

Objetivos de la caja de herramientas¹

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).



¹ 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?

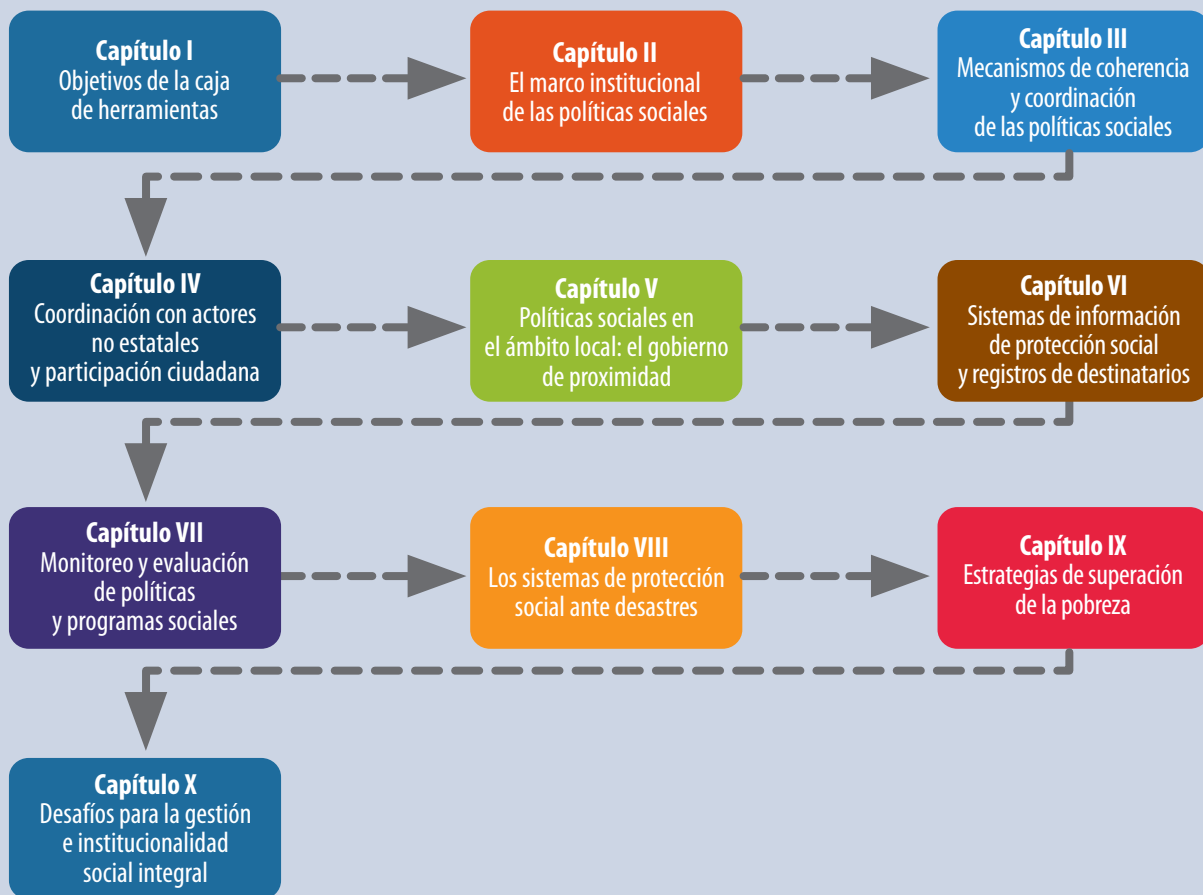
La caja de herramientas está destinada a las personas a cargo de las políticas sociales. Aunque el público objetivo principal son funcionarias y funcionarios públicos que diseñan, implementan y evalúan las políticas sociales, se espera que las organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación 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.

_____ (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.

_____ (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.

_____ (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.

_____ (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.

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.

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.

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

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

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

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

Este texto 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.