

## 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

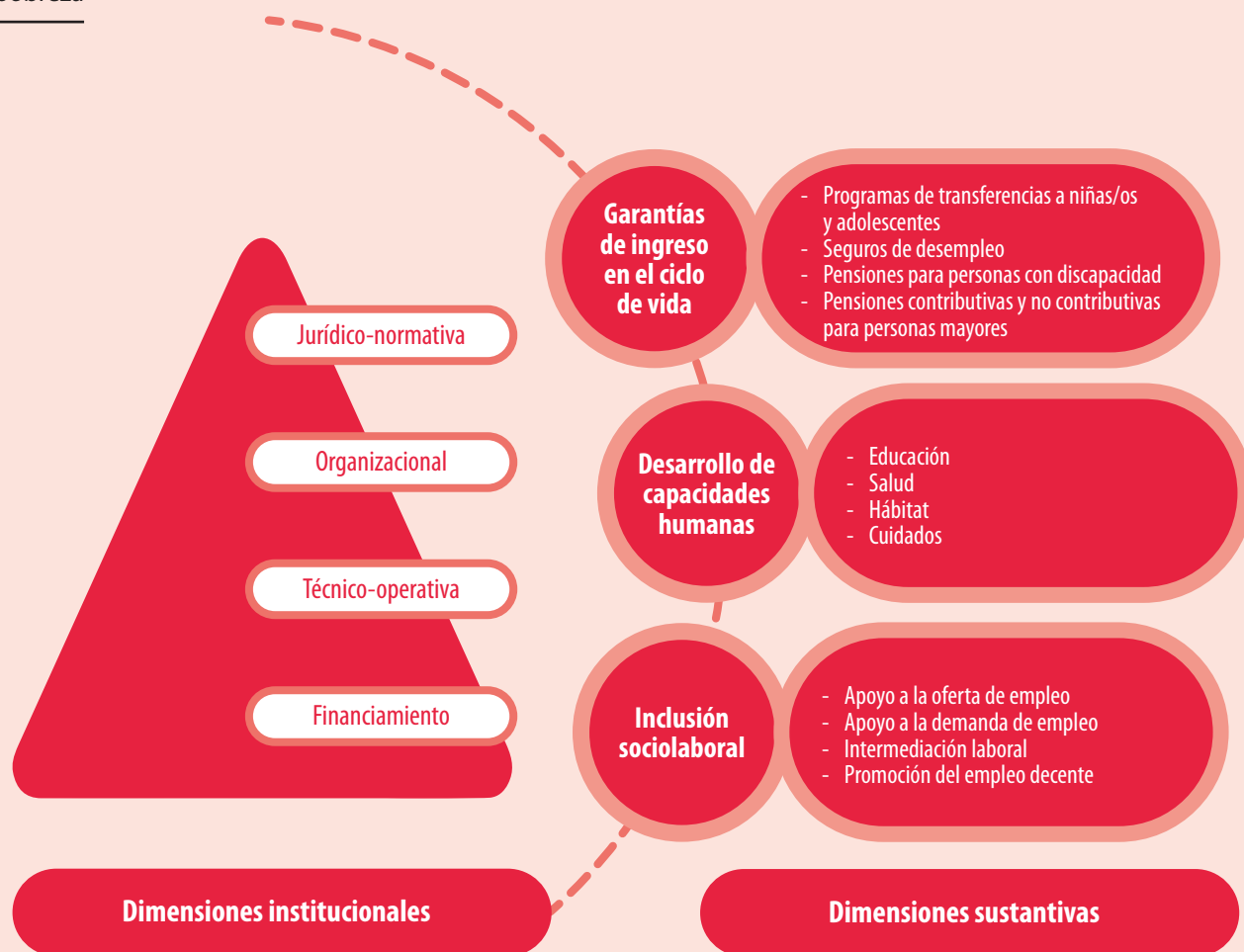
La pobreza es un fenómeno multicausal que se manifiesta como déficits de derechos en múltiples dimensiones, más allá del ingreso, pero altamente relacionados con este. Como se señala en el diagrama IX.1, una estrategia de superación de la pobreza está compuesta de pilares sustantivos cuya potencial sinergia 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 preescolar, 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 preescolar 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 preescolar 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/textact.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
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.	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.

Fuente: "Red Cuido". Disponible [en línea] <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.

### Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Uruguay)

Descripción	Dimensión institucional
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.	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.

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>.

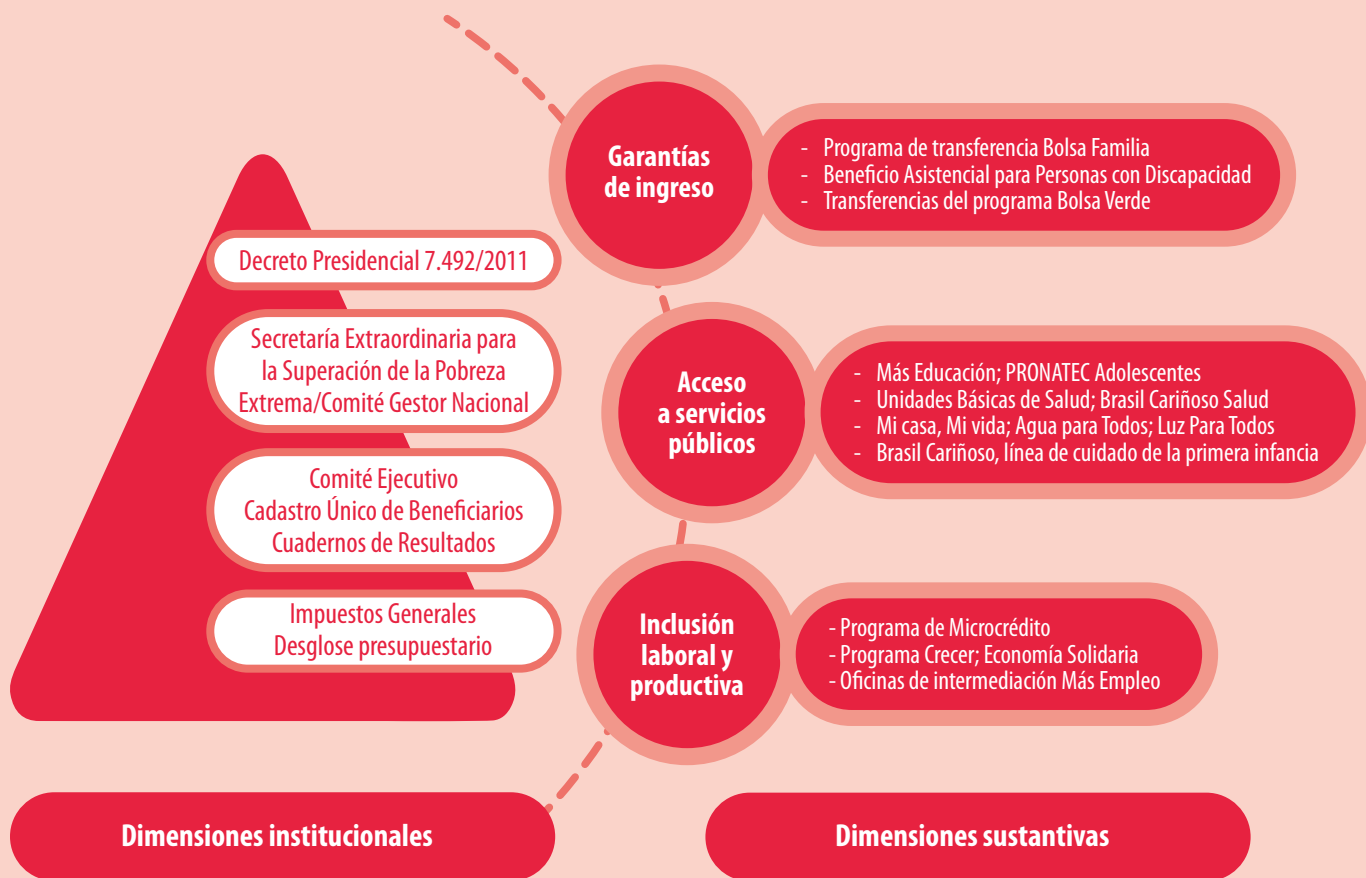
## C. Un caso emblemático de estrategia de superación de la pobreza: *Brasil sem Miséria*

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-%20Educa%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. Scharfgrösky (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. Courtoisie 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>.

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

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela 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](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.