



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS**  
**DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**LA ACTUACIÓN DE LA CEPAL EN EL ÁREA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL  
PERIODO DE 2000 A 2015**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

NAIARA CARNEIRO TEIXEIRA

**PROFESOR GUÍA:**  
ANDREA PERONI FISCARELLI

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**  
DANIELA ORTEGA FERNÁNDEZ  
FERNANDA MELIS JACOB

SANTIAGO DE CHILE  
2019

## RESUMEN

El presente trabajo se destinó a investigar cómo se ha dado la estrategia de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) para ejercer incidencia en la región en el área de políticas sociales en el período de 2000 a 2015. Para ello, se buscó identificar las estrategias de incidencia a partir de los mensajes y temas emitidos por la CEPAL en materia de políticas sociales entre los años 2000 y 2015. Además, se buscó revisar los planes de trabajo del subprograma de Desarrollo y equidad social de la CEPAL, formulados para actuar en el área de las políticas sociales y se identificaron las principales acciones realizadas por la CEPAL en esta área, en el mismo período.

La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, con análisis de contenido de documentos oficiales y publicaciones de la CEPAL y revisión bibliográfica. Los conceptos centrales abordados fueron el rol de las organizaciones internacionales, *policy influence*, estrategia y políticas sociales, precedidos de antecedentes sobre los modelos de políticas sociales adoptados en América Latina y de antecedentes de la construcción del discurso de lucha contra la pobreza en organizaciones internacionales. También se dedica un apartado sobre la CEPAL.

La relevancia del presente trabajo se asienta en la contribución al conjunto de estudios sobre las políticas en la América Latina desde el conocimiento sobre cómo una organización internacional actúa junto a los países de la región y puede influenciar en sus políticas; dada la relevancia de la CEPAL en la producción de pensamientos y conocimientos sobre la América Latina.

La conclusión de este trabajo es que la incidencia de la CEPAL en el área de las políticas sociales, en el período analizado, ocurre de tres principales formas: por medio de la difusión de grandes mensajes, por la realización de actividades de asistencia técnica directa a los gobiernos, y por la producción y difusión de análisis y estudios sobre los países. Además, dicha influencia es de tipo “camino de dentro” (es decir, opera en colaboración con los tomadores de decisión), se basa principalmente en la producción de conocimientos, depende de la voluntad de los gobiernos para concretar y ha favorecido, en el período estudiado, la difusión de valores relativos al campo democrático, tales como los derechos y la igualdad. Por fin, una estrategia que no se verifica y que fue mencionada en este trabajo, es la existencia de una agenda regional de políticas sociales desde el ámbito de la CEPAL con incidencia en las políticas nacionales.

## AGRADECIMIENTOS

En nombre de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), agradezco al gobierno chileno y al pueblo de Chile la oportunidad de realizar este magíster.

Este trabajo de investigación no habría sido posible sin la atenta y cuidadosa orientación de la profesora Andrea Peroni, a quien agradezco mucho y cariñosamente.

Quiero compartir este logro con mi gran compañera en este desafío, Ana Caroline, con la amiga Marcelle, por sus aportes siempre atentos; con mis grandes amigas Camila Sepúlveda y María José Vergara, por su afecto y generoso apoyo en mis estudios, con mis compañeras de lucha Javiera Sánchez, Catalina Torrent, Catalina Carrasco, Karen Ubila, Loreto Fernández, Millaray Inostroza, Luisa Hernández y con mis compañeras más alegres y festivas María Verónica López, Yulesi Ogando, Alicia Abrahams, Gilene Laguna y Gabriela Díaz. Agradezco a todos mis compañeros de curso, a quienes tengo mucho afecto, por todo el aprendizaje y cariño.

Quiero agradecer a todas las profesoras y profesores que participaron de mi aprendizaje en este Magíster, a los directores Eduardo Contreras y María Pía Martín. A todas las funcionarias y funcionarios que con su labor posibilitan nuestros estudios en el este espacio, en especial a Inés, Paola Canto, Carmen Gloria y Marcela, y con especial cariño a Margarita, Cláudia y Paola.

A todas mis amigas y amigos de Brasil, que me apoyan a la distancia.

Y finalmente, agradezco a todo el infinito apoyo y amor de mi familia y de Leó, a quienes quiero mucho.

## Tabla de contenido

|  |    |
|--|----|
| Introducción.....  | 1  |
| <i>1. Propuesta de investigación</i> .....   | 2  |
| 1.1 Planteamiento del problema .....   | 2  |
| 1.2 Pregunta de investigación .....  | 2  |
| 1.3 Objetivo general .....   | 2  |
| 1.4 Objetivos específicos .....  | 2  |
| 1.5 Relevancia del presente trabajo .....  | 2  |
| 1.6 Metodología propuesta .....  | 3  |
| <i>2. Antecedentes</i> .....   | 4  |
| 2.1 Políticas sociales en la América Latina: los modelos implementados .....         | 5  |
| 2.2 Antecedentes del “combate a la pobreza”: esbozo de una agenda de política .....  | 7  |
| <i>2.3 La CEPAL</i> .....  | 9  |
| 2.3.1 Antecedentes .....   | 9  |
| 2.3.2 La labor de la CEPAL .....   | 11 |
| 2.3.3 La División de Desarrollo Social .....   | 12 |
| 3.1 Rol de las organizaciones internacionales.....                                   | 14 |
| 3.1.1 Transferencia, difusión y otras formas de adopción de políticas públicas ..... | 16 |
| 3.1.2 <i>Policy influence</i> y estrategia .....                                     | 21 |
| <i>4. Análisis y resultados</i> .....  | 24 |
| <i>5. Conclusión</i> .....   | 39 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA .....  | 44 |
| 7. ANEXOS.....   | 48 |

## Introducción

El presente trabajo nació del interés por comprender el desarrollo de las políticas sociales para la reducción de la pobreza en América Latina y por la oportunidad de hacerlo a través de las producciones, acciones y miradas de la CEPAL (Comisión Económica para la América Latina y el Caribe).

Los caminos recorridos en la definición de los objetivos de esta investigación resultaron, al final, en una propuesta de trabajo que buscó saber *cómo*, en los últimos años, la CEPAL ha actuado, junto a los países, en el desarrollo de políticas sociales. O, desde su rol de organización regional, cuáles fueron las estrategias de la CEPAL para actuar en esa área. Para ello, se buscó conocer el conjunto de mensajes que han marcado los debates regionales a partir del siglo XXI, evidenciar los principales temas de políticas sociales tratados por la Comisión e identificar si existe una *agenda* de políticas sociales construída desde la CEPAL. El intuïto, no entanto, no fue indicar de qué forma o en cuanto los gobiernos adoptan los mensajes orientadores de la CEPAL.

Para dar cuenta de esta propuesta, se revisaron documentos oficiales de la organización mediante los cuales se logra indicar sus principales mensajes de su ideario, así como las estrategias de acción planteadas y las acciones puestas en marcha a partir de la década de los años 2000.

El ejercicio que resultó de este trabajo puede ser resumido como una buena sumersión al interior de temas de las organizaciones internacionales, del la historia económica y social de la región, así como la dinámica de gestión de la CEPAL y las Naciones Unidas. Se analiza el proceso histórico y se revisan las informaciones relacionadas a las condiciones sociales que caracterizan la desigual social de la región.

La estructura del documento está dividida en Propuesta de investigación (planteamiento del problema, pregunta de investigación, objetivo general y objetivos específicos, relevancia del trabajo y metodología propuesta), Antecedentes, Marco Conceptual, Análisis y resultados y Conclusión.

## **1. Propuesta de investigación**

### **1.1 Planteamiento del problema**

Las organizaciones internacionales (OI) son actores con las capacidades para influenciar las políticas públicas de los países. En la esfera de las políticas sociales, las OI tuvieron una actuación central, por ejemplo, en el proceso de adopción de políticas neoliberales y de focalización en los países de América Latina durante los años 80 y 90. Actualmente, se pueden destacar los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) y los ODS (Objetivos del Desarrollo Sostenible) como agendas internacionales que influyen las políticas nacionales.

En la región, la CEPAL ha tenido un importante papel en la construcción de un pensamiento económico latinoamericano. Ya en la esfera de las políticas sociales, la Comisión figura como una fuente profusa de análisis y reflexiones de la realidad latinoamericana y como actor regional de la cooperación internacional para políticas, programas y proyectos sociales.

Por ello, en el ámbito de este trabajo nos interesa saber: *¿cómo opera la CEPAL su rol de organización internacional en la esfera de las políticas sociales?, y ¿qué acciones – y estrategias – han posibilitado a la CEPAL tener incidencia en la región en el ámbito de las políticas sociales?*

### **1.2 Pregunta de investigación**

La pregunta central que orienta esta investigación es “¿Cómo la CEPAL ha definido y operado estrategias para incidir en el área de las políticas sociales en América Latina, en el período de 2000 a 2015?”.

### **1.3 Objetivo general**

Identificar las estrategias de incidencia de la CEPAL en el ámbito de las políticas sociales en la región de América Latina en los años 2000 a 2015.

### **1.4 Objetivos específicos**

1. Analizar los principales mensajes y temas elaborados por la CEPAL en materia de políticas sociales del período de 2000 a 2015.
2. Revisar los planes de trabajo formulados por la CEPAL para actuar en el área de las políticas sociales de la región entre los años 2000 y 2015.
3. Identificar las principales acciones de la CEPAL en el área de las políticas sociales entre los años de 2000 y 2013<sup>1</sup>.

### **1.5 Relevancia del presente trabajo**

La relevancia del presente trabajo se asienta en la contribución al conjunto de estudios sobre las políticas en la América Latina desde el conocimiento sobre cómo una organización internacional

---

<sup>1</sup> No se encontró disponible en el sitio web de la CEPAL la edición de 2014-2015.

actúa junto a los países de la región y puede influenciar en sus políticas; por la relevancia de la CEPAL en la producción de pensamientos y conocimientos sobre la América Latina.

## 1.6 Metodología propuesta

El presente trabajo pretendió identificar el conjunto de propuestas y acciones emprendidas por la CEPAL en la región de América Latina en materia de políticas sociales. Para ello se ocupó metodología de tipo cualitativa con el uso de fuentes secundarias.

El enfoque cualitativo de investigación, de acuerdo a Sampieri (2010), se fundamenta en una perspectiva interpretativa, centrada en el entendimiento de las acciones e instituciones, y como una acción indagatoria. Se guía por áreas o temas significativos, sin seguir un proceso claramente definido, opera más bien bajo una lógica inductiva o “en espiral” o forma circular, sin seguir una secuencia rigurosa (Idem). La investigación cualitativa tampoco tiene que comprobar hipótesis previamente establecidas, en la mayoría de los casos las hipótesis se generan durante el proceso (Sampieri, 2010). La base del método está también en la recolección de datos no estandarizados y no busca ser estadístico (Idem). Así, con base en esta metodología, este trabajo no se ocupa de producir una interpretación “correcta” o verdadera, pero sí de contribuir con discusiones en torno al objeto de esta investigación.

La base de producción de datos son las fuentes secundarias: documentos oficiales y publicaciones de la CEPAL. El análisis que se hizo de estos documentos fue referenciado en el análisis de contenidos. El análisis de contenidos es una técnica de análisis que ha ganado relevancia para fines cualitativos, que ayuda en la descripción de los contenidos de los mensajes y en la interpretación (con base en Cáceres, 2003). Según Mayring (2000), “El análisis cualitativo de contenido se define a sí mismo dentro de este marco de trabajo como una aproximación empírica, de análisis metodológicamente controlado de textos al interior de sus contextos de comunicación, siguiendo reglas analíticas de contenido y modelos paso a paso, sin cuantificación de por medio” (Cáceres, 2003 *apud* Mayring, 2000).

El *corpus* de las fuentes secundarias es el siguiente:

- a) las ediciones del *Panorama social de América Latina* del período de 2000 a 2015 (dieciséis ediciones);
- b) los programas de trabajo del subprograma *Desarrollo y equidad social* aprobados en el marco de los períodos de sesiones de la CEPAL y de las Naciones Unidas del mismo período (seis ediciones);
- c) los *Informes bienales* del subprograma *Desarrollo y equidad social*, del mismo período (ocho ediciones);
- d) los documentos de posición de la CEPAL presentados en los períodos de sesiones de 2000 a 2014.

También se revisó la resolución de la Conferencia Regional de Desarrollo Social del año 2015. Los documentos mencionados están disponibles en el sitio oficial de la Comisión <https://www.cepal.org/es>. Las ediciones del *Panorama Social de América Latina*<sup>2</sup> permitieron

---

<sup>2</sup> El Panorama social de América Latina es una publicación anual de la CEPAL, que analiza diversos aspectos de la realidad social de América Latina y entrega diagnósticos, mediciones y propuestas sobre pobreza, distribución

verificar los principales análisis o diagnósticos realizados por la CEPAL en materia de políticas sociales. El análisis de los programas de trabajo del subprograma *Desarrollo y equidad social* permitió identificar los objetivos, estrategias y propuestas de acción de la Comisión para apoyar a los países en el desarrollo de políticas sociales.

Los *Informes bienales* de los programas de la Comisión contienen las actividades realizadas por la Comisión en un período bienal y las principales demandas de los países en materia de políticas sociales. A su vez, los documentos de posición son aquellos que llevan el mensaje central (idea-fuerza) de la CEPAL sobre el desarrollo económico y social de la región. El documento es presentado en la apertura de cada período de sesiones para apreciación de los países miembros participantes. El análisis de los documentos de posición permitió identificar cuáles fueron los mensajes centrales de la CEPAL.

Finalmente, se realizaron dos entrevistas *off the record* a informantes calificados, permitiendo conocer de antemano aspectos centrales de la labor de la CEPAL en el área. Las entrevistas fueron semi-estructuradas realizadas a un Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y a un ex Director de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

Total de documentos revisados:

|   |    |
|---|----|
| Panorama social de América Latina   | 16 |
| Programa de trabajo del subprograma Desarrollo y equidad social             | 6  |
| <i>Informes bienales</i> del subprograma <i>Desarrollo y equidad social</i> | 8  |
| Documentos de posición de la CEPAL  | 8  |

En anexo se incluye la matriz de registro y análisis aplicado a la producción de información mediante el análisis de contenido.

## **2. Antecedentes**

Esta sección tratará, de forma breve, los modelos de políticas sociales implementadas en América Latina y su contexto histórico, y la “agenda” de combate a la pobreza llevada a cabo por organizaciones internacionales.

Los cambios de modelos emprendidos a lo largo de las décadas ayudan a entender el actual momento de las políticas sociales en la región. A su vez, los antecedentes del discurso de combate a la pobreza, por parte de las organizaciones internacionales, ayudan a entender parte del origen de la “tarea” de reducción de la pobreza que ha ocupado un creciente espacio en las agendas de las políticas sociales, en especial, desde los años 2000 con los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

---

del ingreso, empleo, dinámica demográfica, perspectiva de género, salud, educación, políticas y programas sociales, en la región.



## 2.1 Políticas sociales en la América Latina: los modelos implementados

Las políticas sociales se insertan en el contexto de las sociedades industriales y del papel del Estado en el desarrollo económico y social de los países. En la América Latina, se convenció dividir el proceso de desarrollo de sus países en tres etapas. Cada etapa corresponde a un período del desarrollo de la economía global y a un conjunto de políticas económicas y sociales<sup>3</sup> emprendidas por los Estados<sup>4</sup> para favorecer el éxito de sus países en ello.

Ocupando como referencia Pinheiro (1995) y Franco (1996), las etapas de desarrollo vividas por la región son basadas en los siguientes modelos: modelo *primario-exportador* (Pinheiro, 1995), o, modelo de crecimiento hacia afuera (Franco, 1996); modelo de *industrialización por sustitución de importaciones* (Pinheiro, 1995) y modelo *posterior al ajuste* (Franco, 1996).

El modelo primario-exportador remite a la inserción de la economía latinoamericana en el sistema global de comercio a partir de la división internacional del trabajo, eso es, como provedora de materias primas, riquezas minerales y alimentos a los estados europeos (Pinheiro, 1995). El Estado era de tipo liberal clásico, con funciones reducidas a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y al aseguramiento del cumplimiento de los contratos (Franco, 1996), la consolidación de la nación y de los intereses de las oligarquías regionales (Pinheiro, 1995). Las políticas sociales buscaban garantizar las condiciones de trabajo de las poblaciones e inmigrantes (Pinheiro, 1995), pero no se configuraban como tal. Para Cardoso (Franco, 1996), lo social era sólo una cuestión de policía (Franco, 1996 *apud* Cardoso, 1983).

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) representa el período en donde la producción nacional fue estimulada por las dificultades de importación de productos debido a la crisis de la década de 30, que permitió el crecimiento económico a partir del mercado nacional (Pinheiro, 1995). El papel del Estado fue fortalecido, promoviendo la protección de la economía nacional, la acumulación de capital, el fortalecimiento de la infraestructura y planificando el modelo sustitutivo (Pinheiro, 1995). Los nuevos roles asumidos por el Estado (regulador, interventor, planificados empresarial y "social") sirvieron para contribuir al funcionamiento del nuevo modelo ("desarrollo hacia adentro"), con base en el mercado interno (Franco, 1996).

Las políticas sociales del período eran de carácter populista, dirigidas a la protección del trabajador, al estímulo del consumo de bienes manufacturados nacionales, a la inserción de las clases medias y, gradualmente, dirigidas a grupos específicos debido a su poder de actuación y presión sobre el Estado<sup>5</sup> (Pinheiro, 1995). En un primer momento, la política social de protección del trabajador asalariado respondía a las presiones de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria (Franco, 1996:11). En

---

<sup>3</sup> Por "políticas sociales" se entenderá, en este apartado, las políticas puestas en práctica por el Estado en las áreas del trabajo, educación, salud, servicios sociales y otros, que permiten el desarrollo de las actividades capitalistas de modo más o menos cohesionado con base en la legitimación de la identidad de nación o de ciudadanía (basado en Mármol y Leal, 2006 *apud* Montagut, 2000).

<sup>4</sup> Mármol & Leal (2006) llamaron *estrategia* la actuación del Estado en cada una de estas etapas.

<sup>5</sup> En el caso de la seguridad social, el acceso a los beneficios de previdencia fue progresivo: "primeiro los funcionarios públicos, después los profesores y empleados del comercio, posteriormente los trabajadores sindicalizados de los sectores economicamente mais relevantes e, finalmente, en alguns países, los camponeses y los trabajadores informales (Vinicius, 1995:76).

el período “difícil” de esta etapa la política social contribuyó a la consolidación de la clase media, con mantención de la capacidad de consumo (Idem). Este escenario, según Pinheiro, se desarrolla de manera más o menos general en la región hasta los años 80 (Pinheiro, 1995), con los fenómenos de hiperinflación y de la crisis de la deuda (Franco, 1996), y/o con el fin de los regímenes autoritarios (Pinheiro, 1995).

En la “década perdida”<sup>6</sup> y con la llegada de los regímenes democráticos, la región alcanza su tercera etapa de modelo de desarrollo, el modelo posterior al ajuste (Franco, 1996). Para superar la crisis de la década de 80, comenzó a diseminarse un nuevo modelo económico basado en los criterios de “i) alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos; ii) reducir la tasa de inflación; iii) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados; iv) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional; v) elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria; y vi) modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos, sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos” (Franco, 1996: 11).

En las políticas sociales, los años 80 representaron la estrangulación de la capacidad de financiamiento de las políticas sociales, dada la canalización de parte de los recursos disponibles para el pago de la deuda (Pinheiro, 1996). Como consecuencias, se generó la precariedad de los servicios, se hizo uso de “mecanismos no legítimos de selección de las personas atendidas, privilegiando a sectores de clase media con mayor poder de intervención en el proceso de asignación de los recursos” (Pinheiro, 1996:77). Al mismo tiempo, con los regímenes democráticos, la nueva etapa de las políticas sociales se realiza, por la vía política, con la extensión de los beneficios a toda la sociedad por medio de la adopción del principio de universalidad de los derechos a atendimento, especialmente en las áreas de educación, salud y previsión social (Pinheiro, 1996:76).

El resultado, por así decir, de estos dos escenarios se expresan en los cambios estructurales que se generaron con la sustitución de la matriz “estadocéntrica” por la matriz “mercado centrada”, propugnando la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales y en las políticas públicas, con la definición subsidiaria del rol del Estado y ocupación por los privados en las funciones estatales (Sottoli, 2002). Conceptos como focalización, privatización y descentralización conformaron elementos centrales de una “nueva política social” para sustituir la “política social tradicional” del Estado (Idem).

Una última etapa identificada fue llamada “política social ‘emergente’” (Sottoli, 2002), en la cual se observa un replanteamiento o relativización de conceptos de la “nueva política social”, e indica una posición más moderada entre la “política social tradicional” y la “nueva política social” (Idem). Conceptos como exclusión social, equidad social, vulnerabilidad, integración social, mejoramiento de la gestión pública, política social integrada y complementaria, derechos humanos pasaron a ocupar las dimensiones de las políticas sociales (Idem).

---

<sup>6</sup> “Década perdida” es el término creado en el área económica para hacer referencia a la década de 1980 en América Latina, debido a la gran crisis económica de los países.

A continuación, se presenta los principales antecedentes del discurso de combate de la pobreza que han figurado en organizaciones internacionales y en la agenda de los países, los cuales han influenciado en las generaciones de políticas sociales implementadas en la región.

## **2.2 Antecedentes del “combate a la pobreza”: esbozo de una agenda de política**

En el ámbito de la CEPAL, Altimir (1981) indica que es particularmente a partir de la década de los sesenta que se empieza a manifestar de forma imperativa la preocupación por la población de más “bajos niveles de ingreso”<sup>7</sup>, por su impacto negativo (obstáculo) para el crecimiento económico y desarrollo de la región. Es el momento a partir del cuál en la CEPAL “comenzó a poner de manifiesto la necesidad de que el imperativo de mejorar la situación de los grupos de bajos ingresos se incluyera explícitamente como objetivo de primer orden en cualquier estrategia de desarrollo” (Altimir, 1981:69).

Según Altimir, en la CEPAL se pensaba que la regresiva distribución del ingreso y la estructura social de los países latinoamericanos eran un gran obstáculo al progreso técnico y a la acumulación de capital necesarios para acelerar el crecimiento y llevar a cabo una política redistributiva del consumo (Altimir, 1981). En ese entonces, se planteaba que la erradicación de la pobreza se daría mediante esquemas de redistribución de recursos tales como redistribución fiscal, la administración de precios (de factores y productos) o por reformas en la propiedad de los medios de producción o en la apropiación de ingresos (Altimir, 1981).

Destacase también el rol del Banco Mundial en la construcción de una agenda de la pobreza a nivel internacional. El investigador João Márcio Mendes Pereira<sup>8</sup> defiende la hipótesis que el Banco Mundial (BM) figura en el centro del debate sobre desarrollo y reducción de la pobreza<sup>9</sup>, que logró transformar la pobreza en una “unidad de análisis” y más que eso, en un “parámetro legítimo y enfoque obligatorio” para las iniciativas de la asistencia al desarrollo. Logró institucionalizar la pobreza en la agenda internacional a partir de los años setenta gracias, en gran parte, a las pesquisas, producción, compilación y disseminación de datos, y formación de técnicos con la finalidad de producir datos y proyectos ligados al tema impulsados por el Banco Mundial (Pereira, 2010).

Según el autor, en 1968<sup>10</sup> el Banco Mundial inició la construcción de su discurso acerca de la reducción de la pobreza, con el fin de financiar proyectos en los países en desarrollo. El contexto de posguerra, la “amenaza comunista” y la derrota de los Estados Unidos en Vietnam fueron elementos importantes (o quizás determinantes) de que la seguridad del país no dependía solamente de las armas, también garantizar el orden político, por medio del crecimiento económico, de la mejora de los indicadores sociales básicos y de la reducción de la desigualdad socioeconómica (Pereira, 2010). Para el entonces presidente de la organización, McNamara, la relación entre la pobreza y la inestabilidad política era evidente, podría darse en cualquier país y

---

<sup>7</sup> Todavía no se ocupa propiamente el término “pobreza”.

<sup>8</sup> João Márcio Mendes Pereira es doctor en Historia, profesor adjunto de História de la América Contemporânea de la Universidad Federal Rural do Rio de Janeiro (Brasil).

<sup>9</sup> Según el autor, el BM es un actor político, intelectual e financiero debido a su condición de prestador de dinero, formulador de políticas, actor social y vehiculador de ideas sobre el que hacer, como hacer y para quien hacer en materia de desarrollo capitalista (Pereira, 2010).

<sup>10</sup> Con la llegada de Robert McNamara a la presidencia de la institución.

también afectar la supremacía de los EE.UU. Frente a la influencia comunista en los países en “atraso” económico (*idem*).

Es en los años de 1973-74, con el surgimiento de la definición de “pobreza rural absoluta” como centro de los proyectos para el “desarrollo rural integrado” (DRI) realizado por el Banco, y con la publicación del libro *Redistribución con crecimiento*<sup>11</sup>, el BM instala internamente el enfoque de la “lucha contra la pobreza” como bandera y misión de la institución (Pereira, 2010). De 1978 en adelante el Banco realiza un cambio en la priorización de financiamientos y en 1980 inicia el “préstamo de ajuste estructural”, cuyas medidas en el ámbito de las políticas sociales y de la administración pública buscaron reducir el déficit público<sup>12</sup> (Idem). A medida que estos programas servían de modelos para encuadrar políticas económicas de diversos países deudores, crecía también la preocupación de los acreedores por la sustentabilidad política de estos ajustes (Pereira, 2010). A mediados de los años 80 el Banco empieza a adoptar medidas sociales (programas paliativos de compensación social), que, asociadas a las políticas de ajustes, buscaban disminuir los costos sociales, aliviar en el corto plazo, y de modo selectivo, el impacto sobre las parcelas más afectadas por los ajustes y posibles futuros opositores políticos del *status quo*.<sup>13</sup> (Idem). Al principio los fondos tenían acción transitoria y de corto plazo, pero que en pocos años se tornaron permanentes y ayudaron a crear un nuevo modelo de “política social”<sup>14</sup> (Idem).

En los años de 1990 y 2000, los objetivos de reducción de la pobreza se dieron en discursos de combate a la pobreza y reducción de la exclusión social y aumento de la equidad social. La agenda de las políticas sociales fue fuertemente pautada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, del año 2000, y en seguida por los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, del año 2015, transformando la reducción de la pobreza en el objetivo más importante a ser cumplido por los países de las Naciones Unidas, tras la priorización otorgada por las instituciones donantes y prestamistas de los ODM y la avalancha de la retórica del desarrollo (Chambers, 2006).

---

<sup>11</sup> “La tesis fundamental era que la reducción de la pobreza absoluta no era incompatible con el crecimiento de la economía” (Pereira, 2010: 267).

<sup>12</sup> En el marco de las políticas sociales y de la administración estatal, el ajuste tenía como meta central la reducción del déficit público, especialmente por medio de medidas como: a) el corte de gastos con personal y costeo de la máquina administrativa; b) la reducción drástica o incluso la eliminación de las subvenciones al consumo; c) la reducción del coste per cápita de los programas, a fin de ampliar el grado de cobertura; d) la reorientación de la política social para salud y educación primaria, mediante la focalización del gasto en la parcela de la población en condiciones de “pobreza absoluta”. Todo ese conjunto de medidas, de un modo u otro, en los informes más importantes del Banco Mundial entre 1978 y 1982 como recomendaciones de políticas económicas y sectoriales consideradas “responsables” (Pereira, 2010:272).

<sup>13</sup> La nueva respuesta para lidiar con estos “costos sociales” se instrumentaliza en la creación de los fondos sociales de emergencia en decenas de países de África, Asia, Europa del este y, sobretodo, en la América Latina (Pereira, 2010).

<sup>14</sup> “Su principio básico es la sustitución de la oferta universal de bienes y servicios públicos por la atención a demandas (*demand-driven approach*). [...] se orientan por la focalización de los recursos en grupos objetivo, seleccionados de acuerdo con su vulnerabilidad a los impactos del ajuste estructural. La identificación y ejecución de proyectos y programas quedan a cargo de ONGs, grupos de base, municipalidades e incluso empresas privadas, o de consorcios involucrando a todos esos actores. En general, las agencias creadas para gestionar tales fondos operan con amplia autonomía en relación al área social del gobierno (...). Utilizados como vitrinas, suelen alcanzar alta visibilidad pública y normalmente cuentan con un fuerte apoyo político (...). Además de los recursos del presupuesto nacional, en general pueden contar con fuentes extraordinarias de financiación vinculadas a agencias bilaterales de ayuda externa y bancos multilaterales.” (Pereira 2010:273).

A continuación se describira acerca del origen de la CEPAL, algunos aspectos de su pensamiento y así como su estructura y forma de actuar en la cooperación regional en el área de las políticas sociales. Ello permitirá ir contextualizando el analisis que se realiza para dar cuenta de los objetivos especificos.

## **2.3 La CEPAL**

### **2.3.1 Antecedentes**

La CEPAL, Comisión Económica para América Latina y Caribe, fue creada en 1948 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas<sup>15</sup>, junto a otras cuatro comisiones regionales, con la misión de colaborar con el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Según Beteta y Moreno-brid, su objetivo central es generar teorías de desarrollo capaces de interpretar la región y su evolución histórica, y contribuir para la configuración de una identidad latinoamericana (Beteta, H. y Moreno-brid, J., 2012).

En los años 80, los cambios en la economía internacional asociados a la rígida estructura productiva y a la desigual estructura de distribución de ingresos en los países latinoamericanos, terminaron por generar el estancamiento económico de América Latina y empeorar la “deuda social” con sus poblaciones (CEPAL, 1990:4). Por ello, el momento vivido por la región al final de tal década fue comparado a los años de reconstrucción posteriores a la segunda guerra mundial (CEPAL, 1990) y considerado un “punto de inflexión” en la historia del desarrollo de la región, el cual se imponía como la necesidad de realización de profundos cambios económicos y sociales en los países (Idem).

Frente a los resultados económicos y sociales de la “década perdida” y al nuevo momento de la economía mundial, se atribuyó a la colaboración y cooperación regional la mejor forma para que los países logran superar la crisis y retomar el crecimiento. Eso queda expreso en el 23° periodo de sesiones de la CEPAL, realizado en 1990, en Venezuela, en donde representantes de los países y la propia CEPAL estaban convencidos de que la superación de la crisis en latinoamerica era una tarea a ser lograda por medio de un proyecto regional común y de la integración de los esfuerzos de los países hacia la transformación de sus bases productivas, la resolución de la deuda externa (sobreendeudamiento<sup>16</sup>) y la erradicación de la pobreza.

El papel de la CEPAL en ese entonces, parece haber sido potencializada al encabezar una propuesta de renovación de la región a través de lo que la Comisión consideró ser la tarea primordial de los países, “la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social” (CEPAL, 1996:12), plasmada en el documento *Transformación productiva con equidad* y presentado en 1990, en Venezuela. En las palabras del representante de Brasil, “la Comisión había retomado su papel histórico como centro de pensamiento económico latinoamericano, reafirmando así su vocación como punto de

---

<sup>15</sup> La CEPAL fue creada en una iniciativa compartida con el gobierno chileno y es una de las cinco Comisiones Económicas creadas en el ámbito de la ONU. Disponible en [http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/hector\\_alimonda.pdf](http://br.boell.org/sites/default/files/downloads/hector_alimonda.pdf)

<sup>16</sup> El sobreendeudamiento, el alza en las tasas de interes, la transferencia neta de recursos financieros al exterior, la reduccion de la inversion directa extranjera, el deterioro de la relación del intercambio, y lo que se denominó "nuevo y creciente proteccionismo", son los principales factores apuntados en las causas de las crisis de los países latinoamericanos en ese entonces.

convergencia para las más altas expresiones de la inteligencia económica regional” (CEPAL, 1990:5).

En el área de las políticas sociales, la Comisión lanzó en 1991 el *Panorama Social de América Latina*, que pasa a ser publicada con regularidad para monitorear los números de la pobreza en la región y abordar también temas ligados a las condiciones sociales de los países. Durante esa década (1990), el *Panorama Social* se ocupó sobretodo del análisis de la pobreza, distribución del ingreso, empleo, estratificación ocupacional, papel de la educación, transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar de la población y sus interrelaciones con el crecimiento económico, entre otros (CEPAL, 2004b).

El año 2018, la CEPAL cumplió 70 años. Haciendo el recorrido de su pensamiento en las décadas, se puede identificar los siguientes mensajes: i) industrialización (1949-1959); ii) reformas (tributaria, financiera, agraria, administrativa, entre otras) para desbloquear el proceso de industrialización (década de 1960); iii) reorientación de los estilos de desarrollo con miras a la homogeneización social y la diversificación proexportadora (década de 1970); iv) renegociación de la deuda externa para ajustar las economías mediante el crecimiento y la ampliación de las exportaciones (década de 1980); v) transformación productiva con equidad, primera fase (década de 1990), y vi) transformación productiva con equidad, segunda fase (década de o 2000)” (Bielsthowsky, 2018:16).

Ya en el último decenio (2010 en adelante), el mensaje de la Comisión fue “El imperativo de la igualdad” defiende la igualdad como eje estructurante para la transformación productiva de los países de la región. El mensaje, asociado a las ideas de igualdad de participación<sup>17</sup> en el desarrollo de los años 60 y 70, y al concepto de *equidad* de los años 1990 (Bielsthowsky, 2018), que resultó en las ideas de ciudadanía y cohesión social por medio de la igualdad de derechos (Bárcena A., Bielschowsky R. y Torres, M. 2018).

Así, en cuanto a la producción de un pensamiento propio, la CEPAL logró, en las primeras décadas, desde su creación, caracterizar el subdesarrollo periférico de la región, diagnosticar las restricciones al desarrollo derivadas de su atraso relativo y formular agendas para el fortalecimiento y la actuación del Estado (Bárcena A., Bielschowsky R. y Torres, M., 2018). En las décadas de 70 y 80, algunos consideran que el papel de la CEPAL fue de resistencia y oposición a las dictaduras instaladas en diversos países, así como a la política de negociación de la deuda externa emprendidas por los bancos acreedores y el FMI en los años 80 (Idem).

En los años de 1990, la CEPAL siguió con el pensamiento estructuralista y defendiendo la participación del Estado en la promoción del desarrollo (Idem), buscó compatibilizar el enfoque estructuralista, con perspectiva crítica en un contexto en donde los países, responsables por ortogar el mandato del organismo, en su mayoría, estaban adoptando el recetario de liberalización del llamado “Consenso de Washington”<sup>18</sup> (Bárcena, 2018). Ya, en los años 2000, la CEPAL

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, la participación en el mercado de trabajo.

<sup>18</sup> Quedó nombrado como “Consenso de Washington” las “diez recomendaciones de política económica planteadas por John Williamson a partir de su interpretación de la condicionalidad impuesta por los organismos financieros multilaterales en sus créditos y ayudas durante la década de los ochenta: 1. Disciplina fiscal, en cuanto a reducir y evitar grandes déficits en las cuentas públicas. 2. Focalización del gasto público en subsidios dirigidos a los más

defiende el cambio profundo en las estructuras productivas de los países con promoción de mayor equidad social, para disminución de las desigualdades y de la pobreza. Ya en los años 2010, la última década, la CEPAL avanza en la retórica de la equidad y defiende la igualdad como objetivo y medio para el desarrollo de los países.

A continuación, se menciona los instrumentos y formas de actuación de la CEPAL en el área de las políticas sociales, a través de la labor de la División de Desarrollo Social.

### 2.3.2 La labor de la CEPAL

Es en los períodos de sesiones que la Comisión emite sus mensajes centrales o *ideas-fuerza*<sup>19</sup>, por medio de documentos de posición, las cuales son incorporadas en las propuestas de los programas de trabajo y trabajadas en las diversas publicaciones y acciones de la organización a lo largo del bienio siguiente. Tal documento es apreciado y, generalmente, acogido por los países miembros participantes en la Asamblea que, con eso, asumen una posición en cuanto región. Aunque la Asamblea de la CEPAL no tenga poder de coerción sobre los países, los valores ahí expresados y los documentos acogidos suponen valores (o principios) que los países adoptarán en sus políticas nacionales.

Entre los instrumentos con que cuenta la CEPAL para promover las formas de desarrollo, están la **cooperación técnica**<sup>20</sup> es uno de los principales y que le permite ejecutar su programa de trabajo bienal (CEPAL, 2018). Por medio de la cooperación técnica la Comisión puede colaborar con los Estados miembros en el análisis integral de los procesos de desarrollo orientado a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, acompañado de servicios operacionales en los campos de la información especializada, el asesoramiento, la capacitación y el apoyo a la cooperación y la coordinación regional e internacional (Idem).

Los **programas de cooperación** son financiados con recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y tienen por finalidad ampliar la capacidad de los gobiernos para formular e implementar políticas de desarrollo económico y social sostenible, con miras a la consecución de las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>21</sup>. Son prestados servicios de asesoría y de capacitación y asistencia técnica a petición, a personas y entidades, como autoridades gubernamentales, personal técnico, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

---

pobres –incluidos aquellos destinados a la salud primaria y a la educación escolar– y en infraestructura, descartando subsidios universales. 3. Ampliación de la base tributaria, aplicación de un impuesto al valor agregado y reducción de las tasas marginales del impuesto a la renta. 4. Tipos de cambio competitivos 5. Apertura al comercio internacional, con particular énfasis en la eliminación de las restricciones no arancelarias a las importaciones (cuotas, depósitos previos, tipos de cambio múltiples) y en la aplicación de aranceles bajos y parejos. 6. Apertura a la inversión extranjera directa. 7. Privatización de empresas públicas. 8. Desregulación de mercados, fomentando la libre competencia con especial cuidado en no desechar regulaciones prudenciales a los mercados financieros y otras a favor de la protección del medio ambiente. 9. Liberalización de las tasas de interés. 10. Fortalecimiento de los derechos de propiedad (certeza jurídica)” (Morandé, 2016).

<sup>19</sup> La expresión ideas-fuerza aparece en el documento El aporte de las ideas-fuerza, de 1978, de la CEPAL.

<sup>20</sup> Los programas de cooperación técnica fueron creados en 1946 y sirven para apoyar a los países en desarrollo a aumentar su resiliencia y capacidades. En 1996, por medio de la resolución 553(XXVI), se encomendó a la Comisión la colaboración a los Estados en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

<sup>21</sup> Idem.

Los **períodos de sesiones**<sup>22</sup> son las conferencias convocadas cada dos años por la CEPAL, en las que asisten los 44 estados miembros y 12 miembros asociados. En ellos son debatidos los principales temas propuestos por la Secretaría de la CEPAL y los planes y informes de la Comisión.

Las actividades de las Naciones Unidas son regidas por el *Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación* (ST/SGB/2000/8), que determina un proceso de gestión integrada para planificación, programación, supervisión y evaluación de las actividades de los programas (ONU, 2000). Los instrumentos de gestión definidos por el Reglamento son los planes de mediano plazo, los presupuestos por programas, los informes sobre la ejecución de los programas, los informes de evaluación<sup>23</sup>.

El programa de trabajo de la CEPAL cuenta actualmente con 13 subprogramas<sup>24</sup> a cargo de las correspondientes divisiones técnicas. Los subprogramas propuestos deben contener el *objetivo de la organización, logros previstos de la Secretaría, indicadores de progreso y las estrategias*.

#### *Subprograma de Desarrollo y equidad social*

El subprograma de *Desarrollo y equidad social* es responsable de poner en práctica la misión de promover el desarrollo social de la región y está a cargo de la División de Desarrollo Social. Por medio del subprograma, la CEPAL proporciona a los países diagnósticos y análisis de la situación social en áreas temáticas y grupos específicos de población; analiza las políticas sociales implementadas por los gobiernos de la región para la superación de la pobreza; estudia y difunde experiencias exitosas para contribuir a los procesos de adopción de decisiones<sup>25</sup>.

### **2.3.3 La División de Desarrollo Social**

El trabajo de la División de Desarrollo Social se concentra en el “análisis continuo y sistemático las condiciones sociales de los países y en la colaboración con sus gobiernos en la formulación e implementación de políticas públicas”<sup>26</sup>. Las principales áreas de trabajo de la División son: Protección social, Inversión/gasto social, Educación y cultura, Políticas de cuidado, Infancia y

---

<sup>22</sup> Explicación retirada del video disponible en <https://www.cepal.org/es/videos/que-son-periodos-sesiones-la-cepal>, accesado en 04/11/2018.

<sup>23</sup> Desde 1997 se la Secretaría de la ONU empezó un conjunto de reformas técnicas y administrativas, bajo la gestión de Kofi Annan. El capítulo Fortalecimiento de las Naciones Unidas hace una recuperación del proceso. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/81/PDF/N0527081.pdf?OpenElement>

<sup>24</sup> Inserción en la economía mundial, integración regional y cooperación; Producción e innovación; Políticas macroeconómicas y crecimiento; Financiación para el desarrollo; Desarrollo y equidad sociales; Incorporación de la perspectiva de género en el desarrollo; Población y desarrollo; Desarrollo sostenible y asentamientos humanos Recursos naturales e infraestructura; Planificación de la administración pública; Estadística; Actividades subregionales en América Central, Cuba, Haití, México y la República; Actividades subregionales en el Caribe.

<sup>25</sup> Disponible en <https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-social/acerca-desarrollo-social>

<sup>26</sup> Idem.



adolescencia, Juventud, Seguridad Alimentaria y nutricional y Discapacidad<sup>27</sup>. Las funciones básicas de la División son<sup>28</sup>:

- a) Ayudar a los gobiernos de los países de la región a formular estrategias, políticas y nuevos criterios para lograr la participación de los distintos grupos sociales en el proceso de desarrollo;
- b) Analizar los efectos de las transformaciones sociales y de las políticas oficiales en la región y formular recomendaciones sobre diferentes modalidades de desarrollo;
- c) Prestar asistencia técnica a los Estados miembros a fin de establecer los mecanismos institucionales necesarios para lograr que los grupos sociales más vulnerables participen plenamente en el proceso de desarrollo;
- d) Abordar cuestiones de desarrollo social y ayudar a los Estados miembros a formular y aplicar políticas, estrategias y programas sociales apropiados, así como a fortalecerlos y evaluarlos;
- e) Examinar las estructuras y las tendencias del mercado de trabajo, las modalidades de distribución del ingreso y el estado de los servicios sociales, y sugerir ideas y políticas para mejorar la situación;
- f) Cumplir la función de centro de coordinación de los preparativos regionales para la celebración de año internacionales relativos a los jóvenes, los discapacitados, las personas de edad y el bienestar de la familia;
- g) Realizar estudios y proporcionar directrices, información y asistencia para la reforma y el mejoramiento de los programas de desarrollo de los recursos humanos y ofrecer cursos de capacitación.

Fuente: Sitio web de la CEPAL.

Así, según la CEPAL<sup>29</sup>, los productos y servicios de esta División incluyen estudios de alcance regional, nacional y sub nacional; análisis comparado y diseño de políticas; difusión y transferencia de experiencias, modelos analíticos y alternativas de políticas; recopilación, procesamiento y difusión de datos e indicadores socioeconómicos y de gestión de políticas; y apoyo a la articulación de actores e instituciones especializadas.

El actual equipo de la División está conformado por la directora, los oficiales de asuntos sociales (diez), asistentes de investigación (trece) y funcionarios de administración (cinco). El presupuesto solicitado en el plan de 2014-2015, para ejecutar el subprograma, fue de 4.731.400 dólares<sup>30</sup>.

A continuación, se trabajarán los conceptos centrales de análisis de esta tesis.

### ***3. Marco conceptual***

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Disponible en <https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/2/21382/P21382.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>29</sup> Disponible en <https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-social/acerca-desarrollo-social>

<sup>30</sup> Disponible en [https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/a.68.6\\_ssect.21\\_-\\_proposed\\_programme\\_budget\\_2014-2015\\_spanish.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/a.68.6_ssect.21_-_proposed_programme_budget_2014-2015_spanish.pdf), página 46.

Los temas que colaboran para la comprensión del objeto de estudio de esta tesis y que apoyarán el desarrollo de los análisis son los siguientes: el rol de las organizaciones internacionales, *policy influence*, estrategia y políticas sociales.

### 3.1 Rol de las organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales (OI) son importantes agentes de desarrollo de políticas públicas en el mundo. Hacen parte del moderno contexto de las relaciones internacionales del siglo XX producido por el aumento en el número de estados soberanos y la complejificación de los diversos aspectos de la vida en sociedad, inherentes a ese aumento<sup>31</sup>. Expresan una demanda de las sociedades modernas por la construcción de formas dialogadas y negociadas de interacción en sustitución a las formas belicistas. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas integra 193 países. Los estados se han multiplicado desde 1945, en su mayor parte son los países en vías de desarrollo, que van a solicitar acceso a todas las organizaciones internacionales para tener un marco de actuación y para que su voz sea escuchada en un foro internacional<sup>32</sup>.

Son ejemplos de organizaciones internacionales la Organización de las Naciones Unidas (ONU- 1945), la Organización Internacional del Trabajo (OIT-1919), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-1946), FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura aquí la sigla, para mantener el mismo orden ), el Fondo Monetario Internacional (FMI-1945), la Organización Mundial de Salud (OMS-1948), el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD, de 1946), también llamado Banco Mundial.

Las **OI tienen por objetivo** promover intereses comunes y la cooperación entre sus miembros. Entre sus acciones están la administración de recursos monetarios y técnicos, la producción de información relevante y, entre otros, la promoción de acción entre los estados, las cuales las dotan de autoridad y capacidad de alterar el comportamiento de los Estados (Bernardo 2016 apud Gonnet 2012).

*“Seitenfus define las organizaciones internacionales como asociaciones de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de sus miembros”* (Bernardo, 2016:234, apud Seintefus, 1997:26-27).<sup>33</sup>

Según Velasco (2006), hay cuatro elementos esenciales que caracterizan una organización internacional: el tener una composición interestatal, una base jurídica convencional, una

---

<sup>31</sup> Se encontró los siguientes datos respecto a eso: entre 1940 y 2000 surgieron cerca de 100 nuevos Estados; en 1945, al final de la segunda guerra mundial, había cerca de 60 países y a principios del siglo XXI hay son casi 200 Estados nacionales. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/168.htm>.

<sup>32</sup> En las décadas de 1960 e 1970 los procesos de descolonización de muchos países de África y Asia generó la constitución de nuevos estados, y lo mismo pasó en los años de 90 con el fin de la Unión Soviética.

<sup>33</sup> En el Derecho, las organizaciones internacionales son ordenadas por el Derecho Internacional, “el que rige las relaciones entre Estados independientes [...] a fin de regular la coexistencia entre colectividades independientes o para la prosecución de fines comunes” (Velasco, 2006:37 apud C.P.J.I, Serie A, n.10:18). La existencia de una OI se da por medio de un acto jurídico previo y exterior a la organización, usualmente en forma de tratado multilateral y son distintas de ciertos organismos subsidiarios autónomos y de las organizaciones internacionales no gubernamentales (ídem).

estructura orgánica permanente e independiente, y, finalmente, una autonomía jurídica. También son clasificadas en cuanto a su ámbito espacial o territorial (universal como ONU; regionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Unión Europea o Mercosur), en cuanto al ámbito de competencias (universales como la ONU, por ejemplo) y en cuanto a su naturaleza, de cooperación (todas son consideradas como tal) o de integración, donde la única actualmente es la Unión Europea.

Las organizaciones internacionales son consideradas **actores estratégicos con poder de agencia**, cuya autoridad puede ser analizada, entre otros, desde el punto de vista de su producción de conocimiento social<sup>34</sup> o desde su relación estratégica con los Estados, por el enfoque de Hawkins (Gonnet, 2012). La cooperación entre Estados está ubicada en el *institucionalismo* de la vertiente del liberalismo de las teorías de las Relaciones Internacionales (Bernardo 2016 *apud* Walt, 1998), el cual supone que los Estados pueden beneficiarse mutuamente construyendo instituciones de modo que puedan compartir informaciones, reducir costos de transacción, dar mayor confiabilidad a los acuerdos, focalizar puntos de operación, actuar bajo la lógica de reciprocidad para facilitar operaciones, entre otros (Bernardo, 2016, *apud* Keohane, Martin, 1995, p. 42).

Las OI también son entendidas como **agentes que definen una institucionalidad mínima** para regular y gestionar el sistema mundial, el comportamiento del capitalismo, la construcción de mercados y la distribución de la riqueza, son los organismos internacionales que despliegan una división técnica del trabajo en materia cognitiva y de diseño y gestión de la agenda pública (Pérez, 2017). Como **agentes de transferencia y difusión de políticas públicas** las OI pueden determinar la adopción de una política por medio de la coerción<sup>35</sup> (o *penetración*), como en el caso del Fondo Monetario Internacional por medio de préstamos, pero también condicionar a los países para que busquen soluciones a determinados problemas comunes, mediante la difusión de buenas prácticas (voluntariedad) (Carvalho, 2012).

La **cooperación** entre los Estados se da por una base moral de comportamiento, en donde asumen derechos y obligaciones, prescriben acciones y prácticas, que permiten el alineamiento y la convergencia de expectativas y comportamiento (Bernardo, 2016). Es ese alineamiento el que propician la cooperación y la inversión en instituciones internacionales (Bernardo, 2016).

Según Velasco, las OI han favorecido al desarrollo de la vida internacional por medio de la humanización, socialización, organización y democratización (Velasco, 2006), y su **incidencia** puede ser vista en cómo ellas sirven de foros de creación de nuevos valores (ejemplos, el respeto de los derechos humanos y la igualdad económica); en como favorecen la incorporación de nuevos actores en la escena internacional (individuos, organizaciones no gubernamentales); en los debates públicos que acercan la acción internacional a los particulares y disminuyen la “diplomacia secreta”; en la significativa influencia en la elaboración de normas internacionales, dada la densa red de relaciones en torno a las OI; en el desarrollo de procedimientos de control

---

<sup>34</sup> Enfoque de Barnett. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000200014](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200014)

<sup>35</sup> La coerción directa o *penetration* (Stone, 2000) ocurre cuando un actor fuerza a otro a adoptar determinadas medidas o políticas; y la coerción indirecta ocurre cuando hay interdependencia funcional entre actores o cuando ocurren externalidades, o sea, cuando no existe presión de otro actor para la adopción de una política pero otros factores llevan a su utilización (Carvalho, 2012, *apud* Dolowitz; Marsh, 1996).

de la aplicación de las normas internacionales, y en la definición de regímenes de sanciones internacionales organizadas (Velasco, 2006).

Mitrany (Velasco, 2006) parte del supuesto que los Estados nacionales están imposibilitados institucionalmente para enfrentar los problemas mundiales, que trascienden las convencionales fronteras estatales. Por ello, es preciso descubrir los ámbitos que permitan la convergencia de intereses y objetivos comunes para emprender acciones colectivas, particularmente en rubros sociales, técnicos y económicos. Así, el **consenso** y la **cooperación** interestatal mediante acuerdos funcionales garantizan la estabilidad e integración de la comunidad de naciones, están orientados a minimizar los conflictos y maximizar la colaboración.

*Para fines de esta tesis puede definirse que las **organizaciones internacionales** son actores con poder de agencia y de incidir (afectar) en las decisiones de los países miembros, que definen una institucionalidad mínima de funcionamiento del sistema mundial, actúan por medio de acuerdos funcionales y la integración de las naciones, en base al consenso y la cooperación; permiten la convergencia de intereses y objetivos, disminuyen la diplomacia secreta, minimizan el conflicto y maximizan la colaboración.*

### **3.1.1 Transferencia, difusión y otras formas de adopción de políticas públicas**

La práctica de adoptar una política pública desarrollada por otros actores tiene diversas denominaciones, tales como aprendizaje (*learning*), *lesson-drawing*, contagio (*contagion*), *policy bandwagoning*, *herding*, *policy emulation*, circulación de políticas (*policy circulation*), movilidad de políticas (*policy mobilities*), armonización, isomorfismo institucional (*isomorphism*), transferencia de políticas públicas (*policy transfer*), difusión de políticas públicas (*policy diffusion*), entre otras. Todas estas indican el fenómeno de un proceso en donde hay utilización de políticas desarrolladas por otros actores (Carvalho, 2012).

En la literatura se encuentra que los dos principales paradigmas son la transferencia de políticas públicas y la difusión de políticas públicas (Faria, 2012). Los fenómenos de transferencia y difusión de políticas se inscriben en las relaciones internacionales e intranacionales en donde políticas públicas o programas son colocados en práctica a partir de experiencias ya existentes en el mundo o en el propio país (Marsh & Sharman, 2009).

Dolowitz y Marsh (2000) definen la transferencia y la difusión de políticas como un proceso mediante el cual se usa el “conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un entorno político (pasado o presente) en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro entorno político” (Marsh & Sharman, 2009 p. 270 *apud* Dolowitz y Marsh, 2000 p. 5).

La transferencia de políticas públicas puede referirse a los objetivos, estructura y/o el contenido, separadamente o juntos; instrumentos políticos o técnicas administrativas; instituciones, ideologías que puedan justificar determinadas políticas; ideas, actitudes y conceptos; y los aprendizajes positivos o negativos (Carvalho, 2012 *apud* Dolowitz y Marsh, 1996). Aun pueden ser transferidos los *programas* mismos, que según Dolowitz y Marsh, son medios específicos de aplicar una política (Carvalho, 2012).

## I. Transferencia de políticas públicas

Newmark (2002) entiende la transferencia como un tipo de difusión en donde hay el uso consciente de conocimientos de una política para el desarrollo de otro actor (Carvalho, 2012). Busch y Jorgens (2005) entienden la difusión como un tipo de transferencia de políticas, y Diane Stone (2001) y Ed Page (2000) entienden ambas como un tipo de *lesson-drawing* ya que en ello se considera la “exportación” e “importación” de políticas y la transferencia sería un objetivo del proceso (Idem).

A la *transferencia* son atribuidos grados, por las distintas medidas que una política puede ser incorporada por un actor. Según Dolowitz y Marsh (Carvalho, 2012), existen cuatro grados de transferencia de una política: inspiración (*inspiration*), en donde solamente las ideas son utilizadas; síntesis (*synthesis*) e hibridización (*hybridization*), que pueden estar en combinación (*combination*) al utilizar elementos de políticas y/o programas practicados y/o sugeridos en dos o más países, a fin de desarrollar una política similar y adaptada a su propia realidad; emulación (*emulation*), que se da cuando solamente algunos elementos de política son ocupados, y no toda la política es copiada; copia (*copying*), cuando se adopta integralmente un programa de otro autor (Carvalho, 2012, *apud* Dolowitz; Marsh, 1996; Dolowitz; Marsh, 2000).

Marsh y Sharman (2009) mencionan que, así como en la difusión, en la transferencia de políticas son identificados cuatro tipos de mecanismos por medio de los cuales las políticas o sus elementos son transferidos hacia otros actores: (1) aprendizaje (*learning*), (2) competencia (*competition*), (3) imitación (*mimicry*) y (4) coerción (*coerción*).

(1) El aprendizaje o *learning* tiene como característica la “decisión racional” del actor al momento de elegir reproducir una política, motivado por los resultados más eficientes y efectivos que esa política pueda producir, en comparación a otras alternativas (Marsh y Sharman, 2009 *apud* Rose, 1991). Según Marsh y Sharman, el aprendizaje puede realizar una transferencia completa o parcial de políticas y puede darse de manera bilateral o mediante la resolución de problemas transnacionales en redes de políticas internacionales o comunidades epistémicas (Marsh y Sharman, 2009).

Un ejemplo de transferencia por medio del *learning*, mencionado por Carvalho (2012), es el programa brasileño Bolsa Família, el programa de transferencia condicionada a familias pobres: “países que pretenden reducir su nivel de pobreza extrema buscan aprender de ese programa (...) la elección del programa Bolsa Família se debe a su eficacia y a sus certificaciones internacionales, por parte de instituciones como el banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)” (Carvalho, 2012, p. 80).

(2) En el contexto de las economías globalizadas, en donde la disputa por mercados lleva a los estados a adoptar políticas que sean cada vez más atractivas y, por ello, terminan siendo cada vez más similares. Según Marsh y Sharman (2009), la importancia creciente y movilidad del capital explican por qué cada vez más países adoptan políticas similares que buscan favorecer a los inversores. Por ello, fenómenos como la “privatización, desregulación, presupuestos equilibrados, baja inflación y fuertes derechos de propiedad” (Idem: 271), son políticas comúnmente adoptadas en varios países. Con políticas tan similares, “las diferencias entre los estados desaparecen a medida que el capital libre fluye hacia aquellos estados que ofrecen mayores

rendimientos y lejos de entornos menos favorables” (Marsh y Sharman, 2009:272). La competencia ocurre muchas veces junto a *learning*, de manera que los actores aprenden de otros actores y con ello buscan obtener más beneficios (Carvalho, 2012 apud Shipan; Volden, 2008).

(3) La imitación (*mimicry*) consiste en copiar modelos extranjeros en lo que se refiere a los elementos simbólicos o normativos, pero sin una preocupación técnica como la eficiencia funcional del modelo (Marsh y Sharman, 2009). También es llamado emulación o socialización. En ello, los estados adoptan prácticas de actores líderes, ya sean por ser considerados modelos avanzados en otros países, ya sean modelos propuestos por organizaciones internacionales. Según Marsh y Sharman (2009), para algunos estudiosos, el fenómeno está impulsado por “las fuerzas estructurales profundas y entrelazadas de la modernización y la racionalización” (Marsh y Sharman, 2009:272)<sup>36</sup>. Así, la emulación también aparece como una medida deliberada que puede tener como objetivo ganar legitimidad en el escenario de los gobiernos, aun que al costo de la ineficacia técnica (Idem).

Ese mecanismo es utilizado sin que se considere factores de la implementación. Puede ser contrapuesta a *learning*, en donde hay evaluación racional de lo que se está transplantando (Carvalho, 2012): “en la imitación, generalmente no son llevadas en cuenta las políticas antes de su implementación, adoptando con base solamente en los actores que las utilizan y en su imagen como ejemplos, referencias” (Carvalho, 2012:80).

(4) La transferencia por coerción puede ocurrir de modo directo o indirecto. Según Carvalho (2012), Stone también llama a ese tipo de transferencia de “penetración” (*penetration*), y ocurre cuando en la relación entre los actores uno está obligado por otro a realizar dadas medidas o políticas (Carvalho, 2012). Ya la indirecta ocurre cuando hay interdependencia funcional entre los actores o ocurre alguna externalidad. Un ejemplo de transferencia por medio de la coerción directa está en el Fondo Monetario Internacional (FMI) que opera sus préstamos con la condición de que los estados sigan medidas impuestas por el organismo (Carvalho, 2012). Ya un ejemplo de transferencia por medio de la coerción indirecta está en la legislación ambientalista de Canadá, de los años de 1980, que fue en gran parte copiada de los Estados Unidos, dada la gran disparidad existente entre las políticas de los dos países y frente a que Canadá se vio de alguna manera coaccionado a adecuarse (Carvalho, 2012 apud Dolowitz; Marsh, 1996; 2000; Shipan; Volden, 2008).

## II. Difusión de políticas públicas (*policy diffusion*)

El concepto de difusión que proviene de las ciencias sociales y remete a los estudios de la comunicación. E. M. Rogers desarrolla en 1962 una explicación de cómo, con el tiempo, una idea o producto gana impulso, se difunde (o se propaga) y es adoptada por personas o por un sistema social en razón de su calidad de novedad o innovación<sup>37</sup>: difusión es “el proceso mediante

---

<sup>36</sup> “La modernidad se entiende como: “la organización de la sociedad y el Estado-nación en torno a nociones universalizadas de progreso y justicia, construidas a partir de organizaciones y asociaciones racionalizadas, y compuestas de ciudadanos individuales autónomos, racionales y propositivos” (Strang y Meyer, 1993:501, ver también Boli y Thomas 1999” (Marsh y Sharman, 2009:272).

<sup>37</sup> Disponible en <http://sphweb.bumc.bu.edu/otlt/MPH-Modules/SB/BehavioralChangeTheories/BehavioralChangeTheories4.html>

el cual una innovación se comunica a través de ciertos canales a lo largo del tiempo entre los miembros de un sistema social” (Rogers, 1995:5).

En el ámbito de las políticas públicas, Marsh y Sharman (2009) ocupan la definición de difusión como “un proceso mediante el cual las elecciones de políticas en un país afectan a las realizadas en un segundo país” (Marsh y Sharman, 2009:270 *apud* Simmons y Elkins 2004:171). A la diferencia de la convergencia, la difusión ocurre cuando un actor utiliza algo ya utilizado por otro, con adaptaciones o no antes de la implementación (Carvalho, 2012 *apud* Marsh; Sharman, 2009).

Así, se entiende por difusión la diseminación de prácticas, políticas y/o instituciones por países, regiones o por el mundo (Carvalho, 2012 *apud* Meseguer, 2005 y Stone, 2001), caracterizado por la cantidad de actores alcanzados (Carvalho, 2012). En la difusión de políticas públicas, se identifica el herding (comportamiento de manada) y el isomorfismo cuando las decisiones políticas de un actor interfieren en la toma de decisiones de otro, ocasionando la convergencia de acciones (Carvalho, 2012 *apud* Levi-Faur, 2002). En ambos casos, se entiende que la difusión de políticas públicas es un proceso en donde innovaciones políticas de un actor terminan siendo comunicadas a otros e interfieren en sus decisiones.

### *III. Convergencia de políticas públicas (policy convergence)*

El concepto de *convergencia de políticas públicas* se refiere a la similitud entre políticas públicas de dos o más países, resultantes de la convergencia entre sus procesos de políticas (Marsh y Sharman, 2009, *apud* Knill 2005). La convergencia de políticas implica el crecimiento de similitud en políticas públicas, estructuras y procesos entre naciones u otros gobiernos (Bennett, 1991b), logrando darse en relación a los objetivos de política, contenido, instrumentos, resultados y estilo. Evidenciando así que, además de la transferencia de políticas, hay varios otros objetos de transferencia que incluyen instituciones, actitudes o ideas, ideologías y lecciones negativas (Dolowitz, 1998; Stone, 1999) – esto es cada vez más evidente en la armonización de políticas que se encuentra en gran parte de la literatura de globalización.

**Tabla 1. Tipos de adopción de políticas**

| <i>Tipo</i>   | <i>Definición</i>  |
|---|--|
| <i>Transferencia de políticas (policy transfer)</i> | Proceso mediante el cual se usa el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un entorno político (pasado o presente) en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro entorno político. |
| <i>Learning</i>                                     | Proceso en donde el actor decide reproducir una política, motivado por los resultados más eficientes y efectivos de esa política.  |
| <i>Competencia</i>                                  | Proceso en donde políticas gubernamentales que compiten entre sí para atraer inversiones terminan siendo muy similares.  |
| <i>Imitación</i>                                    | Copiar modelos extranjeros en los elementos simbólicos o normativos, pero sin una preocupación técnica con su eficiencia funcional.  |

| <i>Tipo</i>                               | <i>Definición</i>   |
|---|---|
| <i>Coerción</i>                           | Ocurre cuando en la relación entre los actores uno está obligado por otro a realizar dadas medidas o políticas.   |
| <i>Convergencia de políticas públicas</i> | Proceso en el cual dos o más países se parecen/asemejan cada vez más en relación no solamente a la política pública pero también a estructura, procesos, ideas y otros. |
| <i>Difusión de políticas públicas</i>     | Proceso mediante el cual las elecciones de políticas en un país afectan a las realizadas en un segundo país.  |
| <i>Herding</i>                            | Convergencia de acciones debido a que la decisión de un actor interfiere en las decisiones de otro.   |
| <i>Isomorfismo</i>                        | Proceso en donde innovaciones políticas de un actor terminan siendo comunicadas a otros e interfieren en sus decisiones.  |

*Fuente: Elaboración propia.*

### *Actores involucrados*

Carvalho menciona que, según Dolowitz y Marsh (1996), participan del proceso de transferencia de políticas “oficiales electos, partidos políticos, burocratas/servidores públicos, grupos de presión, emprendedores políticos y expertos, e instituciones supranacionales” (Carvalho, 2012:77 *apud* Dolowitz y Marsh, 1996:345, traducción propia). Además, la transferencia puede darse entre Estados, pero también en los niveles políticos subnacionales (Carvalho, 2012, *apud* Dolowitz; Marsh, 2000). También incluyen como actores de procesos de transferencia de políticas, las instituciones y consultores no-gubernamentales, las corporaciones transnacionales y los *think tanks*, quedando evidente que la transferencia no ocurre solamente entre gobiernos y hasta pueden ocurrir sin cualquier participación de estados (Carvalho, 2012 *apud* Stone, 2000).

La tecnología avanzada ha tornado más fácil, práctico y rápido el contacto entre los agente del sistema internacional (Carvalho, 2012) haciendo que las políticas públicas circulen con mayor fluidez en los sistemas (Carvalho, 2012 *apud* Dolowitz; Marsh, 2000; Ladi, 1999) por medio de los mecanismos mencionados. Pero, según Marsh y Sharman, “tanto conceptual como empíricamente es difícil dibujar líneas claras que separen la operación de un mecanismo de otro”, no hay una prueba empírica que pueda ser fácilmente aplicada (Marsh y Sharman, 2009:273) y hay que considerar, sobretodo, la “complejidad casual” de las situaciones analizadas (Marsh y Sharman *apud* Ragin 1987, Elster 1999, Brady y Collier 2004).

Por ello, las circunstancias de aplicación de políticas públicas son múltiples y distintas, pueden haber una mezcla de mecanismos, como por ejemplo, las distintas causas que generan un mismo resultado (causalidad múltiple); pequeños eventos que pueden causar cambios importantes (causalidad no lineal); o mecanismos individuales que solo pueden producir resultados cuando combinados con otros (causalidad coyuntural) (Marsh y Sharman, 2009), como por ejemplo, políticas monetarias similares en diferentes países y debido a distintas motivaciones<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Algunos autores hablan aun de un “punto de inflexión” o “umbral” (Marsh y Sharman, 2009 *apud* Finnemore y Sikkink 1998, Holzinger y Knill 2005, Braun y Gilardi 2006) para designar cuando los países se unen a un grupo de



### *Ventajas de la transferencia o difusión de políticas*

Las motivaciones a la implementación de innovaciones políticas ya ocupadas en otros lados o actores puede darse, generalmente, por medio de tres formas: por la influencia de actores que por su condición de líder acaban por ser ejemplo o modelos a seguir por otros; por la búsqueda de soluciones políticas a problemas propios por medio del expertise de otros; por la percepción de similitudes entre los países involucrados en el proceso de difusión, incluyendo la proximidad geográfica de los países.

En la difusión de políticas algunos factores pueden aumentar el interés o reducir el tiempo de difusión de innovaciones en las ventajas percibidas por los actores y la compatibilidad con valores, experiencias pasadas y necesidades; la baja complejidad para comprender y utilizar las innovaciones; la posibilidad de realizar testes anteriormente a su implementación; la existencia de resultados visibles en otros actores<sup>39</sup>.

El proceso de difusión o transferencia de políticas públicas es visto como una oportunidad de implementar soluciones pacíficas con menos costos y mejores resultados, pero no es garantía que una política transferida obtendrá éxito, aun en los casos de transferencia voluntaria en donde se observa mayor racionalidad en el proceso (Bernardo, 2016). Tres causas del no éxito son apuntadas por Dolowitz y Marsh, según Bernardo (2016). La primera se relaciona a la insuficiencia de información por parte del actor que pretende implementar la nueva política (*uninformed transfer*); la segunda es la transferencia incompleta (*incomplete transfer*) en donde no son transferidos elementos esenciales; la tercera es la transferencia inapropiada (*inappropriate transfer*), en donde no son tomadas en consideración las diferencias políticas, económicas, sociales, ideológicas u otras, entre el actor de origen y el que pretende implementar la política (Carvalho, 2012). La mejor racionalización del recurso tiempo y la economía en el uso de los recursos materiales, serían los principales factores que impulsan (dan coraje a) los estados a basarse en políticas ya utilizadas por otros estados (Carvalho, 2012).

#### **3.1.2 Policy influence y estrategia**

##### *Policy<sup>40</sup> influence o incidencia*

Jones (2011), afirma que el cambio en las políticas (*policies*<sup>41</sup>) es un proceso muy complejo, que dependen de una multitud de interacciones de fuerzas y actores (Jones, 2011). El trabajo que influye en la política suele ser “único y rara vez se repite o se replica” y tiene “muchos incentivos trabajando en contra del intercambio de la ‘buena práctica’” (Jones, 2011:1, traducido). Y, no puede ser entendido como una decisión única y discreta que debe ser entendida como una serie

---

pioneros políticos y generan una corrida hacia la emulación (Marsh y Sharman, 2009), ocasionando un escenario más homogéneo de políticas públicas en el mundo (Carvalho 2012).

<sup>39</sup> Los resultados de la difusión de políticas no son uniformes (...) (Marsh y Sharman (2009), (...) la difusión del sufragio femenino analizada por Finnemore y Sikkink, en donde sostienen que en los países que empezaron temprano, se atribuye grandemente a los movimientos sociales de las mujeres y las campañas de protestas el voto femenino, y ya en los tardíos se puede atribuir al *status* internacional que adquirió el voto femenino, siendo casi incuestionable su adopción (Marsh y Sharman *apud* Finnemore y Sikkink, 1998).

<sup>40</sup> Policy es el término que designa políticas públicas.

de documentos y decisiones, un conjunto de procesos, actividades o acciones (Jones, 2011 *apud* Neison, 2001).

En ese sentido, a partir de estudios de Jones y Villar (2008) y Keck y Sikkink (1998), el autor apunta para cinco dimensiones clave de un posible impacto en la política (Jones, 2011): a) **cambio de actitud**: enmarcado debates y planteando cuestiones en la agenda política se trata de cambiar actitud, dar atención a las nuevas cuestiones, afectar a la concientización, actitudes o percepciones; b) fomento de **compromisos discursivos** de los estados y otros actores de la política (afectar el lenguaje y la retórica para promover el reconocimiento de grupos o endosos específicos de declaraciones internacionales); c) garantizar **cambios de procedimiento** a nivel nacional o internacional (cambios en el proceso por el cual se toman las decisiones, como la apertura de nuevos espacios para el diálogo político); d) afectando el **contenido de la política**: mientras que el cambio legislativo no es la suma total del cambio de política, es un elemento importante; e) influenciando el **cambio de comportamiento** en actores clave: el cambio de política requiere cambios en el comportamiento y la implementación en varios niveles para que sea significativo y sostenible (Jones, 2011:2).

El trabajo de influir en las políticas depende de una gran variedad de actividades que, de acuerdo a Jones (2011), pueden ser diferenciadas por el tipo de enfoque: de tipo “camino de dentro”, trabajando en colaboración con tomadores de decisión, o de tipo “camino de afuera”, que busca influenciar los cambios por medio de la presión y el confronto (Jones, 2011). Hay también, según Jones (2011), los enfoques conducidos a partir de evidencias e investigaciones, y los que involucran, principalmente, valores e intereses.

Bajo el enfoque “camino de afuera”, Jones (2011) identifica tres tipos de enfoques usados para influir en la política: la evidencia y asesoramiento; campañas públicas y de promoción, y lobby. Las de tipo “evidencias y consejos” operan en debates políticos nacionales y reuniones formales e informales, por medio de investigación y análisis, buenas prácticas, argumentación basada en evidencia, apoyo consultivo, desarrollo y proyectos pilotos de nuevos enfoques de políticas. Las de tipo campañas publicas y *advocacy*: operan en debates públicos y políticos en países en vías de desarrollo, reuniones públicas, discursos, presentaciones, televisión, periódicos y otros medios, por medio de comunicaciones públicas y campañas, educación pública, *advocacy*. El cabildeo y negociación actúan en reuniones formales, canales semi-formales e informales, membresía, juntas y comités, por medio de reuniones e discusiones presenciales, relaciones y confianza, incentivos directos y diplomacia.

### *Estrategia*

Existen distintas aplicaciones para el concepto de estrategia en el mundo organizacional. Chandler (Sierra, 2013 *apud* Chandler, 2003) define la estrategia como la determinación de las metas y objetivos de una empresa a largo plazo, las acciones a emprender y la asignación de recursos necesarios para el logro de dichas metas. Schendell y Hatten (Sierra, 2013 *apud* Schendell y Hatten, 1972) afirman que la estrategia es el conjunto de fines y objetivos básicos de la organización, los principales programas de acción escogidos para alcanzar estos fines y objetivos, y los sistemas más importantes de asignación de recursos.

Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (1998) apuntan hacia cuatro acepciones de estrategia en el medio empresarial: la estrategia es un planeamiento (una guía, un camino para trasladarse desde un punto a otro), es un modelo (un patrón que permite una determinada coherencia a través del tiempo), un posicionamiento y una perspectiva. Sirve para proveer una orientación, concentrar los esfuerzos, define la organización, es fuente de coherencia (Idem).

En el ámbito de las Naciones Unidas, la elaboración de planes de mediano plazo fue introducido en 1972, como parte de su planificación estratégica. La planificación estratégica puede ser definida como “el proceso por el que se definen los objetivos de mediano y largo plazo de una organización, así como los planes de recursos para alcanzarlos” (Unidas, 2012).

Según Armijo (2009), “la planificación estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones”, y “consiste en la formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (**estrategias**)” (Armijo, 2009:5).

Armijo (2009) afirma que en el ámbito público la planificación estratégica es una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos, siendo sus características centrales la identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados. Y las estrategias son “las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Permiten la definición de las metas, los Programas y planes de acción y la base para las prioridades en la asignación de recursos” (Armijo, 2009:50).

*Así, para efecto de esta tesis podemos definir **estrategia** como las directrices para definir un conjunto de acciones que visan alcanzar un determinado objetivo.*

El área en donde se desea observar los conceptos anteriores, en donde las organizaciones internacionales ejercen influencia, es en las políticas sociales. A seguir, se trabajará en la definición del concepto de políticas sociales para aplicar a este análisis.

### **3.3 Políticas sociales**

Las políticas sociales pueden estar asociadas a las políticas económicas, a las políticas de protección social o a los derechos de ciudadanía (Mármol & Leal, 2006). Pueden hacer referencia a políticas del ámbito público o privado (Idem). De forma que no existe una sola definición para el concepto de política social.

Una forma de analizar el término *política social* es empleando la palabra “política” para hacer referencia a cualquier estrategia que determina acciones dirigidas hacia unos fines dados y la palabra “social” como referencia al ser social, definiendo así las políticas sociales como acciones sociales (de gobiernos o grupos) que inciden sobre la sociedad (Mármol & Leal, 2006 *apud* Montagut, 2000). Tal definición coincide con la perspectiva globalizante de política social, que considera a cualquiera de las políticas públicas (económicas, culturales, ambientales y sociales, en sentido estricto) como medios para el desarrollo global de la sociedad (desarrollo económico, político, social y cultural) y el bienestar de la población (Mármol & Leal, 2006).

Ya desde una perspectiva restringida o restrictiva, se concibe la política social desde sus contenidos, “especificidad y autonomía” (Idem). Según Cárdenas, la política social es el instrumento de intervención redistributiva, asistencial, correctiva e instrumento de promoción del desarrollo social en áreas consideradas básicas, como salud, educación, vivienda, seguridad y asistencia (Mármol & Leal, 2006 *apud* Cárdenas, 2002).

Rama (2001) se refiere a las *políticas sociales* como el “conjunto de disposiciones legales y de acciones de parte de los poderes públicos, de los distintos grupos sociales, que tienden a proteger la existencia y la calidad de la vida humana de la totalidad de los integrantes de la respectiva sociedad” (Rama, 2001:1).

Mena (2004), concibe la política social como “la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad (Mena, 2004:1).

Existe también la perspectiva integral o integrada, que considera la política social como una dimensión esencial de la estrategia de desarrollo, juntamente con el desarrollo económico, político y cultural, o desarrollo integral, permitiendo la expansión, el crecimiento, la integración y cohesión societal, así como el bienestar colectivo, o el mejoramiento progresivo de la calidad de la vida y la construcción de moderna ciudadanía (Mármol & Leal, 2006 *apud* Cárdenas, 2002). Sus elementos clave son la integralidad, la equidad y la participación (democratización) (Idem), estando alrededor de esta perspectiva coinciden organismos de desarrollo como CEPAL y el PNUD (Mármol & Leal, 2006).

Sottoli (2002) apunta para la dimensión propiamente política de las políticas sociales: “si la política social es entendida como “política”, es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, entonces es de se esperar que afecten también a las políticas sociales” (Sottoli, 2002:2). Por ello, además de los aspectos técnicos involucrados en el diseño de los programas/políticas sociales, existen también la dimensión política que se expresan en las dimensiones que estructuran las políticas sociales. Así, apenas para mencionar, a partir del análisis de los cambios en las políticas sociales en América Latina, apunta para diez dimensiones de sus estructuras: objetivos, cobertura/alcance, destinatarios, actores (estado, mercado, otros), institucionalidad, dimensión política, financiamiento, prioridades de la política social, relación política social/política económica y ideario social (Sottoli, 2002).

*Así, para efecto de esta tesis, se entenderá por **políticas sociales** los instrumentos de intervención redistributiva, asistencial, correctiva e instrumento de promoción del desarrollo social en áreas consideradas básicas, concebidas por el Estado.*

#### **4. Análisis y resultados**

La presente sección busca dar cuenta de los objetivos específicos propuestos, a partir de la revisión bibliográfica desarrollada del análisis de los documentos y publicaciones indicados en la metodología. Los objetivos específicos son: 1. Analizar los principales temas o mensajes

elaborados por la CEPAL en el ámbito de las políticas sociales en el período de los años 2000 a 2015; 2. Revisar los planes de trabajo formulados por la CEPAL para actuar en el área de las políticas sociales de la región entre los años 2000 y 2015; 3. Identificar las principales acciones realizadas por la CEPAL en el área de las políticas sociales entre 2000 y 2013<sup>42</sup>.

#### **4.1 Análisis de los principales mensajes y temas elaborados por la CEPAL en materia de políticas sociales del período de 2000 a 2015**

Esta investigación partió del supuesto que las ediciones del *Panorama Social de América Latina* indicarían los mensajes o enfoques de la CEPAL en temáticas de políticas sociales o, tal vez, una agenda de la CEPAL en el ámbito de las políticas sociales en la región. Se buscó encontrar cuáles eran las miradas o formas de tratar los temas sociales de América Latina colocadas en evidencia o defendidas por la CEPAL a partir de los años 2000 y si existió una *agenda* regional de políticas sociales en el período.

Tal búsqueda se justifica bajo el argumento que la CEPAL tiene relevancia en la región y que, por ello, sus grandes mensajes de desarrollo o énfasis en temas sociales pueden influenciar a los gobiernos en la esfera de las políticas sociales. Sabese que, bajo el concepto de *policy influence*, los mensajes pueden operar para generar cambios de actitud, dando atención a nuevas cuestiones, fomenta el compromiso discursivo, busca garantizar cambios de procedimiento, afectan los contenidos de políticas y buscan generar cambio de comportamiento (Jones, 2011).

El intuición, no entando, no fue indicar de qué forma o en cuanto los gobiernos adoptan los mensajes orientadores de la CEPAL, si no más bien, conocer el conjunto de mensajes que han marcado los debates regionales a partir del siglo XXI, evidenciar los principales temas de políticas sociales tratados por la Comisión e identificar si existe una *agenda* de políticas sociales construída desde la CEPAL.

El análisis de los instrumentos de *gestión* (los programas de trabajo bienales y los informes bienales), llevó a las actas de los períodos de sesiones de la CEPAL. Estos documentos indicaron que en la apertura de las sesiones son presentados los *documentos de posición* de la Comisión, los cuales contienen los mensajes “movilizadores” (Beteta & Moreno-brid, 2012) o ideas-fuerza de la Comisión respecto al desarrollo de la región y el análisis de los temas.

Sabese que la CEPAL es un “centro” de producción de análisis, de estudios sobre políticas y con carácter algo *intelectual* debido a las reflexiones críticas que hace sobre las condiciones de los países, pero también, es la estructura del Secretariado, que cumple con las funciones administrativas y técnicas de un órgano de la ONU, o sea, es “subordinado” a los países miembros de la Comisión. Por ello, se verifica que el trabajo de la CEPAL tiene una dinámica propia, en la producción de investigaciones y estudios, pero también está subordinada a los países, esto porque los mensajes y planes de trabajo de la Comisión tienen que ser aprobados por los países miembros, y la dinámica de cómo la CEPAL realiza la asistencia técnica a los países también depende de la petición y demanda de ellos.

---

<sup>42</sup> No se encontró disponible en el sitio web de la CEPAL la edición de 2014-2015.

Dicho eso, en las actas de los períodos de sesiones de los años 2000 que se pudo acceder, no se encontró un documento de posición elaborado por la CEPAL que no haya sido acogido (“desaprobado”) por los países. Con eso se entiende que los documentos de posición reflejan el pensamiento de la CEPAL-órgano de la ONU y también, al menos oficialmente, de los países miembros de la Comisión en la condición de *Región*.

A seguir se presentan los documentos de posición de cada período de sesión de la CEPAL, de los años de 2000 a 2014 (bienios). Lo que se apunta a partir de ellos son las ideas principales expresadas en los documentos o mensajes.

En el 28° período de sesiones, realizado en el año 2000, en México, el mensaje central de la CEPAL estuvo en torno del tema de la *equidad social*. El documento de posición presentado, el *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, hace un llamado a la adopción de modelos de desarrollo que combinen crecimiento económico y la búsqueda de la equidad, eso es, en las palabras de la Comisión, la reducción de la desigualdad en sus múltiples manifestaciones (CEPAL, 2000).

El documento busca hacer un balance de la década anterior y apuntar para problemas esenciales que deberían ser tratados por la región en el nuevo siglo que se inicia. Apunta para los desafíos de la región en términos económicos y sociales acentuados por la globalización, que, a pesar de haber logrado avances en la esfera económica y social, tales como, la mejora del desequilibrio fiscal, la reducción de inflación, el crecimiento de las exportaciones, el aumento de gastos sociales y de la extensión de los sistemas democráticos, no logró superar la inestabilidad económica, la heterogeneidad productiva, el aumento del desempleo o de la informalidad y la desigualdad en la distribución del ingreso (CEPAL, 2000:14).

La opinión expresada por la CEPAL, en cuanto a los logros económicos y sociales de los países en los años anteriores, parece estar dividida – y hasta suena un poco contradictoria - entre estar de acuerdo en cuanto a las medidas realizadas por los países para ajustarse al escenario de la globalización, tales como los ajustes fiscales y de la inflación, la búsqueda por la inserción en la economía mundial, mayor participación del sector privado y avances en la eficiencia del Estado (CEPAL, 2000:14) y la visión crítica a algunas de las reformas emprendidas en los estados en años anteriores. See llega a considerar que en algunos casos las reformas son las causas de algunos problemas enfrentados por los países y que “puede ser necesario “reformular las reformas” (CEPAL, 2000:15).

Con ello, se puede decir que la CEPAL hace, en cierta medida, una crítica a las consecuencias del modelo neoliberal implementado en los años 90, que llevó a la adopción de políticas económicas y sociales basadas en el llamado “Consenso de Washington” para solucionar problemas generados en los años 80. Como se sabe las políticas adoptadas a partir de ello direccionaron a las reformas y modificaciones en el papel del estado con gran impacto sobre las políticas sociales.

Finalmente, la CEPAL defiende una nueva comprensión de “lo público” a partir de una visión más amplia que “estatal” y al mismo tiempo no contradictoria con el desarrollo del mercado (CEPAL, 2000). En resumen, la visión de “lo público” propuesta por la CEPAL implicaría en la suma de esfuerzos públicos y privados; en la participación de múltiples instancias de la sociedad

civil y en la corrección las fallas tanto “del gobierno” como las “del mercado” (CEPAL, 2000:15). Eso posibilitaría a los gobiernos construir tejidos sociales para sociedades más integradas (Idem), romper con las estructuras económicas, sociales, de género y étnicas de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad y para ello, colocar en primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (Idem).

El mensaje de la **equidad** es el gran lema emitido en la década de los años 2000 por la CEPAL. Los documentos siguientes y hasta el año de 2010 parecen ser una extensión del documento inaugural y buscan analizar la región y apuntar para temas relevantes por dónde caminar. El 29º período de sesiones (año 2002), también tuvo como tema central la globalización y sus efectos sobre la región, tratado en el documento *Globalización y desarrollo*. El tema, encomendado por los propios países, afirma que la globalización entrega oportunidades de desarrollo pero no sin riesgos, que son generados por inestabilidades, exclusión de países no adecuadamente preparados a la competitividad, la restricción a la movilidad de mano de obra versus la gran movilidad de capitales, bienes y servicios (Acquatella et al., 2002).

El discurso de la CEPAL parece ahí bastante más enfático en cuanto a la conquista de la equidad para la región, pues lo que propone es la creación de un nuevo y mejor **orden mundial**<sup>43</sup> – un “pacto social global” - que incorpore fuertemente una agenda social mundial **basada en los derechos**, corrija las asimetrías internacionales y proporcione bienes públicos globales. Para ello debería haber objetivos compartidos; normas e instituciones que respeten la diversidad; complementariedad entre entidades nacionales, regionales e internacionales, y participación equitativa y reglas apropiadas de gobernabilidad internacional (Idem: 100), siendo las estrategias propuestas por la CEPAL, la estabilidad macroeconómica, creación de competitividad sistémica, sostenibilidad ambiental y políticas sociales activas.

En 2004, la CEPAL presenta el *Desarrollo productivo en economías abiertas* (30o período de sesiones), en donde evidenció que dentre los resultados de la región estaban el crecimiento insuficiente y volátil, la exclusión social y que subsistían las debilidades institucionales (Juan & Rico, 2004:7). Con ello, apuntaba que frente a la gran complejidad del proceso de globalización eran necesarias políticas orientadas a mejorar la calidad de la inserción internacional, a aumentar la competitividad y la productividad, fortalecer las instituciones, realizar inversiones en infraestructura y el uso sostenible de los recursos. Para todo eso, se hacía necesario un “pacto de cohesión social” para lograr equidad en materia de ingresos, empleo, seguridad social, educación y capacitación, y el desarrollo de soluciones institucionales propias, sólidas y aptas para respaldar y evaluar estos procesos (Idem). Por parte de los gobiernos, se indicó que el documento solía ser la base para la definición de un nuevo paradigma de desarrollo económico de la región y para lo cual se requería una colaboración activa y directa de la CEPAL.

Profundizando en la temática de los **derechos**, el 31o período de sesiones (2006, en Uruguay), la CEPAL trató de los **sistemas de protección social**<sup>44</sup> apuntando para la inequidad de acceso producida por “modelos de seguridad social basados en el empleo y en los bajos niveles salariales de los trabajadores” (CEPAL, 2006:18) y las situaciones de vulnerabilidad y desigualdad

---

<sup>43</sup> Vale lembrar que en el año 2001 fue realizado en Puerto Alegre el 1o Fórum Social Mundial cuyo lema era “un otro mundo es posible”.

<sup>44</sup> Documento de posición: *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*.

generadas por ellos. El argumento de la CEPAL está en que, a ejemplo de los modelos europeos basados en derechos – y no en necesidades o en el mercado de trabajo –, los sistemas de la región deberían avanzar hacia modelos universales garantidores de condiciones mínimas para la población. Eso porque los sistemas de la región, basados en el mercado de trabajo (marcados por la heterogeneidad estructural), operan en una dinámica excluyente y vulneradora, ya que los mercados no han demostrado capacidad de generar ni empleos decentes ni con buenos niveles contributivos (CEPAL, 2006b:11).

A pesar del buen desempeño económico y social de la región en el período de 2003 a 2006, con disminución del desempleo y de la pobreza, recuperación del crecimiento económico (CEPAL, 2006), la región no tiene ciclos seguros (duraderos) de crecimiento económico, ni ha garantizado la inversión en capital humano y en mecanismos de protección social a la población más vulnerable – y estaba aun más fragilizada frente a los efectos de la globalización. En su documento de posición la CEPAL ya no pone énfasis en los riesgos de la globalización, pero sí en las condiciones históricas de la región. Hace un llamado a la construcción de instituciones sociales organizadas en base a los principios de la universalidad, solidaridad integral (mecanismos contributivos asociados a los no contributivos) y eficacia, y a un nuevo pacto social que permitiera garantizar estos modelos de sistemas (CEPAL, 2006).

En 2007 la Comisión colaboró con la realización de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno tratando del tema fue “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”<sup>45</sup>. La conclusión expresa por la CEPAL en su publicación del *Panorama social* es que las grandes brechas en la participación social, expectativas personales y el sentimiento de falta de confianza entre las personas son obstáculos para una buena integración o **cohesión social**.

Los cambios de décadas suelen ser un punto de inflexión importantes para las sociedades. Tras el impacto de la crisis de 2008-2009, todo el mundo volvió su atención a los temas de las desigualdades generadas por el sistema capitalista. Por ello el año de 2010 fue un año simbólico de las demandas por igualdad en las sociedades democráticas. Por ello, el año de 2010 abre un nuevo marco en los mensajes de la CEPAL: la **igualdad**.

El 33o periodo de sesiones (2010) fue marcado por un mensaje contundente de la CEPAL hacia la igualdad. El documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* colocó énfasis en la necesidad de los países de avanzar hacia una mayor igualdad de derechos y oportunidades para profundizar las democracias y las condiciones de ciudadanía de las poblaciones.

---

<sup>45</sup> Entre los principales acuerdos de la Cumbre están la adopción de políticas para aumentar la creación de trabajo decente y de calidad; dar prioridad en la agenda internacional al interés por la cohesión social y la necesidad de sociedades más inclusivas, en las que se respeten los derechos humanos y se garantice la protección social; impulsar mayor desarrollo y coordinación de las políticas sociales para la superación de la pobreza, el acceso universal a los servicios sociales y para mejorar la calidad de las prestaciones en educación, salud, vivienda, seguridad y protección social; incorporar transversalmente la dimensión de igualdad de género en las políticas públicas de cohesión social; avanzar en el desarrollo progresivo de sistemas de protección social de cobertura universal, mediante instrumentos contributivos, no contributivos y solidarios; y otros (CEPAL, 2008).



Eso implicaría esfuerzos de los gobiernos para promover la igualdad de acceso a las políticas, la potenciaci3n de las capacidades humanas, revertir disparidades territoriales, universalizar prestaciones y reducir brechas en la calidad de las pol3ticas p3blicas. El Estado deber3a ter un rol fortalecido, activo, con visi3n estrat3gica, con mejor actuaci3n “en materia de regulaci3n, transparencia, fiscalizaci3n y redistribuci3n de recursos”, y con vistas a “garantizar la sostenibilidad ambiental” (CEPAL, 2010b:13). El lema de la CEPAL era “crecer para igualar, igualar para crecer”, a partir de tres elementos centrales: crecimiento economico, igualdad y sostenibilidad ambiental.

El documento presenta un discurso enf3tico en cuanto a las desigualdades historicas de la regi3n a lo largo de siglos. Inserta elementos no mencionados en documentos anteriores, como la discriminaci3n racial, 3tnica y de g3nero, usados para explicar la desigualdad de ciudadan3a. Lembra de la modernizaci3n con bases en la peor distribuci3n del ingreso del mundo, la heterogeneidad productiva, el deterioro del mundo del trabajo y en la segmentaci3n del acceso a la protecci3n social:

*“cuanto m3s nos recorre la desigualdad, m3s intenso es el anhelo de igualdad, sobre todo cuando la historia se quiebra en su continuidad, el mundo entra en crisis y el futuro reclama un punto de inflexi3n”, por ello, “la crisis iniciada en 2008 a escala global es un momento en que la igualdad aparece nuevamente como valor intr3nico del desarrollo que buscamos”, “el esc3ndalo de las desigualdades, que se exacerbaron como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las 3ltimas d3cadas, suscita la indignaci3n compartida a la luz del desfondamiento de ese modelo tras la crisis. Podr3n paliarse sus consecuencias financieras, pero no podr3 borrarse la conciencia planetaria adquirida en este 3ltimo a3o respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podr3 evanescerse la indignaci3n que causan sus inequidades. situamos el valor de la igualdad en el coraz3n de la democracia. Igualdad sin democracia es igualdad sin derechos b3sicos y sin Estado de derecho, lo que constituye una contradicci3n en los t3rminos”* (CEPAL, 2010b: 13).

Los per3odos de sesiones siguientes, buscan profundizar o pensar caminos para la consulta de la igualdad en el desarrollo de la regi3n.

Presentado en el trig3simo cuarto per3odo de sesiones (2012, en El Salvador), el documento de posici3n ***Cambio estructural para la igualdad: Una visi3n integrada del desarrollo*** da continuidad y profundiza el tema de 2010. Para la Comisi3n, la regi3n deber3a avanzar en tres direcciones: realizar el cambio estructural hacia sectores del conocimiento, reducir las brechas internas y externas de ingresos y productividad, y avanzar en la igualdad de derechos. Tres desaf3os son apuntados para la regi3n: lograr un crecimiento sostenido, cambiar los patrones de consumo y producci3n en contexto de revoluci3n tecnol3gica y sostenibilidad ambiental; y garantizar la igualdad, con protecci3n social universal y construcci3n de capacidades. Para enfrentar estos desaf3os, la CEPAL defini3o como mensaje “el regreso de la pol3tica y del Estado”, con su rol en la promoci3n de la inversi3n y el crecimiento, la redistribuci3n y la regulaci3n, con vistas al cambio estructural para la igualdad, con pol3ticas industriales, macroecon3micas, sociales y laborales.

Con base en los documentos de posici3n de la CEPAL, presentados en las per3odos de sesiones analizados, se concluye que los principales mensajes de la Comisi3n se centraron en la defensa

de un modelo de desarrollo basado en los derechos y en la igualdad. En retrospectiva, la Comisión apuntó a la equidad como medio para disminuir la desigualdad en la región; colocó la pauta de los derechos enfocando los sistemas de protección social y los principios de la universalidad y solidaridad integral y finalmente la igualdad de derechos y la sostenibilidad como medios para el desarrollo.

Tabla 2. Documentos de posición de la CEPAL:

| <b>Año</b> | <b>Documentos de posición</b>   |
|------------|---|
| 2000       | <i>Equidad, desarrollo y ciudadanía</i>   |
| 2002       | <i>Globalización y desarrollo</i>   |
| 2004       | <i>Desarrollo productivo en economías abiertas</i>  |
| 2006       | <i>La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad</i>         |
| 2008       | <i>La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades</i> |
| 2010       | <i>La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir</i>                        |
| 2012       | <i>Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo</i>             |
| 2014       | <i>Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible</i>                                  |

Fuente: elaboración propia.

### ***Principales temáticas tratadas en el Panorama Social de América Latina de la CEPAL***

El *Panorama Social de América Latina* es una publicación elaborada regularmente por la CEPAL, desde los años 90, con análisis y diagnósticos de las condiciones sociales de la América Latina. Por ello, y dado que la publicación es una referencia regional, se pensó que esta publicación podría indicar temas relevantes o tendencias a la hora de pensar las políticas sociales de la región; entregar miradas pertinentes de análisis y de enfoques; o mismo apuntar a una trayectoria “cepalina” de como pensar políticas sociales.

Fue posible identificar que la publicación hace un registro anual de los números de la pobreza de los países de la región y análisis de temas relativos al ámbito económico, temas demográficos y temas sociales que influyen en las condiciones de la pobreza y de la desigualdad en la región. A lo largo del período de 2000 a 2015, la publicación evidenció los siguientes temas:

- **Temas del ámbito económico:** mercado de trabajo; empleo y desempleo; estructura productiva.
- **Temas demográficos:** cambios demográficos, estructura familiar (transformaciones y papeles), fecundidad, mortalidad, envejecimiento de la población.
- **Temas sociales:** estructura familiar y sus papeles, desigualdad de género, situación social de la juventud, cohesión social, igualdad de derechos, territorios, redes de protección social, sistemas de cuidados, distribución del ingreso, percepción de pobreza (relativa), segregación urbana, ingreso, capital social, subnutrición/alimentación, acceso a vivienda,

agua potable, educación, protección social (salud, seguridad, previsión, asistencia social); nuevas tecnologías.

A seguir se destaca algunos de los temas tratados a lo largos de las 16 ediciones y algunos mensajes.

#### *Mercado de trabajo*

El mercado de trabajo es un tema permanente en las ediciones del *Panorama* por su influencia directa en los índices de la pobreza o por contribuir con la desigualdad. A inicio de los años 2000, la CEPAL destacó el aumento del desempleo y de los empleos informales en la región, causados por la incapacidad de absorción de la demanda generada por el aumento de la fuerza laboral en la década anterior. Según la Comisión, en ese momento la desocupación era una de las principales causas de la pobreza y de la desigualdad (CEPAL, 2001). También, indicó que la región tenía una baja generación de puestos de trabajo y por ello debería invertir, en ese entonces, en la *formación de recursos humanos y absorción de empleo calificado* (CEPAL, 2001). Ya en la década 10, el énfasis de la CEPAL fue sobre la participación del mercado de trabajo en la *desigualdad*. Así, la Comisión apuntó la heterogeneidad estructural, la estratificación del descenso de la fecundidad y la desigualdad de género como factores esenciales de la desigualdad en los mercados laborales latinoamericanos (CEPAL, 2012).

#### *Cambios demográficos*

Los análisis de los cambios demográficos en la región también son regularmente trabajados en las ediciones debido a su impacto en las dinámicas de las familias, mercado laboral y en la desigualdad social. Según la CEPAL, debido a las transformaciones demográficas la región registró el aumento de la jefatura femenina en los hogares, el crecimiento continuo de la participación de las mujeres en el mercado laboral, la reducción en el tamaño de las familias y el apareamiento de nuevos tipos de familias. Dentre los principales mensajes de la CEPAL en la temática, encontrarse: *el deber del Estado en asegurar todos los derechos de familia, el respeto al pluralismo de las estructuras familiares considerando sus realidades culturales, la igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres en el desempeño de sus papeles y responsabilidades familiares, adoptar el principio de la universalidad, de la complementariedad entre agentes públicos y privados, el fortalecimiento de las familias como sujetos de derechos con mayor atención a las familias con mayores carencias* (CEPAL, 2001).

#### *Mujeres*

La situación de las mujeres también es un tema analizado por la Comisión, por detectarse que la pobreza afecta con mayor severidad a las mujeres. La CEPAL apunta para la importancia del análisis multidimensional en la medición de la pobreza en donde, por ejemplo, se ocupe la perspectiva de género y otros aspectos simbólicos. El mensaje de la Comisión es que la equidad de género – es decir, la eliminación de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres – es uno de los objetivos que deben guiar las políticas para superar la pobreza (CEPAL, 2003:135). El tema de la igualdad de género está presente en la meta 4 de los ODM y plantea eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.

#### *Educación*

Al inicio de los años 2000, la CEPAL identificó que la deserción escolar temprana se había tornado un obstáculo para la en la efectivación de la formación escolar. Según la CEPAL, la región había logrado ampliar su cobertura en la educación primaria, pero necesitaba promover la calidad en esa etapa y formas de garantizar la permanencia de niños y adolescentes en las escuelas (CEPAL, 2002). En la edición de 2007, la Comisión llama atención de nuevo para el problema de la calidad en la educación, a pesar dos avances respecto a las metas establecidas en los ODM, “no se ha logrado contrarrestar en forma significativa el efecto de las grandes desigualdades de la estructura social en los sistemas educativos, lo que se ha puesto en evidencia con el auge del problema de la calidad de la enseñanza, ligado al éxito de la masificación del acceso a la educación y al aumento de la capacidad de retención de los educandos” (CEPAL, 2008:157).

#### *Distribución del ingreso y otros*

La “enorme rigidez” en la concentración del ingreso en los países de la región, es considerada por la CEPAL como un factor limitante en las posibilidades de avanzar hacia el objetivo de reducción de la pobreza. En el inicio de los años 2000 la CEPAL defendió la destinación de mayores recursos a las políticas y programas sociales: “*América Latina puede y debe hacer los esfuerzos necesarios de crecimiento sostenido y destinar más recursos a políticas y programas sociales de mayor envergadura y calidad, con el fin de cumplir con la meta de reducir a la mitad la pobreza para entonces y eliminar las manifestaciones más graves de la indigencia*” (CEPAL, 2002:13). Defendió la aplicación de principios de universalidad para políticas sociales, políticas de acceso a los activos, el aumento de la participación de pequeñas y medianas empresas y el desarrollo territorial equilibrado mediante un pacto fiscal (CEPAL, 2004). También defendió el aumento de los gastos sociales, como medida de protección para las fases de recesión económica, y la mejora en la fiscalización de los programas (CEPAL, 2006).

De la edición de 2007 de destaca estudio de las brechas entre territorios y como la segregación urbana repercute en la pobreza y en el deterioro de la **cohesión social**, a propósito de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. En la edición *Panorama 2009*, la CEPAL trató del tema de la protección social y del *cuidado*, apuntando para la sobrecarga de las familias y los riesgos asociados al cuidado y pobreza, especialmente para las mujeres.

De las ediciones siguientes del *Panorama* se destacan los temas del papel de la educación como uno de los principales mecanismos para revertir la reproducción intergeneracional de las desigualdades y el contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas y sus calidades (CEPAL, 2011); los análisis de la heterogeneidad estructural (brechas de productividad en las economías nacionales), la segmentación laboral y los vacíos de la protección social (CEPAL, 2012); el mercado de trabajo; el mundo del cuidado, como un tema relativamente nuevo en la región; el empleo doméstico como causa de la precariedad de las condiciones laborales y su incidencia mayor entre las mujeres; el análisis de la pobreza a partir de enfoques multidimensionales; el tema de las viviendas y acceso a nuevas tecnologías en la región.

#### **Resultados:**

El análisis de los documentos de posición permitió identificar los grandes mensajes de la CEPAL respecto al desarrollo económico y social de la región, en cuanto que, el análisis de las ediciones

del *Panorama social* permitió identificar los principales temas trabajados por la División de Desarrollo Social en los diagnósticos y estudios.

Desde los documentos de posición se puede indicar tres mensajes principales de la CEPAL, en el campo social, emitidos en los años de 2000 a 2015 son: la **búsqueda por la equidad, por medio de la reducción de las desigualdades**, la **universalización del derecho a protección social por medio de la aplicación del principio de solidaridad en los sistemas de seguridad social**, la **igualdad de derechos y garantía de la sostenibilidad ambiental**.

El primer mensaje, a inicio de los años 2000, refleja el impacto de la globalización en la región y una mirada más crítica a las desigualdades de este proceso sobre los países. Ya el segundo mensaje coloca énfasis en como operar en la práctica la equidad en los sistemas de protección social, con lo que la CEPAL defendió que los países adoptaran el principio de solidaridad integral en las políticas de protección social. El tercer aparece como el mensaje “más radical”, pues de reducir las desigualdades, la CEPAL insta los países a garantizar igualdad de derechos en las políticas, o sea, la igualdad como la base de los derechos, de las políticas públicas y de la ciudadanía – y apunta a un nuevo papel del Estado para promoverla.

Desde las ediciones del *Panorama social* se identifica que los estudios y análisis fueron centrados en los temas del empleo y desempleo/mercado de trabajo, cambios demográficos, temas de género, educación, distribución del ingreso, estructura de las familias, gasto social. Estos temas son centrales para el monitoreo y seguimiento de las condiciones de la pobreza y desigualdad en la región. De otra parte, temas como capital social (de la edición de 2001-2002), cohesión social (2007), subnutrición (2002-2003), aparecen puntualmente, debido a que eran temas de conferencias o de proyectos en asociación con otras organizaciones. Por ello, no son objeto de seguimiento o monitoreo. En el caso del “capital social”, por ejemplo, el abordaje parece haber caído en desuso.

Así, se concluye que la publicación cumple con la función central de disponibilizar estudios diversos de políticas sociales para la región (gobiernos y sociedad civil), con reflexiones y recomendaciones a partir de los principios defendidos por la CEPAL en su momento.

## **5.2 Revisión de los planes de trabajo formulados por la CEPAL para actuar en el área de las políticas sociales de la región entre los años 2000 y 2015**

Debido a que la reducción de la pobreza y la desigualdad en la América Latina son objetivos de acuerdos internacionales y que la influencia sobre las políticas depende de múltiples actividades y de las estrategias que las orientan, el objetivo de esta sesión es revisar los planes de trabajo de la CEPAL formulados y aprobados en los períodos de sesiones. Para ello se ocupó los planes de trabajo del subprograma de Desarrollo y equidad social aprobados en los períodos de sesiones de 2002 a 2014<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> El modelo de instrumentales de gestión integrada fueron determinados en el año 2000, por ello, posiblemente, los planes e informes encontrados sean del año 2002 en adelante, siendo el primero referente a un periodo de cuatro años, 2002 a 2005. Dado que los períodos de sesiones son bienales y ocurren en años pares, el último período analizado es del año 2014, bienio 2014-2015.

A partir de los análisis, se verificó que los planes de trabajo de los subprogramas de la CEPAL se insertan en la lógica de la planificación estratégica<sup>47</sup> adoptada por el sistema ONU en fines de los años 90. Los planes de los subprogramas son conformados por: objetivos de la organización, logros previstos de la Secretaría, indicadores de progreso, estrategia. Esta revisión está centrada en los objetivos, logros esperados y estrategias formuladas en los planes.

Considerando los planes de **2002 a 2007**, la estrategia central formulada por el subprograma de Desarrollo y equidad social era **reforzar la capacidad** de los países para analizar sus experiencias en el campo social y examinar sus principales problemas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2002), fomentar la capacidad de los países de **formular** y mejorar sus políticas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004). El apoyo se daría por medio de la actualización de diagnóstico de la evolución de la pobreza, con enfoque en el análisis del empleo, distribución de ingresos y de la educación; de la medición de la eficacia en la asignación de recursos y en la ejecución de políticas, programas y proyectos sociales; del apoyo a la **consolidación de las instituciones sociales**; aportes metodológicos para complementar indicadores económicos y sociales; asistencia técnica y de capacitación para la elaboración, gestión y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, basados en el enfoque de **derechos**; y fomentar la divulgación y el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la política social

Con eso, esperaban colaborar para aumentar la capacidad de los países de formular y aplicar políticas visando beneficiar a los sectores más desfavorecidos y, con ello, fomentar la equidad social; aumentar la capacidad de las instituciones sociales nacionales para analizar la experiencia adquirida en la gestión de políticas, programas y proyectos sociales; y facilitar la formulación y el examen de políticas, programas y proyectos para superar la pobreza (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2002).

Los planes de los bienios **2010-2011 y 2012-2013** pasaron a tomar en cuenta los acuerdos en el plano internacional de las principales conferencias de las Naciones Unidas incluyendo los ODM. Por ello, los servicios del área serían para dar seguimiento a los planes de acción adoptados en las conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas<sup>48</sup> en la esfera social (investigaciones, análisis, difusión de resultados, formulación de recomendaciones de políticas y el fortalecimiento de redes de cooperación).

Los temas centrales a ser trabajados serían el establecimiento de sistemas de protección social basados en mecanismos sostenibles desde el punto de vista financiero y marcos integrales de solidaridad; el uso eficiente de los recursos públicos; la creación de instituciones sociales que orienten los esfuerzos públicos y privados dirigidos a interrumpir la transmisión de la pobreza dentro de las generaciones y entre ellas; la promoción de nuevos enfoques sociales y la elaboración de programas integrales.

---

<sup>47</sup> Por planificación estratégica se entendió, en esta tesis, el proceso por el que se definen los objetivos de mediano y largo plazo y los recursos para alcanzarlos.

<sup>48</sup> Cumbres como: Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana y la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea.

Para el bienio de **2014-2015**, el subprograma también enfatizó la prestación de servicios de cooperación técnica con vistas a dar seguimiento a los planes de acción de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Entre los temas clave estaban las poblaciones de niños y jóvenes, género, etnia y territorio, tecnología, aplicación de sistemas de protección social con un enfoque basado en los derechos, el género y la igualdad, reforma de los sistemas educativos, uso eficiente de los recursos públicos y las tecnologías de la información, y las comunicaciones para aplicar políticas sociales de base amplia, la promoción de nuevos enfoques sociales y la elaboración de programas integrales.

Con eso, esperaban que los países pudieran lograr mayor capacidad para formular políticas y programas con enfoque basado en los derechos humanos y la igualdad, aumentar las sinergias entre las políticas sociales y generar vínculos proactivos con otras entidades gubernamentales e interesados respecto de la ampliación de las redes de protección social y la reducción de la pobreza y la desigualdad” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012).

### **Resultados:**

La presente sesión se destinó a revisar los planes de trabajo formulados por la CEPAL, en dónde se planifica los modos cómo el subprograma pretende actuar durante el bienio siguiente.

Se identificó que el objetivo del subprograma de Desarrollo y equidad social, en el período de los años 2000 a 2015, ha sido, precisamente, apoyar a los países para “acelerar la reducción de la pobreza en la región y el logro de la equidad o la igualdad en la región”.

Para ello, buscó actuar con énfasis en dos frentes (estrategias): en el fortalecimiento de las capacidades de los países para formular y ejecutar políticas sociales y en el seguimiento de los acuerdos internacionales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. También se identifican áreas temáticas específicas en donde el subprograma debería actuar, tales como, protección social, población de niños, jóvenes y otros ya mencionados.

Para concretizar la estrategia de apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los países, el subprograma se centraría en actividades de diagnósticos, mediciones, aportes metodológicos, asistencia técnica, capacitación, divulgación y fomento al intercambio de información, experiencias y buenas prácticas. Ya respecto a los planes de acción de las conferencias y cumbres, el subprograma también apunta a la asistencia técnica para hacer el seguimiento de los planes en los países.

Respecto a los logros esperados, estos pueden ser resumidos en que, los países pudieran lograr mayor capacidad de formulación y ejecución de políticas públicas con enfoque basado en los derechos humanos, reducción de la pobreza y en la igualdad.

### **5.3 Identificación de las principales acciones de la CEPAL en el área de las políticas sociales entre los años de 2000 y 2013**

Con base en los informes bienales del subprograma de Desarrollo y equidad/igualdad social, a seguir se destacarán las principales acciones realizadas por la CEPAL, por medio de la División de Desarrollo social, en la esfera de las políticas sociales, en el período propuesto.

Sabese que, como comisión regional, la CEPAL es un actor estratégico, dotado de cierta autoridad frente a los países, con capacidad de alterar el comportamiento de los Estados y de influenciar en las políticas nacionales. El propósito de esta sesión es contribuir a la identificación de algunas de las formas por las cuales la CEPAL, desde su condición de actor regional de la cooperación internacional y de productora de conocimientos sobre la realidad de la región, actuó para el desarrollo de las políticas sociales en la región.

#### *Asistencia técnica a los países*

Según los informes bienales, la CEPAL actuó prestando asistencia a la reforma de políticas sociales en Argentina, México, Paraguay y República Dominicana, al proyecto de mejora de la institucionalidad de la política social para los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, y a la implementación del sistema para la formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales de Paraguay (Unidas, 2002); asistencia técnica en el diseño de nuevas metodologías de estimaciones de gastos sociales, con implementación de recomendaciones por los gobiernos de El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Perú (Unidas, 2013); y cooperación técnica al Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación de Brasil, mediante la realización de módulos de capacitación en gestión, supervisión y evaluación de programas sociales, a lo largo de todo el año 2005 (Unidas, 2006).

En el área de diseño y evaluación de sistemas de protección social, la Comisión prestó asistencia a los gobiernos de Panamá y Bolivia y a la Unicef de Barbados. A los gobiernos de Ecuador y El Salvador, prestó asistencia en el diseño del sistema de protección social (estos dos últimos países han adoptado política de protección social basadas en las recomendaciones de la CEPAL) (Unidas, 2013).

En el ámbito de políticas para erradicación de la pobreza, prestó asistencia al gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y asesoramiento al gobierno de Haití para el diseño del programa de transferencia condicionadas *Ti Manman Cheri*, lanzado en 2012. También, brindó servicios de cooperación técnica al Centro de Innovación Social de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) de Colombia, lo que permitió poner en marcha el proyecto “Hilando”<sup>49</sup> (Unidas, 2014).

---

<sup>49</sup> Según el Informe 2010-2011, con la cooperación de la CEPAL, trece países adoptaron nuevos marcos sociales institucionales que combinaban políticas de mercado, Estado y familia. El Uruguay adoptó las directrices de la Comisión para el desarrollo de un sistema nacional de cuidados teniendo en cuenta los principios de igualdad, la universalidad y la solidaridad. Quince países —la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, el Perú, Portugal, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)— realizaron estudios sobre los costos necesarios para cumplir las Metas Educativas 2021 utilizando la metodología desarrollada por la CEPAL. Durante el bienio 2010-2011 un total de diez países adoptaron parámetros sugeridos por la CEPAL para medir el gasto social. Cinco países —Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, el Paraguay y el Perú— adoptaron parámetros para el análisis de políticas de gasto social y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio o expresaron interés en las recomendaciones referentes a políticas de protección social. Además, cinco países reprodujeron —o están reproduciendo— proyectos ganadores del Concurso sobre innovación social convocado por la CEPAL con el apoyo de la fundación W.K.Kellogg.



En el área de los sistemas de cuidados, la CEPAL colaboró en el desarrollo de un sistema nacional de cuidados de Uruguay y en el establecimiento de la red nacional de cuidado de las personas adultas mayores en Costa Rica (Unidas, 2013).

### *Conferencias, convenios y proyectos*

Uno de los trabajos de la CEPAL es acompañar conferencias y cumbres. En este período, la Comisión acompañó las conferencias regionales para seguimiento de la Cumbre de Desarrollo social (2000 y 2004); la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (Durban, Sudáfrica, 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001); la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud (Guadalajara, México, noviembre del 2004); la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, con el tema de la cohesión social. También, realizó aporte técnico para la transferencia de los programas de cálculo diseñados para el monitoreo de metas y estrategias de financiamiento en el área de la educación para la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación y la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2010.

La CEPAL actuó en convenios con la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), con el informe y el diagnóstico de la situación de los jóvenes en la región; con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), analizando el hambre y la desigualdad en los países andinos (Unidas, 2006) y con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y consistió en la estimación de los costos anualizados de una serie de metas educativas de 2010 a 2021 (Unidas, 2010).

Con el proyecto CEPAL/GTZ, “Desarrollo y equidad social en América Latina y el Caribe”, la Comisión llevó a cabo una investigación sobre nuevas tendencias de estratificación social en la región con análisis sobre las desigualdades sociales por razón de etnia. En el proyecto "Capital social y reducción de la pobreza: uso de nuevos instrumentos para las políticas sociales", financiado por el Gobierno de Italia, se llevaron a cabo investigaciones y actividades de difusión relacionadas con la perspectiva y el concepto del capital social para programas sociales de reducción de la pobreza (Unidas, 2002).

### *Conferencia Regional de Desarrollo Social*

El año de 2015 se realizó la (primera) Conferencia de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en Lima, indicando una nueva estrategia de los estados miembros para tratar de los temas de desarrollo social de la región y con vistas a potenciar los esfuerzos de distintos actores para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con enfoque en la dimensión social.

La Conferencia fue establecida en el 35° período de sesiones de la CEPAL, en 2014<sup>50</sup>, como un órgano subsidiario de la Comisión y su finalidad es, entre otras, promover el mejoramiento de las políticas nacionales de desarrollo social, promover la cooperación internacional, regional y

---

<sup>50</sup> Desde 2007 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo organiza el Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. En una declaración suscrita en octubre de 2014, la Comisión y el Programa decidieron convocar conjuntamente la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

bilateral entre las oficinas e instituciones, examinar la pobreza y avanzar en la medición de la pobreza y la desigualdad; intercambiar experiencias en materia social<sup>51</sup>.

#### *Fortalecimiento de redes y debates*

La CEPAL participó en la creación del Directorio en Red de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe (DISALC), mecanismo interinstitucional de consulta electrónica en temas como vivienda, educación, empleo, salud y seguridad social para la coordinación de políticas sociales y el intercambio de experiencias en el desarrollo. Con ello, consolidó la Red virtual de Instituciones Sociales en América Latina y el Caribe (RISALC)<sup>52</sup>, orientada a facilitar el intercambio de buenas prácticas, mejorar la capacidad de las instituciones sociales nacionales en lo que se refiere al análisis y diagnóstico de políticas y programas, compartir experiencias en materia de política social, difundir conocimientos (Unidas, 2006).

Participó en el proyecto “Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe”, con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg, para identificar, analizar, difundir y reconocer las experiencias innovadoras observadas en América Latina y el Caribe en materia de educación, salud, seguridad alimentaria, nutrición, desarrollo rural, generación de ingresos, responsabilidad social, voluntariado y programas de juventud (Idem).

Promovió el debate sobre los sistemas de protección social por medio de publicaciones y seminarios sobre el financiamiento de la protección social, seguridad alimentaria, cambios de la estructura familiar, tecnologías de la información. Y publicó ediciones anuales del Panorama social de América Latina y otras publicaciones y libros.

#### *Acceso a datos*

La Comisión posee una base de datos actualizada sobre pobreza, gasto social, mercado de trabajo y distribución del ingreso respecto de por lo menos 18 países de la región (Unidas, 2008).

#### *Desarrollo de metodologías*

La CEPAL desarrolló metodología de medición multidimensional y enfoque de derechos respecto de la pobreza infantil, que incluye tres dimensiones básicas: educación, salud y nivel de vida, con capacitación en el uso de esta herramienta a instituciones gubernamentales y oficinas de estadísticas de El Salvador, el Perú y Trinidad y Tabago (Unidas, 2014).

La Comisión desarrolló una metodología en la que se vinculan estadísticas fiscales con cuentas nacionales y subsidiarias para realizar un análisis y evaluar las consecuencias de la política social, por demanda de diversos Estados, a partir de la cual lanzó una red de especialistas regionales sobre el tema con la participación de 10 países y cuatro entidades intergubernamentales (Unión Europea, BID, FMI y Banco Mundial) (Unidas, 2008).

---

<sup>51</sup> Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40359-resolucion-li-conferencia-regional-desarrollo-social-america-latina-caribe-lima>

<sup>52</sup> Esta red, que cuenta con la participación de más de 1.446 instituciones de 33 países, ha servido de plataforma para la gestión social basada en el conocimiento” (CEPAL IB 2011).

## **Resultados:**

En esta sesión, se buscó presentar las principales acciones de la CEPAL en el ámbito de las políticas sociales con la finalidad de identificar cómo la Comisión actuó en el período de 2000 a 2013. Se verificó que los trabajos realizados por la División de Desarrollo Social se dividen en el apoyo directo a los países por medio de asistencia técnica, acompañamiento de conferencias y cumbres, convenio con organizaciones y Programas, y trabajos en asociación con otros actores.

La mayor parte de las demandas de los países por apoyo y asistencia técnica se dieron en torno a la reforma de políticas sociales, mejora en la institucionalidad de la política social, formulación, monitoreo y evaluación de proyectos y programas sociales, gastos sociales, sistemas de protección social (diseño, evaluación), erradicación de la pobreza (programas), sistemas de cuidados. Fueron cerca de 16 países asistidos de forma directa por la División (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay).

A conferencias, cumbres, convenios y otros proyectos la Comisión colabora con estudios, diagnósticos, investigación y actividades de difusión de los temas y de buenas prácticas. Destacase también el fomento de debates, por medio de seminarios, libros y otras publicaciones; la disponibilización de bases de datos sobre pobreza, gasto social, mercado de trabajo y distribución del ingreso; el desarrollo de metodologías para mediciones y evaluaciones en políticas; y el fomento del intercambio de buenas prácticas y conocimientos por medio de la red virtual de instituciones sociales.

## **5. Conclusión**

Este estudio tuvo por objetivo investigar de que formas la CEPAL ejerce su incidencia en la región en el área de las políticas sociales, y específicamente, cómo operó en el período correspondiente a los años 2000 a 2015.

En los antecedentes se revisaron los modelos de políticas sociales implementados en la América Latina y los antecedentes del discurso de lucha contra la pobreza construido por organizaciones internacionales a partir de los años 60 que podrían ayudar a entender parte del origen de los actuales discursos y objetivos internacionales. En seguida, se dedicó un apartado sobre la CEPAL. En el marco conceptual se analizó el rol de las organizaciones internacionales, el concepto de *policy influence* y el concepto de estrategia, y qué se entiende por *políticas sociales*. Posteriormente se pasó al análisis de los documentos oficiales y publicaciones de la CEPAL.

El análisis estuvo centrado en los documentos de posición de la CEPAL, los planes de trabajo del período y en los informes de actividades realizadas. A partir de ellos se esperaba (1) conocer el conjunto de mensajes que marcaron los debates regionales en el ámbito de la CEPAL a partir del inicio de este siglo, evidenciar los principales temas de políticas sociales tratados por la Comisión e identificar si existe una *agenda* de políticas sociales construida desde la CEPAL, (2) revisar los principales aspectos de la planificación del subprograma de Desarrollo y equidad social y (3) identificar las acciones efectivamente realizadas en el período. A partir de ellos, se

esperaba identificar las principales formas de actuación de la CEPAL en el ámbito de las políticas sociales de la región; es decir, sus estrategias de incidencia.

A seguir se presentan las conclusiones correspondientes a cada uno de los objetivos específicos y se intenta dar respuesta a la pregunta de investigación que motivó este estudio.

### **5.1 Analizar los principales mensajes y temas emitidos por la CEPAL en materia de políticas sociales del período de 2000 a 2015.**

A partir de los ocho documentos de posición analizados en el período, fue posible identificar tres grandes mensajes de la CEPAL: (1) la promoción de la equidad por medio de la reducción de las desigualdades y la pobreza, (2) la garantía de la universalización del derecho a la protección social por medio de la adopción del principio de solidaridad en los sistemas de seguridad social y (3) la promoción de la igualdad de derechos y garantía de una sostenibilidad ambiental.

Respecto a los mensajes, es posible decir que ellos “evolucionan” desde el principio de equidad formulada en inicio del año 2000 hacia el de la igualdad, del año 2010. Ellos acompañan la emergencia de un paradigma de política social en donde conceptos como equidad, ciudadanía y derechos entraron al centro de los modelos tras la relativización – o, las críticas – de las políticas sociales de los años 80 y 90. Con la crisis del mercado financiero de los años 2008-2009, se evidenció la condición de aguda desigualdad existentes en todo el mundo y generó como consecuencia la ampliación de los discursos en defensa de la igualdad en los sistemas democráticos. Así, el mensaje de la CEPAL hacia la igualdad va de mano con los discursos de las calles y movimientos sociales de este contexto, y con, el replanteamiento respecto a la efectividad de las políticas neoliberales en el área social.

Los mensajes son fundamentales para definir las líneas de las políticas sociales que se debería lograr colocar en marcha en los países. Como ejemplo, en las políticas de educación la CEPAL ha defendido la inversión de los gobiernos en la *calidad* de la formación escolar que supere las desigualdades de condiciones de ingresos de las familias. O sea, que se aplique la calidad de educación de forma universal.

Respecto a cómo son emitidos los mensajes de la CEPAL, se identificó dos principales medios: los períodos de sesiones (foros), en donde participan los países miembros de la Comisión, y las publicaciones de los documentos de posición y su divulgación. Los períodos de sesiones son propicios a la producción de debates y a la sensibilización de los gobiernos, por ello, suele ser el medio por donde la CEPAL puede tener mayor oportunidad de afectar a estos actores. Ya la publicación de los documentos de posición alcanzan un público más amplio y por ello pueden influenciar a diversos actores de la sociedad civil (organizaciones, ciudadanos, funcionarios públicos, entre otros).

En relación al *Panorama social de América Latina*, al inicio del planteamiento del problema de esta investigación, se pensó que sus ediciones demostrarían una trayectoria del cómo la CEPAL ha analizado el fenómeno de la pobreza y desigualdad en la región a lo largo de estos años, sus enfoques o “lentes”. Sin embargo, se identificó que su función básica es entregar análisis y estudios de las condiciones sociales de los países de modo a colaborar con la comprensión del

fenómeno de la pobreza (su reducción o agravación) y desigualdad. Los temas tratados son en parte temas analizados permanentemente por la Comisión, tales como niveles de pobreza, distribución de ingresos, empleo, gastos sociales, y en parte temas tratados en las conferencias y cumbres mundiales, para las cuales la CEPAL también aporta con estudios y análisis.

### **5.2 Revisar los planes de trabajo formulados por la CEPAL para actuar en el área de las políticas sociales de la región entre los años 2000 y 2015.**

Desde los planes de trabajo formulados por la CEPAL, se logró observar, aunque de manera superficial, la dinámica de gestión de la CEPAL y del sistema de las Naciones Unidas. Los planes de trabajo indicaron los principales aspectos de la planificación estratégica de la organización, siendo ellos, objetivo de la organización, estrategias, logros e indicadores de progreso. En este estudio se ocupó los tres primeros elementos de la planificación del subprograma de Desarrollo social y equidad.

Respecto a ellos, se observa, en el período analizado, que la reducción de la pobreza en los países es el objetivo central del subprograma, siendo la principal estrategia el fortalecimiento de las capacidades de los países para analizar, formular y ejecutar políticas sociales. Si bien es difícil la medición de este objetivo, se supone que la mejora de las condiciones institucionales del estado y de las políticas públicas, resulta en logros de reducción de pobreza o de la desigualdad en el caso de los países latinoamericanos. Por ello, un foco de los planes del subprograma, al inicio de los años 2000, estaba en la consolidación de las instituciones encargadas de políticas sociales por medio de la entrega de diagnósticos, mediciones, aportes metodológicos, realización de capacitaciones y otros por parte de la División.

También se observa que la planificación de la actuación de la CEPAL en el área de las políticas sociales se asocia cada vez más a la agenda de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Si bien la CEPAL pasó a monitorear las metas (ODM) de reducción de pobreza a partir de las ediciones del Panorama social de 2001, esta estrategia de actuación solo aparece en los planes a partir de 2010. Esto podría demostrar una mayor cohesión de las energías del sistema de las Naciones Unidas, pero sin embargo puede apuntar a una baja de atención a temas regionales, propios de los países.

### **5.3 Identificar de las principales acciones de la CEPAL en el área de las políticas sociales entre los años de 2000 y 2013.**

Las acciones ejecutadas por el subprograma de Desarrollo y equidad social, en el período analizado, pueden ser dividida en tres principales áreas: en el apoyo dado directamente a los países por medio de asistencia técnica (entrega de diagnósticos, estudios, transferencia de políticas, capacitaciones), en el acompañamiento y aporte a conferencias y cumbres, convenios con organizaciones y programas, y en los trabajos en asociación con otros actores. No era objeto de este estudio cuantificar o calificar los tipos de acciones del subprograma, si no más bien describirlas.

Respecto a la asistencia técnica a los países, se observa que la CEPAL actuó en la transferencia de políticas a algunos países y en la asistencia técnica, principalmente en los temas de reformas de sistema de políticas sociales, gastos sociales, sistemas de protección social, erradicación de

pobreza y sistemas de cuidados. Las actividades de asistencia técnica a los países dependen de la solicitud de los gobiernos a la CEPAL. Por ello, es en donde efectivamente se puede mejor observar la proximidad o convergencia de valores o principios de políticas entre los países y la CEPAL.

De otra parte, las acciones en las conferencias y cumbres apuntan para el papel de “brazo” de apoyo a los países para la concretización de acuerdos internacionales.

#### 5.4 Reflexiones finales

Considerando todo lo anterior, y que esta propuesta de estudio se destinó a contestar a la pregunta “¿Cómo la CEPAL ha definido y operado estrategias para incidir en el área de las políticas sociales en América Latina, en el período de 2000 a 2015?”, se concluye en el ámbito de este trabajo, que la incidencia de la CEPAL en el área de las políticas sociales (ámbito del subprograma de Desarrollo y equidad social) ocurre de tres principales formas: a través de la difusión de grandes mensajes, con el fin de influir tanto en las políticas sectoriales como las sociales; de las diversas actividades que conforman la asistencia técnica directa a los gobiernos y organizaciones/conferencias, y de la producción y difusión amplia de análisis y estudios sobre las condiciones sociales de los países.

Respecto a la primera estrategia, se concluye que la Secretaria de la CEPAL ocupa un rol estratégico en la producción y defensa de los mensajes en los períodos de sesiones y que éstos son los espacios privilegiados para la afirmación y defensa de mensajes y principios, pues es ahí donde los representantes participan directamente de los debates. Por ello, los períodos de sesiones pueden favorecer el fortalecimiento de procesos de difusión de políticas en los territorios nacionales, el alineamiento y convergencia de valores, ideas y acciones entre los países. Adicionalmente, dichos espacios favorecen cambios de actitud, fomentan compromisos discursivos e influyen el cambio de comportamiento de los actores (gobiernos, organizaciones).

La segunda estrategia es en donde la CEPAL actúa directamente con los gobiernos en el ámbito técnico de las políticas. Es ahí en donde la transferencia de políticas se aplica propiamente, eso es, en donde se da el uso formal de conocimientos y herramientas. A partir de los informes, se puede concluir que las transferencias de políticas realizadas en el ámbito de la CEPAL junto a los países son de tipo “aprendizaje” o el *learning*, eso es, ocurren por una decisión propia del actor que “recibe” la transferencia.

En relación a la última estrategia, esta se constituye como la función primordial del subprograma de Desarrollo social, pues es en la producción de información, estudios, análisis y reflexión donde se encuentra la base de la “autoridad” de la CEPAL en relación a los países donde ejerce su influencia.

Se concluye que la incidencia de la CEPAL, o *policy influence*, en el área de las políticas sociales en América Latina es la del tipo “camino de dentro”, eso es, la que opera en colaboración con los tomadores de decisión; se basa principalmente en la producción de conocimientos; depende de

la voluntad de los gobiernos para concretarse y ha favorecido, en el período estudiado, la difusión de valores democráticos, como los derechos y la igualdad.

Por fin, no se observa a partir de los documentos analizados la existencia de una agenda regional (integrada) de políticas sociales desde una perspectiva propia de la CEPAL (ni como reunión de los países miembros, ni como Secretaría). Lo que sí se observa desde los documentos es la influencia de la agenda de los ODM y ODS sobre las agendas de políticas nacionales y sobre los objetivos del subprograma de Desarrollo y equidad social. En el año de 2015 se ve realizada la (primera) Conferencia de Desarrollo Social de América Latina y Caribe, en Lima, Perú, lo que parece apuntar a una articulación regional con foco en las políticas sociales. La Conferencia tuvo como objetivo fortalecer el avance de los países en materia social, pero sobretodo en el cumplimiento de la Agenda 2030, establecida para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Acquatella, J. (2002). Vigésimo noveno período de sesiones. Brasilia: CEPAL.

Alimonda, Hector. (2012). Debatendo o desenvolvimento na América Latina: da CEPAL ao Partido dos Trabalhadores. Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung.

Altamir, O. (1981). La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos. Revista de La CEPAL 13, (13), 67–95. Santiago.

Armijo, M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. CEPAL. Disponible en [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual\\_planificacion\\_estrategica.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf)

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2002). Proyecto de revisiones del plan de mediano plazo para el período 2002-2005 (Vol. 17852). Disponible en [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0290\(19990420\)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0290(19990420)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G)

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2004). Proyecto de marco estratégico para el período 2006-2007. Disponible en [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0290\(19990420\)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0290(19990420)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G)

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2008). Proyecto de marco estratégico para el período 2010-2011 (Vol. 17852). Disponible en [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0290\(19990420\)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0290(19990420)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G)

Asamblea General de las Naciones Unidas 65o periodo de sesiones. (2010). Proyecto de marco estratégico para el período 2012-2013. Disponible en [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0290\(19990420\)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0290(19990420)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G)

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012). Proyecto de marco estratégico para el período 2014-2015. Disponible en [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0290\(19990420\)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0290(19990420)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G)

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2014). Proyecto de marco estratégico para el período 2016-2017. Disponible en [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0290\(19990420\)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0290(19990420)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G)

Bárcena, Alicia. (2016). El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

Bernardo, G. J. (2016). Organizações internacionais como agentes de transferência e difusão de políticas públicas. Conjuntura Global, Vol. 5 n. 2. DOI <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v5i2.49344>.



Beteta, H. y Moreno-brid, J., (2012). *El desarrollo en las ideas de la CEPAL*. Economía UNAM vol.9 n° 27. México.

Caminhas, D., Fabel, M. y Teles, L. (2016). *Para além da Renda. Uma análise da pobreza multidimensional no Brasil*. Revista Brasileira de Ciencias Sociales, vol. 31 n° 92. São Paulo.

Carvalho, A. M. de. (2007). Políticas sociais: afinal do que se trata? Agenda Social Revista Do PPGPS / UENF. v.1, n.3. Campos Dos Goytacazes.

Carvalho, T. L. De. (2012). A reutilização de políticas pelo mundo: compreendendo os processos e a literatura sobre difusão / transferência de políticas públicas. Belo Horizonte: Fronteira.

CEPAL. (1978). El aporte de las ideas-fuerza. Santiago. Disponible en Retrieved from <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40635>

CEPAL. (1990). Proyecto de Informe del vigesimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13812/S9050743\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13812/S9050743_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

CEPAL (1991). Panorama social de América Latina. Santiago. Consultado en 28 de abril de 2018. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1209/1/S9100022\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1209/1/S9100022_es.pdf)

CEPAL (1996). Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2102>

CEPAL (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Versión De, 326. Retrieved from [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

CEPAL (2004b). Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999. Santiago. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/S2004000\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/S2004000_es.pdf)

CEPAL. (2006b). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago.

CEPAL (2010b). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago.

CEPAL (2014). Política y Estrategia de Evaluación. Santiago. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35506/6/S2014241\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35506/6/S2014241_es.pdf)

CEPAL (2018). *Cooperación*. Santiago. Disponible en <https://www.cepal.org/es/cooperacion>

Chambers, R. (2006). What is poverty? Concepts and Measures. Poverty in Focus, (December 2006), 1–24. Disponible en <https://doi.org/10.1080/14649880600768553>.

Filho, N. y Corrêa, V. (2011). *A CEPAL ainda é uma Escola do Pensamento?* Revista de Economia Contemporânea vol. 15, nº 1, p. 92-111. Rio de Janeiro.

Gonnet, C. (2012). The Role of International Organizations in a Policy Diffusion Process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfer programs in Latin America. X Chilean Congress of Political Science, 1–25. Disponible en [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_12801.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_12801.pdf)

Hardy, C. (2001). Las políticas sociales en América Latina. Disponible en [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Las\\_PS\\_en\\_AL\\_en\\_los\\_90.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Las_PS_en_AL_en_los_90.pdf)

Höfling, E. D. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos CEDES, 21(55), 30–41. Disponible em <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.

Jones, H. (2011). A guide to monitoring and evaluating policy influence. Background Note. Disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6453.pdf>

Mármol, E. O. & Leal, Y. R. (2006). La política social en América Latina en el marco del desarrollo humano y la democracia. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/309/30910110.pdf>

Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269–288. Disponible en <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>

Mena, C. C. (2004). Política social mexicana de cara a la pobreza. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona.

Mintzberg, H, Lampel, J., y Ahlstrand, B. (1998). La estrategia y el elefante. *Revista Gestión*, 3.

Morandé, F. (2016). A casi tres décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina? *Estudios Internacionales* 185. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile. Santiago.

Oficina de Planificación Estratégica UNESCO. (2017). (GBR/RBM) y su aplicación en la UNESCO Principios rectores, 1–70.

ONU (2000). Boletín del Secretario General. Naciones Unidas.

Pase, H. y Melo, C. (2017). Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. *Revista de Administração Pública* 51, p. 321-329. Rio de Janeiro.

Pereira, J. M. M. (2010). O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. Niterói: Topoi.

- Pérez, I. E. (2017). Los organismos internacionales y su incidencia en la dialéctica desarrollo / subdesarrollo: notas introductorias para comprender su naturaleza, funciones y comportamiento. *Revista de Relaciones Internacionales de La UNAM*.
- Rama, G. W. (2001). *Las Políticas Sociales en America Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Rivera, G. (2017). Los procesos de influencia global/local en políticas públicas: Una propuesta metodológica. *Revista Psicoperspectivas*, 16(3), 110-120. Santiago.
- Sierra, E. R. C. (2013). El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. Barranquilla: *Revista Pensamiento y Gestión*.
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de POBLACIÓN*.
- Unidas, N. (2002). Informe bienal Consejo Económico y Social. Documentos oficiales, 2002 suplemento no. 20.
- Unidas, N. (2004). Informe bienal Consejo Económico y Social. Documentos oficiales, 2004 suplemento n ° 20.
- Unidas, N. (2006). Informe bienal Consejo Económico y Social. Documentos oficiales 2006.
- Unidas, N. (2008) Informe bienal Consejo Económico y Social. Documentos oficiales 2006-2008.
- Unidas, N. (2010). Informe bienal. Consejo Económico y Social. Documentos oficiales. Santiago de Chile, 2010.
- Unidas, N. (2012). Planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas. Naciones Unidas.
- Unidas, N. (2013). Informe bienal 2010-2011. Consejo Económico y Social. Documentos oficiales. Naciones Unidas.
- Unidas, N. (2014). Informe bienal 2012-2013. Consejo Económico y Social. Documentos oficiales. Naciones Unidas.
- Unidas, N. (2018). Informe bienal 2016-2017. Consejo Económico y Social. Documentos oficiales. Naciones Unidas.
- Velasco, M. D. de. (2006). *Las organizaciones internacionales*. Madrid.
- Villatoro, Pablo (compilador). (2017). *Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición*. Serie Seminarios y Conferencias. Santiago.

## 7. ANEXOS

### ANEXO 1. Matrices de registro y análisis

#### 1. Matriz de los planes de trabajo

| Período   | Objetivo del subprograma "Desarrollo social y equidad" | Estrategia subprograma 4 "Desarrollo y equidad social" | Logros previstos | Indicadores de progreso |
|-----------|--|--|------------------|-------------------------|
| 2002-2005 |  |  |                  |                         |
| 2006-2007 |  |  |                  |                         |
| 2010-2011 |  |  |                  |                         |
| 2012-2013 |  |  |                  |                         |
| 2014-2015 |  |  |                  |                         |

#### 2. Matriz de los informes bienales

| Actividades del Subprograma 5*            | 2000-2002 | 2002-2004 | 2004-2006 | 2006-2008 | 2008-2010 | 2010-2011 | 2012-2013 | 2016-2017 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Asistencia técnica a los países           |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Conferencias, convenios y proyectos       |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Conferencia Regional de Desarrollo Social |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Fortalecimiento de redes y debates        |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Acceso a datos                            |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Desarrollo de metodologías                |           |           |           |           |           |           |           |           |

#### 3. Matriz de análisis del Panorama social de América Latina

| Grupo de temas                                 | Temas | Apuntes de la CEPAL sobre el tema | Mensajes (ideas o valores) defendidos por la CEPAL |
|--|-------|-----------------------------------|--|
| Temas del ámbito de la producción              |       |                                   |  |
| Temas de las condiciones materiales (acceso a) |       |                                   |  |
| Temas demográficos                             |       |                                   |  |
| Temas sociales                                 |       |                                   |  |

## ANEXO 2. Contenidos de las ediciones del Panorama Social de América Latina

### 2000-2001

La edición de 2000-2001, abre los análisis de la pobreza en la región indicando el alto nivel de pobreza por ingreso encontrado al final de la década de los años 90<sup>53</sup> causado por la desaceleración y volatilidad del crecimiento económico, además reforzado por la persistente desigualdad en la distribución del ingreso y por el desempeño del mercado laboral<sup>54</sup> (CEPAL, 2001). Evidencia el aumento de los empleos informales y del desempleo (aumento de 10% en la década), sobre todo en los países de América del Sur, resultante de la incapacidad de absorción del gran crecimiento de la población económicamente activa a lo largo de la década (44 millones), concentrada en las áreas urbanas<sup>55</sup>. La edición también indica la necesidad de que se mejore la focalización y el efecto positivo del gasto público social, especialmente del orientado a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza. Por fin, ocupan una sesión (Agenda social) para tratar del tema “familia”, evidenciando los cambios en las estructuras tradicionales de la familia<sup>56</sup>, debidos, especialmente, a las transformaciones demográficas<sup>57</sup>, al aumento de los hogares con jefatura femenina y al creciente participación de las mujeres en el mercado laboral – además de los cambios simbólicos experimentados en los nuevos modelos de familia.

### 2001-2002

En la edición 2001-2002 el *Panorama* presenta las proyecciones de aumento de la pobreza en 2001 (43%) y 2002 (44%), debidas a la desaceleración del crecimiento económico<sup>58</sup>. Apunta para la necesidad de realización de un rápido incremento de la cobertura de educación y de su calidad para adecuación a las demandas de la economía cada vez más tecnificada y globalizada, y el trabajo urgente de evitar la deserción escolar en el ciclo primario. También apunta la necesidad ampliación de la base productiva por medio de políticas económicas y sociales, que además conlleven a una redistribución progresiva del ingreso contra la pobreza. En el tema del empleo, la edición evidencia como problemas la baja generación de puestos de trabajo (debido a las fases recesivas), la volatilidad del crecimiento, la progresiva disociación entre crecimiento económico

---

<sup>53</sup> Alrededor de los 44% o 211 millones de personas en 1999 (CEPAL, 2001).

<sup>54</sup> Y apesar del aumento de los gastos públicos sociales registrado en la región en el primer quinquenio de la década de 90, que fue al rededor de 50% por habitante; pasando de 10,4% para 13,1% del PIB los gastos públicos en área social (educación, salud y nutrición, seguridad social, vivienda/agua/saneamiento) (CEPAL, 2001). Eso debido a la dinámica del crecimiento económico en los primeros cinco años de la década y “a la preocupación cada vez mayor de los países (...) y de su reorientación en favor de los sectores sociales” (Idem:25).

<sup>55</sup> En 1999, la desocupación alcanzó el 8,6% y en 1990 estaba en 4,6%. (CEPAL, 2001).

<sup>56</sup> Llaman atención la presencia de la familia en los discursos de gobiernos e instituciones, pero sin correspondencia de importancia como público alvo de las políticas públicas.

<sup>57</sup> “Entre los principales cambios demográficos se observa que el tamaño medio de la familia se ha reducido, debido a la declinación del número de hijos y al mayor espaciamento entre ellos (...), la disminución de los hogares multigeneracionales y el aumento de los unipersonales, así como el efecto de las migraciones (...). Entre los años ochenta y noventa, el tamaño promedio de los hogares disminuyó en todos los países de la región” CEPAL, 2001:29)

<sup>58</sup> Calcula la entrada de 15 millones de personas solamente en el trienio 2000-2002, siendo buena parte debido a la crisis de Argentina.

y la oferta de empleos productivos derivada de los cambios tecnológicos, y la apertura al mercado internacional en la región.

### **2002-2003**

En la edición 2002-2003 son examinados los temas de la pobreza, hambre y desigualdad de género, en relación a las posibilidades de cumplimiento de las metas para 2015. El tono fue más enfático respecto a la “enorme rigidez” a la baja en la concentración del ingreso en los países de la región, que limitaría el avance hacia los objetivos de reducción de la pobreza. La edición mostró, para el año 2003, la proyección de aumento en las tasas de pobreza e indigencia, motivado por el no crecimiento del producto por habitante. También registró la estimativa de casi 54 millones de latinoamericanos y caribeños sufriendo algún grado de subnutrición en fines de la década de los 90<sup>59</sup>. El tema de la igualdad de género aparece como objetivo del Milenio, “representando una nueva manera de ver el desarrollo” (CEPAL, 2004) y como objetivo capaz de resultar en la reducción de la pobreza, en el acceso universal a la educación (igualdad de acceso a los niveles educacionales), la lucha contra el VIH SIDA, la disminución de la mortalidad infantil y la mortalidad materna.

### **2004**

La edición de 2004 afirma que el proceso de superación de la pobreza (de ingresos) se encuentra estancado en la región desde 1997, con un leve deterioro en 2003. “Siempre en relación con la primera meta, la CEPAL ha insistido en que el mejoramiento de la distribución del ingreso potencia el efecto del crecimiento económico”. “El análisis de las condiciones en las que viven los pobres en América Latina, identificados como tales en función de la insuficiencia de recursos monetarios, es un requisito esencial para profundizar la comprensión del fenómeno de la pobreza y la formulación de políticas orientadas a su superación. Los factores que dificultan la eficaz inserción social de los pobres abarcan ámbitos tan diversos como el tamaño y la composición del hogar, la dotación de capital humano, la posibilidad de una adecuada participación en el mercado laboral y el acceso a la vivienda y los servicios básicos” (p21). Son analizadas las transformaciones demográficas de las últimas décadas en la región, se examina la situación socioeconómica de la juventud latinoamericana, y se describen los cambios en la estructura de los hogares y el papel que desempeñan las familias. Mencionan tbm las “redes de protección social” como medio para la generación de ingresos de los estratos de menores recursos y la aplicación de los principios de **universalidad** en las políticas sociales para “mejorar la distribución del ingreso”. Defienden políticas de acceso a los activos (tierra, capital, conocimiento y tecnología); el aumento de la participación de pequeñas y medianas empresas y el desarrollo territorial equilibrado, mediante “un adecuado pacto fiscal y una asignación más eficiente de estos” (CEPAL 2005:23).

---

<sup>59</sup> El primer objetivo de desarrollo de la Declaración del Milenio alude a la erradicación del hambre en el mundo. Sin embargo, la meta que se estableció para el año 2015 señala que se debe reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre (CEPAL, 2004).

## 2005

La edición de 2005 proyectó que el 40,6% de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza (y 16,8% en pobreza extrema) por ingresos. Sin embargo, en esa edición el abordaje de la pobreza incluye el análisis de dimensiones con base en el método de las necesidades básicas insatisfechas tales como la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento, y también la educación, evidenciando avances que podrían ir más allá de los resultados de la conjuntura económica, siendo más bien tendencias de largo plazo, resultantes de las “continuas inversiones en infraestructura y la expansión de los servicios sociales básicos, elementos a los que habitualmente se destinan recursos públicos” (CEPAL, 2006:23). Respecto a los gastos sociales, se da énfasis en los objetivos que la Comisión ha destacado para la región, de elevar el gasto social y consolidar su recuperación, estabilizar su financiamiento para evitar los efectos adversos derivados de su disminución en las fases recesivas del ciclo económico, y mejorar la focalización y el efecto positivo del gasto público social<sup>60</sup>.

En ese momento, la CEPAL destaca la atención dada por los organismos internacionales a la ejecución de programas nacionales de reducción de la pobreza y a los proyectos sectoriales que financian, teniendo en cuenta el consenso acerca de la insuficiencia del crecimiento económico para superar la pobreza. También indican que los gobiernos latinoamericanos manifiestan voluntad política para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, con metas concretas sobre pobreza, desnutrición y mortalidad infantil, entre otras. Según el *Panorama*, los datos revelan que en “todos los países de la región estos recursos [gastos públicos sociales] están menos concentrados que el ingreso, lo que atenúa la desigualdad en su distribución”.

## 2006

La edición de 2006 (2007) indica que el cuatrienio de 2003 a 2006 presentó el mejor desempeño económico y social de la región en los últimos 25 años<sup>61</sup>, con proyección de reducción de los niveles de pobreza e indigencia (por ingreso) a 38,5% de personas en situación de pobreza, siendo 14,7% en indigencia. La CEPAL atribuye eso a la recuperación del crecimiento económico de la región y al cambio distributivo ocurrido en algunos países (CEPAL, 2007:21). La reducción de la pobreza proyectada para el año de 2006 correspondería al 69% de cumplimiento de la primera meta del Milenio. En esta edición la CEPAL introduce un análisis de la pobreza relativa<sup>62</sup>, indicando que, al considerar el 60% del ingreso mediano, la región presenta un panorama homogéneo en cuanto a la incidencia de la pobreza relativa, que varía entre un 26% y un 32% según el país. La edición también hace un análisis de la distribución del ingreso en América

---

<sup>60</sup> La CEPAL ha señalado que es necesario un pacto fiscal que contemple entre sus componentes un aumento de la carga fiscal que eleve los ingresos públicos e incremente la proporción de estos destinada a programas sociales.

<sup>61</sup> La tasa de pobreza ha descendido por primera vez bajo el nivel de 1980, año en que un 40,5% de la población fue contabilizada como pobre, mientras que la tasa de indigencia ha descendido más de tres puntos porcentuales con respecto al 18,6% observado en dicho año (CEPAL, 2007:20).

<sup>62</sup> Según concepción ocupada por CEPAL: “imposibilidad de las personas de desplegar sus capacidades de relacionarse adecuadamente con la sociedad en que viven (...) consiste en establecer la línea de pobreza como un porcentaje del ingreso medio o mediano de la población (CEPAL, 2007: 24).

Latina, en donde la desigualdad es la mayor del mundo, y además se mantuvo invariable durante la década de los 90 y incluso empeoró en la siguiente década (CEPAL, 2007). También la edición hace un análisis de la distribución de los ingresos laborales e indica una mayor aceleración de la creación de puestos de trabajo en las zonas urbanas entre los años 2003 y 2005 debido al ciclo de recuperación económico, el aumento en la tasa de participación en la actividad económica, con destaque a la participación de las mujeres en el mercado laboral. Por fin, la edición defiende que los países adapten los sistemas de protección social al contexto de los mercados de trabajo latinoamericanos, integrando el financiamiento contributivo y no contributivo para avanzar en lo que respecta a la cobertura de la protección social de los trabajadores. La edición trae también un capítulo dedicado a temas de los pueblos indígenas de América Latina.

## 2007

La edición de 2007 revisa los números del año anterior (2006) indicando una situación aún más favorable en el número de la pobreza y de la indigencia: 36,5% y 13,4% respectivamente. Eso representó por primera vez, desde los años 1990, una baja de personas en pobreza por debajo de los 200 millones desde entonces. Las proyecciones para 2007 fueron de más baja en los números, alcanzando 35,1% (190 millones de personas) de pobreza y 12,7% (69) de indigencia. Entre los países destacados por bajar los número de pobreza e indigencia estaban la Argentina, que entre los años de 2002 y 2006 logró reducir en 24% sus números de pobreza; República Bolivariana de Venezuela (de 2005 a 2006 pasó de 37,1% para 30,2%); seguidos de Perú, Chile, Ecuador (áreas urbanas), Honduras y México; Brasil; Costa Rica y República Dominicana. Son indicados como determinantes para la reducción en algunos países el crecimiento del producto y la implementación de programas sociales de mayor amplitud. Delante de los números de reducción de pobreza e indigencia, la CEPAL concluía que los países<sup>63</sup> iban bien en el cumplimiento de la primera meta del Milenio<sup>64</sup>. Cuanto a los factores que conllevaron a la reducción de la pobreza en el período de 1990 y 2005, la CEPAL analiza centralmente a tres factores: demográficos, familiares y laborales<sup>65</sup>. “La elevada tasa de crecimiento del producto, así como la implementación continua de programas sociales de gran amplitud, permitieron que tan solo entre 2005 y 2006 la tasa de pobreza pasara de un 37,1% a un 30,2%, y la de indigencia de un 15,9% a un 9,9%” (p.19).

En esa misma edición, la CEPAL aborda el tema de la segregación urbana, apuntando para el fenómeno del crecimiento de la segregación territorial de hogares urbanos de menores recursos y su posible repercusión en el endurecimiento de la pobreza y en el deterioro de la cohesión

---

<sup>63</sup> Apesar de ello, solo cinco de los 16 países analizados han logrado importantes reducciones de la pobreza desde principios de los años noventa: los tres que se beneficiaron con las mejoras de los ingresos laborales por ocupado (Chile, Brasil, Ecuador), así como México y Panamá, cuya proporción de ocupados aumentó significativamente (CEPAL, 2008:22).

<sup>64</sup> La meta propuesta en el informe interinstitucional de 2005 fue de disminuir a la mitad el porcentaje de población que vive en situación de pobreza y no solamente los en pobreza extrema.

<sup>65</sup> Indican el aumento de la proporción de miembros activos de las familias respecto del total de la población; no hay aumentos de los ingresos laborales por ocupado que beneficien a las familias más pobres, con las excepciones de Chile, Brasil y Ecuador (áreas urbanas); incremento del ingreso no laboral en los estratos pobres más o menos generalizado.



social. También dedica una parte al tema de la cohesión social como forma de introducir aspectos no materiales en la discusión sobre la pobreza e inequidad, presentando los resultados de la encuesta Latinobarómetro 2006, en donde la existencia de grandes brechas (distancias subjetivas) entre los distintos estratos socioeconómicos respecto a expectativas, confianza y participación social<sup>66</sup>, son consideradas obstáculos para la inclusión de los más pobres y para la cohesión social (CEPAL, 2008). La edición también dedica un análisis sobre la calidad de la educación, a la migración interna y desarrollo, y sobre políticas y programas de salud de pueblos indígenas<sup>67</sup>.

## 2008

La edición de 2008 confirma una reducción en el número de la pobreza e indigencia de la región en el año de 2007 (34,1% y 12,6%, respectivamente), representando una baja de 14 puntos porcentuales desde 1990<sup>68</sup>. La proyección para el año de 2008 es de bajada a un ritmo menor debido al contexto de la crisis mundial, pero con mejores capacidad de enfrentar la crisis que en otros momentos. La alza en el precio de alimentos básicos acumulada en 2007 y 2008 estaría en las causas del incremento de 15% en el número de personas pobres en diversos países, siendo un factor relevante para el deterioro de las condiciones de vida de los más pobres. En el análisis de los avances hacia el cumplimiento de las metas del Milenio, Brasil, Chile y México llevan las cifras, por corresponder al 60% de la población de la región.

El documento hace un análisis de los factores asociados a la reducción de la pobreza en la región en el período de 2002-2007. En donde hubo mayor disminución en los número de la pobreza<sup>69</sup>, eso se debió al incremento en los ingresos medios de los hogares, principalmente los ingresos laborales. En otras partes, eso se debió a la mejor distribución de los ingresos<sup>70</sup>. La edición trae como novedad un abordaje sobre la percepción desde la ciudadanía respecto de sus condiciones de exclusión e inclusión<sup>71</sup>, basada en la encuesta Latinobarómetro 2007. La encuesta mostró que las categorías de inclusión más señaladas son tener un oficio o profesión, contar con ingresos propios, tener una propiedad y disponer de educación superior. La percepción y sentimiento de

---

<sup>66</sup> Aspectos investigados: expectativas de movilidad social, la confianza en las instituciones del Estado, la participación ciudadana y las percepciones de ser discriminado.

<sup>67</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el 13 de septiembre de 2007, que establece parámetros mínimos con relación a los derechos de los indígenas a la propiedad de la tierra, el acceso a los recursos naturales de los territorios donde se asientan, el respeto y la preservación de sus tradiciones y su libre determinación, entre otros. (CEPAL, 2008).

<sup>68</sup> Las caídas más importantes se dieron en Bolivia y el Brasil, donde excedieron los tres puntos porcentuales por año, seguidos de Honduras, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>69</sup> Argentina (área urbana), Colombia, el Ecuador (área urbana), Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>70</sup> Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Panamá, además del Paraguay. Además, Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, presentan una importante reducción de la brecha entre los grupos extremos de la distribución, tanto por el aumento de la participación en los ingresos de los grupos más pobres como por la pérdida de participación de los hogares situados en la parte más alta de la escala de distribución.

<sup>71</sup> El análisis de esa dimensión resulta del acuerdo de colaboración entre la CEPAL y la Corporación Latinobarómetro.

exclusión es mayor en los grupos con menor tenencia de bienes y las percepciones y sentimientos de soledad, impotencia y desorientación son mayores entre los latinoamericanos que residen en hogares con menos bienes y que tienen menores niveles educativos, en donde también influyen las discriminaciones étnicas, la falta de participación en las instituciones convencionales y el aislamiento social. La edición hace un análisis del empleo en la región, apuntando para la pequeña bajada en el desempleo, que atinge más a los pobres, las mujeres y los jóvenes. En 2008, “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” fue incluido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como parte de la meta de erradicación de la pobreza, evidenciando la estrecha relación entre mercado de trabajo y bien estar<sup>72</sup>. La edición también dedicó una sesión al tema de la violencia juvenil y familiar, dadas las cifras de la violencia hacia ese segmento de la población<sup>73</sup>.

## 2009

La edición de 2009 presenta los números de la pobreza y la indigencia de 2008, comprobando la desaceleración en el proceso de su reducción que venía ocurriendo desde 2002, a pesar de seguir disminuyendo respecto al año anterior, 2007 – con excepción de México, cuyos números subieron tras los efectos de la crisis. En 2008 la pobreza bajó 1,1 punto porcentual, quedando en 33% (180 millones de personas) y la pobreza extrema en 12,9 (71 millones de personas)<sup>74</sup>. Llama atención para la persistencia de la pobreza según características demográficas, como edad, sexo y etnia<sup>75</sup>. La edición también aporta al debate sobre protección social y las necesidades de cuidados, evidenciando la sobrecarga en la familia de los riesgos asociados al cuidado, especialmente para las mujeres<sup>76</sup>. Por ello, la CEPAL afirma que las estrategias deben ser aplicadas a las mujeres y a la sociedad en general.

## 2010

---

<sup>72</sup> La meta no es cuantitativa con plazo pero el mensaje para los países de la región es: es necesario centrar los esfuerzos en mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr la generación de empleos de calidad porque este es el mecanismo principal para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Cepal, 2009).

<sup>73</sup> En 2008 la CEPAL llevó a cabo una encuesta entre autoridades de los ministerios del interior de los gobiernos latinoamericanos sobre políticas y programas para la prevención y el control de la violencia juvenil, donde el principal problema de violencia indicado fue la violencia organizada.

<sup>74</sup> “Los ingresos del trabajo son la fuente que contribuyó en mayor medida a la reducción de la pobreza entre 1990 y 2008. La variación positiva del ingreso laboral por persona se debió, en primer lugar, a la baja de la tasa de dependencia demográfica en todos los países (excepto en el Uruguay), denominada habitualmente bono demográfico. Asimismo, prácticamente en todos los países se produjo un aumento importante de la tasa de actividad, independientemente del resultado logrado en términos de reducción de la pobreza”. (CEPAL 2010:20).

<sup>75</sup> Los hogares con niños menores de 15 años presentan números superiores de pobreza que hogares de personas mayores; los hogares dependientes de las pensiones y jubilaciones de sus adultos mayores; tasas de pobreza mayores entre las mujeres respecto los hombres; y el origen étnico como condición altamente correlacionada con la posibilidad de ser pobre.

<sup>76</sup> “En la medida en que las mujeres ingresan al mercado laboral, la población envejece y los arreglos familiares cambian, se tensionan los contratos de género e intergeneracionales. Cuando los regímenes de bienestar se enfrentan a estos problemas, existen cuatro tipos de respuestas: soluciones de cuidado y protección que ofrece el mercado, soluciones de cuidado y protección provistas por el Estado, redistribución de la carga de cuidado y protección entre hombres y mujeres, y entre las distintas generaciones en las familias, y soluciones colectivas no estatales (tercer sector y formas comunitarias).” (CEPAL, 2010: 44).

La edición referente a 2010 contempla temas llevados a los países en el 33° período de sesiones de la CEPAL, realizado en Brasilia, cuyo principal llamado fue a la igualdad de derechos como parte del desarrollo integral para la región. La visión de la CEPAL buscó llamar atención para la importancia de conciliar crecimiento con empleo e inclusión social; desarrollo productivo con innovación y conocimiento; reducir las brechas entre los territorios; materializar de derechos sociales en protección al trabajo y promoción del empleo decente; transferencias públicas redistributivas; ampliar las redes de protección social; y realizar un pacto fiscal para expandir la carga tributaria y permitir desarrollo productivo con más igualdad social (CEPAL, 2011a). Para estos logros, defendió la actuación del Estado. Puso gran énfasis en las brechas de desigualdad y su reproducción intergeneracional, y se prestó especial atención a las etapas formativas de los individuos y su transición a la vida adulta, así como al comportamiento del gasto social y de las transferencias en función de los requerimientos de las nuevas generaciones en sus etapas tempranas.

**“La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”**, en la cual hace un llamado a la importancia de los **derechos** para el desarrollo integral, indo más allá de la defensa de la igualdad de oportunidades. En esa publicación, la CEPAL defiende la ampliación de la participación y de la deliberación pública a los sectores de la sociedad más marginados, y el avance en la efectividad de derechos económicos, sociales y culturales como forma de profundizar la democracia y fortalecer la ciudadanía, asociada también a la mayor igualdad en materia de acceso a educación, salud, empleo, vivienda, servicios básicos, calidad ambiental y la seguridad social (CEPAL, 2011b). Defiende para ello un pacto fiscal para una carga tributaria más redistributiva y que la igualdad de derechos “no erosiona la meritocracia ni desincentiva los esfuerzos individuales”, “promueve un sentido de pertenencia que motiva a los agentes a contribuir al bien común y al progreso económico” (CEPAL, 2011b:11). La visión de la CEPAL entiende que los elementos de la igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición de los agentes favorecen a que el mercado sea más inclusivo y con mejor interacción (Idem), que “hay que crecer para igualar e igualar para crecer”, y que en las sociedades más igualitarias hay sólidas alianzas público-privadas, visiones compartidas de desarrollo y el Estado desempeña un papel más activo y con visión estratégica para lograr el bienestar. (Idem).

## **2011**

La edición de 2011 indica la pobreza de 2010, que se redució respecto a 2009, quedando en 31,4% de pobreza, incluyendo el 12,2% de extrema pobreza, como reflejo de la buena recuperación del PIB y la reducción del desempleo urbano en la región, La desigualdad también no tuvo grandes incrementos y en algunos países hasta se redució. Apunta que persisten en América Latina los problemas con los mercados de trabajo y las instituciones laborales, especialmente sobre los desempleados. También mencionan la heterogeneidad estructural (debida a las brechas de productividad), la estratificación del descenso de la fecundidad y la desigualdad de género como generadores de desigualdad en los mercados laborales

latinoamericanos. Aportan al tema de la fecundidad y sus impactos en la desigualdad, relación con los niveles de educación y el acceso a métodos anticonceptivos. La edición también se dedica a analizar la estructura productiva de AL, la cual es estructuralmente heterogénea, eso es, es muy segmentada, y con grandes brechas entre nivel de productividad y generación de empleo<sup>77</sup>. Ante los temas abordados, la edición hace un análisis de la importancia de los sistemas de protección social para enfrentar las consecuencias del mercado laboral y del desempleo, que no han tenido la capacidad de convertirse en la puerta de entrada a los sistemas de protección social. Aporta sobre el tema de la protección social.

## **2012**

La edición de 2012, siguen los análisis de las brechas sociales de la región, de acuerdo a lo planteado en 2010. En 2010 puso especial énfasis en la reproducción intergeneracional de la desigualdad; en 2011 profundizó en la cadena de producción y reproducción de brechas sociales y mostró los estrechos vínculos existentes entre brechas de productividad, segmentación del empleo y vacíos en la protección social; en de 2012 se dedica a aspectos del mundo del cuidado respecto de los cuales no se contaba hasta ahora con información sistematizada para la región, a saber: empleo remunerado en actividades de cuidado, gastos de los hogares en este ámbito y situación y requerimientos de cuidado de personas con discapacidad.

En 2011, los números de la pobreza se redujeron, quedando en un 29,4% (incluyendo un 11,5% de la pobreza extrema). La reducción se debió al crecimiento del PIB (en 4,3%), evolución del empleo y reducción del desempleo y la baja de la inflación. La edición trata del tema del cuidado y la necesidad que se visibilize el tema sob la lógica económica, dado que es crucial para la reproducción de la fuerza de trabajo y que su distribución apuntan para una profunda desigualdad de género y también a las posibilidades del empleo en ese sector. También dedica un apartado al tema del empleo doméstico, que ha contribuido a la generación de déficits en activos básicos y a la precariedad de las condiciones laborales, y cuyo perfil es mayormente femenino, de bajo nivel de estudios, más afectado por la pobreza y la indigencia, con mayor incidencia en la población indígena (CEPAL, 2012). La edición presenta un capítulo dedicado a temas del cuidado a las personas con discapacidad, identificado como grupo poblacional creciente y cuyas temáticas han sido incorporada por los gobiernos desde la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006). También dedican un capítulo a identificar la situación del cuidado en la región, sus desafíos y ámbitos indispensables de actuación.

## **2013**

---

<sup>77</sup> El estrato alto (actividades de exportación y empresas de gran escala operativa (con más de 200 trabajadores)) genera un 66,9% del producto y sólo un 19,8 % del empleo total; el estrato medio (pequeñas y medianas empresas (pymes)) genera un 22,5% del producto y su ocupación representa un 30% del total; y el estrato bajo (el que comúnmente se denomina sector informal) concentra la mitad del empleo y aporta solo un 10,6% al producto (CEPAL, 2012).

En la edición de 2013 del Panorama Social de América Latina se presentan las mediciones oficiales de la CEPAL respecto del análisis de la pobreza por ingresos y procura ofrecer enfoques novedosos sobre pobreza y bienestar, poniendo especial énfasis en enfoques multidimensionales, entendiendo que “tanto en el ámbito de la política social y de la evaluación del desarrollo social como de las nuevas demandas ciudadanas, emerge la necesidad de analizar, además de la pobreza por ingresos, otros enfoques que proporcionen mayores matices acerca del progreso y el rezago en materia social y permitan un diseño más integral de las políticas públicas”<sup>78</sup> (CEPAL, 2014:11).

La comprobación de carencias como la falta de acceso al agua potable o al saneamiento siguen afectando a un conjunto importante de personas en la región, conduce a cuestionar si en sus políticas de superación de la pobreza, los países han puesto énfasis en estándares mínimos en dimensiones centrales, más allá del ingreso. Por ello, la CEPAL señala que es un buen momento para debatir qué es lo que se entiende por pobreza y cuáles son las dimensiones del bienestar relevantes para su comprensión.

La edición dedica un capítulo al tema de la pobreza infantil, con medición multidimensional, y uno para tratar de las dimensiones “espacio, tiempo y convivencia”<sup>79</sup> en el debate sobre bienestar, considerando la importancia del medio ambiente, del tiempo disponible a las personas, y los problemas de convivencia que impiden una sociabilidad positiva y pacífica - dimensiones que todavía no son abordados en América Latina<sup>80</sup>. Está también un capítulo sobre la protección social en América Latina desde los sistemas de salud y de pensiones. La CEPAL apunta como principales retos a los sistemas de protección social en la región: i) avanzar hacia la universalidad de la protección social y de sus beneficios; ii) nivelar las condiciones existentes en el ámbito productivo, reduciendo la heterogeneidad de la estructura productiva, lo que permitirá lograr un mejor financiamiento de la protección social y optimizar el impacto de las políticas sociales; iii) avanzar en materia de institucionalidad laboral, ya que el desarrollo histórico de la protección social se vincula con la legislación laboral y con las regulaciones de las condiciones de trabajo y

---

<sup>78</sup> En esta sección la CEPAL aborda la medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, con un carácter exploratorio, sin el propósito de presentar una medida definitiva de pobreza multidimensional de la región, pero incorporando un enfoque que permite complementar la medición convencional. (CEPAL, 2014).

<sup>79</sup> Dimensiones que van más allá de las necesidades básicas de “primera generación”. El “Midiendo el Progreso de las Sociedades”, es un proyecto liderado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que surgió para fomentar el desarrollo de indicadores económicos, sociales y ambientales clave para facilitar la comprensión del bienestar de una sociedad. También intenta motivar el uso de indicadores para informar y promover procesos de toma de decisiones en el sector público, privado y de la organización civil. (CEPAL 2014:28).

<sup>80</sup> Para la CEPAL, esta propuesta adquiere una significación particular en América Latina, en un contexto marcado por tres factores distintos: i) avances importantes en el cumplimiento de las metas globales de desarrollo y, en particular, una reducción significativa de los niveles de pobreza; ii) la persistencia de elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso así como de un amplio repertorio de desigualdades sociales, y iii) la emergencia y creciente visibilidad de un conjunto de expresiones de malestar social motivadas por cuestiones diversas, entre las cuales destaca el medio ambiente, la educación, el transporte público y las reivindicaciones de poblaciones indígenas (Idem).

de los despidos, de las negociaciones colectivas, de las políticas de capacitación y educación, y de las capacidades de supervisión del cumplimiento de las normativas, y iv) superar la fragmentación y la segmentación de la protección social, en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos (CEPAL, 2014: 33).

## 2014

La edición de 2014 llama atención para el expresivo aumento en el número de personas en situación de extrema pobreza (por ingreso) en 3 millones de personas. La edición presenta los resultados de aplicación de un índice multidimensional de pobreza en 17 (carácter experimental) países, resultado de una colaboración entre CEPAL y Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), en donde se consideró dimensiones no monetarias, privaciones en materia de empleo y protección social, incorporación de un indicador de rezago escolar, y nuevos umbrales de privación para dimensiones usualmente empleadas en la medición de la pobreza, a fin de contar con estándares más actualizados de la realidad latinoamericana (CEPAL, 2015: 18). La edición analiza la distribución del ingreso en la región, que presenta una suave mejora según el índice de GINI del período 2002-2013 (de 0,542 a 0,486). Hacen mención al desarrollo de nuevas herramientas para analizar la distribución del ingreso y su relación con el conflicto social, como por ejemplo la *polarización distributiva*<sup>81</sup>, el índice de Wolfson, que determina el peso de la clase media en la distribución de los ingresos. La edición dedica un capítulo al tema de la integración de la población juvenil en los procesos de desarrollo, especialmente, al tema de la desigualdad de género en el mercado laboral. En el capítulo sobre segregación residencial, apunta para las consecuencias sobre la cohesión de patrones de localización que reproducen desigualdades sociales.

## 2015

La edición de 2015 presenta las tasas de la pobreza y de la indigencia del año anterior (2014), en 28,2% (168 millones de personas) y 11,8% de extrema pobreza (70 millones), indicando que la pobreza sigue sendo mayor entre las mujeres; analiza la evolución de las tasas de conclusión en la educación secundaria, pero apunta a las brechas entre grupos de ingreso; analiza la evolución de la desigualdad en materia de viviendas y servicios básicos, con significativa reducción del porcentaje de población con acceso insuficiente a servicios básicos (de 22 a 14%); el acceso a nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones<sup>82</sup>, con aumento en el número de hogares con computadoras (2008 a 2013);

---

<sup>81</sup> Los índices de polarización permiten agrupar la población en torno a un pequeño número de polos de ingreso y medir la distancia entre los ingresos de los grupos. La idea central es que los individuos se identifican con los miembros de su grupo de ingresos y sienten alienación hacia los demás grupos.

<sup>82</sup> El 9o Objetivo de Desarrollo Sostenible propone el compromiso de “aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones” y de “esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020” (CEPAL, 2016: 38).

Analizando que la reducción de la pobreza en la región; la evolución del gasto social, que ha seguido creciendo, en el período 2013-2014, representaba un 19,5% del PIB regional; las restricciones del financiamiento fiscal; el análisis de las brechas estructurales en el mercado de trabajo de la región (en términos de acceso, de ingresos, de derechos y de protección social). También se destacan las políticas y programas de inclusión laboral y productiva, que tienen el objetivo de ampliar el acceso a las oportunidades económicas y al empleo de calidad de las personas que se encuentran en situación de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza; la revisión de 58 programas de inclusión laboral y generación de ingresos, de programas de protección social no contributiva, en donde se resalta la necesidad de incorporar la dimensión de género a esos programas. La edición también analiza la institucionalidad vinculada al desarrollo social existente en la región.