqueda de empleo, de oferta para la terminalidad educativa del ciclo obligatorio o de actividades formativas aprobadas por la autoridad competente. De esta forma, el programa funciona a la vez como una garantía de ingresos y como un esquema de incentivo para la obtención de un empleo registrado.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar de esta política es la organizacional, en términos de su articulación con el esquema previsional que cubre los riesgos asociados a no participar del mercado del trabajo a partir de cierta edad (generalmente, 60 o 65 años) o de años de contribuciones. La innovación es que la cantidad de tiempo de permanencia en el seguro es computado para la jubilación sin que se acrediten aportes o montos de remuneraciones. De esta forma, los riesgos sociales vinculados con el desempleo no se reproducen en el largo plazo al impactar sobre la cantidad de años de aportes necesarios para acceder a una jubilación.</p>

Fuente: Seguro de capacitación y empleo, disponible [en línea] [http://trabajo.gob.ar/downloads/coc/faq\\_seguro\\_cap\\_y\\_empleo.pdf](http://trabajo.gob.ar/downloads/coc/faq_seguro_cap_y_empleo.pdf).

## Fondo Social para Trabajadores Informales Pytyvõ (Paraguay)

Descripción	Dimensión institucional
<p>Ante la irrupción del COVID-19, el Gobierno del Paraguay actuó rápidamente para proteger los ingresos de los trabajadores, teniendo en cuenta la enorme incidencia de la informalidad que caracteriza al mercado laboral paraguayo. En consecuencia, se dispuso de un fondo social de 300 millones de dólares con el fin de proteger los ingresos de trabajadores no incorporados a la economía formal, dado que sus estrategias de generación de ingreso se vieron afectadas por la pandemia y por las medidas de contención sanitaria dispuestas. De esta forma se creó el primer seguro de desempleo para trabajadores informales del Paraguay, un país cuya institucionalidad en términos de regulación del mercado de trabajo es más bien reciente, habiéndose creado el Ministerio de Trabajo y Empleo en el año 2014. El seguro dispone una transferencia del 25% del salario mínimo a trabajadores no registrados. En 2020, se estimó una cobertura de más de 1.000.000 de trabajadores informales y cuentapropistas. El programa fue ejecutado por el Ministerio de Hacienda, y estuvo enmarcado en el Plan de Recuperación Económica.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar de esta política es la vinculada tanto con la jurídico-normativa como la organizacional. La emergencia de la pandemia movilizó recursos de autoridad política que se tradujeron en el desarrollo inédito de seguros de desempleo tanto para los trabajadores formales como informales. Esto señala la importancia de las ventanas de oportunidad para incidir en el diseño de políticas públicas sociales vinculadas con la superación de la pobreza, y la forma en que este diseño se operacionaliza en decisiones organizacionales que involucran recursos presupuestarios y técnico-operativos.</p>

Fuente: C. Reinecke y otros (2020), "Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos", Panorama Laboral en Tiempos de COVID, OIT. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_759532.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_759532.pdf).

## c) Pensiones no contributivas para personas mayores

Las políticas de previsión social orientadas a las personas mayores tienen más de un siglo en América Latina y el Caribe. A este proceso se sumó, en las últimas décadas del siglo pasado y primeras del actual, la aparición de esquemas no contributivos tendientes a proteger las curvas de consumo de las poblaciones de adultos mayores no cubiertos y en situación de vulnerabilidad. Quince países de América Latina y el Caribe incrementaron su gasto público en este tipo de prestaciones, pasando del 0,07% en el año 2000 a 0,27% en el 2017 (Arenas de Mesa, 2019).

El incremento de la inversión social en pensiones no contributivas para la tercera edad ocurre no sólo por la creciente incorporación del enfoque de derechos a las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños, sino también porque la región está experimentando, aunque con grandes heterogeneidades entre países, un proceso de envejecimiento poblacional que conduce a la ampliación gradual pero constante de la

proporción de personas mayores respecto del resto de los conjuntos etarios de las sociedades (CEPAL, 2019). Sin embargo, no todos los países de la región están en la misma posición para enfrentar la inversión necesaria para llevar adelante una ampliación de la cobertura y la suficiencia de la prestación<sup>4</sup>.

Para la población adulta mayor, las pensiones (contributivas y no contributivas) son críticas para alcanzar umbrales de bienestar. De hecho, constituyen el único ingreso disponible para la mayoría de este subconjunto de la población. Se estima que, en caso de que no existieran estas transferencias, la incidencia de la pobreza extrema entre los mayores de 65 años pasaría del 4,3% regional al 24,2%. El incremento de la inversión para cubrir con pensiones no contributivas al menos el 40% de la población según criterio estrictamente etario en 2030, y garantizando la adecuación a la línea de pobreza definida en cada caso nacional, es posible. Para alcanzar la meta del 40% al 2030, será necesario que América Latina y el Caribe incremente anualmente el gasto público en un 0,065% de su PIB en pensiones no contributivas (Arenas de Mesa, 2020).

Esta situación trae aparejada una discusión estratégica sobre cómo avanzar en el camino a la universalidad de las prestaciones. Una garantía de ingresos para todas las personas mayores, independientemente de su situación de vulnerabilidad y de sus trayectos laborales, es un norte que debe mantenerse en lo alto de la agenda pública.

Además de las cuestiones vinculadas con la dimensión monetaria de las prestaciones, existen también desafíos que hacen a la gestión y coordinación de estas políticas de carácter sectorial. Entre ellas se destacan dos elementos. Por un lado, la mejor articulación de las transferencias con sistemas de apoyo sociosanitario que faciliten y promuevan un envejecimiento activo, reconociendo el rol que tienen las personas mayores en la sociedad en tanto sujetos de derecho. Por el otro, resulta llamativo que aun siendo las pensiones (contributivas y no contributivas) un pilar fundamental de los regímenes de bienestar de los países de la región, no existen bases de datos de acceso abierto con información detallada respecto de la inversión que los Estados hacen para sostenerlas (Arenas de Mesa, 2020).

## Ejemplos de pensiones universales para personas mayores

### Renta Dignidad (Estado Plurinacional de Bolivia)

Descripción	Dimensión institucional
La Renta Dignidad es un programa de transferencias monetarias para personas mayores de 60 años que se empezó a implementar en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2008. El esquema es universal, aunque discrimina en el monto transferido en caso de que la persona ya sea titular de una pensión de la seguridad social contributiva. La Renta Dignidad es vitalicia y no está sujeta a corresponsabilidades ni a un mecanismo de focalización.	La dimensión institucional a destacar de esta política es la de financiamiento. Las fuentes de financiamiento y su sostenibilidad son una de las aristas más discutidas de los esquemas no contributivos de pensiones para las personas mayores. La Renta Dignidad es innovadora en la medida en que se financia con recursos del impuesto indirecto a los hidrocarburos y a través de dividendos de empresas públicas, especialmente las vinculadas con la industria del gas.

**Fuente:** CEPAL(s/f). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=42>.

### Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) (Argentina)

Descripción	Dimensión institucional
Es una pensión universal creada en 2016. Su población objetivo son las personas mayores de 65 años que no cuentan con ningún tipo de jubilación (pensión contributiva) o pensión no contributiva. Además, se realizan evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos con el fin de asegurar el acceso a las personas que presentan mayor vulnerabilidad. El organismo ejecutor es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).	La dimensión institucional a destacar es la jurídico-normativa. Previo a la sanción de la Ley N° 27.260/2016, la cobertura previsional no contributiva se daba a través de moratorias previsionales que permitían la inclusión de personas adultas mayores que no tuvieran los años de aporte suficientes mediante un esquema de pagos diferidos. Las moratorias abrían en momentos determinados por la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, por lo que la PUAM significó una modalidad de acceso permanente en vez de ventanas de oportunidad temporales específicas.

**Fuente:** CEPAL (s/f). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=166>.

<sup>4</sup> Un estudio analizó el impacto fiscal que tendría la ampliación de la cobertura al 40% a 2030 y de la suficiencia a la línea de pobreza definida nacionalmente entre los países de América Latina y el Caribe (Arenas de Mesa, 2020). El análisis da cuenta de diferencias entre un subgrupo de países con alta cobertura pero insuficiente adecuación (Estado Plurinacional de Bolivia, México y Paraguay); un subgrupo con desafíos moderados tanto en cobertura como en suficiencia (Colombia y Perú); un tercer subgrupo, fundamentalmente conformado por países de América Central, que requieren esfuerzos mayores tanto para ampliar la cobertura como la suficiencia de sus prestaciones; y un último subgrupo con alta cobertura y suficiente adecuación, esencialmente conformado por países del Cono Sur. El estudio se puede consultar [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45945-sistemas-pensiones-america-latina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>.

#### d) Ingreso básico universal: Una opción de política reforzada por la pandemia

Los Estados de América Latina y el Caribe respondieron con una enorme heterogeneidad de medidas ante la irrupción del COVID-19. Sin embargo, en general todas las estrategias contemplaron el fortalecimiento de las transferencias de ingreso pre-existentes, y/o la creación de nuevos esquemas con criterios de elegibilidad más amplios y duraciones acotadas o temporales pero indeterminadas. En este contexto, se aceleró la discusión respecto de ingresos básicos universales. El Secretario General de las Naciones Unidas (2020) propuso avanzar en la reformulación de los esquemas tributarios para hacerlos más progresivos, con el fin de financiar estas políticas. También consideró el hecho de que el ingreso no debería suplantar ni los mecanismos de protección actuales ni la lógica de la consecución de ingresos a través del mercado de trabajo (Naciones Unidas, 2020).

La CEPAL también propuso un ingreso de emergencia que consiste en una transferencia equivalente a una línea de pobreza durante 6, 9 y 12 meses, con inversiones cercanas a los 4, 5,8 y 6,9 puntos del PIB regional, respectivamente (Cecchini, 2020). Algunos países avanzaron en la implementación de programas similares, como el Ingreso Familiar de Emergencia en la Argentina, el Bono Proteger en Costa Rica y el *Auxilio Emergencial* en el Brasil. Estas medidas, por ahora de carácter temporal, servirían para darle ímpetu a la idea de un ingreso universal permanente (CEPAL, 2020a). Algunos argumentos a favor sostienen que podría ser una política que radicalmente permita la superación de la pobreza, mejore los indicadores de desigualdad, potencie la reconversión de los sistemas tributarios y suavice los efectos negativos del desplazamiento laboral por el cambio tecnológico. Además, según ha destacado la CEPAL, “el ingreso básico puede significar un proceso de reordenamiento de jerarquías sociales, aumentar el poder de negociación de las mujeres, los jóvenes y otros grupos en situación de discriminación y subordinación, y abrir espacios de mayor autonomía y libertad para todas las personas” (CEPAL, 2018, pág. 246). Sin embargo, también advierten acerca de la ausencia de factores clave para que esas ideas permeen entre los decisores de política pública, fundamentalmente el déficit de bienes públicos y la superación de las ideas de mérito como eje estructurante de la distribución de oportunidades (Filgueira y Lo Vuolo, 2020).

Es necesario tener en cuenta que se necesitarán insumos técnico-operativos para la implementación efectiva de esta política, además de recursos fiscales. En primer lugar, se requerirá una mejora sustantiva de la base de datos demográficos y de situación socioeconómica, asumiendo también la dificultad de que la pandemia generó cambios bruscos en los niveles de ingreso de las familias que pueden no estar reflejados en mediciones previas. En segundo lugar, resultará fundamental avanzar en el fortalecimiento de los esquemas de pago, dado que existen déficits en la bancarización de la población de todos los países de la región. A su vez, esto debe tener en cuenta la división entre los centros urbanos y las zonas rurales, para considerar no solamente instrumentos específicos (como transferencias móviles o en mano con protocolos sanitarios y de transferencia), sino también la interrupción de cadenas de venta de bienes y servicios que deberán ser compensadas con transferencias en especie (Cecchini, 2020).

## 2. Segundo pilar: servicios públicos para el desarrollo de capacidades humanas

Además de la garantía del ingreso, es necesario abordar otros aspectos en los que se manifiesta la pobreza como déficit de ejercicios de derechos. Allí radica la necesidad imperiosa de invertir en servicios para el desarrollo de las capacidades humanas como parte de una robusta estrategia de superación de la pobreza. Estos servicios no sólo tienen una función presente, sino que también se erigen en herramientas para frenar la transmisión intergeneracional de la pobreza, ayudando tanto a alcanzar umbrales presentes de bienestar como a la inserción sociolaboral en el mediano y largo plazo. En consecuencia, esta sección aborda cuestiones fundamentales de políticas públicas orientadas a garantizar el acceso de calidad a los servicios de educación, salud, hábitat y cuidado.

### a) Educación

En las décadas recientes, los avances en expansión de la cobertura y el acceso educativo en la región han evidenciado su estratificación social. Los logros educativos se ordenan en función de los niveles de ingreso de las familias de los niños, niñas y adolescentes, como también de otras categorías tales como la identidad racial y étnica, el lugar de residencia, el género y la orientación sexual (CEPAL-UNESCO, 2020)

Se constatan tres brechas educativas relevantes, necesarias de ser enfrentadas en una estrategia de superación de la pobreza (García Jaramillo, 2020). En primer lugar, una brecha de aprendizajes. En promedio, el 50,8% de los niños y niñas hasta 10 años no posee las competencias de lectura para entender un texto simple, variando desde el 36,8% en Chile hasta el 74,4% en la República Dominicana, el Paraguay y Honduras. En segundo lugar, hay una brecha de cobertura y permanencia. En el nivel prescolar, la cobertura es superior al 80% en países como el Brasil, Costa Rica y el Uruguay, pero no llega al 50% en otros como Guatemala y el Perú (García Jaramillo, 2020). Algo similar ocurre en el nivel secundario: mientras que la tasa promedio de terminación de la secundaria básica en la región es de 78% y la de secundaria media de 62%, algunos países tienen tasas del 40%, con grandes brechas en la dimensión territorial al interior de los límites nacionales (García Jaramillo, 2020). En promedio regional, la probabilidad de concluir el ciclo secundario superior es cinco veces mayor entre los alumnos de los dos primeros niveles de ingreso en relación con los de los dos últimos deciles (UNESCO, 2020). Finalmente, la tercera brecha es la de disponibilidad de recursos para el aprendizaje. En 2018, menos del 74% de las y los adolescentes de hogares en el quintil más pobre tenía un espacio para estudiar en el hogar, frente a más del 86,5% de los del quintil más alto. Algo similar ocurre con dispositivos electrónicos y acceso a conectividad (García Jaramillo, 2020).

Los dos niveles más desafiantes en términos de cobertura y calidad de la prestación educativa son el prescolar y el secundario, sin negar por ello la relevancia del terciario y su impacto en el incremento de las capacidades para una inserción laboral productiva y de calidad. Dado que el prescolar se abordará en la subsección sobre políticas de cuidado, este apartado se concentrará en las políticas que se llevan adelante para ampliar la cobertura, reducir la deserción y potenciar la revinculación con el nivel secundario en América Latina y el Caribe, sin perder de vista el gran desafío de la época en materia de los sistemas educativos ante la irrupción del COVID-19<sup>5</sup>.

Es necesario tener presente que la masividad del nivel secundario es un fenómeno relativamente reciente. Sin embargo, los formatos escolares originarios no fueron modificados sustantivamente, lo que los hizo entrar en tensión con la masividad que generaron las políticas de ampliación (Rivas, 2015). En general, para abordar esta tensión, los gobiernos llevan adelante dos tipos de política, las que se pueden calificar en políticas extensivas y las intensivas (Terigi, 2012). Las primeras asumen la forma de políticas que generan mecanismos para el sostenimiento de las trayectorias educativas de los adolescentes, tales como transferencia de ingreso o la adición de horas de tutoría extracurriculares. Las segundas, en cambio, tienen como objetivo la alteración de las dimensiones del formato escolar que típicamente se asocian al abandono escolar, tales como el currículo, las modalidades de asistencia y el sistema de calificaciones, entre otros. Las políticas extensivas son las más frecuentes, dado que requieren de menor grado de innovación y son menos costosas desde el punto de la economía política del sector educativo. Sin embargo, es la combinación de la modificación del formato escolar con las estrategias de sostenimiento de trayectorias la que puede lograr un efecto masivo y duradero en el tiempo (Acosta, 2019).

Para dar cuenta de cuáles son las mejores políticas que pueden lograr la permanencia escolar de los adolescentes y la adquisición de aprendizajes efectivamente vinculados con sus trayectos educativos y laborales futuros, es fundamental distinguir los factores de exclusión que operan en el abandono escolar. Estos pueden dividirse entre endógenos y exógenos al sistema escolar.

### Factores de exclusión endógenos

En primer lugar, los estudiantes que no se sienten apoyados en sus escuelas tienen mayor probabilidad de abandono. El maltrato, acoso, la violencia de género y la discriminación, tanto de pares como de personal docente y no docente puede conducir a la desmoralización y la deserción (Cunningham, 2008). Las intervenciones que pueden abordar esta situación son las asociadas a la mentoría y la orientación. La aproximación debe tener, según la evidencia disponible, dos atributos fundamentales: ser holística y personalizada.

<sup>5</sup> El primer efecto directo es la interrupción de las clases presenciales, dado que la enorme mayoría de los espacios educativos cerraron en marzo de 2020. En América Latina y el Caribe, de un total de 33 países 32 cerraron sus instituciones educativas, lo que afectó a más de 165 millones de estudiantes de todos los niveles. Para mayor información véase la sección sobre "Cierre de centros educativos, educación a distancia y brecha digital" en el Panorama Social 2020 de la CEPAL. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150_es.pdf). El cierre de las escuelas tiene un efecto directo sobre los años de escolaridad. Independientemente de otros efectos vinculados con la seguridad alimentaria, la exposición a la violencia, la salud mental y el desarrollo de redes de pares, las estimaciones apuntan a que, si al impacto sobre el rezago escolar se suma el mayor riesgo de abandono, en promedio se perderán entre 0,6 y 0,9 años de escolaridad luego de un cierre de 5 o 7 meses, respectivamente (Azevedo y otros, 2020).

El segundo factor se relaciona con la insuficiencia de ingresos y el costo de oportunidad que implica no estar trabajando, aspectos que potencian la desvinculación escolar (Josephson, Francis y Jayaram, 2018). Las presiones económicas son la forma más común en la que los hombres jóvenes pasan a una trayectoria que los termina desvinculando tanto de los servicios educativos como del mercado de trabajo (de Hoyos, Rogers y Székely, 2016). A pesar de que, en promedio, las mujeres tienen mejores indicadores educativos que los varones en todos los países de la región, cuando el nivel de ingresos interactúa con la pertenencia a una minoría étnica y/o la ruralidad, la relación se invierte. Además de patrones culturales y expectativas familiares, la responsabilidad de las tareas de cuidado no remunerado que cae prioritariamente sobre ellas juega un rol en explicar esa situación (Román, 2013). Esto se puede abordar a través de los PTC, políticas de becas y de subsidios al transporte o a la compra de útiles y vestimenta escolares también contribuyen a potenciar la revinculación de adolescentes al sistema escolar, sobre todo aquellas que demoran el pago hasta el momento de cumplimiento de ciertos hitos educativos (Almeida, Fitzsimons y Rogers, 2015).

### Ejemplo de políticas de revinculación escolar para personas vulnerables

<b>Sistema Interactivo Transformemos Educando (Colombia)</b>	
<b>Descripción</b>	<b>Dimensión institucional</b>
<p>El Sistema Interactivo Transformemos Educando (SITE) es un plan de reinserción al sistema de educación formal basado en un esquema semipresencial que conjuga material didáctico adaptado, formación de docentes, software y aulas interactivas. Se empezó a implementar en el año 2003. Se centra en una perspectiva que contempla las particularidades de la educación orientada a adultos y se adapta a los contextos sociales y culturales. A través de esta estrategia, más de 340.000 jóvenes se han revinculado a la educación formal en más de 25 departamentos del país.</p>	<p>La dimensión institucional a resaltar es la organizacional. El SITE implicó una transformación de la modalidad de organización del sistema educativo, con el fin de dotar de mayor autonomía a las escuelas para diseñar sus materiales pedagógicos adaptados a la realidad de la población específica que requería una propuesta de revinculación. Esto se tradujo en currícula y materiales adaptados tanto lingüística como culturalmente en cuanto a la localidad en la que se encuentra la escuela. Además, teniendo en cuenta la situación de jóvenes y adultos, se idearon modalidades de asistencia específicas que no contravinieran sus rutinas diarias vinculadas con el trabajo y las responsabilidades familiares, así como dinámicas de aprendizaje basadas en el apoyo entre pares, la mentoría y la virtualidad.</p>

**Fuente:** P Coto (2016), "Inspiraciones alcanzables: 15 políticas educativas destacadas en América Latina", CIPPEC e Instituto Natura. Disponible [en línea] <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1004.pdf>.

### b) Salud

La matriz de desigualdad que caracteriza a América Latina y el Caribe también se reproduce en la dimensión de los déficits de salud, sea en materia de acceso como de resultados. La pobreza es causa y consecuencia de los déficits de ejercicios de derechos vinculados con la salud, y es una de las vías de su reproducción dados los efectos sobre la acumulación de capacidades humanas y el incremento de la productividad (Abramo, Cecchini y Ullmann, 2020).

La incorporación a sistemas de salud observó un incremento a nivel regional desde inicios del siglo XXI, pero no libre de una estratificación por nivel de ingreso de las personas y variables como la etnia, el género o el lugar de residencia (CEPAL-OPS, 2020). Aún hoy persiste una diferencia de 37 puntos porcentuales en la cobertura de salud entre los deciles de menores y mayores ingresos (CEPAL, 2019)<sup>6</sup>.

Los sistemas de salud latinoamericanos y caribeños están subfinanciados, segmentados y fragmentados (CEPAL-OPS, 2020). La inversión promedio regional es de 3,7% del PIB, muy por debajo de los 6 puntos porcentuales recomendados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). También existe un problema respecto de la distribución de los recursos, con grandes déficits en el nivel primario de atención, que en muchos casos no llega al 30% del gasto público, umbral definido como recomendable por la OPS. Esto aumenta la inversión de bolsillo que deben hacer las familias: cerca de un tercio del financiamiento de la atención de salud proviene de pagos directos de los hogares, y casi 12 millones de personas se empobrecieron debido a este tipo de erogaciones (OCDE-Banco Mundial, 2020).

<sup>6</sup> Son pocos los países de la región que cuentan con sistemas universales de cobertura de salud. Entre ellos se destacan Cuba y el Brasil. Otros, como la Argentina, han hecho avances significativos en las últimas décadas a través de la articulación, no siempre sistémica, de los subsistemas privados y públicos.

Un problema adicional es la organización de los servicios, que adquiere una lógica fragmentada con subsistemas públicos con déficits en recursos humanos e infraestructura, y subsistemas privados que, a su vez, son altamente heterogéneos respecto de su costo y calidad (Almeida y otros, 2018). Además, la falta de prácticas intersectoriales y de articulación territorial con servicios sociales y educativos impide un abordaje integral de la salud que permita enfocarse en el conjunto de determinantes de las morbilidades, especialmente en las áreas geográficas más desaventajadas.

Para fortalecer los sistemas de salud de la región es necesario tener en cuenta ciertos principios ordenadores, asumiendo no obstante que cada país parte de una línea base específica y tiene capacidades fiscales y organizacionales diferentes para poder progresar en los aspectos críticos del sector (OPS, 2014).

El primer principio es el de ampliar el acceso equitativo a servicios de salud integrales, de calidad y centrados en las personas y las comunidades. El nodo central de esta línea estratégica es el fortalecimiento del primer nivel de atención, la atención primaria de salud, con especial foco en la transformación de los modelos de gestión de los servicios de salud para facilitar su capacidad resolutoria y sus acciones de promoción y prevención.

El segundo principio se vincula con la rectoría sectorial de los sistemas de salud y de los componentes que los integran. Esto es condición necesaria para estrategias que subsanen los déficits vinculados con el financiamiento, la fragmentación y la segmentación antes mencionados. También hay espacio para innovar en mecanismos de incentivos para los establecimientos de atención a la salud, con el fin de potenciar sus actividades de promoción y prevención de la salud con foco en la atención de las poblaciones más vulnerables, mejorando en el proceso los sistemas de información.

En tercer lugar, está el principio vinculado con el financiamiento de los sistemas de salud y la eliminación del pago directo (o gasto de bolsillo) para prestaciones definidas como básicas por parte de la autoridad competente. En esa línea, los gobiernos deberían idear planes de financiamiento para cumplir con el umbral del 6% del PIB invertido en la atención a la salud, y una distribución de esos recursos que priorice el primer nivel de atención y trascienda la lógica reactiva de tratamiento para centrarse en la prevención con un enfoque participativo y comunitario.

Finalmente, el cuarto principio se relaciona con la superación del sectorialismo típico de los sistemas sanitarios. El abordaje de la salud de forma integral requiere la comprensión de la totalidad de los factores asociados al bienestar físico, mental y emocional, lo que a su vez requiere de la articulación, tanto a nivel gerencial como operativo-territorial, de intervenciones sociales, educativas y comunitarias regidas por otros ministerios o secretarías.

### **Áreas de salud prioritarias para la superación de la pobreza**

En el marco del acceso a la salud, existen tres situaciones que deben ser consideradas con especial cuidado en el caso de la población en situación de pobreza, tanto por el impacto presente que tienen sobre la probabilidad de salir de la pobreza y ejercer derechos plenamente, como de las consecuencias futuras que pueden tener para el alcance equitativo de umbrales de bienestar (Della Paolera, Biondi y Petrone, 2019).

La primera de ellas se relaciona con la seguridad alimentaria y la nutrición durante los primeros años de vida, un período crítico del desarrollo cognitivo, físico y psicoemocional de las personas, por lo que es necesario que los sistemas de salud redoblen esfuerzos en garantizar la atención temprana de los embarazos intencionales a fin de asegurar que la mujer embarazada y su eventual hijo/a gocen de una alimentación suficiente, rica en nutrientes y que promueva el desarrollo. La articulación con políticas sociales de seguridad alimentaria y transferencias de ingreso es fundamental en este sentido, cuestión que no debe descuidarse en ninguna etapa del ciclo de vida.

La segunda de ellas se relaciona con las denominadas enfermedades emergentes, tales como la tuberculosis y el mal de Chagas. Estas enfermedades son altamente prevenibles a través de inversiones en infraestructura y hábitat que reduzcan y eliminen los riesgos de exposición y habiliten servicios resolutivos que corten las cadenas de transmisión. La priorización de áreas geográficas particularmente vulnerables con campañas de comunicación y concientización son acciones complementarias que pueden permitir la erradicación de este tipo de males.

Finalmente, especial énfasis debe hacerse en las políticas de prevención del embarazo no intencional, sobre todo cuando ocurre en la adolescencia. Los embarazos tempranos están asociados con riesgos sanitarios y sociales tanto para las mujeres como para los recién nacidos, por lo que es necesario articular políticas que

incluyan programas de salud sexual integral, acceso irrestricto a anticonceptivos, sobre todo de larga duración, y sistemas judiciales y administrativos ágiles que permitan reparar la vulneración de derechos sexuales en caso de abusos. Las consejerías de salud sexual y reproductiva y las asesorías de salud en el sistema educativo son dos herramientas de política que han mostrado funcionar en la prevención del embarazo no intencional, por lo que se debería evaluar su escalabilidad con una estrategia de priorización territorial y comunitaria.

## Ejemplos de innovaciones institucionales en las estrategias de salud

### Estrategia Nacional e Intersectorial de Prevención del Embarazo No Intencional en Adolescentes (Uruguay)

Descripción	Dimensión institucional
En 2016, el Poder Ejecutivo Nacional del Uruguay lanzó la Estrategia Nacional e Intersectorial de Prevención del Embarazo No Intencional en Adolescentes con el objetivo de reducir la incidencia de este fenómeno. La estrategia se basa en componentes vinculados con campañas de comunicación para deconstruir mandatos asociados a los géneros, a potenciar la disponibilidad y el uso de métodos anticonceptivos de larga duración, y a generar instancias de consejería de salud sexual y reproductiva para tomar decisiones. El plan surge de un análisis pormenorizado y territorial de la incidencia del embarazo entre las adolescentes uruguayas y de la evaluación de los factores asociados. Los datos preliminares de la estrategia son muy alentadores: por primera vez luego de diez años de estancamiento, el indicador de nacimientos vivos cada 1.000 adolescentes descendió de un valor de 55 en 2014 a 36 en 2018.	La dimensión institucional a destacar es la organizacional. A partir del reconocimiento de la multicausalidad del embarazo en la adolescencia, se pensó una estrategia coordinada que involucró la voluntad política de las máximas autoridades sanitarias y educativas y la inclusión de numerosas agencias gubernamentales, tales como el Ministerio de Desarrollo Social, la Administración de Educación Pública, la Administración de Servicios de Salud del Estado, el Instituto del Niño y del Adolescente, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, entre otras. Se crearon mecanismos de coordinación como mesas de gestión central y sus réplicas a nivel departamental y territorial, a fin de que se pudiera hacer un seguimiento detallado del proceso de implementación, especialmente en las zonas de mayor incidencia del embarazo no intencional en adolescentes.

**Fuente:** Ministerio de Salud Pública (2020). *Memoria Estrategia nacional e intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes Uruguay, 2016-2020*. Disponible [en línea] <https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Estrategia%20de%20prevencion%20del%20embarazo%20no%20intencional%20en%20adolescente.pdf>.

### Plan Sumar (Argentina)

Descripción	Dimensión institucional
El Plan Sumar se implementa en la Argentina desde 2012. Además de aumentar la cobertura de salud a grupos antes excluidos y ampliar la cantidad de prestaciones incluidas, SUMAR presenta un esquema de incentivos a los efectores de salud que puede contribuir a la mejora de las actividades de promoción y prevención que estos realizan. Su modelo de gestión se basa en el financiamiento federal en función de una cápita ajustada por resultados, y permitir que los centros de salud y hospitales decidan sobre el uso de esos fondos obtenidos por prestaciones facturadas en función de distintas categorías de gasto asociadas a las mejoras de infraestructura, insumos y pagos al personal. Entre los resultados premiados se incluyen la atención temprana del embarazo y su seguimiento, la efectividad del cuidado neonatal, la equidad intraprovincial en el seguimiento a la salud de niños, niñas y adolescentes, la prevención del cáncer cérvico-uterino y las inmunizaciones hasta los 24 meses, entre otras.	La dimensión institucional a destacar es la técnico-operativa. Con el fin de potenciar la adherencia de los centros de atención primaria a la salud y de los hospitales al Plan, y de fortalecer la eficacia del esquema de incentivos de financiamiento, se llevaron adelante capacitaciones en servicio a diferentes unidades de gestión de los ministerios de salud provinciales y de los establecimientos sanitarios. Esto supuso un esfuerzo tanto organizacional como técnico para adecuar los requerimientos a la infraestructura, los insumos y el personal disponible de cada centro.

**Fuente:** "Programa Sumar" Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/salud/sumar>.

## c) Hábitat

Los países de América Latina y el Caribe tienen una larga tradición en cuanto a la implementación de políticas conducentes a solucionar el déficit habitacional de las poblaciones en situación de vulnerabilidad social. Sin embargo, el concepto mismo de "déficit habitacional" ha ido mutando a lo largo del tiempo, partiendo de un abordaje estrictamente cuantitativo a uno que incorporó nociones cualitativas tanto endógenas de la vivienda como del contexto circundante y, más recientemente, de su vinculación con la ciudad (ONU Hábitat, 2015). Actualmente, se entiende que garantizar el derecho a la vivienda se vincula con requisitos mínimos de calidad material, espacio suficiente, acceso en condiciones de tenencia segura, confort, saneamiento y adaptación a las condiciones medioambientales del entorno, y vinculación con las oportunidades urbanas y sociales (lo que se relaciona con la localización, el acceso a transporte, fuentes de trabajo, equipamientos y espacios públicos), teniendo en cuenta la capacidad de pago de los diferentes grupos sociales (ONU Hábitat, 2015).



En el contexto de la pandemia, una dimensión fundamental es la del hacinamiento, en la medida en que potencia las probabilidades de contagio y reduce la posibilidad de garantizar un ambiente propio para llevar adelante actividades vinculadas con el estudio o el trabajo.

Más allá de estos avances jurídicos, los déficits persisten. En 2017, el acceso de la población al suministro de agua potable sin riesgos en áreas urbanas era inferior al 80%, y con grandes variaciones entre los países. Esta heterogeneidad también está presente en relación con la proporción de la población viviendo en asentamientos informales, variando desde alrededor del 5% en Costa Rica (en 2014) a casi 45% en Nicaragua y en el Estado Plurinacional de Bolivia (también en 2014) (Filgueira y otros, 2020). A pesar de que la última década atestiguó un incremento del acceso de los hogares urbanos a servicios básicos, los déficits promedio siguen siendo altos: mientras que el 95% tiene acceso a la electricidad, el guarismo era inferior para el saneamiento (62%), dimensión crítica para evitar enfermedades. A su vez, el acceso a Internet es fundamental para llevar a cabo actividades laborales y educativas ante la irrupción del COVID-19, pero las desigualdades entre países siguen estando presentes, con el 88% de los hogares cubiertos en Chile y apenas el 19% en El Salvador y Nicaragua (Filgueira y otros, 2020).

Un estudio comparativo que armonizó las mediciones de los países de la región estimó que el déficit habitacional regional es de aproximadamente 55 millones de viviendas, de las que la dimensión cuantitativa representa cerca de 16 millones y la cualitativa los 39 millones restantes (Sánchez Castro y Saldaño Narro, 2018). La desigualdad en el acceso reproduce las desigualdades de ingreso y territorio, pero también se ordenan según otras dimensiones como el género. En 13 de 17 países latinoamericanos analizados, las familias encabezadas por mujeres tienen menor probabilidad de acceder a la propiedad de una vivienda (Gandelman, 2009).

Las mejoras en la vivienda y el hábitat se vinculan con incrementos de bienestar, sobre todo en relación con la salud y la percepción de seguridad y bienestar. Una evaluación de un programa mexicano orientado a brindar materiales y asistencia para proporcionar pisos de concreto encontró un impacto sobre la salud física de los niños y niñas del hogar y la salud mental de las mujeres, incluyendo la reducción de la incidencia de enfermedades como la diarrea, la anemia y los parásitos (Galiani, Gertler y Undurraga, 2015). En el caso de una política de titularización de la propiedad en la Ciudad de Buenos Aires, se encontró que las familias que accedieron mejoraron su salud, mejora capturada por indicadores de aumento de peso de niños y niñas y la reducción del embarazo en la adolescencia (Galiani y Schargrodsy, 2010). Otro estudio experimental analizó cómo una solución habitacional de emergencia provista por una organización de la sociedad civil mejoró la calidad habitacional en tres países de la región (México, Uruguay y El Salvador) y también impactó en la mejora de la salud infantil (resultado válido solamente en dos de los tres países analizados). También hay consenso acerca de que el acceso al agua potable y los servicios de saneamiento sirven para combatir la incidencia de la diarrea y de infecciones respiratorias agudas entre la población urbana de bajos ingresos (Fray y Wellenstein, 2005). Las mejoras en la vivienda también se relacionan, según algunos estudios, con mejoras en indicadores educativos. Los niños y niñas que habitan en viviendas precarias tienen índices más bajos de matriculación, asistencia y desempeño escolar (Moreno, 2011; Rojas, 2014), mientras que variaciones positivas en la calidad de la vivienda se asocia con mejoras en el desarrollo educativo de los niños y niñas (Katzman, 2011).

### ¿Qué políticas suelen implementar los gobiernos de América Latina y el Caribe?

A partir de los aprendizajes obtenidos sobre diversos abordajes que predominaron en las décadas previas<sup>7</sup>, a principios del siglo XXI se ingresó en una fase caracterizada por buscar soluciones mixtas a través de subsidios a la demanda para la mejora cualitativa de las viviendas, inversiones en infraestructura en servicios y comunicación, y delegación de planes de vivienda social a niveles subnacionales de gobierno (Bonomo, Brain y Simioni, 2015). Nuevas tendencias, vinculadas con una reivindicación de los asentamientos informales como espacios de interacción social y generación de lazos comunitarios, condujo a la mejora de las condiciones del hábitat en este tipo de barrios, sin traslados forzados, con el objetivo de preservar las estructuras de oportunidades emergentes (Murray y Clapham, 2015). Sin embargo, no existieron avances asociados a la regulación del uso del suelo, lo que llevó a que las políticas de subsidio a la demanda y acceso

<sup>7</sup> Bonomo, Brain y Simioni (2015) presentan brevemente las diferentes etapas que atravesaron las respuestas de política pública ante el déficit habitacional en América Latina y el Caribe. Estas pueden resumirse en tres: i) el protagonismo del Estado a través de la relocalización y la entrega de viviendas (1950-1970); ii) la regularización de la propiedad y el acceso a los servicios combinado con el paradigma de la vivienda como un proceso más que como un producto final (1970-1990) y iii) la participación del sector privado a través de un esquema ABC: ahorro, bono y crédito (1985-2000).

al crédito enfrentaran, sistemáticamente, el obstáculo de déficits de provisión de tierras privadas, teniendo el Estado que hacerse cargo a partir de la cesión o la venta en lugares periféricos de las ciudades. Estas nuevas estrategias vinculadas con el acceso a la vivienda en América Latina y el Caribe pueden resumirse en una serie de componentes (Bonomo, Brain y Simioni, 2015).

En primer lugar, algunos países siguen **estrategias de perfeccionamiento de la provisión de vivienda formal para los segmentos más vulnerables de la población**. La intención es aumentar la capacidad de pago de los hogares más vulnerables a través de la eliminación de las deudas hipotecarias y la creación de subsidios o bonos estatales para adquisición de propiedades. Generalmente, se prioriza a los grupos de menores ingresos, pero también a ciertas familias que por sus características enfrentan mayores obstáculos para acceder al mercado formal de viviendas, tales como personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar y personas indígenas (Bonomo, Brain y Simioni, 2015). Un ejemplo es el caso del Fondo Solidario de Vivienda de Chile, que elimina completamente la deuda hipotecaria para el segmento más pobre de la población<sup>8</sup>. Colombia ha seguido un esquema similar mediante el programa 100.000 Viviendas Gratis, a través del cual entrega subsidios a familias vulnerables por el valor total de una propiedad con ciertas características. En el caso colombiano, se priorizó la asignación de los recursos a familias desplazadas por conflictos armados y también a hogares afectados por desastres naturales, además de familias de ingresos bajos<sup>9</sup>.

Otra iniciativa reciente se vincula con **programas de mejoramiento de barrios y autoconstrucción**. El objetivo es tanto la regularización de asentamientos informales como el mejoramiento de vivienda social construida durante etapas anteriores, sobre todo en zonas periféricas de la ciudad, con el fin de mejorar los déficits cualitativos y el acceso a los servicios. En general, incluyen componentes tales como la regularización y titulación de la propiedad, la provisión de infraestructura básica de servicios y el apoyo a la autoconstrucción mediante microcréditos y asistencia técnica (Bonomo, Brain y Simioni, 2015). Algunos ejemplos de esta iniciativa son el PROMEBA en Argentina<sup>10</sup> y el *Morar Melhor* del Brasil.

Finalmente, una tercera estrategia se vincula con **producción de suelo para hacer más asequible el acceso a la vivienda**, habida cuenta del efecto que tiene la falta de disponibilidad de tierras y los mercados informales sobre los precios de terrenos para la construcción de viviendas cuyo costo la población más pobre pueda afrontar. Esta estrategia asume la forma de regulación del uso del suelo, estableciendo perímetros exclusivos para la construcción de viviendas asequibles o sistemas de cuotas de viviendas por localidad. En el Brasil, por ejemplo, existen las Zonas Especiales de Interés Social, en donde los municipios flexibilizan las regulaciones de uso y ocupación del suelo urbano con el fin de potenciar la formalización de asentamientos informales<sup>11</sup>. En Colombia, por su parte, existen las Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria<sup>12</sup>, que establecen la obligación de destinar 20% del suelo urbano ocioso a la construcción de viviendas de interés social, con el fin de evitar la retención especulativa de terrenos sin explotar (Bonomi, Brain y Simioni, 2015).

De cara al futuro y atendiendo al conjunto de instrumentos específicos con las cuales cuentan los países de la región en este campo de política pública, resulta claro que el mayor reto será combinar sub-conjuntos de aquellos en forma virtuosa, atendiendo a las especificidades territoriales de cada caso. En primer lugar, se deben explorar modalidades de regulación del uso del suelo y esquemas impositivos que efectivamente contribuyan a la accesibilidad de la tierra para la construcción de viviendas económicamente accesibles por parte de las poblaciones de menores ingresos. En paralelo, una opción a examinar es aumentar los impuestos sobre las viviendas deshabitadas y los terrenos baldíos, con el fin de promover su uso orientado a la resolución de déficits cuantitativos (Goytia, Jorrat y Sanguinetti, 2014). En segundo lugar, es fundamental avanzar con los programas de mejoramiento urbano de los asentamientos informales desde un enfoque holístico en tres aspectos: asegurando el sostenimiento de los vínculos de referencia de las personas que habitan los espacios a

<sup>8</sup> Más información [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/37960-subsidio-para-comprar-una-vivienda-de-hasta-950-uf-llamado-individual-ds-n-49>.

<sup>9</sup> Más información sobre el Programa 100.000 Viviendas Gratis [en línea] <https://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/todo-lo-que-debes-saber-sobre-proyecto-de-vivienda-gratis>.

<sup>10</sup> Véase [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/interior/infraestructura-urbana/promeba>.

<sup>11</sup> Más información sobre este instrumento [en línea] <http://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/z>.

<sup>12</sup> Estas son de naturaleza distrital, siguiendo el marco de ordenamiento urbano nacional. Más información para la regulación del suelo urbano con fines de priorización de vivienda de interés social [en línea] <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43081>.

mejorar; mediante estrategias amplias que no sean específicas para determinados territorios o asentamientos, sin que ello signifique desconocer criterios de priorización en función de los riesgos habitacionales de cada lugar en particular; y a través del mejoramiento de las condiciones materiales endógenas que se combine con el mejoramiento de los entornos en los que se ubican las propiedades, con énfasis en la comunicación, el transporte y la facilitación de las oportunidades laborales y económicas que ofrece la ciudad. Finalmente, para el mejoramiento cualitativo de las viviendas, es preciso seguir una estrategia bimodal paralela. Esto significa, por una parte, atender las emergencias, que se han incrementado a partir de la irrupción de la pandemia del COVID-19, mediante estrategias innovadoras que provean de soluciones rápidas para el acceso a servicios (tales como subsidios de datos móviles o centros de WIFI, tendidos eléctricos de emergencia y camiones cisterna, entre otros) (Filgueira y otros, 2020). Por otra parte, se requiere una planificación urbana de mediano y largo plazo que contenga metas de inversión y cobertura concretas en términos de accesibilidad adecuada a los servicios sociales.

### Ejemplos de políticas de acceso a la vivienda

#### Plan Nacional de Electrificación Social (Honduras)

Descripción	Dimensión institucional
El Fondo Social de Desarrollo Eléctrico (FOSODE) se creó en Honduras como componente de la Ley Marco del Subsector Eléctrico de 1994. En 2002 se formuló el Plan Nacional de Electrificación Social (PLANES), con el objetivo de avanzar en la provisión de electricidad a las comunidades rurales. El Plan se diseñó con metas de corto plazo (período 2003-2005) y metas de largo plazo (período 2003-2012). Contempla tanto la extensión de la red central de transmisión como la provisión de generadores independientes para promover el uso de energía renovable en comunidades muy aisladas o de población reducida.	La dimensión institucional a destacar es la organizacional en combinación con la técnico-operativa. En primer lugar, se destaca la integración del Plan en una Estrategia de Reducción de la Pobreza que facilita la coordinación entre sectores y la articulación de diagnósticos y recursos compartidos. En segundo lugar, resultó útil contar con las capacidades técnico-operativas necesarias para realizar diagnósticos preliminares de comunidades rurales que permitieran una decisión más eficiente en términos de elegir el tendido eléctrico o la provisión de generadores independientes.

Fuente: Bonomo, Brain y Simioni (2015) y "Programa Nacional de Electrificación Rural y Social". Disponible [en línea] <http://www.enee.hn/index.php/electrificacion-nacional/121-electrificacion-rural>.

#### El caso de MetroVivienda (Colombia)

Descripción	Dimensión institucional
La entidad MetroVivienda surgió en 1999 con el objetivo de facilitar el acceso a la tierra formal y las viviendas asequibles para la población con mayor grado de vulnerabilidad. La estrategia consistió en la creación de un banco de tierras que la alcaldía de Bogotá adquirió a través de la expropiación, la compra o la alianza con el sector privado vinculado con la explotación de suelo. Luego de un proceso de urbanización, las tierras se revenden a promotores privados, bajo la condición del establecimiento de una cuota orientada a la construcción de vivienda de interés social asequible. El financiamiento inicial del proyecto surgió de la venta del 51% de las acciones de la compañía local de electricidad.	La dimensión institucional a destacar es la jurídico-normativa. El surgimiento de MetroVivienda fue posible gracias a la modificación del marco normativo respecto de las responsabilidades locales en la gestión del suelo, acaecido como consecuencia de la sanción de la Ley Nacional N° 388/1997. Esto ilustra la forma en la que el entramado normativo puede funcionar como un catalizador de oportunidades de innovación en políticas públicas vinculadas con la superación de la pobreza, pero sólo en la medida en que el articulado legal se traduzca en una oferta programática específica.

Fuente: "Metrovivienda". Disponible [en línea] <http://www.metrovivienda.gov.co/httpdocs/index.php>.

### d) Cuidado

El cuidado es una función social que involucra tanto a personas destinatarias como proveedoras, y crecientemente se lo entiende como un derecho en América Latina y el Caribe: el derecho a cuidar, a ser cuidado y a autocuidarse (CEPAL, 2021).

Existe un vínculo directo entre la incidencia de la pobreza y la organización social del cuidado, entendida como la manera en que se organizan las funciones conducentes a la reproducción de las personas en una sociedad, y qué responsabilidades tienen las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias en su provisión y distribución (Pautassi, 2007; Rodríguez, 2015). En América Latina y el Caribe, el cuidado está en gran medida familiarizado y feminizado. Esto impacta sobre la autonomía económica y decisional de las mujeres, relegándolas a un segundo plano en relación con sus pares varones (Batthyány, 2015). El principal obstáculo para la inserción laboral de las mujeres es la sobrecarga de demanda de cuidados que recae sobre

ellas, dado que le dedican el triple de tiempo a estas tareas en comparación con los varones (CEPAL, 2021). De esta forma, la organización social del cuidado reproduce las desigualdades a las que están expuestas las familias, y las mujeres dentro de ellas, que cuidan. A la vez, la irrupción de la pandemia del COVID-19 potenció la demanda de cuidados que enfrentan las familias de la región, demanda que fue absorbida en buena medida por las mujeres de los núcleos familiares, lo que podría implicar enormes retrocesos respecto de la autonomía económica lograda por ellas en los últimos años (CEPAL-ONU Mujeres, 2020).

Se pueden distinguir a las políticas de cuidado en tres grandes tipos de intervenciones: las transferencias de ingreso para el cuidado, las licencias familiares y los servicios de cuidado (Filgueira y Rossel, 2017).

La mayoría de los países de la región cuentan con esquemas de transferencias de ingresos a familias con niños, niñas y adolescentes. Estas asumen la forma de transferencias contributivas para las y los trabajadores formales, y de esquemas no contributivos y condicionales para quienes se insertan con mayor precariedad en el mercado de trabajo. La cobertura y la suficiencia de los montos varía de país en país. En todos los casos, no obstante, la transferencia no está diseñada como un mecanismo para la contratación de servicios de cuidado, sino como una forma de facilitar el acceso a insumos para cuidar, como vestimenta y alimentos. La irrupción del COVID-19 generó que algunos Estados avanzaran en el reforzamiento de la cobertura o los montos de la transferencia<sup>13</sup>.

La segunda herramienta de política vinculada con el cuidado son las licencias familiares, que típicamente asumen la forma de una licencia por maternidad, una por paternidad y, en algunos casos excepcionales, una proporción de días a ser distribuida entre los progenitores según sus propias preferencias (Filgueira y Rossel, 2017). Estas han demostrado tener impactos positivos, tanto en indicadores de desarrollo infantil como en el bienestar de las mujeres y en su posterior revinculación con el mercado de trabajo (CAF, 2016). No obstante, este tipo de política pública sufre de una importante restricción normativa en términos de su cobertura, dado que solamente están orientadas a las personas insertas en el mercado laboral formal (Batthyány, 2014). Los regímenes de licencia por nacimiento de hijo varían de país en país en función de la duración del período que comprenden, su impronta maternalista (la proporción de días otorgados a las mujeres en relación con la proporción de días otorgados a los varones) (Blofield y Martínez Franzoni, 2014), y el porcentaje de salario que recomponen durante el tiempo que duran (entre 50% y 100%). Existen algunos casos interesantes para indagar. Chile, por ejemplo, tiene una licencia de maternidad post-nacimiento que permite que las madres decidan acerca de usar hasta 18 semanas de licencia total y luego trabajar de forma parcial hasta que el recién nacido/a cumpla 30 semanas. Chile también ofrece la posibilidad de que las madres transfieran hasta tres meses de licencia a los padres, a partir de que el niño cumpla 7 semanas de vida. Sin embargo, apenas el 0,16% de las licencias se utilizaron de esta forma (Filgueira y Rossel, 2017).

Finalmente, una tercera política pública utilizada en la región son los servicios. Estas políticas pueden asumir la forma de servicios que se proporcionan en el hogar (como el financiamiento de asistentes en el domicilio), o espacios institucionales o comunitarios para el cuidado de la población con dependencia (niñas y niños, personas mayores y personas con discapacidades que reduzcan su autonomía). Los servicios de este tipo son muy diversos, con gran preponderancia del sector privado en el caso de que haya provisión. En cuanto a las políticas públicas, en general predominan adjudicaciones de horas de cuidado por parte de profesionales certificados por un organismo público, típicamente las áreas de trabajo, salud o desarrollo social. Por otro lado, también existen centros de día y centros de larga estadía, cuya gestión suele estar a cargo de gobiernos locales, departamentales o provinciales. Algunas regulaciones vinculadas con el mercado de trabajo instan a las empresas del sector privado a proveer de salas cuna (o de transferencias de ingreso para su contratación) en caso de superar determinado umbral de las y los empleados en sus nóminas<sup>14</sup>. Sin embargo, las familias siguen siendo la principal esfera de provisión de cuidado para estos grupos de población, y se constata que la mayoría de los países carecen de instrumentos diseñados para evaluar el grado de dependencia de los receptores de cuidado.

<sup>13</sup> A modo de ejemplo, vale mencionar el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), implementado por el gobierno argentino. Más información [en línea] <https://www.anses.gob.ar/informacion/ingreso-familiar-de-emergencia>.

<sup>14</sup> Ejemplos de esta práctica son el caso de la Argentina y Chile, con regulaciones que establecen un número mínimo de trabajadoras a partir del que las empresas deben proveer servicios de guardería. Se puede consultar el caso de la Argentina [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>; y el caso de Chile [en línea] <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-article-59956.html>.

En cuanto a la población infantil que va desde los 0 a los 5 años de vida, para este grupo están presentes los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC), que son un conjunto muy heterogéneo de servicios en cuanto al tipo de prestación que realizan, los objetivos para los que fueron creados, sus modalidades de gestión y la órbita gubernamental de la que dependen. En líneas generales, pueden distinguirse entre jardines maternos y de nivel inicial (que dependen de organismos educativos competentes), centros de desarrollo infantil (que suelen estar bajo la égida de las áreas de desarrollo social), y una desconocida cantidad de espacios privados no incorporados a la enseñanza oficial, cuya regulación es muy variada, cuando no inexistente.

En cuanto a la oferta CEC, los países de la región hicieron enormes avances en la cobertura de la población entre 0 y 5 años en décadas recientes, aunque con grandes variaciones en función de la edad, del nivel de ingresos y de la zona de residencia de las familias, entre otras dimensiones. En promedio, la tasa de escolarización del nivel inicial ronda el 65%, aunque con diferencias entre los países (Concha-Díaz, Bavioka y Jornet Meliá, 2019). En la mayoría de los países, la escolarización está liderada por la participación en espacios públicos, con excepción de casos como Chile y la República Dominicana. El desafío de cobertura más importante es el de los niños y niñas de 0 a 3 años, dado que en general la obligatoriedad de las salas para niños y niñas de 4 y 5 años ha empujado tanto la demanda como la inversión pública en estos espacios.

Un ejemplo de esta política es el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, que se implementó en México. Estos espacios estaban dirigidos a familias vulnerables que tuvieran a cargo al menos un niño menor de 4 años de edad (o de 6 en caso de discapacidad) y que los adultos a cargo no dispusieran de espacios de cuidado para poder insertarse en el mercado de trabajo. El financiamiento, federal, provenía de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)<sup>15</sup>. Otro ejemplo son los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV), que representan la principal modalidad proveedora de servicios públicos de cuidado infantil en el Ecuador. Se trata de espacios que ofrecen cuidado y alimentación a niños y niñas de familias vulnerables hasta 6 años de edad, tanto en zonas rurales como urbanas. Generalmente, funcionan en modalidades de cogestión con organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y gobiernos locales<sup>16</sup>.

### Propuestas de mejora e integración de sistemas de cuidado

Invertir en sistemas de cuidado tiene aparejados varios beneficios vinculados con la superación de la pobreza. Sistemas integrales de cuidado pueden facilitar la inserción laboral de las mujeres, generar puestos de trabajo para personas de baja calificación en el mercado formal, dinamizar la economía a través del aumento de las remuneraciones salariales, reducir la desigualdad y favorecer la reactivación económica post-crisis COVID-19 (CEPAL, 2021).

Una estrategia integral de cuidados requiere seguir el marco de las “5 R” (OIT, 2019). Estas son reconocer, reducir, redistribuir, recompensar y representar. A continuación, se presentan recomendaciones de política orientadas a la satisfacción de estos componentes.

**Reconocer, reducir y redistribuir** el trabajo de cuidados no remunerado: Avanzar en estas líneas requiere, en primer lugar, contar con una base de información sólida y actualizada respecto de las formas de trabajo de cuidados remuneradas y no remuneradas. Por lo tanto, es necesario que los Estados avancen en la realización de encuestas de uso del tiempo de calidad y las actualicen periódicamente. Un ejemplo de una medida tendiente a esto es incluir en la contabilidad de cuentas nacionales la proporción que aporta el cuidado al PIB de los países. Países como México<sup>17</sup> y la Argentina<sup>18</sup> han avanzado en esta dirección, reconociendo que el cuidado aporta un equivalente a entre el 16% y el 23% del PIB (CEPAL, 2021).

<sup>15</sup> Más información sobre este programa [en línea] <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>.

<sup>16</sup> Se puede encontrar más información sobre los centros, y una evaluación rigurosa sobre su calidad [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-calidad-de-los-Centros-Infantiles-del-Buen-Vivir-en-Ecuador.pdf>.

<sup>17</sup> Para más información sobre la metodología y los resultados del caso mexicano, se puede consultar [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/>.

<sup>18</sup> Para más información sobre la metodología y los resultados del caso argentino, se puede consultar [en línea] [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los\\_cuidados\\_-\\_un\\_sector\\_economico\\_estrategico.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico.pdf).

En segundo lugar, es preciso ampliar la cobertura de servicios de cuidado con foco en los espacios CEC y en los servicios dirigidos a personas con discapacidades y adultos mayores. Esta cobertura debe estar acompañada por una inversión similar en capacitación y certificación de competencias de trabajadores del cuidado, a fin de garantizar la equidad y potenciar el rol de los servicios como instituciones de aprendizaje y desarrollo de capacidades humanas, que a su vez impacta sobre la reducción de la pobreza. Esto tiene el beneficio aparejado de generar estrategias de formalización del trabajo de cuidados, lo que a su vez impacta sobre los ingresos y la protección social de mujeres trabajadoras que frecuentemente se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad social y laboral (ONU Mujeres y CEPAL, 2020). Chile, por ejemplo, planificó la ampliación de la cobertura de espacios CEC para la primera infancia, determinando metas específicas para el período 2014-2018, como también un esquema de priorización en función de la vulnerabilidad socioeconómica y el enfoque de géneros<sup>19</sup>.

En tercer lugar, la realización de campañas comunicacionales y la implementación de políticas de educación sexual integral pueden contribuir a la erradicación de prejuicios de género que reproducen la lógica dual de mujer cuidadora/varón trabajador, a fin de que en los hogares se empiecen a distribuir las tareas de cuidado no remunerado de forma más equitativa. Las políticas públicas tienen también allí un rol a través de un diseño que no replique roles sexistas. En ese sentido, la ampliación gradual de las licencias por paternidad para reducir la impronta maternalista de las políticas de tiempo, por un lado, y un mayor protagonismo del Estado en la gestión de políticas de transferencias de ingreso con corresponsabilidad, por el otro, pueden reducir la carga horaria que las mujeres dedican al cuidado dentro de sus familias. En el Uruguay, por ejemplo, se lanzó una campaña comunicacional en 2019 denominada “Cuidadora no se nace, se hace”, con el objetivo de generar debate en la sociedad respecto de los roles de género asignados culturalmente e iniciar un proceso de deconstrucción de estos, con la intención de potenciar la participación de los varones en las tareas de trabajo no remunerado<sup>20</sup>.

**Recompensar el trabajo de cuidado y dotarlo de condiciones decentes.** La principal estrategia en este sentido es la regulación de marcos normativos propicios para la formalización del trabajo de cuidado remunerado que, muy frecuentemente, se da en situaciones de informalidad laboral, sin protección social y con riesgos asociados a la violencia y el acoso. Es preciso que las leyes tengan asociada una estrategia de implementación que combine la fiscalización, los incentivos y las penas por el incumplimiento de elementos que hagan a un entorno de trabajo seguro, atractivo y estimulante, para los trabajadores y las trabajadoras del cuidado. En esta línea, recientes innovaciones normativas han reparado, aunque parcialmente, la invisibilización que tiende a perjudicar las condiciones laborales de las trabajadoras de casas particulares. En el Ecuador, por ejemplo, se incluyó a esta categoría dentro de la regulación de los contratos de trabajo y protección laboral mediante la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales (2012)<sup>21</sup>. Chile, por su parte, estableció regulaciones vinculadas con la protección de las trabajadoras domésticas a través de la Ley N° 21.269/2020, y creó una guía de uso fácil para permitir la comprensión del articulado por parte de las trabajadoras y sus empleadores. De esta forma, equiparó los derechos laborales de este sector con la protección de la que ya gozaban trabajadores de otras ramas<sup>22</sup>.

**Representación** a través del diálogo social y negociación colectiva. Para garantizar la integralidad, es fundamental asegurar la participación plena y efectiva de los actores relevantes, fundamentalmente las familias y dentro de ellas, las mujeres. Algo igualmente importante es potenciar y reconocer el rol de los sindicatos de representación de los y las trabajadoras del cuidado, como paso previo y esencial para promover el diálogo social y fortalecer el derecho de negociación colectiva en los sectores de cuidado. Esto puede servir para mejorar las remuneraciones y el estatus de los y las trabajadoras del cuidado, muchas de las cuales provienen de hogares en situación de pobreza o alta vulnerabilidad. Además, sirve como incentivo para que reclamen su formalización laboral para acceder a los beneficios vinculados con la representación sindical y la negociación agregada de condiciones laborales y salarios.

<sup>19</sup> Se puede obtener más información sobre esta experiencia a través de este documento disponible [en línea] <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2018/02/Cobertura-EP.pdf>.

<sup>20</sup> Se puede obtener más información sobre esta campaña y acceder a las piezas comunicacionales [en línea] <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/campanas/compartir-cuidados-nos-acerca-igualdad>.

<sup>21</sup> Se puede acceder a la ley [en línea] [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012\\_modifleyorg.d.derechoslab\\_ecu.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_modifleyorg.d.derechoslab_ecu.pdf).

<sup>22</sup> Se puede acceder a la ley y a la guía fácil [en línea] <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/trabajadoras-y-trabajadores-de-casa-particular-nueva-ley>.

## Ejemplos de sistemas integrales de políticas de cuidado

### La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Costa Rica)

Descripción	Dimensión institucional
<p>La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Costa Rica) fue creada en 2014 a través de la Ley N° 9.220/2014. Se compone de una serie de servicios orientados, originalmente, a la primera infancia proveniente de familias en situación de vulnerabilidad social. Estos servicios incluyen atención intramuro a través de espacios de cuidado y prestaciones alimentarias y de desarrollo integral mediante la participación en los Centros de Educación y Nutrición y los Centros de Atención Integral. La cobertura es de aproximadamente 190.000 niñas y niños, lo que significa casi el 60% de la población elegible.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar es la jurídico-normativa y la de financiamiento. En marzo de 2021, se sancionó la Ley N° 9.941 que amplió la población elegible de la Red, con el fin de incorporar 20.000 nuevas vacantes a adolescentes que presenten alguna discapacidad. Esta norma tiene consecuencias organizacionales en la medida en que refuerza la necesidad de entender las demandas de cuidado desde una perspectiva sistémica, evitando la segmentación organizacional en función de la población dependiente objetivo (niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad). Además, la normativa también dispone que la Red recibirá el 20% del presupuesto del Patronato Nacional de la Infancia, que a su vez recibe el 5% de la recaudación fiscal del año previo.</p>

Fuente: "Red Cuido". Disponible [en línea] <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.

### Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Uruguay)

Descripción	Dimensión institucional
<p>En 2015, la Ley N° 19.353 creó en el Uruguay el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Este se organizó en un esquema de prestaciones integrado orientado a las personas mayores con dependencia, a las personas con discapacidad y a los niños y niñas. La estrategia supuso un cambio de paradigma en tanto reconoció al cuidado como un derecho cuyo ejercicio está altamente condicionado por la desigualdad de género, el rol del Estado en su provisión y la necesidad de reducir la fragmentación de la oferta programática para lograr un abordaje integral centrado en las personas y en las comunidades. Las prestaciones incluyen espacios CEC para niñas y niños, como los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) y las Casas Comunitarias de Cuidado; licencias familiares para trabajadores con hijos e hijas; servicios de día para personas mayores y servicios de atención personal para personas con dependencia severa. Además, el SNIC pone énfasis en los derechos laborales de las y los trabajadores del cuidado, a través de la regulación de las condiciones en las que realizan su trabajo y la generación de oferta de formación y capacitación.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar es la jurídico-normativa y la organizacional. La sanción de la ley, que estuvo acompañada de un proceso participativo de consulta a la ciudadanía, supuso blindar la política ante los vaivenes de las diferentes gestiones, y fortaleció los mecanismos de ordenamiento organizacional con el fin de garantizar la integralidad de los abordajes. Esto supuso una remodelación de la lógica de atención a través de la definición de instancias colegiadas en las que estuvieran representados los organismos públicos competentes, tanto en cuanto a su experiencia sectorial como en términos de la necesidad de prestar apoyo institucional, presupuestario y técnico-operativo en forma de servicios de información. Esto permitió hacer operativa la lógica sistémica que se encuentra en el espíritu de la ley, a través de la creación de canales de comunicación y trabajo conjunto entre distintas áreas con el foco puesto en la población destinataria de los cuidados.</p>

Fuente: "Sistema Nacional integrado de Cuidados". Disponible [en línea] <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/>.

## 3. Tercer pilar: políticas de inclusión sociolaboral

El tercer pilar aborda una de las articulaciones más necesarias para una apropiada estrategia de superación de la pobreza: la de las políticas sociales con el mercado laboral. En América Latina y el Caribe existe un prejuicio generalizado que señala que las personas en situación de pobreza no obtienen ingresos suficientes como consecuencia de su poca predisposición a trabajar. Sin embargo, basado en datos de encuestas de hogares se observa que la enorme mayoría de la población activa en situación de pobreza está económicamente activa; es decir, trabaja o busca un trabajo de manera activa (Abramo, 2015; Abramo, Cecchini y Morales, 2019). No obstante, son las condiciones en las que lo hacen lo que explica que las horas dedicadas al mercado de trabajo no sean suficientes como para obtener un ingreso que les permita superar el umbral de pobreza monetaria. En general, se desempeñan en puestos de trabajo informales, precarios, sin acceso a la protección social, con bajas remuneraciones y otros déficits de empleo decente (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Este apartado aborda de forma diferenciada tres tipos de políticas que pueden considerarse orientadas a la inclusión laboral y productiva. Para que estos esfuerzos sean exitosos, deben enmarcarse en el concepto de trabajo decente y complementarse con el fortalecimiento de los sistemas de cuidado.

## a) Programas de apoyo a la oferta de trabajo

Una de las formas más recurrentes que asumen los programas de apoyo a la oferta de trabajo en la región es la **capacitación técnica y profesional**. El objetivo de este tipo de intervenciones es desarrollar habilidades generales o específicas de las personas destinatarias, a fin de que aumente su empleabilidad en función de lo que demandan los puestos de trabajo. Frecuentemente, los planes de estudio apuntan al desarrollo de competencias requeridas por sectores específicos que demanden mano de obra, y pueden combinarse con instancias de articulación con empresas vinculadas con dichos sectores. Los programas pueden tener un perfil más tradicional, orientado al aprendizaje de un oficio, o uno más vinculado con el desarrollo de habilidades aplicables a circunstancias concretas y adaptables al cambio, como la toma de decisiones, el trabajo en equipo o la planificación (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). La modalidad de gestión puede variar entre absolutamente pública –esto es, es el propio Estado el que gestiona la oferta de formación, a través de áreas específicas en las carteras laborales o con participación de otros ministerios, típicamente los de Educación y Desarrollo Social- o en articulación con el sector privado, los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Entre los programas relevados en América Latina y el Caribe por Abramo, Cecchini y Morales (2019), la duración de los cursos de capacitación varía entre 40 y 360 horas.

Este tipo de programas suele tener asociados ciertos componentes que buscan maximizar sus impactos. Uno de ellos es proponer una instancia de pasantía laboral, generalmente durante la última sección del curso, que permite que los titulares experimenten un acercamiento concreto al mundo del trabajo. Otro componente frecuente es una transferencia de ingreso mientras dure el programa, con el fin de incentivar la participación de los beneficiarios y reducir el costo de oportunidad de la inscripción y la cursada.

En términos de población objetivo, la mayoría de los programas de este tipo en América Latina y el Caribe (62%) se orientan a la población mayor a 15 años, mientras que el resto (38%) apunta específicamente a los jóvenes (población entre 16 y 29 años). Algunos programas tienen componentes específicos para poblaciones que enfrentan otro tipo de obstáculos para su inserción laboral, como las personas con discapacidad, personas pertenecientes a pueblos originarios y personas privadas de su libertad (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

La segunda forma más frecuente que asumen los programas de apoyo a la oferta laboral, además de la formación de competencias, es la de **nivelación de estudios y retención escolar**. La evidencia lo corrobora, en tanto el nivel educativo y el desarrollo de competencias para el trabajo son factores clave para la inserción de calidad en el mercado de trabajo. Incrementar los años de escolaridad efectiva no sólo es un predictor de una mayor probabilidad de obtener un trabajo remunerado, sino también de que las condiciones en las que este se desarrolle sean también mejores. A la vez, hay una correlación robusta entre años de formación y remuneración percibida (Rossel y Filgueira, 2015).

Del análisis de Abramo, Cecchini y Morales (2019), se desprende que el 22% de los programas relevados ofrece componentes específicos para que adolescentes y adultos permanezcan en el sistema educativo o se revinculen para completar, al menos, los niveles obligatorios. Esta forma de intervención cobra importancia a la luz de los datos vinculados con años de escolaridad de la población en situación de pobreza, y entre los que se destaca que apenas el 7% de las personas en pobreza extrema tiene 13 o más años de educación (CEPAL, 2016).

En general, los programas ofrecen incentivos económicos, sean sumas fijas mensuales, y/o sumas variables por pasar de nivel o completar un tramo. En algunas oportunidades, las transferencias se otorgan en la modalidad de becas o subsidios al transporte. En algunos casos, se hacen esfuerzos específicos para abordar poblaciones particularmente vulnerables: personas LGBT, afrodescendientes o pertenecientes a pueblos indígenas.

En cuanto a la población objetivo, el foco está típicamente puesto en adolescentes, jóvenes y adultos en edad activa, adquiriendo formatos diferenciales con relación a la participación laboral de uno y otro grupo. En algunos casos, al componente de la transferencia monetaria y al de rediseño del formato escolar se suma un acompañamiento o tutoría que facilita la remoción de obstáculos a su continuidad educativa (tales como la gestión de documentos de identidad).

La duración de las intervenciones juega un rol sustantivo en los impactos que puedan tener estas políticas. Talleres puntuales o acotados en el tiempo no parecen mostrar una incorporación de contenidos y habilidades necesarias para la inserción en puestos de trabajo, menos aún en situación de formalidad. También resulta importante que las propuestas pedagógicas estén orientadas a las demandas de los sectores demandantes



en clave local y territorial, a partir de un análisis del entramado productivo circundante del que se deriven los currículos y las propuestas de entrenamiento. La participación de los sindicatos y del sector privado en el diseño curricular es una buena estrategia para lograr esto, como también lo es la revisión periódica general y específica de los contenidos. Un ejemplo interesante es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile (SENCE). Esta plataforma está encargada de nivelar los estudios y fortalecer las competencias de los trabajadores, sobre todo aquellos en situación de vulnerabilidad y con problemas de empleo. Con el fin de potenciar la pertinencia de los talleres y cursos ofrecidos, el SENCE está habilitado a realizar licitaciones para la compra de programas diseñados específicamente por las empresas para sus trabajadores, con algún grado de adaptación para la población más vulnerable. De esta forma, la oferta curricular se adapta a los requerimientos del sector privado y los beneficiarios pueden acceder a contenidos altamente vinculados con los requeridos en el mercado laboral<sup>23</sup>.

## b) Programas de apoyo a la demanda de trabajo

Estos buscan operar sobre el mercado de trabajo para facilitar la inserción de personas en situación de vulnerabilidad o con problemas de empleo. Siguiendo a Abramo, Cecchini y Morales (2019), se pueden encontrar tres modalidades de este tipo de intervenciones.

En primer lugar, están los programas de **apoyo al trabajo independiente**. Esta modalidad surgió ante la constatación de los déficits estructurales de los mercados de trabajo de la región para ofrecer empleos a la totalidad de la población activa, particularmente aquella en situación de vulnerabilidad o pobreza y con menor capital educativo. Su objetivo es el de incrementar los activos de la población destinataria, sea a través del apoyo financiero o de esquemas de microcréditos; en algunos casos, se transfieren activos productivos<sup>24</sup>.

Uno de los principales desafíos que enfrentan las personas en situación de pobreza al iniciar un emprendimiento, sea por vocación o necesidad, es el financiamiento. Por ello, los programas suelen ofrecer capital semilla o microcréditos, que puede combinarse con requisitos de acceso que buscan fortalecer los emprendimientos. Entre los más usuales están la asociación cooperativa, participar en capacitaciones vinculadas con el emprendimiento y la presentación de una idea de negocio. Entre los programas de esta naturaleza que se relevaron, se encontró que el 79% incluye acciones de capacitación en temas de ahorro, finanzas, microemprendimiento, planificación económica y liderazgo (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). A la vez, algunos países avanzaron en incluir intervenciones vinculadas con la participación de las unidades productivas beneficiadas en cadenas de valor mayores, tanto en el sector privado como en calidad de proveedores del Estado. Estas incluyen reuniones de negocio, acuerdos interministeriales, ferias de exposición y generación de marcas propias certificadas por el órgano estatal competente.

En cuanto a la población objetivo, la mayoría de los programas se orientan a la población en edad de trabajar, pero con prioridad de aquellas personas que estén en situación de pobreza o vulneración laboral. Se constata la priorización de grupos vulnerables: poblaciones rurales, poblaciones indígenas o mujeres en situación de violencia de género. La evidencia señala que la línea de base previa de los potenciales titulares es un factor muy importante a considerar. La implementación de este tipo de políticas con población que no tiene interés o motivación en generar un emprendimiento no parece tener resultados orientados a la supervivencia de esos emprendimientos o a la mejora de indicadores laborales. En el caso de las personas que sí evidencien una aspiración emprendedora o cuentapropista, es fundamental que a la transferencia monetaria o de capital productivo se sumen componentes de entrenamiento en áreas vinculadas con la gestión de negocios, como también la facilitación de la incorporación de estos emprendimientos a cadenas de valor más amplias. Un ejemplo de esto último es el programa *Start Up Perú*, llevado adelante por el Programa Nacional para la Innovación y la Competitividad del Ministerio de la Producción del Perú. Este programa se dirige a emprendedores por vocación a través de un concurso de ideas, cuyos ganadores reciben un primer capital semilla para emprendimientos que, luego de la salida al mercado y actividades de tracción apoyadas por el mismo programa, recibe un segundo apoyo económico con el fin de potenciar su escalabilidad y su inserción en cadenas de valor más amplias<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Para acceder a más información sobre el SENCE, sus cursos y su modalidad de funcionamiento, véase [en línea] <https://www2.sence.gob.cl/>.

<sup>24</sup> Se ha señalado que estos programas entran en tensión con la promoción del empleo decente, en la medida en que incluso cuando logran su objetivo (el de facilitar la puesta en marcha de un emprendimiento que permita la generación de ingresos a través del mercado), no siempre garantizan el acceso a la protección social y a la cobertura de salud.

<sup>25</sup> Más información de Start Up Perú [en línea] <https://www.start-up.pe/>.

Además de los programas de apoyo al trabajo independiente, otra forma que asumen los programas que operan sobre la demanda del mercado de trabajo es la de **generación directa de empleo**. Estos abordan los déficits de puestos de trabajo a través de la creación de planes de empleo público a nivel nacional, estadual, departamental o municipal. En general, los puestos de trabajo creados son de emergencia y están vinculados con tareas de infraestructura o servicios sociales que requieren mano de obra no calificada. Se busca morigerar los efectos de determinadas crisis económicas sobre los ingresos de los hogares más vulnerables; implementar obras de infraestructura o servicios sociales; y reducir los efectos nocivos que puede tener el apartamiento sostenido del mercado laboral sobre las personas en cuanto al desaliento en la búsqueda laboral y la pérdida de capital humano acumulado (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Frecuentemente, se combinan con ofertas de formación para el trabajo y nivelación de estudios. A la vez, se ofrece un salario (típicamente, igual o apenas superior al salario mínimo definido), lo que conduce a la autoselección de los participantes (Keifman y Maurizio, 2012). El principal desafío de estos programas se vincula con la permanencia de los resultados una vez concluido el programa. Una estrategia que puede resultar es complementar estos programas con horas de formación específicamente destinadas al desarrollo de competencias para el trabajo, mediante una propuesta pedagógica propedéutica y certificada. Esto puede servir para que, luego de concluido el empleo, los titulares puedan demostrar en futuras instancias de búsqueda laboral que tienen una experiencia laboral y formativa. En segundo lugar, continuar el acompañamiento personalizado de los titulares que esté orientado a desarrollar sus habilidades para la búsqueda de trabajo en sectores afines a la experiencia concluida.

Finalmente, la tercera forma que asumen las políticas de apoyo a la demanda es la de **programas de generación indirecta de empleo**. Estos son subsidios económicos públicos que se otorgan a las empresas privadas para que sumen a sus dotaciones a personas pertenecientes a poblaciones definidas como vulnerables (típicamente, jóvenes, personas con discapacidad o adultos mayores de 45 años). Estos subsidios, que suelen ser temporales y requieren que no haya una reducción complementaria de la planta de trabajadores previa, incentivan la contratación al disminuir los costos en los que incurre la empresa (Keifman y Maurizio, 2012). La lógica detrás de estos incentivos es que las transferencias a las empresas pueden compensar los déficits de productividad de los trabajadores vulnerables contratados, a la vez que facilitan el acceso al trabajo a personas con problemas de empleo; un argumento adicional es que, a través de la acumulación de experiencia profesional que experimenten los trabajadores durante, al menos, el período que dure el programa, se incrementa la productividad agregada e individual, y se potencian las probabilidades de contratación en futuras búsquedas laborales (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Existe una serie de innovaciones que pueden llevar a que estas experiencias sean conducentes a una incorporación más permanente en el mercado de trabajo, sea dentro de la empresa inicial o en otra. En primer lugar, hay que generar los mecanismos necesarios para evitar el efecto de sustitución de la mano de obra. Esto puede lograrse a través de la prohibición de participar a empresas que no se comprometan a no disminuir los planteles de trabajadores antes o durante la participación en el programa. A la vez, se pueden generar instancias de acompañamiento al trabajador incorporado para guiarlo en los desafíos que vaya identificando, y también entrevistas con los empleadores para diagnosticar las áreas de competencia que es necesario que el trabajador desarrolle en miras a recibir una oferta laboral por fuera del programa. Un ejemplo novedoso, a partir de la crisis generada por el COVID-19, es el Subsidio al Empleo que empezó a implementar Chile en 2020. Este es un subsidio para la recontractación de trabajadores cesanteados a causa de la contracción económica durante la pandemia, y también ofrece una línea para nuevas contrataciones. El programa establece algunas condiciones para evitar el reemplazo de trabajadores por parte de las empresas (como, por ejemplo, la revisión de la nómina anterior de empleados), a la vez que prioriza tanto a las empresas vulnerables como a las poblaciones con mayores problemas de empleo. El subsidio consiste en el financiamiento de hasta el 50% del sueldo bruto del nuevo trabajador, con un tope, durante un máximo de 6 meses<sup>26</sup>.

### c) Servicios de intermediación laboral

El tercer tipo de políticas públicas de inclusión laboral y productiva en los países de la región son los servicios de intermediación laboral. Su objetivo fundamental es eliminar las barreras de información entre los oferentes y los demandantes de trabajo, a través del encuentro entre quienes buscan trabajo y las empresas

<sup>26</sup> Más información sobre la Línea Regresa y la Línea Contrata de este programa de generación indirecta de empleo [en línea] <https://www.subsidioempleo.cl/empresas/index.html>.

privadas. Para ello, los servicios administran bases de datos donde se consignan, por un lado, los perfiles técnicos y profesionales de quienes acuden a la red y, por el otro, los puestos de trabajo vacantes y las competencias que las empresas requieren cubrir.

Entre las 72 políticas de inclusión laboral y productiva relevadas por Abramo, Cecchini y Morales (2019), los servicios de intermediación eran componentes de 21 de ellas (29% del total). Los programas suelen organizarse en oficinas o agencias de empleo públicas que, en primer lugar, reciben la información pertinente de la población que se dirige a ellas. A través de entrevistas pautadas, se busca definir el perfil técnico profesional en función de la trayectoria de vida de la persona y de su participación en instancias de formación. También se la asesora en cuestiones laborales básicas, como el diseño de un *curriculum vitae*, el desarrollo de habilidades para la comunicación en entrevistas y la búsqueda en bolsas de empleo y ferias laborales. A la vez, la entrevista permite categorizar a la persona en función de si pertenece a un grupo prioritario. Por otro lado, las oficinas o agencias de empleo también reciben las búsquedas laborales que realizan las empresas u organismos públicos y cruzan la información de las competencias requeridas con la base de usuarios a fin de aproximar pares. Por último, recomiendan a la persona usuaria que aplique al puesto de trabajo y, en algunos casos, hacen un seguimiento posterior tanto en caso de que sea efectivamente seleccionada como en caso de que no la evidencia indica que son las que menos efectos tienen (aunque también son las que resultan más económicas en relación con otras iniciativas).

Para fortalecer el rol y los impactos de los servicios de intermediación laboral, es necesario invertir más en las condiciones materiales en las que realizan sus labores, así como en la capacitación y remuneración de los agentes que llevan adelante las tareas. Es necesario dotar a las personas que allí se desempeñan de conocimientos para crear estrategias de abordaje específicamente diseñadas para guiar a las poblaciones vulnerables en su inserción y permanencia en el mercado de trabajo. A la vez, más allá del rol de intermediación, las oficinas o agencias de las redes de empleo tienen la oportunidad de convertirse en centros multiprestaciones, que funcionen a modo de “ventanilla única” para quienes acuden a ellas.

## El caso del programa Primeros Pasos

### Primeros Pasos (Argentina)

Descripción	Dimensión institucional
<p>El Primeros Pasos, un programa implementado en la provincia argentina de Córdoba en 2012 abordó esta situación mediante la implementación de subsidios a empresas para la contratación a tiempo parcial de jóvenes entre 16 y 25 años de edad. Además de la edad, el criterio de selección para la inscripción era no haber tenido una experiencia laboral formal antes. El programa duró 12 meses. Una evaluación de impacto encontró que, en el corto y mediano plazo (4 años y medio luego del tratamiento), los jóvenes incluidos mostraron una mayor probabilidad de estar empleados y una mayor probabilidad de estar en el mercado de trabajo formal. La evidencia sobre incrementos en los salarios no es conclusiva, como tampoco el desarrollo de habilidades específicas durante la experiencia de la pasantía. Esto conduce a las autoras a concluir que el programa fue exitoso en la medida en que logró certificar una primera experiencia laboral en el mercado de trabajo formal, lo que funcionó como señal para futuros empleadores respecto de las competencias con las que los titulares contaban, independientemente del desarrollo que estas tuvieron en la pasantía.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar es la de financiamiento. Las políticas de subsidio al empleo son costosas y requieren de una inversión inicial relativamente alta en comparación de otras medidas, como las de intermediación laboral. Sin embargo, su funcionamiento puede tener rendimientos de mediano plazo que superan la inversión inicial. En este sentido, el Primeros Pasos es un ejemplo de cómo la voluntad política y las capacidades técnico-operativas del organismo implementador permitieron que la inversión inicial pueda ser recuperada a través de la inclusión posterior de los participantes en trabajos decentes en el mercado formal. Es preciso tener en cuenta, entonces, que la dimensión presupuestaria de los programas de superación de la pobreza debe contar con un análisis de los costos y los beneficios esperados, con el fin de poder llevar adelante inversiones que, aunque a priori parezcan costosas, terminan teniendo efectos positivos netos en cuanto a los ingresos del Estado.</p>

**Fuente:** Berniell y De la Mata (2017). “Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino”. Disponible [en línea] <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1137>.

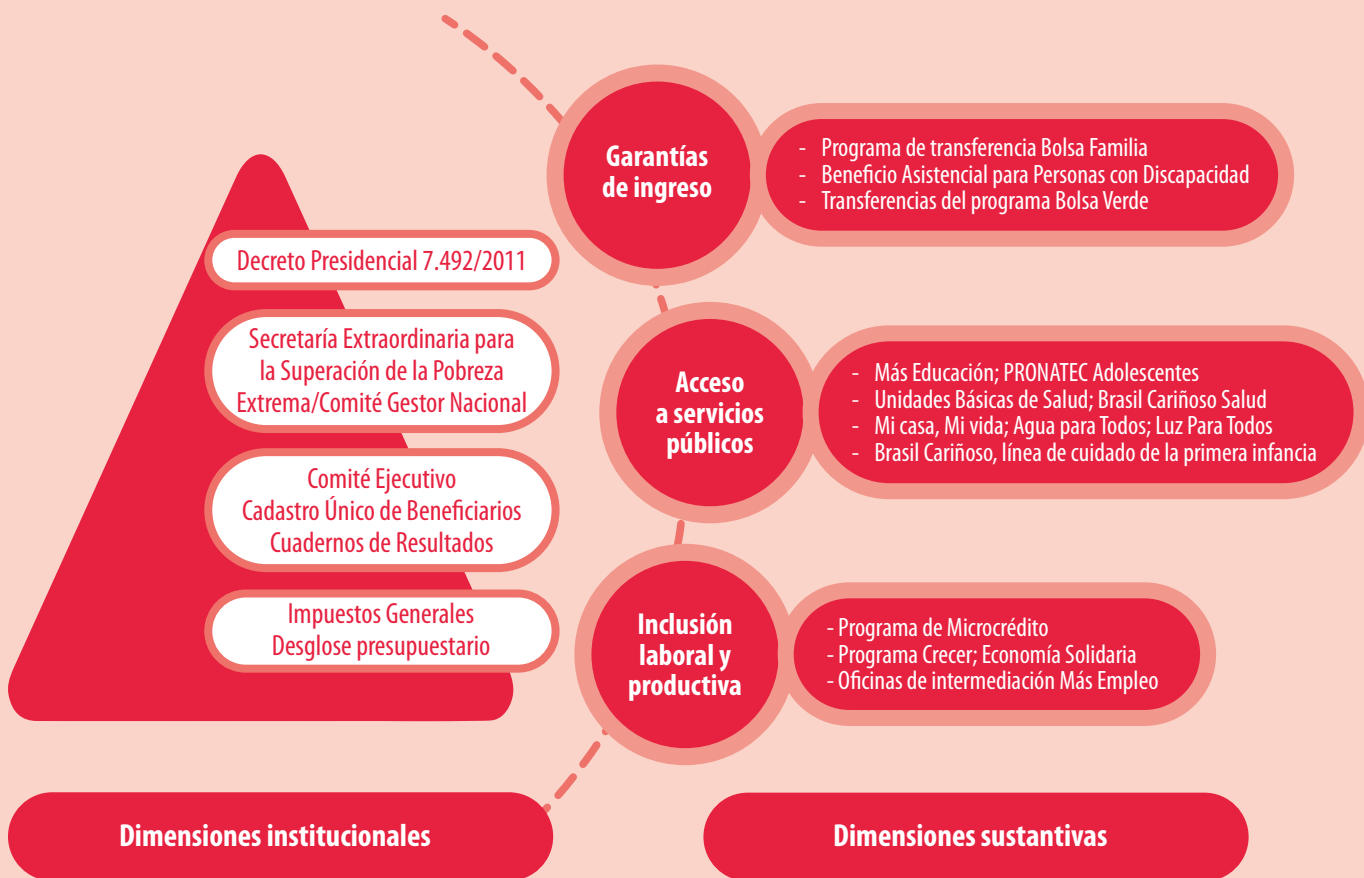
## C. Un caso emblemático de estrategia de superación de la pobreza: *Brasil sem Miséria*

No abundan en América Latina y el Caribe experiencias amplias y sostenidas durante un tiempo prudencial de una estrategia de superación de la pobreza tal como aquí se la ha esbozado. Pero sin duda un caso se destacó durante la pasada década, en la medida en que combinó los componentes sustantivos de ingresos, servicios públicos e inclusión sociolaboral con un entramado institucional que potenció las sinergias entre ellos.

En 2011, el Gobierno del Brasil lanzó el Programa Brasil sin Miseria (BSM), una verdadera estrategia de superación de la pobreza. Se estructuró sobre el éxito del Bolsa Família, el PTC de mayor cobertura en términos absolutos de la historia de América Latina y el Caribe. Si bien el Bolsa Família sirvió para sacar de la pobreza a millones de familias brasileñas, su propio desempeño evidenció la necesidad de una perspectiva más amplia que permitiera no sólo la reducción de la pobreza en el corto plazo, sino también una inversión en el desarrollo de capacidades humanas que redujera la vulnerabilidad, entendida como la probabilidad de caer en la pobreza ante situaciones endógenas y/o exógenas a las propias familias.

El caso del BSM es útil porque permite poner en valor la combinación de la dimensión sustantiva de una estrategia de superación de la pobreza, dada por los tres pilares vistos con anterioridad, y la dimensión institucional, definida a partir de los componentes abordados en el capítulo II de este libro. Dado que el programa surgió a partir del reconocimiento de la multicausalidad del fenómeno de la pobreza, sus intervenciones fueron múltiples y tuvieron como objetivo abordar los vectores de reproducción de la pobreza, tanto en el plano intra como intergeneracional. A continuación, se definen sus principales características sustantivas, para concluir luego con el análisis en la dimensión institucional.

**Diagrama IX.2**  
Estrategia de superación de la pobreza Brasil Sin Miseria (2011-2016)



## Una caracterización de los componentes sustantivos del BSM

Como señala el diagrama IX.2, el BSM logró la articulación de pilares sustantivos de políticas destinadas a la superación de la pobreza a través de un diseño institucional que hiló la dimensión jurídico-normativa con la organizacional, la técnico-operativa y la de financiamiento y presupuesto. En primer lugar, se presentan una caracterización de los pilares sustantivos, para luego adentrarse en las innovaciones institucionales que facilitaron la coordinación tendiente a la integralidad del abordaje.

Los componentes sustantivos del BSM no difieren demasiado de los señalados en la primera sección de este capítulo a título de “deber ser”. El BSM contó con sus esquemas de transferencias de ingreso a través del Bolsa Familia, que había sido heredado de la gestión anterior e inspirado la estrategia más amplia. Además, se sumó un Beneficio Asistencial específicamente orientado a las personas con discapacidades con dificultad para su inserción plena y decente en el mercado de trabajo, con el fin de evitar que eso condicione el acceso a una canasta básica de bienes y servicios. A la vez, también se incluyó un programa de transferencia denominado “Bolsa Verde”, destinado a población vulnerable que viviera en zonas prioritarias de conservación ambiental, con el doble objetivo de proteger su consumo y de preservar el medioambiente. Una de las discusiones más acuciantes en la etapa de diseño del plan versó sobre las estrategias de focalización.

El paradigma que estructuró la iniciativa fue el enfoque de derechos, por lo que la focalización en la pobreza extrema entraba en tensión con el principio de universalidad que se deriva de aquel. Además, se entendía que, si bien la indigencia era la batalla más urgente, no se debían discontinuar los esfuerzos vinculados con la protección de la población en situación de pobreza, y se tenía en consideración que el hecho de estar por encima del umbral definido como de vulneración no implicaba que no se experimentaban déficits en otras dimensiones diferentes de las del ingreso. El mecanismo que se utilizó para resolver esta tensión fue el de priorizar, a través del registro nominalizado de la población, a las personas en mayor situación de vulnerabilidad para las iniciativas más directas, pero al mismo tiempo, garantizar el acceso a servicios para el desarrollo integral de las personas y a instrumentos de inclusión productiva y laboral al resto (Campello, Falcao y Vieira Da Costa, 2015).

La principal adición sustantiva del BSM en relación con el programa Bolsa Familia fue la vinculación de las garantías de ingreso con la ampliación de la cobertura de los servicios para el desarrollo de las capacidades humanas. Así, se realizaron esfuerzos mancomunados entre el Estado Federal y los gobiernos estatales y locales con el fin de fortalecer el acceso a la educación, la salud, el hábitat y los cuidados. Las líneas Más Educación y Pronatec Adolescente buscaron incentivar a los adolescentes a terminar la escolaridad secundaria a través de becas de transporte, alimentos e insumos escolares, a la vez que articularon los servicios educativos formales con talleres y cursos más orientados a tecnicaturas y propuestas curriculares asociadas al mercado de trabajo. El BSM también apostó a mejorar indicadores de salud mediante políticas de fortalecimiento del nivel primario de la salud y la medicina comunitaria. Se ampliaron las Unidades Básicas de Salud y se fortalecieron las prestaciones de salud vinculadas con la salud sexual y reproductiva, el embarazo y la primera infancia (Brasil Cariñoso Salud). A la vez, se movilizaron recursos en programas de salud familiar mediante promotores de salud que se orientaban a la búsqueda activa mediante visitas a los hogares identificados como vulnerables, facilitando entre otras cuestiones la gestión de turnos médicos.

El mejoramiento del déficit habitacional también estuvo presente como parte de la estrategia. A través del programa de subsidios Mi casa, Mi Vida, se buscó facilitar el acceso a viviendas dignas para la población más vulnerable, a la vez que se buscó involucrar a las familias y las comunidades en la gestión de la construcción y el mejoramiento tanto de las viviendas como del entorno comunitario. Dos líneas complementarias y estratégicas fueron los programas de aseguramiento de acceso al agua segura y del tendido eléctrico, particularmente en las zonas de asentamientos informales en las periferias de las ciudades y en las regiones más pobres del norte y nordeste del país (programas Agua y Luz Para Todos).

Con el doble objetivo de facilitar la inserción laboral de mujeres en situación de pobreza y de pobreza extrema, se amplió la cobertura de guarderías (*creches*) y se mejoró la infraestructura de las existentes, a fin de que pudieran recibir más niños y niñas en la primera infancia, brindando además servicios de mejor calidad.

Finalmente, respecto del pilar de inclusión laboral y productiva, se atendió a los desafíos diferenciales que enfrentaba la población en situación de pobreza de los centros urbanos y de las regiones rurales. Con esa distinción en mente, se estructuró una serie de iniciativas de apoyo a la oferta laboral y de servicios de intermediación específicamente orientados a la población con menor nivel educativo y mayores problemas de inserción laboral en condiciones decentes. El programa de Microcréditos para el desarrollo de emprendimientos urbanos y rurales se combinó con talleres y capacitaciones vinculadas con el acceso a cadenas de valor más amplias, tanto en el nivel local como regional y nacional. Además, se generó una gran oferta de becas para capacitación profesional y nivelación de estudios, con particular énfasis en enfoques técnicos y asociados a los mercados laborales regionales. Las oficinas de intermediación laboral Más Empleo funcionaron como ventanillas únicas para sus usuarios, ofreciendo la gama de oferta formativa disponible e información acerca de cómo acceder a programas de becas y de financiamiento a través de transferencias de ingresos circunstanciales mientras duraran los cursos.

### Componentes institucionales del BSM

Como se argumentó en este capítulo, los pilares sustantivos de una estrategia integral de superación de la pobreza importan tanto como el entramado institucional en el cual aquellos se despliegan. Vale recordar las cuatro dimensiones de la institucionalidad social: i) la jurídico-normativa, ii) la organizacional, iii) la técnico-operativa y iv) la de financiamiento.

En cuanto a la primera dimensión, uno de los aspectos más salientes del BSM refiere a la normativa que le dio origen, el Decreto Presidencial 7.492/2011. Si bien este abreva en un marco normativo más amplio, incluyendo tratados internacionales y la propia Constitución del país, es preciso señalar que un decreto presidencial tiene menor estabilidad intertemporal que una ley del Congreso. Al momento del lanzamiento de esta importante intervención, el gobierno gozaba de una alta popularidad y había heredado de la gestión previa una situación de relativa bonanza económica y posicionamiento internacional (Campello, Falcao y Vieira Da Costa, 2015). Sin embargo, las vicisitudes político-partidarias que le siguieron en los años posteriores, y que condujeron al juicio político de la presidenta Dilma Rousseff, señalaron la precariedad del instrumento normativo en cuanto a su capacidad de permanecer inalterado y sostener la política pública tras la condena por parte del Congreso brasileño. De esta forma, el BSM desapareció como estrategia integral, a pesar de que la potencia institucional y programática de sus intervenciones perdura hasta el día de hoy, incluso luego de la disminución de los recursos presupuestarios asignados a sus componentes. Este hecho trae aparejada la lección de que es conveniente blindar las políticas conducentes a la superación de la pobreza a través de su regulación mediante leyes o instrumentos jurídicos de mayor jerarquía que los que un mandatario puede disponer durante su gestión de gobierno.

Respecto de la segunda dimensión, la organizacional, se destaca en primer lugar la voluntad política de organizar una estrategia comprehensiva que trascendiese el alcance del PTC Bolsa Família. Esto se manifestó en el mismo discurso de asunción de la Presidenta Rousseff, cuando manifestó que su principal objetivo era eliminar la pobreza extrema del Brasil, y en el lema de *“un país rico es un país sin pobreza”* (Campello, Falcao y Vieira Da Costa, 2015). Un elemento innovador respecto de otras estrategias integrales es que, en el plano organizacional, la autoridad social rectora fue posicionada en el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Pobreza (SESEP). En general, las estrategias suelen ser más efectivas cuando se sostienen en directivas por parte de una autoridad intersectorial que es capaz de movilizar los recursos sectoriales. En el caso del Brasil, sin embargo, una situación particular permitió el desempeño del Ministerio de Desarrollo Social como ente rector. La plataforma partidaria del Partido de los Trabajadores hizo del eje social su viga maestra para el desarrollo del país. En consecuencia, el MDS fue generando capacidades institucionales, programáticas y técnico-operativas que le permitieron desempeñar las funciones que le fueron encomendadas para liderar el BSM.

No obstante, el BSM también requirió de instancias de coordinación intersectorial y federal, dado su abordaje multidimensional de la pobreza, que implicó intervenciones bajo su órbita de 22 ministerios nacionales, así como la colaboración en el diseño e implementación de las políticas por parte de los gobiernos estatales y locales. Esta necesidad se satisfizo a través de la creación del Comité Gestor Nacional. Esta fue una instancia de carácter deliberativo con el objetivo de fijar metas y orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las prestaciones comprendidas en el BSM. Se conformó con los ministros del MDS,

de la Casa Civil, de Hacienda, y de Planeamiento, y la secretaría ejecutiva estuvo a cargo de la SESEP. La conformación de un comité de alto nivel jerárquico que permita la discusión y la participación real de las áreas sectoriales relevantes en la toma de decisiones políticas de magnitud fue crítica para facilitar la movilización de recursos materiales e intangibles de forma conducente al cumplimiento de los objetivos del BSM. La lección que se puede extraer de esta modalidad de coordinación horizontal es la de generar instancias de participación real para actores de peso político y operativo, para lograr incluirlos en la coalición que apoye de forma activa la implementación de los programas comprendidos en una amplia e integral estrategia de superación de la pobreza. En cuanto a la articulación federal, el funcionamiento del BSM se basó en un diálogo fluido y frecuente con las autoridades estatales y municipales, a través de su descentralización a nivel de los estados federados y de visitas frecuentes a los territorios por parte de la SESEP.

En cuanto a la tercera dimensión, la técnico-operativa, hay tres subdimensiones que deben ser consideradas en el marco del análisis del BSM. En primer lugar, la conformación de una instancia de planificación estratégica que operacionalice las decisiones del Comité Gestor Nacional. Esto se dio en la forma del Comité Ejecutivo y el Grupo Interministerial de Seguimiento (GIA). El primero de ellos consistió en un Consejo de Secretarios Ejecutivos de los ministerios participantes del BSM, con el objetivo de planificar de forma conjunta las acciones derivadas de los lineamientos estratégicos. A su vez, el GIA tuvo como función el seguimiento y evaluación de las iniciativas del BSM, componente crítico para garantizar la retroalimentación y la mejora continua de las estrategias y sus componentes asociados. Participaban de él referentes técnicos seleccionados por cada ministerio participante de las instancias anteriores, además de la Secretaría General de la Presidencia y los Ministerios de Ciudades, de Trabajo y Empleo, de Desarrollo Agrario, de Salud, de Educación y de Integración Nacional.

Por su parte, un subcomponente igualmente relevante se vincula a los sistemas de información que se requieren para la definición de la población prioritaria de una estrategia de superación de la pobreza. En el caso del BSM, esto apunta a uno de sus atributos más sobresalientes: el Cadastro Único de Beneficiarios de Programas Sociales del Estado de Brasil (más conocido como CadÚnico). Este instrumento fue potenciado durante la implementación del Bolsa Família, al permitir una nominalización concreta de personas viviendo en situación de pobreza en todo el territorio nacional. El CadÚnico se compone de una base de datos que es alimentada por el seguimiento de la población que se realiza a nivel local, y que se traduce en información relevante tanto para la priorización de determinados grupos particularmente vulnerables como para el seguimiento de indicadores sociales, laborales y educativo de quienes participan de alguno de los componentes del programa. Para los funcionarios y funcionarias, el CadÚnico funcionó como un “mapa grande de la pobreza, una guía” (Campello, Falcao y Vieira Da Costa, 2015). Su naturaleza federal, a su vez, permitió un diagnóstico compartido sobre la situación de las familias en pobreza, de forma tal de hacer más eficiente el direccionamiento de la inversión a determinados grupos.

En la dimensión técnico-operativa, vale la pena hacer mención, en primer lugar, a las instancias de rendición de cuentas. El BSM diseñó un mecanismo para tal fin a través de la publicación de informes puntuales y regulares, y de una publicación semestral: los Cuadernos de Resultado. Estas publicaciones ofrecían un panorama comprehensivo de los procesos de implementación de las políticas y daban, tanto a la ciudadanía como a actores organizados, insumos vinculados con el seguimiento de la inversión y cobertura.

En segundo lugar, es pertinente mencionar las modificaciones realizadas al Índice de Gestión Descentralizada del Sistema Único de la Asistencia Social (IGD SUAS). Este, creado en 2006, se utilizaba con el objetivo de definir los montos a transferir a los estados y municipios desde el gobierno federal. Antes del BSM, el índice ponderaba el cumplimiento de contraprestaciones sanitarias y educativas de las familias que participaban del Bolsa Família y, en menor medida, la cantidad de inscriptos en el CadÚnico. Dada la decisión política de potenciar las actividades de búsqueda activa por parte de los entes federados e incluir a las familias elegibles en el registro, se modificó el índice con el objetivo de aumentar la predisposición de los municipios de llevar adelante operaciones de registro que permitieran incluir a más familias y mejorar así la identificación de potenciales hogares objetivos. De esta forma, se ponderó más el registro a través de un incremento de su multiplicador, lo que redundó en un aumento de familias identificadas como destinatarias de las distintas líneas del BSM. De esta forma, un cambio técnico-operativo facilitó la directiva político-organizacional de aumentar el universo de población elegible al modificar la estructura de incentivos de los entes federados.

En último lugar, está la dimensión del financiamiento. Se estima que la inversión que se canalizó en el BSM fue de cerca de 110 mil millones de reales brasileños, cerca de 2 puntos del PIB del Brasil. Este guarismo, no obstante, no captura la totalidad de la inversión vinculada con salud y educación (Presupuesto General de la Unión, 2015). Con el objetivo de facilitar el seguimiento de las metas físicas y financieras del BSM, se creó una glosa específica en el presupuesto, atendiendo a la evolución de los gastos en cada uno de sus componentes.

## D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL N° 155 (LC/PUB.2019/5-P) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf).



Campello, T., T. Falcao y P. Vieira Da Costa (2015), *Brasil sin Miseria*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Disponible [en línea] [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/BSM-espanhol.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/BSM-espanhol.pdf).



Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", Serie Políticas Sociales N° 224 (LC/TS.2017/40). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf).



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina 2020*, (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1) Santiago de Chile. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf).

## E. Preguntas

- ¿Registra su país/región/territorio experiencias de estrategias de superación de la pobreza más allá de la existencia de programas focalizados en la población en dicha situación? En caso que así sea, ¿cómo valora su funcionamiento, actual o pasado?
- ¿Cuáles de las políticas de transferencias de ingreso que forman parte de una estrategia de superación de la pobreza está funcionando en su país/región/territorio? ¿Cuál sería a su entender la más relevante y qué podría hacerse para mejorar su funcionamiento e impacto?
- ¿Cuáles de las políticas de desarrollo de las capacidades humanas que forman parte de una estrategia de superación de la pobreza está funcionando en su país/región/territorio? ¿Cuál sería a su entender el programa más relevante y qué podría hacerse para mejorar su funcionamiento e impacto?



- ¿Cuáles de las políticas de inclusión sociolaboral que forman parte de una estrategia de superación de la pobreza está funcionando en su país/región/territorio? ¿Cuál sería a su entender el programa más relevante y qué podría hacerse para mejorar su funcionamiento e impacto?
- ¿Cuáles componentes de la dimensión institucional técnico-operativa presentes en el caso de Brasil sin Miseria existen en su país/región/territorio? ¿Cómo pondera el desempeño de ellas en la práctica?

## Bibliografía

Abramo, L. (2015), "Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada na diálogo social". Brasília: Organização Internacional del Trabajo (OIT). Disponible [en línea] [http://oit.org/wcms5/groups/public/-americas/-ro-lima/-ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_467352.pdf](http://oit.org/wcms5/groups/public/-americas/-ro-lima/-ilo-brasilia/documents/publication/wcms_467352.pdf).

Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe Libros de la CEPAL N° 155 (LC/PUB.2019/5-P)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america>.

Abramo, L., S. Cecchini y H. Ullmann (2020), "Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social", *Cienc. Saude coletiva*, 1587-1598. Disponible [en línea] <https://www.scielo.org/article/csc/2020.v25n5/1587-1598/>.

Acosta, F. (2019), "Las políticas para la educación secundaria: Análisis comparado en América Latina". Santiago de Chile: IIEP-UNESCO. Disponible [en línea] <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativos%20-%20Educaci%C3%B3n%20secundaria.%20%20Felicitas%20Acosta.pdf>.

Acuña, C. y F. Repetto (2007), "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina". Victoria: Universidad de San Andrés. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/10908/547>.

Alfaro, P., D. Evans y P. Holland (2015), "Extending the school day in Latin America and the Caribbean", *Policy Research working paper*. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22183>.

Almeida, G. y otros (2018), *La atención primaria de salud en la Región de las Américas a 40 años de la Declaración Alma-Ata*. Washington DC: *Pan American Journal of Public Health*. Disponible [en línea] <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49471>.

Almeida, R., E. Fitzsimons y H. Rogers (2015), "How to prevent secondary school dropout in Latin America: Evidence from Rigorous Evaluations". Washington DC: World Bank Group. Background paper for the "Out of School, Out of Work" study. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22349>.

Arenas de Mesa, A. (2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", *serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 212. (LC/TS.2020/99) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45945>.

\_\_\_\_\_. (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 de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>.

Aulicino, C. (2015), "El desafío es hoy: un análisis de los retos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia en Argentina". Victoria: Universidad de San Andrés. [en línea] <https://repositorio.udea.edu.ar/jspui/bitstream/10908/11781/1/%5BP%5D%5BW%5D%20T.M.%20AyPP%20Aulicino%2C%20Carolina.pdf>.

Azevedo, J. y otros (2020). Simulating the potential impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes. Washington DC: World Bank Group. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/10986/33945>.

Banco Mundial (2021), *Global Economic Prospects*. Washington D.C.: World Bank Group. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/10986/34710>.

Batthyány, K. (2015), "Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales", *serie Asuntos de género* N° 124 (LC/L.3958), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37726-politicas-cuidado-america-latina-mirada-experiencias-regionales>.

Blofield, M. y J. Martínez Franzoni (2014), "Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies", *Social Politics*. Disponible [en línea] <https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/handle/123456789/539>.

Bonomo, U., I. Brain y D. Simioni (2015), "Políticas de acceso a la vivienda", en S. Cecchini y otros, en *Instrumentos de protección Social. Caminos Latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL N° 136 (LC/G.2644-P) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CAF. Disponible [en línea] <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/936/RED2016-16sep.pdf>.

Campello, T., T. Falcao y P. Vieira Da Costa (2015), *Brasil sin Miseria*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Disponible [en línea] [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/BSM-espanhol.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/BSM-espanhol.pdf).

Cecchini, S. (2020), "Un ingreso básico de emergencia para América Latina", *Análisis Carolina* 49/20 Disponible [en línea] <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/10/AC-49.-2020.pdf>.

Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *Serie Políticas sociales* N° 224 (LC/TS.2017/40) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de la CEPAL N° 95 (LC/G.2497-P) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>.

Cecchini, S. y otros (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social", en S. Cecchini y otros, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (LC/G.2644-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago de Chile. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.

\_\_\_\_\_ (2020a), *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago de Chile. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>.

\_\_\_\_\_ (2020b), *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*. Santiago de Chile. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46102-pactos-politicos-sociales-la-igualdad-desarrollo-sostenible-america-latina>

\_\_\_\_\_ (2020c), *El desafío social en tiempos de COVID-19. Informe Especial COVID-19 N° 3*, Santiago de Chile. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>.

\_\_\_\_\_ (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile, Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>.

\_\_\_\_\_ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* LC/G.2690(MDS.1/2). Santiago de Chile. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf).

CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el Covid-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda>.

CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>.

Concha-Díaz, M., M. Baviéka y J. Jornet Meliá (2019), "Sistemas de atención a la educación infantil en América Latina y el Caribe", *Revista de la Universidad de Granada*. Disponible [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7039523>.

Cunningham, W. (2008), *Youth at risk in Latin America and the Caribbean: Understanding the causes, realizing the potential*. Washington DC: World Bank Group. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/10986/6483>.

de Hoyos, R., H. Rogers y M. Székely (2016), "Out of School and Out of Work: Risks and Opportunities for Latin America's Ninis". Washington DC: World Bank Group. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/10986/22349>.

Della Paolera, C., A. Biondi y L. Petrone (2019), "Un camino para reducir la pobreza en Argentina". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible [en línea] <https://www.cippe.org/publicacion/un-camino-para-reducir-la-pobreza-en-argentina/>.

Filgueira, F. y R. Lo Vuolo (2020), "El ingreso ciudadano en América Latina en un escenario de emergencia: Oportunidades, espejismos y bloqueos estructurales". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Disponible [en línea] [https://www.ciepp.org.ar/images/Coyuntura\\_27.pdf](https://www.ciepp.org.ar/images/Coyuntura_27.pdf).

Filgueira, F. y otros (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19: Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social", *Serie de Políticas sociales* N° 238 (LC/TS.2020/149). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46484-america-latina-la-crisis-covid-19-vulnerabilidad-socioeconomica-respuesta-social>.

Filgueira, F. y C. Rossel (2017), "Confronting inequality. Social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide", *Serie de Políticas sociales* N° 226 (LC/TS.2017/139) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/en/publications/43158-confronting-inequality-social-protection-families-and-early-childhood-through>.

Fay, M. y A. Wellenstein (2005), "Keeping a roof over one's head: improving access to safe and decent shelter" World Bank. Disponible [en línea] <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.515.4727>.

Galiani, S., P.J. Gertler y R. Undurraga (2015), "The half-life of happiness: Hedonic adaptation in the subjective well-being of poor slum dwellers to a large improvement in housing" (No. w21098). National Bureau of Economic Research. Disponible [en línea] <https://www.nber.org/papers/w21098>.

Galiani, S. y E. Scharfgrósky (2010), "Property rights for the poor: Effects of land titling", *Journal of Public Economics* 94.9-10 (2010): 700-729. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.002>.

Galindo, L. y otros (2014), "Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo", *Serie medioambiente y desarrollo* N° 156 (LC/L.3868) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36870-paradojas-riesgos-crecimiento-economico-america-latina-caribe-vision-ambiental>.

Gandelman, N. (2009), "Female Headed Households and Homeownership in Latin America", *Housing Studies* 24(4), 525-549. Disponible [en línea] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673030902938397>.

García Jaramillo, S. (2020), "COVID-19 y la educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicancias de política pública para América Latina y el Caribe". Ciudad de Panamá: UNICEF-PNUD. Disponible [en línea] [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/covid-19-y-educacion-primaria-y-secundaria--repercusiones-de-la-.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/covid-19-y-educacion-primaria-y-secundaria--repercusiones-de-la-.html).

Goytia, C., D. Jorrot y P. Sanguinetti (2014), "Vivienda y bienestar: diagnóstico y políticas en América Latina", en CEPAL, Academia China de Ciencias Sociales, CAF e Instituto de Estudios Latinoamericanos, *Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe: perspectivas y estudios de caso* (LC/L.3939). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37649>.

Josephson, K., R. Francis y S. Jayaram (2018), "Políticas para promover la culminación de la educación media en América Latina y el Caribe. Lecciones desde México y Chile". Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Disponible [en línea] <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1246>.

Kaztman, R. (2011), "Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano". Documento de proyecto N° 431 (LC/W.431), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3915>.

Keifman, S. y R. Maurizio (2012), "Changes in Labour Market Conditions and Policies: Their impact on Wage Inequality During the Last Decade", *Wider working paper Series*. Disponible [en línea] <https://www.wider.unu.edu/publication/changes-labour-market-conditions-and-policies>.

Levy Yeyaty, E., M. Montané y L. Sartorio (2019), "What works for Active Labor Market Policies?". School of Government Working Papers- UTDT. Disponible [en línea] <https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/labor-market-policies>.

Martínez, R. (ed.) (2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42061-institucionalidad-social-america-latina-caribe>.

Murray, C. y D. Clapham (2015), "Housing Policies in Latin America: Overview of the four largest economies", *European Journal of Housing Policies* 15(3). Disponible [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/280603175\\_Housing\\_policies\\_in\\_Latin\\_America\\_overview\\_of\\_the\\_four\\_largest\\_economies](https://www.researchgate.net/publication/280603175_Housing_policies_in_Latin_America_overview_of_the_four_largest_economies).

- Naciones Unidas (2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://lacunwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/07/informe-el-impacto-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Nussbaum, M. y A. Sen (1993), *The quality of life*. Oxford: Oxford University Press. Disponible [en línea] <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0198287976.001.0001/acprof-9780198287971>.
- OCDE-Banco Mundial (2020), "Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe". Washington DC: World Bank Group-OCDE. Disponible [en línea] <https://www.oecd.org/health/panorama-de-la-salud-latinoamerica-y-el-caribe-2020-740f9640-es.htm>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), "El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente". Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible [en línea] <https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/care-for-fow/lang-es/index.htm>.
- ONU Hábitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), "Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat", ONU Hábitat. Disponible [en línea] <https://unhabitat.org/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2014), "Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud". Disponible [en línea] <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7652>.
- Pautassi, L. (2007), "El cuidado como cuestión social: una aproximación desde el enfoque de derechos", Serie Mujer y género N° 87, LC/L.2800-P Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5809-cuidado-como-cuestion-social-un-enfoque-derechos>.
- Repetto, F. (2004), "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Washington DC: INDES-BID. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.
- Repetto, F. y F. Potenza Dal Masseto (2015), "Institucionalidad social y autoridad social en América Latina y el Caribe. Abordaje conceptual, avances y desafíos de la institucionalidad de la política social y de la protección social" (mimeo).
- Rivas, A. (2015), "América Latina después de PISA". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible [en línea] <https://www.cippec.org/publicacion/america-latina-despues-de-pisa-lecciones-aprendidas-de-la-educacion-en-siete-paises-2000-2015/>.
- Román, M. (2013), "Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: Una mirada en conjunto". Madrid: Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar. Disponible [en línea] <https://revistas.uam.es/reice/article/view/2896>.
- Rossel, C., D. Courtois y M. Marsiglia (2014), "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso de Uruguay", Serie Políticas sociales N° 215 ( LC/L.3927), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37328-programas-transferencias-condicionalidades-derechos-la-infancia-apuntes-partir>.
- Sánchez Castro, R. y J. Saldaño Narro (2018), "Metodología aplicada para la medición del déficit habitacional en países de América Latina y el Caribe". Lima: Unión Interamericana para la Vivienda. Disponible [en línea] <http://mail.uniapravi.org/objetos/publicacion/Mj1z/23012019082112.pdf>.
- Sen, A. (1997), "From income inequality to economic inequality", *Southern Economic Journal*, 64(2). Disponible [en línea] [https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/\\_media/pdf/Reference%20Media/Sen\\_1997\\_Theory.pdf](https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/_media/pdf/Reference%20Media/Sen_1997_Theory.pdf).
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2012), "Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior". México D.F. Disponible [en línea] [https://www.academia.edu/32865156/Reporte\\_Encuesta\\_Nacional\\_Desercion\\_EMS](https://www.academia.edu/32865156/Reporte_Encuesta_Nacional_Desercion_EMS).
- Terigi, F. (2012), "La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes en América Latina. Aportes para el análisis de la situación y la deliberación de políticas". Madrid: EUROSOCIAL/OEI. Disponible [en línea] <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/10/Terigi-Toscano-Briscoli-ISA.pdf>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), *América Latina y el Caribe: Inclusión y educación. Todos y todas sin excepción*. Santiago de Chile: UNESCO. Disponible [en línea] <https://es.unesco.org/gem-report/LAC2020inclusion>.
- Velásquez Pinto, M. D. (2014), "Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo (LC/L.3877) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37013-analisis-la-proteccion-desempleo-america-latina>.



# X.

## Desafíos para la gestión e institucionalidad social integral<sup>1</sup>

---

Este capítulo concluye la caja de herramientas en la cual se examinaron diversos elementos fundamentales de la gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad y se destacaron ejemplos de abordajes que han logrado aportar a una mayor integralidad de estas en América Latina y el Caribe. A lo largo de los distintos capítulos se analizó cómo mediante diferentes herramientas y orientaciones sobre la gestión y la institucionalidad social se pueden diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que contribuyen a una mayor igualdad social, con base en evidencia y experiencias regionales que pueden servir de base para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para complementar el análisis de las herramientas y orientaciones en materia de políticas sociales para la igualdad y lograr una mayor integralidad de la institucionalidad social, según expuesto en los capítulos precedentes (véase cuadro X.1 resumen al final del capítulo), se aborda a continuación una serie de desafíos emergentes y estructurales que es necesario considerar para avanzar hacia una gestión eficiente y una institucionalidad social que haga viable y permanente un desarrollo sostenible e inclusivo que garantice el ejercicio universal de los derechos económicos, sociales y ambientales (DESCA)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la CEPAL en México.

<sup>2</sup> Estos desafíos son fundamentalmente los mismos que aquellos tratados en la caja de herramienta "Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe", pero ahora se les dará una lectura desde la gestión e institucionalidad social. Para mayor información véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47122-promoviendo-la-igualdad-aporte-politicas-sociales-america-latina-caribe>.

## A. Desafíos emergentes

Los desafíos emergentes se refieren tanto a nuevos problemas críticos como a temas antiguos con facetas nuevas que es necesario abordar para avanzar hacia el desarrollo inclusivo desde una lectura de una gestión e institucionalidad social integral. Las distintas transformaciones a las que se enfrenta la región, asociadas al estancamiento económico, la desigualdad, el cambio climático, la revolución tecnológica, la migración y la transición demográfica, son una realidad que impone nuevos desafíos para las instituciones a cargo de diseñar e implementar mejores políticas sociales.

### 1. La pandemia del COVID-19

La pandemia del COVID-19 y sus graves y desiguales impactos socioeconómicos han evidenciado tanto los viejos como los nuevos desafíos que enfrentan la gestión e institucionalidad social para garantizar el ejercicio universal de los DESC, atender las problemáticas y necesidades específicas de diversos grupos de la población y cumplir con los compromisos establecidos por los países en materia de desarrollo social. Ante las grandes brechas históricas que la pandemia ha agravado, la institucionalidad social debe asegurar políticas universales, redistributivas, solidarias y sostenibles con enfoque de derechos, para no dejar a nadie atrás. El gran reto actualmente es articular medidas de corto plazo en materia de protección social para atender las manifestaciones más agudas de la emergencia (por ejemplo, garantía universal de ingresos, atención médica, servicios básicos y vivienda, alimentación adecuada y educación), con otras de mediano y largo plazo, orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas y la provisión universal de protección social (por ejemplo, salud universal, estrategias de inclusión laboral en el período de la recuperación) (CEPAL, 2020). Asimismo, es necesario innovar en normativas y procesos de gestión de política social, por ejemplo, en materia de coordinación, disponibilidad de recursos y capacidades, y de sistemas de información social y de registros, entre otros.

### 2. Otros desastres

Además de la pandemia del COVID-19, América Latina y el Caribe se enfrenta a una creciente ocurrencia de desastres asociados a fenómenos naturales que se vinculan con la destrucción acumulada de nuestro hábitat y el cambio climático. Como se ha expuesto en el capítulo VIII, aunque las respuestas de la política social y específicamente de la protección social son clave para hacer frente a la ocurrencia de desastres, la institucionalidad social en la región generalmente no se encuentra articulada con los sistemas nacionales de emergencia. Esto dificulta la capacidad de gestión para responder con rapidez y coherencia y para asegurar

medidas de mitigación y adaptación, incluyendo instrumentos de protección social específicamente diseñados para los grupos más vulnerables. Ante dicha situación, el desafío es aumentar la capacidad de respuesta de la institucionalidad social de manera coordinada con otras áreas de la política pública y cumplir así con las funciones propias de los sistemas de protección social antes, durante y después de los desastres.

### 3. Las transiciones demográficas, epidemiológicas y nutricionales

La solidez de la institucionalidad social y la capacidad de gestión es desafiada también por las transiciones demográficas, epidemiológicas y nutricionales. El acelerado envejecimiento de la población y la feminización de la vejez que ha experimentado

---

Los **desafíos** emergentes para **avanzar** hacia la **igualdad** incluyen:

- La **pandemia del COVID-19** y otros desastres
  - Las **transiciones demográficas, epidemiológicas y nutricionales**
  - Los **cambios tecnológicos**
  - Las **diversas formas de violencia**
-

la región han puesto los sistemas de pensiones y de cuidado al centro del debate sobre la protección social. Los sistemas de pensiones requieren encontrar un equilibrio crítico entre una cobertura adecuada, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019). Asimismo, la construcción de sistemas integrales de cuidados es fundamental para el logro del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. Al respecto se requiere de una institucionalidad capaz de valorizar el trabajo de cuidados como un aspecto clave para el bienestar de las sociedades que contribuya a distribuir de manera más justa y equilibrada el tiempo que se dedica al cuidado no remunerado, reduciendo la carga que soportan las mujeres (ONU Mujeres/CEPAL, 2020).

Asimismo, los países de la región están experimentando cambios en su perfil epidemiológico que, antes de la pandemia del COVID-19, implicaban una disminución en la prevalencia de las enfermedades transmisibles y un aumento de las enfermedades no transmisibles (como la diabetes, las enfermedades isquémicas del corazón y las enfermedades cerebrovasculares) (OPS, 2017). Asimismo, los nuevos desafíos nutricionales en la región también traen consigo retos de gestión e institucionalidad social, pues requieren de capacidad para abordarlos desde una perspectiva multidimensional (nutricional, sanitaria, educativa y productiva) para dar respuesta de manera simultánea a la desnutrición y a la obesidad. Los retos para la gestión e institucionalidad de las políticas sociales radican así en una compleja articulación entre políticas y programas de distintos ámbitos, incluyendo la protección social, el cuidado, la salud, la educación, la alimentación, el acceso al agua potable y el saneamiento, la reducción de la contaminación del aire urbano y de la exposición al humo en espacios cerrados, entre otros.

#### 4. Los cambios tecnológicos

A diferencia del mundo desarrollado, en América Latina y el Caribe el cambio tecnológico incide sobre una institucionalidad social que en general se encuentra menos consolidada y tiene menor capacidad de gestión, y que además debe lidiar con altos niveles de informalidad, pobreza y desigualdad. Experiencias recientes de cambios tecnológicos muestran no sólo la posible pérdida neta de empleos, sino también aumentos crecientes en la precarización en el mercado de trabajo que se asocian al incremento en las desigualdades, favoreciendo profesionales altamente calificados y reduciendo las oportunidades para los trabajadores poco cualificados (Frey, 2019; Madariaga y otros, 2019; MIT, 2019). La contribución de los cambios tecnológicos al desarrollo sostenible e inclusivo de la región dependerá de la capacidad de las instituciones para articular políticas de educación, relaciones laborales y de protección social, entre otros, que incentiven la innovación y protejan a los trabajadores. Esto requiere avanzar también hacia una mejor regulación del mercado laboral como componente central para crear trabajo decente, incrementar la protección social contributiva en la región, y que permita aprovechar los cambios tecnológicos para crear mayor bienestar compartido. Los cambios tecnológicos permiten asimismo una gestión más dinámica de la política pública en el marco del gobierno digital, pero requieren de conocimiento y recursos financieros apropiados para poder ser aprovechados.

#### 5. Las diversas formas de violencia

En la meta 16.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se hace mención explícita a “Reducir significativamente todas las formas de violencia”. Sin embargo, América Latina y el Caribe es la región más violenta y desigual del mundo. Esta coincidencia no parece fortuita, pues existe una alta correlación positiva entre la violencia y la desigualdad (Wilkinson y Pickett, 2010). La violencia, en sus múltiples dimensiones (por ejemplo, homicidios, asaltos y violencia sexual), amenaza especialmente a las personas en situación de pobreza y a los niños y las niñas y adolescentes, los jóvenes, las mujeres, las personas indígenas y afrodescendientes, las personas migrantes y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexual, travesti, intersexuales

y queer (LGBTIQ+). La violencia, desde aquella asociada al narcotráfico hasta la relacionada con los conflictos en territorios indígenas vinculados a las actividades extractivas, tienen consecuencias destructivas para el desarrollo inclusivo de los países. Estas expresiones de violencia se entrelazan, además, de manera compleja con la política. Abordar los factores que originan la violencia y encauzarlos institucionalmente es fundamental para reducir los niveles de conflictividad. Un desafío para la institucionalidad social es habilitar políticas para la prevención social de la violencia y para el establecimiento de una cultura de paz que reduzca en general los factores de riesgo de ser víctima o de actuar de manera violenta y que particularmente se enfoque en las formas y contenidos específicos que toma la violencia en los grupos vulnerables afectados por ella. Ello se puede lograr articulando varias acciones de desarrollo e inclusión social desde los diferentes subsectores sociales, como, por ejemplo, de salud, educación y seguridad a favor de las poblaciones afectadas o en riesgo de exposición a la violencia. Además, está el desafío de erradicar la violencia institucional que se expresa en sesgos y prácticas institucionales negativas en detrimento de personas o grupos altamente vulnerables, que debiesen incluso protegerse con mayor énfasis.

## B. Desafíos estructurales para la gestión e institucionalidad social

### 1. Avanzar hacia un enfoque de derechos en las políticas públicas: de beneficiarios a ciudadanos

El enfoque de derechos cambia la perspectiva a partir de la cual se crean y gestionan las instituciones sociales: al considerar a las personas como ciudadanos y no como beneficiarios, se reconoce que todas las personas, por el solo hecho de ser parte de la sociedad, tienen pleno derecho a acceder al bienestar social. Asimismo, las políticas sociales deben vincularse con los compromisos legales adquiridos por los países, tanto a nivel nacional como internacional. Un desafío mayor es conjugar en la institucionalidad social los elementos esenciales (principios) del enfoque de derechos, que permiten orientar el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. Estos son: integralidad, exigibilidad, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, participación, y rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014).

---

Los **desafíos** estructurales para **avanzar** hacia la **igualdad** incluyen:

- **Avanzar** hacia un **enfoque** de **derechos** en las **políticas públicas**
  - **Alcanzar** un **universalismo** sensible a las **diferencias**
  - **Promover** la **participación**
  - **Avanzar** en la **traducción** efectiva de los **compromisos** internacionales
  - **Visibilizar** las diferentes **dimensiones** de la **desigualdad**
  - **Valorar** adecuadamente la **economía política** de la **gestión** e **institucionalidad social**
-



## 2. Alcanzar un universalismo sensible a las diferencias

La institucionalidad social debiese ser capaz de facilitar la ejecución de acciones integrales en beneficio de toda la población, pero que al mismo tiempo reconozcan las diferencias, por ejemplo, étnico-raciales, de género, origen, cultura, lengua y religión, y dar cabida a políticas orientadas a erradicar prácticas discriminatorias. Es decir, el reto es construir una institucionalidad social promotora de un “universalismo sensible a las diferencias” (CEPAL, 2016), donde se concilia el principio de universalidad en el acceso a los servicios sociales desde un enfoque de derechos con una gestión activa para superar las brechas y desigualdades vigentes de manera “que nadie se quede atrás”. Dicha institucionalidad deber ser capaz de respaldar políticas que incluyan medidas y estrategias de gestión orientadas a la acción positiva para romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar que enfrentan las personas y poblaciones excluidas y discriminadas, y de ese modo poder avanzar de forma efectiva hacia la universalización de los derechos. Lo anterior supone promover una institucionalidad que, por un lado, incorpore como objetivo último el goce efectivo de derechos y, por el otro, contribuya a la búsqueda sistemática de la igualdad entre los grupos poblacionales.

## 3. Promover la participación

La participación es relevante para conferir mayor legitimidad y mejorar las políticas públicas, al facilitar la retroalimentación a través de todo el ciclo de la política, generando posibilidades de mayor apropiación y pertinencia, y potenciando el impacto y la sostenibilidad de las políticas sociales. Un desafío mayor consiste en establecer mecanismos para facilitar y sistematizar la participación de las poblaciones destinatarias de la política y de sus organizaciones, así como de actores privados relevantes. Esto incluye contar con una institucionalidad que confiera la base legal, recursos, organización y capacidades de gestión sobre la cual se rige la participación para así consolidar y ampliar los mecanismos de consulta y participación. Avanzar en estos elementos es por lo tanto fundamental para el diseño e implementación de políticas y programas realmente integrales y participativos. A su vez, una vez acordados ciertos mecanismos de participación, emerge el reto de cumplir con lo convenido de forma transparente y consecuente. Dicho proceso confronta a los procesos de gestión tradicionales con el desafío de compartir espacios para diseñar, implementar y/o evaluar a los programas.

## 4. Avanzar en la implementación de los compromisos internacionales

La institucionalidad social de cada país se sustenta en fundamentos jurídicos que tienen diferentes referentes y componentes. La ratificación de los mandatos y objetivos propuestos en los distintos instrumentos legales internacionales suponen un compromiso para los Estados y han permitido asignar una importancia creciente a la disminución de las desigualdades en materia de salud, educación, trabajo, vivienda y por razones de género y raza o etnia, entre otros. Estos compromisos también han fortalecido el enfoque de derechos en las políticas sociales, promoviendo el universalismo sensible a las diferencias y la participación de los ciudadanos. Aunque los países de la región muestran un alto nivel de adhesión a los convenios internacionales que hacen referencia a los derechos humanos y han mostrado un importante desarrollo en los marcos normativos nacionales, persiste el desafío de asegurar el cumplimiento de derechos en lo referente a la materialización efectiva de los compromisos formales de los Estados. Avanzar en el diseño e implementación de políticas públicas y la obtención de logros y resultados concretos que den sustento al cumplimiento de dichos instrumentos nacionales e internacionales sigue siendo insoslayable.

## 5. Visibilizar las diferentes dimensiones de la desigualdad

Los sistemas de información estadística son clave para visibilizar las brechas que afectan a los grupos socialmente más vulnerables y “no dejar a nadie atrás”. La gobernanza para la gestión de los datos y la información social disponible, la capacidad para utilizarlos y la interoperabilidad de los sistemas de información social facilitan la implementación de programas más efectivos en la reducción de las brechas. Un adecuado diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas que reduzcan las desigualdades requiere de información estadística social accesible y actualizada. Por ello es fundamental que tanto los sistemas estadísticos nacionales como los sistemas de información social utilizados para la protección social y el registros de destinatarios sean capaces de facilitar la información necesaria para la formulación e implementación de políticas que cierren las brechas que enfrentan las personas y grupos vulnerables en los diferentes ámbitos de las políticas, tales como educación, salud, inserción en el mercado laboral, protección social y cuidados, servicios básicos, seguridad ciudadana y participación y toma de decisiones.

## 6. Economía política de la gestión e institucionalidad social

La institucionalidad social puede ser concebida como una construcción social y política moldeada por actores y organizaciones (grupos de interés) a través de procesos políticos (Acuña y Repetto, 2006; Maldonado y Palma, 2013). En un contexto de gran desigualdad, la distribución del poder político y económico en los países de la región tiende a incidir en la creación y funcionamiento de las instituciones sociales y la gestión de las políticas sociales. Las dinámicas, formales e informales, de cooperación o disputas políticas y sociales pueden así condicionar la calidad de la institucionalidad social y el diseño e implementación de políticas y programas sociales. El diseño e implementación de políticas y programas en contextos de gran desigualdad puede resultar en la formulación de reglas que no se aplican, que se aplican selectivamente o que no se ejecutan por los responsables del programa. Asimismo, la desigualdad influye en la aplicación de reglas selectivas o intermitentes, según la coalición en el poder o la presión de los movimientos sociales (Brinks, Levitsky y Murillo, 2021).

Un desafío crucial para avanzar en una gestión e institucionalidad social de calidad para la igualdad y el desarrollo social inclusivo es lograr un compromiso de Estado sustentado en pactos sociales amplios. Por un lado, las instituciones que reproducen la desigualdad a través del comportamiento de actores con mayor poder económico y político hacen necesario un nuevo pacto social. Por otro lado, para implementar estos pactos de manera exitosa, se requiere del funcionamiento coordinado e integral de las instituciones sociales, pues los componentes de un pacto social para la igualdad son la redistribución socioeconómica y el reconocimiento de grupos poblacionales excluidos o más vulnerables (CEPAL, 2014; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020). Los pactos sociales pueden dar de esta manera viabilidad política a reformas institucionales que favorezcan políticas que reduzcan las desigualdades (CEPAL, 2021, 2014). Pero requieren luego también de las herramientas de gestión adecuadas, como aquellas examinadas en este documento, para traducir el consenso en programas efectivos para la reducción de brechas socioeconómicas y para enfrentar las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las territoriales, entre otras.

## Cuadro X.1

### Herramientas de gestión e institucionalidad social para la reducción de desigualdades

Capítulo	Mensajes clave	Ámbitos estratégicos de acción
Mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas sociales (capítulo III)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar correspondencia lógica entre distintos niveles de la política social, desde su fundamentación hasta la intervención.</li> <li>• Articular diversas organizaciones y tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alinear los objetivos, instrumentos y población destinataria de las políticas y programas sociales a nivel nacional y subnacional.</li> <li>• Analizar si las políticas o programas sociales necesitan reforzar o crear nuevos mecanismos de coordinación, en qué niveles y con qué instrumentos.</li> <li>• Realizar un mapeo de los actores que en algún momento intervendrán en la política o programa social, identificando sus intereses, sus horizontes temporales, sus limitaciones cognitivas y sus conflictos y/o alianzas entre ellos.</li> <li>• Asegurar que la política o programa social cuenta con objetivos claros y precisos, así como con normas, reglas y procesos formales, precisos y de efectivo cumplimiento.</li> </ul>
Coordinación con actores no estatales y participación ciudadana (capítulo IV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en las políticas o programas sociales.</li> <li>• Construir un sistema de reglas de juego formales e informales, a través del cual los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar.</li> <li>• Avanzar en mecanismo que faciliten la participación de diversos actores en las etapas críticas de las políticas sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para que la participación y/o coordinación sea efectiva, se requiere que los actores no estatales cuenten con ciertos recursos clave (movilización social, información y organización, entre otros) y hayan desarrollado determinadas capacidades (por ejemplo, para procesar información, negociar y comunicar, entre otros).</li> <li>• Se requiere reconocer y respetar la diversidad de opiniones frente a un mismo asunto y asegurar que todas las opiniones y propuestas sean escuchadas.</li> <li>• Canalizar institucionalmente los reclamos y/o propuestas planteadas desde la ciudadanía y darles tratamiento oportuno, en la medida en que esas exigencias resulten atendibles.</li> <li>• Facilitar la representatividad y la integración de las opiniones de aquellos actores con trayectoria y/o conocimiento especializado en una determinada temática.</li> <li>• Ofrecer a la ciudadanía los recursos necesarios y promover el desarrollo de capacidades asociadas para su intervención en la toma de decisiones informadas.</li> </ul>
Políticas sociales en el ámbito local: gobiernos de proximidad (capítulo V)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materializar la integralidad de la política social desde el gobierno local.</li> <li>• Articular actores públicos, privados y de la sociedad civil en el territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores claves en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen (por ejemplo, presupuestos participativos y cogestión).</li> <li>• Promover procedimientos institucionales que comuniquen las vulnerabilidades identificadas en el territorio hacia niveles gubernamentales centrales mayores.</li> <li>• Crear incentivos financieros para cumplir con los objetivos estratégicos de la política social y contribuir a una mejor implementación territorial de los programas sociales (por ejemplo, uso de índices de gestión descentralizada).</li> <li>• Promover el alineamiento político e institucional entre los niveles de gobierno y a nivel local, basado en pactos sociales territoriales de mediano y largo plazo.</li> </ul>
Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios (capítulo VI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar datos e información para vincular a las personas y los hogares con las prestaciones de la protección social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la cobertura y avanzar hacia la universalización de los registros de destinatarios.</li> <li>• Avanzar en los niveles de interoperabilidad de los sistemas para vincular los datos entre los registros que forman parte del sistema de protección social.</li> <li>• Incorporar TIC y personal capacitado para aumentar las capacidades del sistema.</li> <li>• Perfeccionar la institucionalidad, la gobernanza de datos y el rol de los niveles territoriales.</li> <li>• Identificar el rol de cada institución y agentes involucrados en las distintas etapas de la cadena de provisión de las prestaciones sociales.</li> </ul>

Capítulo	Mensajes clave	Ámbitos estratégicos de acción
Monitoreo y evaluación (M&E) de políticas y programas sociales (capítulo VII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plantear el seguimiento continuo de las acciones realizadas (monitoreo).</li> <li>Revisar los avances en el cumplimiento de objetivos (evaluación) desde las etapas de planeación y diseño, hasta su implementación, brindando la oportunidad de replantearse objetivos, o de realizar rediseños o ajustes a su implementación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alineación estratégica: asegurar la alineación del M&amp;E de las políticas y programas sociales al marco normativo existente y avanzar en la construcción de sistemas de M&amp;E con normatividad clara y actualizada.</li> <li>Arreglo institucional: mejorar las capacidades técnicas y financieras de las áreas de M&amp;E, asegurando capacidades técnicas y la disponibilidad y suficiencia de recursos humanos, financieros e institucionales.</li> <li>Información y metodologías: fortalecer los sistemas de información y registro de destinatarios y, en general, los sistemas de recolección de datos del sistema estadístico nacional (registros administrativos, encuestas y bases de datos) que permitan disponer de los insumos base para el M&amp;E.</li> <li>Uso: promover la difusión de los resultados del M&amp;E entre otros actores como la sociedad civil o la academia. Construir mecanismos robustos de retroalimentación tanto al interior de los programas como en el contexto de un sistema articulado de M&amp;E.</li> </ul>
Los sistemas de protección social ante desastres (capítulo VIII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfrentar las causas subyacentes a la vulnerabilidad de la población a los desastres, lo que incluye a las desigualdades sociales y a la pobreza.</li> <li>Avanzar en una institucionalidad sistémica en materia de riesgo de desastres, en la cual los sistemas de protección social complementan a los sistemas nacionales de gestión de riesgos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar sistemas de protección social con capacidad de respuesta antes, durante y después de los desastres.</li> <li>Articular las políticas de gestión de riesgo de desastres y de protección social, tomando en cuenta los marcos y agendas internacionales.</li> <li>Promover la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en los sistemas de protección social frente a los desastres.</li> <li>Adaptar los sistemas de información social a las situaciones de desastres.</li> <li>Establecer sistemas de monitoreo y evaluación de la capacidad de respuesta articulada frente a desastres.</li> </ul>
Estrategias de superación de la pobreza (capítulo IX)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los elementos sustantivos que hacen a una estrategia de superación de la pobreza pueden ordenarse en tres pilares: <ol style="list-style-type: none"> <li>garantía de ingresos a lo largo del ciclo de vida</li> <li>servicio para el desarrollo de capacidades humanas</li> <li>inclusión sociolaboral</li> </ol> </li> </ul>	<p>Garantizar ingresos a través del ciclo de vida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de transferencias a niñas, niños y adolescentes</li> <li>Seguros de desempleo</li> <li>Pensiones para personas con discapacidad</li> <li>Pensiones contributivas y no contributivas para personas mayores</li> </ul> <p>Desarrollar las capacidades humanas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Educación</li> <li>Salud</li> <li>Hábitat</li> <li>Cuidados</li> </ul> <p>Inclusión sociolaboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a la oferta de empleo</li> <li>Apoyo a la demanda de empleo</li> <li>Intermediación laboral</li> <li>Promoción del trabajo decente</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

Acuña, C. y F. Repetto (2006), “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-institucionalidad-de-las-pol%C3%ADticas-y-los-programas-de-reducci%C3%B3n-de-pobreza-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

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). Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf).

Brinks, D., S. Levitsky y M.V. Murillo (2021), La ley y la trampa en América Latina, Siglo XXI editores, Argentina.

Cecchini, S. y M.N. Rico (2015), “El enfoque de derechos en la protección social”, en S. Cecchini y otros (eds.) Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), Panorama Social de América Latina 2020 (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf).

\_\_\_\_\_ (2020), El desafío social en tiempos de COVID-19. Informe especial COVID-19 N° 3. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>.

\_\_\_\_\_ (2016), La matriz de la desigualdad social en América Latina, Santiago, Naciones Unidas. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf).

\_\_\_\_\_ (2014), Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586 (SES.35/3), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCC2586SES353\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCC2586SES353_es.pdf).

Frey, C. B. (2019), The Technology Trap: Capital, Labor, and Power in the Age of Automation, Princeton University.

Madariaga, J. y otros. (2019), “Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?”, CIPPEC-BID - OIT. Buenos Aires, 2019. Disponible [en línea] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/Como-es-trabajar-en-una-app-en-Argentina-CIPPEC-BID-LAB-OIT.pdf>.

Maldonado Valera, C. y A. Palma Roco (2013), “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) CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6196/1/S2013437\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6196/1/S2013437_es.pdf).


Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2020), Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/169), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46527-pactos-sociales-al-servicio-bienestar-america-latina-caribe-que-son-que-papel>.

MIT (Massachusetts Institute of Technology) (2019), “The Work of the Future: Shaping Technology and Institutions”, MIT Task Force on the Work of the Future. Disponible [en línea] [https://workofthefuture.mit.edu/wp-content/uploads/2020/08/WorkoftheFuture\\_Report\\_Shaping\\_Technology\\_and\\_Institutions.pdf](https://workofthefuture.mit.edu/wp-content/uploads/2020/08/WorkoftheFuture_Report_Shaping_Technology_and_Institutions.pdf).

ONU Mujeres/CEPAL (2020), “Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación”, CEPAL. Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45916/190829\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45916/190829_es.pdf).

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), Salud en las Américas, Edición de 2017, Washington, D.C. Disponible [en línea] <https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?lang=es>.

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 de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf).



Asegurar que la gestión pública esté orientada por un enfoque de derechos y superar la fragmentación de la institucionalidad social —que se expresa en políticas y programas dispersos y segmentados por dinámicas sectoriales o entre diferentes niveles de gobierno— son desafíos clave para la implementación de políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Este documento proporciona herramientas y orientaciones sobre la gestión y la institucionalidad de las políticas sociales para enfrentar estos desafíos. A partir de un marco conceptual integral sobre la institucionalidad social y de experiencias desarrolladas en los países de la región con las que se ha logrado contribuir a la inclusión y a la reducción de las desigualdades, la pobreza y la vulnerabilidad, se espera favorecer el conocimiento sobre la gestión y la coordinación de políticas sociales de alta calidad que contribuyan a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y a una mayor igualdad social.