

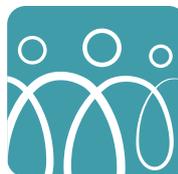
# Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe

Desafíos, prioridades  
y mensajes de cara a la  
Segunda Cumbre Mundial  
sobre Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS

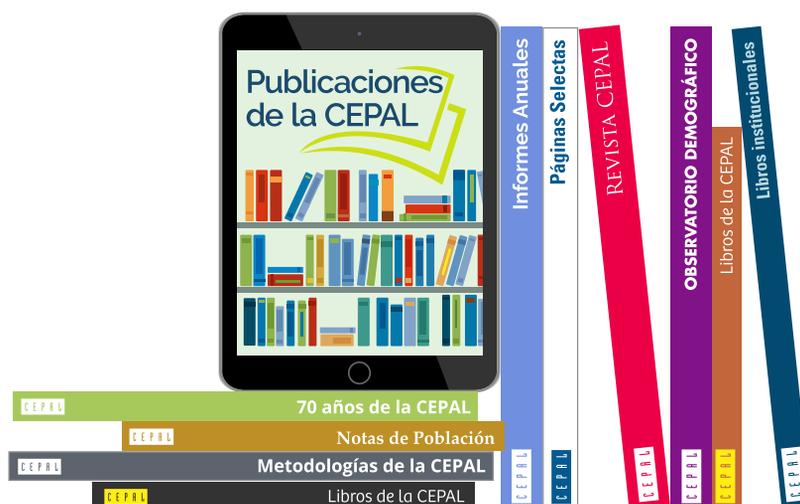
CEPAL



Sexta Reunión de la Mesa Directiva  
de la Conferencia Regional  
sobre Desarrollo Social  
de América Latina y el Caribe

Bridgetown, 31 de octubre de 2024

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



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



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescep.al/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescep.al/stacks)



[www.cep.al.org/es/publicaciones/apps](http://www.cep.al.org/es/publicaciones/apps)

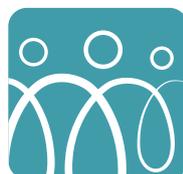
# Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe

Desafíos, prioridades  
y mensajes de cara a la  
Segunda Cumbre Mundial  
sobre Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Sexta Reunión de la Mesa Directiva  
de la Conferencia Regional  
sobre Desarrollo Social  
de América Latina y el Caribe

Bridgetown, 31 de octubre de 2024

**José Manuel Salazar-Xirinachs**  
Secretario Ejecutivo

**Javier Medina Vásquez**  
Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

**Alberto Arenas de Mesa**  
Director de la División de Desarrollo Social

**Sally Shaw**  
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la Sexta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (Bridgetown, 31 de octubre de 2024), organizada por la CEPAL, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La coordinación general del documento estuvo a cargo de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y la redacción general a cargo de Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División. Participaron en la elaboración de las distintas secciones del documento Carlos Maldonado Valera, Jorge Cadenasso y Natacha Leroy, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

En la elaboración del documento se contó con valiosos insumos sustantivos y comentarios a diferentes secciones de Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Mariana Huepe, Daniela Huneeus, María Luisa Marinho, Amalia Palma, Claudia Robles, Raquel Santos y Daniela Trucco, funcionarios de la CEPAL.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/MDS.6/3  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2024  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.2400931[S]

---

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3), Santiago, 2024.

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

Prólogo.....	5
Introducción.....	9
<b>Capítulo I</b>	
<b>La evolución de la agenda social desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995.....</b>	<b>15</b>
A. El desarrollo social inclusivo: la dimensión social del desarrollo sostenible .....	17
B. Hitos en la evolución de la agenda de desarrollo social mundial en los últimos 30 años .....	19
1. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995).....	20
2. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) .....	21
3. La Cumbre de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 (2015).....	22
C. Aportes de América Latina y el Caribe a la conversación sobre el desarrollo social inclusivo y la desigualdad social.....	25
1. Aportes de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe .....	25
2. Otros aportes regionales a la agenda de desarrollo social mundial.....	28
<b>Capítulo II</b>	
<b>Desafíos estructurales y emergentes a partir del análisis de los nudos críticos del desarrollo social inclusivo .....</b>	<b>35</b>
A. La pobreza y la vulnerabilidad como fenómenos persistentes .....	37
B. Las desigualdades de ingreso: estructurales, injustas e ineficientes .....	40
C. Brechas en el desarrollo de capacidades y de acceso a los servicios básicos.....	42
D. Los déficits de inclusión laboral y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo.....	45
E. Cambios tecnológicos: oportunidades y riesgos .....	47
F. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional .....	49
G. Las migraciones en la encrucijada del desarrollo social inclusivo .....	52
H. Los desastres y el cambio climático.....	53
I. Las diversas formas de violencia.....	54
J. Grandes desafíos de la protección social no contributiva .....	55
<b>Capítulo III</b>	
<b>Mensajes y prioridades de América Latina y el Caribe rumbo a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social .....</b>	<b>59</b>
1. El desarrollo social inclusivo contribuye al desarrollo económico y productivo y a la protección del medio ambiente, y viceversa .....	61
2. La desigualdad social es una trampa para el desarrollo y limita el ejercicio de derechos .....	62
3. La desigualdad reduce la cohesión social, fractura los pactos sociales y erosiona la gobernanza democrática.....	62
4. La desigualdad social es multidimensional y requiere ser medida como tal .....	63
5. Para alcanzar el desarrollo social inclusivo se necesita fortalecer las capacidades institucionales y la gobernanza de las políticas sociales .....	64
6. Los sistemas de protección social deben ser universales, integrales, sostenibles y resilientes .....	65
7. La inclusión laboral es la llave maestra para la reducción de las desigualdades .....	67
8. Un estándar mínimo de inversión en protección social no contributiva es necesario para erradicar la pobreza .....	68
9. El diálogo social y los pactos fiscales son esenciales para alcanzar el desarrollo social inclusivo y su sostenibilidad financiera.....	68
10. La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo es un marco renovado para la cooperación multilateral.....	69
<b>Bibliografía.....</b>	<b>71</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>79</b>

**Cuadro**

Cuadro I.1	Compromisos de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, 1995 .....	21
------------	---	----

**Gráficos**

Gráfico II.1	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2022 y proyecciones para 2023 .....	37
Gráfico II.2	América Latina (18 países): distribución de la población en estratos socioeconómicos según ingreso per cápita, 2002, 2008, 2019, 2020, 2021 y 2022 .....	38
Gráfico II.3	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza y pobreza extrema, según área de residencia, edad y condición étnico-racial, promedio ponderado, 2022 .....	39
Gráfico II.4	América Latina (14 países): población ocupada y población total que vive en hogares en situación de pobreza, alrededor de 2022 .....	40
Gráfico II.5	América Latina (6 países): ingresos por hora de la población ocupada de 15 años o más, según sexo, nivel educativo y condición étnico-racial, alrededor de 2022 .....	41
Gráfico II.6	América Latina (14 países): tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta, según quintiles de ingreso extremo, 2000, 2010, 2015, 2019 y 2021 .....	43
Gráfico II.7	América Latina (10 países): tasa de ocupación informal por sexo, grupo de edad y zona geográfica, 2023 .....	46
Gráfico II.8	América Latina (14 países): trabajadores cuyas ocupaciones presentan una elevada probabilidad de automatización, según estrato socioeconómico, alrededor de 2019 .....	47
Gráfico II.9	América Latina y el Caribe: índice de desarrollo del gobierno electrónico, 2022 .....	49
Gráfico II.10	América Latina y el Caribe (31 países): relación de dependencia demográfica, 1950-2100 .....	50
Gráfico II.11	América Latina y el Caribe: muertes por tipo de desastre, 1990-2022 .....	53
Gráfico II.12	América Latina y el Caribe (20 países): evolución de la población que reside en hogares destinatarios y del gasto de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022 .....	55
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la cobertura y el gasto público de los sistemas de pensiones no contributivos para personas de 65 años y más, 2000-2022 .....	56

**Diagramas**

Diagrama I.1	Dimensiones del desarrollo social inclusivo .....	18
Diagrama I.2	Principales hitos de la agenda de desarrollo social, 1992-2025 .....	20
Diagrama I.3	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) .....	22
Diagrama I.4	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) .....	23

# Prólogo



La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lleva 75 años contribuyendo al desarrollo de América Latina y el Caribe, mediante el trabajo conjunto con los países de la región y con distintas organizaciones regionales y subregionales.

En las últimas décadas, la reducción de las desigualdades y el logro del desarrollo social inclusivo han sido objetivos prioritarios de la agenda de trabajo de la CEPAL. En estos ámbitos, han tenido lugar distintos hitos y se han llevado a cabo diversas iniciativas dirigidas a garantizar la inclusión social y niveles mínimos de bienestar para todas las personas. Entre estos hitos, cabe destacar la creación de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la CEPAL cuyo objetivo es generar instancias de diálogo, reflexión e intercambio de experiencias entre los países de la región en lo que respecta a sus compromisos, dificultades y avances en materia de desarrollo social.

Los países de la región también han avanzado en los últimos años en la consolidación de una agenda social regional acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos y relativos al desarrollo sostenible. En ese camino, la aprobación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, en el marco de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en 2019, representa el compromiso de los países de la región de avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y la reducción de la desigualdad, con apego a lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De esta forma, establece un marco de principios, ejes estratégicos y líneas de acción para apoyar la implementación de la dimensión social de la Agenda en ámbitos centrales de la labor de los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes en los países, teniendo en cuenta los logros, oportunidades y nudos críticos relativos al desarrollo social inclusivo en la región.

En particular, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo ofrece propuestas concretas sobre cómo avanzar en la dimensión social del modelo de desarrollo en el futuro, priorizando cuatro ejes de acción: i) sistemas de protección social universales e integrales, ii) políticas de inclusión social y laboral, iii) una institucionalidad social fortalecida y iv) la cooperación e integración regional.

No obstante estos esfuerzos, la coyuntura actual amenaza los avances hacia el desarrollo social inclusivo y el cumplimiento de los compromisos asumidos en esta esfera. A las tres trampas del desarrollo en que se encuentran los países de la región —baja capacidad para crecer; elevada desigualdad, bajo nivel de movilidad social y débil cohesión social, e insuficiente capacidad institucional y gobernanza poco efectiva— se suman los choques relacionados con la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el incremento de las tasas de interés y de los costos del financiamiento, el cambio climático y el surgimiento de nuevas tensiones y conflictos geopolíticos. Por ello, la CEPAL afirma que la región está atravesando una verdadera crisis del desarrollo, y que el desafío consiste, en buena medida, en escapar de las tres trampas mencionadas y evitar una tercera década perdida.

A la vez, la tendencia de los niveles de pobreza en la región durante los últimos años indica que las perspectivas de cumplir el ODS 1 (“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”) no son alentadoras. En la región, 70 millones de personas se encuentran todavía en situación de pobreza extrema, y persisten profundas desigualdades que afectan a numerosos grupos de población, como las personas indígenas, las poblaciones afrodescendientes, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los migrantes, las personas LGBTQI+ y las personas con discapacidad.

Esta crisis del desarrollo supone retos importantes en distintos frentes, que obligan a repensar el modelo de desarrollo actual de la región para avanzar hacia uno más productivo, inclusivo y sostenible. En el número especial de la *Revista CEPAL* que se publicó con ocasión del 75° aniversario de la CEPAL, se definieron 11 grandes transformaciones que se consideran indispensables y que se refuerzan mutuamente para impulsar un cambio de rumbo en las estrategias de desarrollo de la región. Entre estas transformaciones, cabe mencionar i) la reducción de la desigualdad y el aumento de la movilidad y la cohesión sociales; ii) la ampliación de la protección social y del Estado de bienestar; iii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) del Estado; iv) una educación de calidad para todos y con acceso

amplio a la formación profesional, y v) el avance decisivo hacia la igualdad de género y la sociedad del cuidado<sup>1</sup>. Además de las transformaciones enumeradas, que son las más directamente relacionadas con las políticas sociales, también resulta indispensable llevar a cabo una gran transformación productiva para avanzar hacia un crecimiento más alto, sostenido e inclusivo, así como una gran transformación hacia la sostenibilidad ambiental.

Para lograr estas transformaciones, también se debe avanzar en la implementación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. En este documento se presenta una serie de hitos de la agenda social mundial y regional y una revisión de los nudos críticos del desarrollo social inclusivo, así como una propuesta de desafíos, prioridades y mensajes que América Latina y el Caribe puede llevar a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se realizará en 2025. Esperamos que estos aportes sirvan para configurar una voz única de la región en el camino hacia ese importante encuentro y, a la vez, contribuyan a definir “qué” hacer para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y “cómo” hacerlo, como parte de una transformación del modelo de desarrollo orientada a lograr un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, 2024.

# Introducción



La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, que contó con la participación de 117 Jefes de Estado y de Gobierno, 186 delegaciones nacionales y un total de 14.000 asistentes, convirtió en compromisos prioritarios de la agenda de desarrollo social la erradicación de la pobreza, la promoción del empleo pleno y productivo y el fomento de la inclusión social, y estableció, de esta manera, un nuevo consenso que situó a las personas en el centro del desarrollo (Naciones Unidas, 1995).

Sin duda, este hito histórico marcó un punto de inflexión y, desde entonces, la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social han guiado el trabajo multilateral sobre el desarrollo social. Posteriormente, se sucedieron momentos relevantes que fueron reafirmando su importancia y se ampliaron los compromisos internacionales al respecto, hasta llegar, en 2015, a la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta Agenda constituye el instrumento más ambicioso creado por los países para consolidar la política social como elemento clave del desarrollo sostenible. De esta forma, se ha profundizado en el análisis sobre temas como la erradicación de la pobreza, la educación, la salud, la igualdad de género y el fortalecimiento institucional, lo que ha dado lugar a una diversidad de propuestas de política.

Sin embargo, aunque la relevancia del desarrollo social inclusivo ha quedado patente, se necesita una mayor articulación entre las iniciativas multilaterales y regionales, especialmente en América Latina y el Caribe, en vista de la próxima celebración de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 2025. De hecho, en el Pacto para el Futuro, aprobado por la Asamblea General en septiembre de 2024, los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno expresaron su profunda preocupación por las persistentes desigualdades que existen dentro de los países y entre ellos, y decidieron velar por que los resultados de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social sean ambiciosos (Naciones Unidas, 2024a).

La noción de desarrollo social inclusivo se ha convertido en una expresión de la dimensión social del desarrollo sostenible, que se enfoca en el bienestar social, en un marco de libertad y dignidad, e implica el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con una perspectiva universalista y sensible a las diferencias, y priorizando a los sectores más excluidos. Aunque la relevancia del desarrollo social inclusivo es clara y compartida, la persistencia de la pobreza, el hambre y la desigualdad supone un llamado de atención a los gobiernos, y una advertencia de que se requieren esfuerzos mayores para alcanzar el desarrollo social inclusivo para todas y todos. Los datos indican que el desarrollo social inclusivo conlleva beneficios económicos significativos para el conjunto de la sociedad, por lo que ampliar los compromisos en esta línea constituye una necesidad y una obligación para el mundo entero.

Desde la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, celebrada en 2015, los países han abordado conjuntamente los desafíos del desarrollo social inclusivo; entre ellos, la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. En la Segunda Reunión, realizada en Montevideo en 2017, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recibió de los países el mandato de crear un observatorio de desarrollo social —que posteriormente se denominó Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe— y la Conferencia se comprometió a impulsar la definición de una agenda regional de desarrollo social inclusivo. El objetivo de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en 2019, es cerrar las brechas estructurales y promover la justicia social, a fin de contribuir de manera directa a la consecución de las metas relacionadas con la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sus cuatro ejes y 56 líneas de acción ofrecen pautas concretas sobre qué políticas públicas implementar para acelerar el paso hacia el logro de sus objetivos en la región, y también sobre cómo hacerlo. Otros foros regionales y subregionales han llevado a cabo iniciativas similares, como la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En los últimos años, la región ha tenido que afrontar desafíos cruciales en el ámbito del desarrollo social, tanto por el impacto social que tuvo la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) como por las sucesivas crisis que se han experimentado y la recurrencia de los desastres, que se han incrementado debido al cambio climático, afectando desproporcionadamente a los estratos socioeconómicos más bajos. En efecto, la pobreza y la pobreza extrema se mantienen en niveles inaceptables. La desigualdad también continúa siendo alta, lo que refleja la existencia de brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo social inclusivo.

De acuerdo con el índice de Gini, el nivel de desigualdad de ingresos en la región es el más elevado a nivel mundial y existen brechas significativas en lo que respecta al ejercicio de derechos sociales y al desarrollo de capacidades, que afectan especialmente a las poblaciones más vulnerables.

A ello se suman algunos procesos de cambio importantes en la región. En primer lugar, destacan las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, caracterizadas por fenómenos como el envejecimiento poblacional, la caída de la fecundidad, el aumento de las enfermedades no transmisibles y la coexistencia de la desnutrición y del sobrepeso y la obesidad. En segundo lugar, cabe mencionar los flujos migratorios cada vez mayores —motivados por las crisis económicas, la violencia y los desastres—, que ejercen una presión creciente sobre los servicios públicos. Por último, no puede olvidarse que la delincuencia organizada y la violencia, en sus diversas formas, persisten y se convierten en amenazas cada vez más relevantes —especialmente los homicidios y la violencia de género—, debilitando el tejido social y la confianza en las instituciones.

Los ejemplos mencionados son una muestra de los desafíos de inclusión social a los que se enfrenta la región. A ellos cabe añadir las limitaciones en materia de inclusión laboral. El déficit de trabajo decente en América Latina y el Caribe se manifiesta en la informalidad laboral, que afecta a casi la mitad de los trabajadores, la persistencia de brechas de género y etarias, y la desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidados, que repercute de manera particular en las mujeres. En paralelo, los cambios tecnológicos están transformando el mercado laboral, lo que conlleva grandes oportunidades en términos de mejora de la productividad, pero también supone riesgos, como el incremento de la precarización. La automatización y el trabajo en plataformas digitales plantean desafíos relacionados con la adaptación de los sistemas educativos y de formación continua, para lograr una inclusión laboral efectiva, así como del conjunto de la institucionalidad social, para garantizar los derechos sociales en la era digital (Robles, Tenenbaum y Jacas, 2023).

La CEPAL ha subrayado en diversas ocasiones la necesidad de contar con políticas públicas de calidad, inclusivas y sostenibles, a fin de reducir las brechas de desigualdad. La matriz de la desigualdad social, analizada en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, pone de relieve la existencia de ejes estructurantes (como el nivel socioeconómico, el género, el origen étnico-racial y el territorio) que perpetúan la desigualdad, e indica las múltiples dimensiones en las que esta se presenta (como el ingreso, el ejercicio de los derechos sociales y la participación en la toma de decisiones). Para enfrentar estas desigualdades, es preciso avanzar en su medición multidimensional y contar con políticas públicas integrales que consideren estas dinámicas, una prioridad que cobra cada vez mayor relevancia en la agenda social (CEPAL, 2016b).

La expansión de la protección social no contributiva ha permitido mitigar en parte los efectos de los cambios reseñados, particularmente gracias al incremento de las transferencias de ingresos y la ampliación de los sistemas de pensiones no contributivos (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Sin embargo, en este ámbito existen grandes desafíos relacionados con el fortalecimiento de la institucionalidad social en sus distintas dimensiones. Son necesarios una mayor solidez jurídica y normativa que viabilicen las intervenciones, una organización con una autoridad clara y una estructura que permitan implementarlas, procesos e instrumentos técnico-operativos para una gestión efectiva, eficiente y transparente, y recursos financieros suficientes. Este último es un elemento clave que ha sido puesto de relieve por los Ministerios de Desarrollo Social, dado que es preciso aumentar la suficiencia y la sostenibilidad financieras para poder contar con sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes.

Para hacer frente a estos desafíos y aprovechar los cambios tecnológicos, en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se proponen políticas de inclusión social y laboral, y se promueve la reducción de la brecha digital. A ello se suman las orientaciones recientes de la CEPAL destinadas a fortalecer la institucionalidad y la gobernanza de las políticas públicas a través de la mejora de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), elementos clave para gestionar las transformaciones necesarias (Salazar-Xirinachs, 2023).

Asimismo, debe considerarse la necesidad de ampliar la articulación entre las iniciativas multilaterales y regionales, especialmente en América Latina y el Caribe, con vistas a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025. Para enriquecer las propuestas que se lleven a este encuentro, es esencial incluir en los debates a la sociedad civil, al sector privado, a los gobiernos locales y a las organizaciones regionales.

En este documento se brinda un breve recorrido por la historia de la agenda de desarrollo social internacional y regional en los últimos 30 años. En él se pone de manifiesto la evolución progresiva de las políticas públicas de desarrollo social inclusivo, desde el punto de vista tanto analítico como técnico, así como los desafíos que plantea en la actualidad la matriz de la desigualdad social en la región. Asimismo, se analizan algunos ámbitos de interés prioritarios para la región y propuestas para responder a las necesidades del presente y de los años venideros.

La finalidad de los planteamientos y propuestas que aquí se presentan es alimentar los debates que los países entablarán, en el marco de la Sexta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en torno a los mensajes que la región presentará al mundo con ocasión de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en 2025. Dichos debates deben tener en cuenta las características propias de la región, con los elementos comunes y particulares que existen en los distintos países que la conforman, a fin de no dejar a nadie atrás en la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Superar las brechas existentes y lograr niveles de bienestar universales para que todos los latinoamericanos y caribeños puedan desarrollarse y ejercer sus derechos como personas es posible y necesario, pero, para alcanzar estos objetivos, es preciso intercambiar perspectivas y experiencias, a fin de hallar caminos compartidos. El presente documento constituye una invitación a asumir esta responsabilidad ineludible.



## La evolución de la agenda social desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995

- A. El desarrollo social inclusivo: la dimensión social del desarrollo sostenible
- B. Hitos en la evolución de la agenda de desarrollo social mundial en los últimos 30 años
- C. Aportes de América Latina y el Caribe a la conversación sobre el desarrollo social inclusivo y la desigualdad social



En este capítulo se presenta una sucinta descripción del protagonismo que progresivamente ha ido adquiriendo la noción de desarrollo social inclusivo durante los últimos 30 años, hasta situarse como un elemento central de la agenda de desarrollo social internacional. En primer lugar, se ofrece una breve definición del concepto y, a continuación, se realiza un recorrido por los espacios de discusión en los que este ha ido ganando relevancia, tanto en cumbres mundiales como en instancias regionales y subregionales en América Latina y el Caribe.

## A. El desarrollo social inclusivo: la dimensión social del desarrollo sostenible

Desde la primera Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, la noción de inclusión social, con su particular enfoque de poner a las personas en el centro, ha ido adquiriendo un papel cada vez más preponderante, tanto en el análisis de la realidad social como en las propuestas de políticas públicas. A lo largo de las tres últimas décadas, ha ido quedando cada vez más patente que, además del crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social también desempeñan un papel central en los objetivos y las estrategias de desarrollo para el conjunto de la sociedad. Asimismo, se ha ido comprendiendo que existe una interdependencia entre estas tres dimensiones, con lo que se ha comenzado a hacer hincapié en la importancia de la coordinación intersectorial y del multilateralismo como características esenciales de las políticas públicas.

La interacción entre crecimiento económico, protección del medio ambiente e inclusión social constituye el fundamento de la perspectiva integral del desarrollo contenida en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y orienta los objetivos de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020).

De acuerdo con los documentos emanados de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016a, 2018a, 2019 y 2020), el desarrollo social inclusivo puede entenderse como el estadio en que todas las personas alcanzan una vida libre de pobreza y un nivel de bienestar acorde con el nivel de crecimiento económico de la sociedad, que les permite desarrollar sus capacidades en un marco de libertad y de dignidad, en que el ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se encuentra garantizado, y en que cuentan con espacios de reconocimiento y participación. Todo ello requiere, en primer lugar, abordar las brechas de acceso que existen en ámbitos fundamentales del bienestar, así como las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes, desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias.

La inclusión social y la inclusión laboral son dos dimensiones fundamentales y complementarias del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2016a) (véase el diagrama I.1). La inclusión social comprende el ejercicio de derechos, la participación y el reconocimiento plenos de las personas en la sociedad, la disminución de las desigualdades y el acceso a las políticas sociales orientadas a alcanzar estos fines. El objetivo de la inclusión laboral, por su parte, es que todas las personas que forman parte de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes y que sus derechos laborales estén garantizados, por lo que en ella se combinan la inserción laboral y las condiciones de trabajo decente (CEPAL, 2023d).

Diagrama I.1

Dimensiones del desarrollo social inclusivo



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, 2016; *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018; y *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020.

Según lo planteado en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, para avanzar en el desarrollo social inclusivo se requieren políticas públicas integrales que viabilicen el ejercicio de los derechos sociales y laborales por parte de todas las personas, de acuerdo con el principio del universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2020). Para implementar estas políticas públicas integrales, es preciso impulsar aquellas dimensiones que facilitan los avances necesarios en materia de inclusión social y laboral. En primer lugar, la inclusión cívico-política, a fin de permitir que todas las personas puedan participar plenamente en la sociedad mediante su reconocimiento formal como actores y usuarios de las políticas públicas, teniendo en cuenta características como su nivel socioeconómico, género, etnia y raza, edad, cultura, origen territorial o nacionalidad. En segundo lugar, la inclusión digital, mediante intervenciones destinadas a posibilitar que todas las personas puedan acceder a las tecnologías en desarrollo y utilizarlas correctamente para participar de manera efectiva en la sociedad como ciudadanos digitales. Esto último resulta esencial para aumentar las distintas oportunidades de desarrollo, participación y acceso que ofrece el entorno digital, protegiendo, al mismo tiempo, los derechos de la población y reduciendo los riesgos potenciales de esta participación (Palma Guajardo, 2024). En tercer lugar, la inclusión financiera, para posibilitar que tanto las personas como las unidades productivas en las que estas trabajan participen en el sistema financiero y tengan acceso a sus recursos y servicios, con los conocimientos necesarios para su correcto uso, a fin de viabilizar el desarrollo de sus proyectos de vida o productivos y la adquisición de bienes y servicios, sean estos suministrados por el Estado o por el mercado.

Por otro lado, para el diseño de políticas públicas integrales y la provisión de bienes y servicios públicos, cabe tener presente: i) el reconocimiento y resguardo de la titularidad de derechos de toda la población, prestando especial atención a los sectores más excluidos; ii) la implementación de políticas sociales de calidad que promuevan el bienestar, y iii) una institucionalidad social inclusiva, resiliente y sostenible, que favorezca la rendición de cuentas, la transparencia y la participación de todos los actores de la sociedad.

Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, para lograr un desarrollo social inclusivo es preciso fomentar la articulación intersectorial dentro de los Estados para conjugar las dimensiones social, económica y ambiental, así como identificar los nudos críticos que, como se verá en el capítulo II, dificultan su consecución (CEPAL, 2018a).

Reducir las brechas de desigualdad es esencial para alcanzar el desarrollo social inclusivo en la región. La matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016b), con sus ejes estructurantes y ámbitos de brechas, permite observar cómo dichas brechas de desigualdad se acentúan y perpetúan a lo largo de la historia. Asentados sobre una estructura productiva heterogénea y poco diversificada, y una naturalización de las desigualdades de larga data, los ejes estructurantes de la desigualdad —el estatus socioeconómico, el género, el ciclo de vida, el territorio, la condición étnico-racial, la situación de discapacidad, el estatus migratorio o la orientación sexual y la identidad de género, ente otros— se entrecruzan y generan grandes brechas en materia de acceso, goce de derechos y bienestar en diversos ámbitos del desarrollo social, entre los que destacan el ingreso, la educación, la salud, el mercado del trabajo, la protección social, la vivienda y la participación en la toma de decisiones. De este modo, la interacción entre los distintos ejes en los diversos ámbitos limita la autonomía, el bienestar integral y las oportunidades de las personas.

Reducir las desigualdades a fin de cerrar estas brechas es fundamental para avanzar en el desarrollo social inclusivo, y ello supone tener en cuenta los elementos antes mencionados al diseñar e implementar políticas públicas integrales. Todos estos son aspectos que progresivamente han ido tomando fuerza en la agenda de desarrollo social en las últimas tres décadas.

## B. Hitos en la evolución de la agenda de desarrollo social mundial en los últimos 30 años

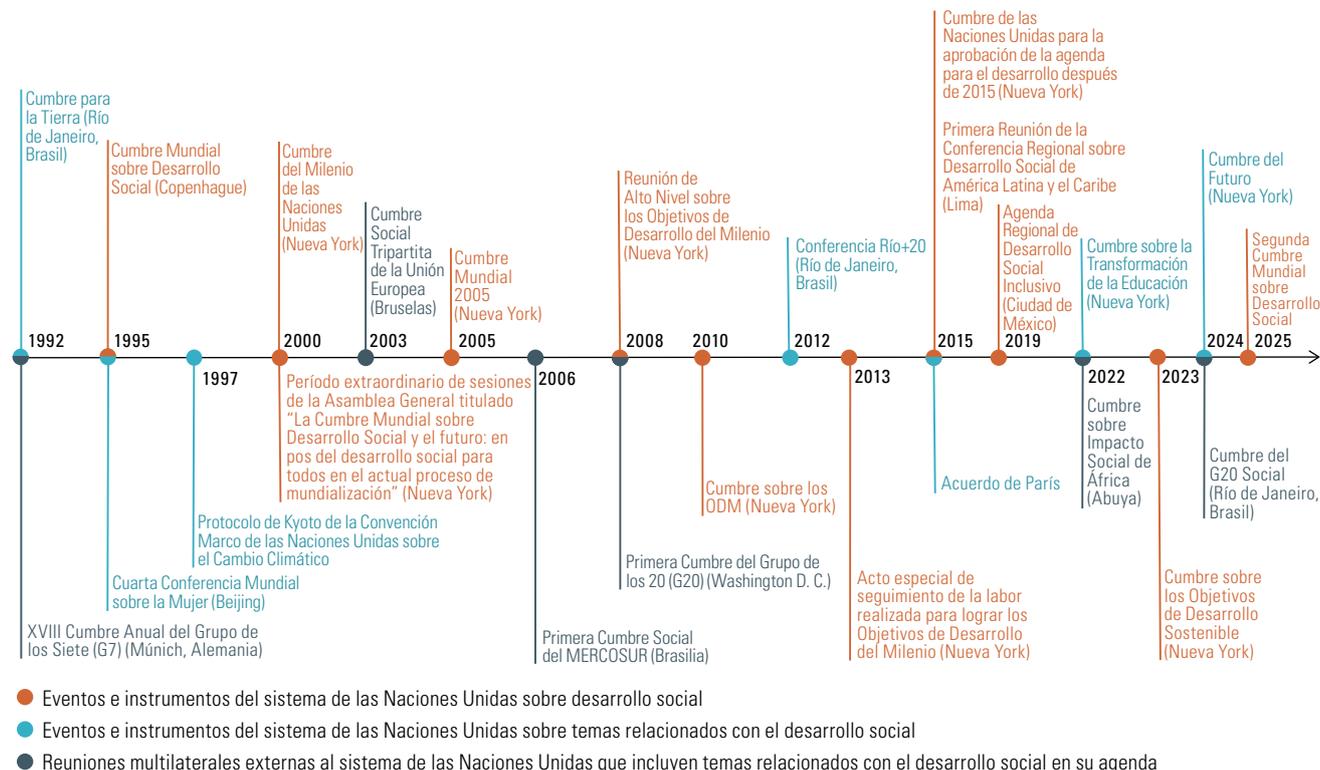
Durante las últimas décadas, la agenda de desarrollo social ha experimentado una evolución constante. Con el fin de la Guerra Fría, y a partir de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, comenzó una etapa de innovación y enriquecimiento de la agenda mundial de derechos humanos y del desarrollo en general<sup>1</sup>. En 1992, durante la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro (Brasil), se instaló el concepto de desarrollo sostenible, una de cuyas tres dimensiones interdependientes es la social, junto con la económica y la ambiental. Poco después, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de 1995, se planteó que, para lograr los objetivos de desarrollo social, se requería una orientación amplia, que incluyera a todos los sectores (Naciones Unidas, 1995). En 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dieron continuidad a esa agenda mediante metas específicas y cuantificables, aunque no necesariamente más ambiciosas. Quince años después, en 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue más allá, al establecer una extensa lista de objetivos, metas, indicadores, medios de implementación y plazos para avanzar en el logro del desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás. En esta nueva Agenda, lo social es un elemento esencial, lo cual refleja la evolución del debate internacional hacia una perspectiva más compleja e integral del desarrollo, como la unión dinámica e interdependiente de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, en articulación con los factores institucionales y los diversos medios de implementación nacionales, regionales y mundiales.

Además de en las cumbres y debates celebrados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, el desarrollo social también ha sido el tema central o, al menos, ha ocupado un espacio importante de la agenda de otros procesos de integración regional y reuniones multilaterales (véase el diagrama I.2). La Unión Europea, el Grupo de los 20 (G20), el Grupo de los Siete (G7) o, en la región, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), son solo algunos ejemplos de organizaciones y foros en los que los Gobiernos se reúnen periódicamente para discutir y construir una agenda social rica y dinámica.

En 2017, la Unión Europea aprobó el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que establece 20 principios orientadores, clasificados en tres objetivos principales (igualdad de oportunidades y de acceso al mercado del trabajo, condiciones de trabajo justas, y protección e inclusión social), y cuyo plazo de cumplimiento es 2030. Asimismo, desde 2003, la Unión Europea celebra cada año una Cumbre Social Tripartita en la que destacan especialmente los temas de empleo y crecimiento (Consejo Europeo, 2024). Por otro lado, algunos grupos de países, entre los que se incluyen las principales economías del mundo, celebran cada año reuniones de alto nivel para discutir temas económicos y financieros. Se trata de las cumbres del G20 y del G7, en cuyos debates también han figurado otros temas, como la educación, la salud, la protección social, la seguridad alimentaria, la igualdad de género o el acceso a agua potable y saneamiento (Global Governance Program, 2024). Por otra parte, en noviembre de 2024 se celebrará en el Brasil el G20 Social, con la finalidad de ofrecer un espacio para el debate sobre temas sociales como la pobreza, el hambre y el cambio climático, e incentivar la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas sociales (G20, 2024a). Además, en esta misma reunión se lanzará oficialmente la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, que tiene por objeto aunar esfuerzos de inversión financiera orientada a revertir los retrocesos y avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 (fin de la pobreza) y 2 (hambre cero) (G20, 2024b).

<sup>1</sup> Otras conferencias e instrumentos que tuvieron lugar o se aprobaron alrededor del mismo período y que han ido nutriendo los debates relacionados con el desarrollo social son la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (1996).

**Diagrama I.2**  
Principales hitos de la agenda de desarrollo social, 1992-2025



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

A nivel regional, la CELAC, fundada en 2011, tiene el objetivo de avanzar en la integración social de la región, haciendo hincapié en áreas como el desarrollo social, la educación, la cultura y el medio ambiente (CELAC, s.f.). Como se detalla más adelante, en la región existen otros organismos subregionales de integración con objetivos sociales claros, como la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y el Instituto Social del MERCOSUR. Algo similar ocurre en otras regiones del mundo, donde lo social ha ido ganando terreno. Desde 2022 se celebra la Cumbre sobre Impacto Social de África y, en Asia, la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) se ha convertido, desde que tuvo lugar su primera reunión en 1966, en un importante foro para la discusión de temas de desarrollo social y económico en Asia y el Pacífico, que incluye no solo a expertos del sector económico y financiero, sino también a representantes de gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) (BASD, 2024).

A continuación, se presenta una breve síntesis de cada uno de los mayores hitos relativos a los debates internacionales sobre la agenda de desarrollo social.

## 1. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995)

Celebrada en 1995 en la ciudad de Copenhague, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social fue un evento histórico, pues, desde entonces, las decisiones que en ella se tomaron han guiado la acción internacional en materia de desarrollo social. En la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los Gobiernos acordaron situar a las personas en el centro del desarrollo. En el Programa, se señala que el “objetivo primordial del desarrollo social es mejorar la calidad de la vida de todas las personas;” para lo cual debe generarse un entorno propicio que incluya la creación de instituciones democráticas, el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la igualdad de oportunidades, el estado de derecho, el respeto de la diversidad cultural y las minorías, y la participación

de la sociedad civil (Naciones Unidas, 1995). Asimismo, se plantea que el desarrollo social es “un elemento fundamental de las necesidades y aspiraciones de las personas del mundo entero y de las responsabilidades de los gobiernos y de todos los sectores de la sociedad civil”, y se indica que este “es inseparable del entorno cultural, ecológico, económico, político y espiritual en que tiene lugar”, de lo que se desprende que las estrategias para conseguirlo deben ser de naturaleza multisectorial (Naciones Unidas, 1995).

En la Declaración de Copenhague, los Estados definieron diez compromisos de acción (véase el cuadro I.1), entre los cuales se encontraban la erradicación de la pobreza, la promoción del empleo pleno y productivo y el fomento de la integración social. Los países participantes estuvieron de acuerdo en que el cumplimiento de estos compromisos era esencial para lograr el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 1995). A su vez, el Programa de Acción de la Cumbre establece objetivos y acciones, en el plano nacional e internacional, que se agrupan en cinco capítulos: I. Un entorno propicio para el desarrollo social; II. Erradicación de la pobreza; III. Creación de empleo productivo y reducción del desempleo; IV. Integración social y V. Aplicación y seguimiento (Naciones Unidas, 1995).

### Cuadro I.1

Compromisos de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, 1995

1	Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social
2	Erradicar la pobreza en el mundo
3	Promover el pleno empleo
4	Promover la integración social
5	Lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer
6	Lograr el acceso universal y equitativo a una educación de calidad y a la atención primaria de la salud
7	Acelerar el desarrollo de África y de los países menos adelantados
8	Velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social
9	Aumentar sustancialmente o utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social
10	Mejorar y fortalecer el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (A/CONF.166/9), Nueva York, 1995.

## 2. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)

En septiembre de 2000, los países se reunieron en Nueva York y fijaron un plazo de 15 años para luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades y la guerra. Asimismo, se comprometieron a realizar esfuerzos para transformar las Naciones Unidas en un instrumento más efectivo para el logro de los objetivos mencionados (Naciones Unidas, 2000a). Si bien la globalización había reportado enormes beneficios económicos a algunos países, en otros había contribuido a generar desigualdad, inestabilidad e inseguridad, especialmente en el mundo en desarrollo. En América Latina y el Caribe se experimentaron sucesivas crisis económicas, muchas de ellas como consecuencia de choques externos, mientras que las esperanzas puestas en África no se cumplieron (OIT, 2005). Además, la crisis financiera de 1997 demostró la vulnerabilidad de modelos de crecimiento aparentemente robustos como el de los países de Asia Sudoriental (Furusawa, 2017).

Dichos desequilibrios profundizaron los problemas sociales en ciertas regiones, lo que dificultó el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. Por ejemplo, en Copenhague se planteó la meta de lograr el acceso universal a la enseñanza básica y la finalización de la enseñanza primaria por parte del 80%, como mínimo, de los niños en edad escolar hacia 2000, pero en ese año la tasa de escolarización en 29 países continuaba siendo inferior al 50% (Naciones Unidas, 2000b). En este contexto, tras una década de renovación de los compromisos en diversas áreas del desarrollo sostenible, en la Cumbre del Milenio de 2000 se estableció una agenda social con objetivos y metas específicas para alcanzar el desarrollo social en los ámbitos nacional e internacional.

Con la aprobación de la Declaración del Milenio, los líderes internacionales se comprometieron a luchar contra las enfermedades, la pobreza, el analfabetismo, la discriminación contra las mujeres y la degradación del medio ambiente (MDG Monitor, 2017). Ello se tradujo en el establecimiento de los ocho ODM, con sus respectivas metas e indicadores (véase el diagrama I.3), que debían lograrse en 2015. Estas metas iban desde reducir a la mitad el número de personas en situación de pobreza extrema a detener la propagación del VIH/sida o promover el acceso universal a la educación primaria. De esta forma, los ODM constituyeron una agenda más amplia de prioridades, en términos de los estándares que se establecieron para su cumplimiento.

Diagrama I.3

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Objetivos de Desarrollo del Milenio" [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm/objetivos-desarrollo-milenio>.

En la Cumbre del Milenio, se acordó que la implementación de los ODM comenzaría el 1 de enero de 2001, y que cada cinco años se celebraría una cumbre para evaluar el progreso de su cumplimiento. La primera fue la Cumbre Mundial 2005, seguida por la Cumbre sobre los ODM de 2010. De esta forma, entre 2000 y 2015, los ODM constituyeron el marco que la comunidad internacional aplicó para medir el desarrollo y, en distintos niveles (local, nacional, regional y mundial), orientaron las acciones para mejorar la vida de millones de personas en todo el mundo, aplicando intervenciones de política pública que fueron acompañadas de recursos económicos y voluntad política. El progreso, sin embargo, fue desigual en los distintos países, por lo que se generó un consenso acerca de la necesidad de realizar esfuerzos adicionales, enfocados especialmente en las personas y los grupos más vulnerables (Naciones Unidas, 2015a).

### 3. La Cumbre de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 (2015)

En la Conferencia Río+20 (2012), los Gobiernos acordaron establecer un grupo de trabajo abierto para definir un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, basados en los ODM. Las deliberaciones de este grupo duraron más de un año y culminaron en una propuesta que dio sus frutos en la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 (2015), cuando se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta Agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y representa la plataforma a partir de la cual la comunidad internacional busca promover una prosperidad y un bienestar compartidos para el período 2015-2030. La Agenda 2030 es un plan de acción en el que se reconoce que la erradicación de la pobreza (Objetivo 1) constituye el mayor desafío para alcanzar el desarrollo sostenible, al tiempo que se menciona explícitamente la reducción de la desigualdad (Objetivo 10), un tema que no se encontraba tan presente en marcos anteriores. Un compromiso fundamental que se repite en la Agenda es

que nadie se quedará atrás y cabe destacar que al menos 8 de los 17 ODS se concentran en la dimensión social, eje fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015b).

El alcance y la importancia de la Agenda 2030 no tiene precedentes, pues todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas la aprobaron y se comprometieron a su implementación. Además, en comparación con los ODM, la dimensión social está más presente en los ODS, ya que estos mencionan de manera más integral temas como la protección social, la salud, la educación, las brechas de género en todos los ámbitos y la migración. Además, la Agenda 2030 se refiere de manera explícita a la desigualdad como un desafío transversal del desarrollo sostenible y hace hincapié en que la construcción de una institucionalidad sólida es clave para alcanzar el desarrollo sostenible, lo que se refleja especialmente en los Objetivos 5 (lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas), 10 (reducir la desigualdad en los países y entre ellos) y 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas) (Naciones Unidas, 2015b).

El propósito de estos 17 ODS y sus 169 metas es avanzar respecto de lo establecido en los ODM (véase el diagrama I.4). Se trata de un sistema integrado e indivisible, en el que se conjugan las tres dimensiones interdependientes del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental (Naciones Unidas, 2015b). Incluyen, asimismo, un cuerpo integral de indicadores que armonizan su interpretación y facilitan el seguimiento de los avances y la cuantificación de las brechas por cerrar (Naciones Unidas, 2015b).

#### Diagrama I.4

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: Naciones Unidas [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/news/communications-material/>.

Cada uno de los Objetivos contiene sus propias metas, referidas tanto a resultados como a los medios de implementación para alcanzarlos. Esos medios de implementación son el conjunto de factores interdependientes y facilitadores necesarios para poner en práctica esta nueva agenda de desarrollo sostenible, como los recursos financieros, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la creación de capacidad, una globalización y un comercio inclusivos y equitativos, la integración regional y la creación de un entorno nacional propicio para estos efectos, especialmente en los países en desarrollo (CEPAL, 2016c). Muchos medios de implementación tienen directa relación con la agenda social. Estos van desde la movilización de recursos y creación de marcos normativos para combatir la pobreza a la mejora de las capacidades a nivel local para promover oportunidades

de subsistencia sostenible, pasando por fomentar el uso de las tecnologías, mejorar la gestión del agua y el saneamiento, y mejorar las perspectivas de empleo juvenil, entre otros (véase el anexo A1). Esta variedad de temas es un reflejo de la amplitud y la multidimensionalidad del desarrollo social.

Por ejemplo, los medios de implementación de la Agenda 2030, a los que se refiere el Objetivo 17, son esenciales para alcanzar los objetivos de desarrollo social a través de la institucionalidad social, entendida como el conjunto de reglas, recursos operativos, financieros, humanos y tecnológicos, y estructuras organizacionales en que se sustentan y con los que se gestionan las políticas de desarrollo social, desde el diagnóstico y la priorización de objetivos hasta la implementación y la evaluación de sus resultados (Martínez y Maldonado, 2019; CEPAL 2023b). Al analizar este Objetivo, se observa que todas sus metas se relacionan con al menos una de las cuatro dimensiones de la institucionalidad social: jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y financiera (Martínez y Maldonado, 2019; CEPAL, 2022a y 2023b) (véase el anexo A2). Cabe destacar la relación que existe entre el Objetivo 17 y el Objetivo 16, dado que los medios de implementación de este último se relacionan con la creación y promoción de políticas orientadas a fortalecer la institucionalidad de los países en todos los niveles en favor del desarrollo sostenible, uno de cuyos ejes centrales es el desarrollo social. En efecto, el vínculo entre ambos ODS es clave, pues los países necesitan construir instituciones sólidas, estables a lo largo del tiempo y con sostenibilidad financiera para poder implementar y hacer cumplir los Objetivos de la Agenda 2030.

A modo de resumen, en los casi 30 años transcurridos desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los compromisos asumidos por los países en el ámbito del desarrollo social han evolucionado desde una concepción más bien genérica a abarcar elementos del desarrollo social cada vez más diversos y específicos. La Agenda 2030 representa la lista de objetivos y metas más ambiciosa, pues su diversidad es mayor que la de sus predecesoras, lo que consolida las políticas de desarrollo social como un elemento clave dentro del modelo de desarrollo sostenible, del que depende y al que alimenta.

La continuidad, diversificación y profundización de la agenda de desarrollo social desde Copenhague resulta evidente. Temas como la erradicación de la pobreza, el acceso a la educación y la salud, la igualdad de género y el fortalecimiento de la institucionalidad internacional se han mantenido a lo largo del tiempo, pero sus metas e indicadores se han diversificado y especializado. Ello ha permitido visibilizar algunos temas que antes quedaban opacados por otros desafíos, poniendo de manifiesto su importancia y la urgencia de solucionarlos mediante políticas públicas y medidas específicas.

La creciente relevancia y profundización de la agenda de desarrollo social durante las últimas décadas se ha expresado también en diversos foros multilaterales y de integración distintos a los del sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, es necesario continuar impulsando una mayor articulación entre las distintas iniciativas multilaterales, regionales y subregionales, desde su concepción hasta su implementación efectiva. A nivel regional, es preciso seguir trabajando para que los países de América Latina y el Caribe avancen en la creación de una perspectiva común, coherente y articulada del desarrollo social inclusivo, para que sus propuestas tengan una voz propia —especialmente con miras a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025—, que, por ejemplo, ponga sobre la mesa la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para avanzar en el logro del desarrollo sostenible y la vital importancia de disminuir la desigualdad social para conseguirlo.

Asimismo, es fundamental incluir en los debates sociales a aquellos actores que conocen los temas y pueden enriquecer las discusiones, como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos locales y las instituciones financieras. El papel de la sociedad civil es de especial relevancia, sobre todo el de las organizaciones que provienen del Sur Global, pues su visión y conocimientos serán claves para definir la agenda de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. También es importante contar con la presencia de las organizaciones regionales en los debates, ya que su conocimiento cercano de los principales problemas de sus países miembros puede dotar a las propuestas de una mayor efectividad y facilitar el compromiso de los Estados con la agenda social.

## C. Aportes de América Latina y el Caribe a la conversación sobre el desarrollo social inclusivo y la desigualdad social

### 1. Aportes de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe

Desde la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, en 2015, los desafíos del desarrollo social inclusivo y la institucionalidad social —asociados en especial a los elevados niveles de desigualdad social, que han dificultado el avance de los ODS y el camino hacia el desarrollo social inclusivo— se han situado en el centro de la agenda de debate de las autoridades del ámbito del desarrollo social (CEPAL, 2016a). Desde entonces, las autoridades gubernamentales han destacado la necesidad de centrarse en las múltiples dimensiones de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad, profundizar su conocimiento, buscar alternativas de intervención y formular políticas públicas relacionadas con este tema.

#### a) La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo

En la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social, celebrada en Montevideo en 2017, la CEPAL recibió de los países el mandato de crear el Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe para recopilar y sistematizar datos actualizados de los países de la región sobre desarrollo social. Asimismo, la Conferencia se comprometió a:

[...] impulsar la definición de una agenda regional de desarrollo social inclusivo basada en políticas públicas que intervengan sobre las desigualdades estructurales de la región y los nuevos desafíos derivados del cambio tecnológico y de la necesaria transición a una economía ambientalmente sostenible, con una perspectiva de derechos, de igualdad de género y de ciclo de vida y desde un enfoque de universalismo sensible a las diferencias, en el marco de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2018b).

La propuesta de Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Ciudad de México en 2019, se elaboró a partir de un detenido análisis de siete nudos críticos estructurales del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2019): i) la persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza, ii) las desigualdades estructurales, iii) las brechas en el desarrollo de las capacidades humanas, iv) los desafíos del mundo del trabajo, v) la parcialidad y desigualdad en el acceso a la protección social, vi) la institucionalidad social en construcción y vii) la insuficiencia de los recursos asignados a la inversión social. A estos nudos de larga data se agregaron cinco nudos críticos emergentes, a saber: i) las diversas formas de violencia, ii) los desastres y el cambio climático, iii) las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, iv) la migración y v) los cambios tecnológicos.

De esta manera, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo constituye un instrumento técnico y político para avanzar hacia el logro del desarrollo social inclusivo en la región, propiciando el cierre de las brechas y desigualdades estructurales derivadas de la matriz de la desigualdad social y de los nudos críticos del desarrollo social inclusivo, con la finalidad de incrementar el bienestar de las personas y la justicia social, en particular en el caso de aquellos grupos que han sido históricamente excluidos (CEPAL, 2020). Su referente principal es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, junto con los acuerdos en materia de desarrollo social aprobados en los diversos encuentros intergubernamentales que tuvieron lugar entre 2010 y 2018, en forma de eventos, foros y reuniones de distintos organismos regionales y subregionales<sup>2</sup>, así como los distintos instrumentos internacionales y regionales en materia de desarrollo social y de derechos humanos,

<sup>2</sup> Los distintos acuerdos considerados para la elaboración de la Agenda se pueden consultar en el siguiente enlace: [en línea] <https://dds.cepal.org/compromisos/>.

y los mandatos de las instituciones de desarrollo social de la región. A nivel internacional, destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966), la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo (Naciones Unidas, 1986) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (OEA, 1988).

En síntesis, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo es un instrumento que se centra en la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, articulada en los siguientes cuatro ejes estratégicos (CEPAL, 2020):

- 1) Sistemas de protección social universales e integrales para erradicar pobreza y reducir significativamente las desigualdades.
- 2) Políticas de inclusión social y laboral: impulsar la doble inclusión para no dejar a nadie atrás.
- 3) Una institucionalidad social fortalecida para implementar políticas sociales de calidad.
- 4) La cooperación y la integración regional para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y alcanzar el desarrollo sostenible.

Estos ejes se operacionalizan a través de 56 líneas de acción planteadas como una ruta de trabajo para avanzar en la dimensión social de los ODS en la región y la consolidación de políticas públicas sociales de calidad, con un enfoque de derechos humanos.

## **b) La centralidad de la protección social y su institucionalidad como factores condicionantes del desarrollo social inclusivo y sostenible**

El primer eje estratégico de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo refleja la importancia de contar con sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y avanzar en el desarrollo social inclusivo. La función de la protección social como política pública es esencial, pues su objetivo es garantizar niveles de ingreso que permitan a la población salir de la pobreza y protegerse de choques relacionados con los ingresos, incrementar su nivel de bienestar, determinar la demanda de aquellos servicios que le permiten ejercer sus derechos en ámbitos como la salud, la educación o la vivienda y asegurar el acceso a estos, así como fomentar la creación de trabajo decente, conectando a la población con políticas de promoción que faciliten la inclusión social y laboral (Cecchini y Martínez, 2011).

La diversidad programática y organizacional que caracteriza a los componentes de la protección social (contributivo, no contributivo, regulación del mercado laboral y cuidados) impone la necesidad de contar con una institucionalidad robusta que pueda articular el trabajo de una gran diversidad de actores en los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, con frecuencia las políticas y programas sociales en la región, en particular en el ámbito de la protección social no contributiva, se asientan sobre bases institucionales frágiles, sujetas a cambios abruptos y arbitrarios, con un bajo nivel de coordinación horizontal y vertical, y con capacidades y recursos financieros limitados. Por este motivo, el fortalecimiento de la institucionalidad social es otro de los ejes estratégicos de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, imprescindible para implementar políticas de desarrollo social inclusivo de calidad; es decir, efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes (CEPAL, 2020).

Todo ello implica realizar un trabajo complementario en las cuatro dimensiones de la institucionalidad social (CEPAL, 2023b y 2023d; Martínez y Maldonado, 2019). La dimensión jurídico-normativa es la base legal sobre la que se diseñan e implementan las políticas y que rige la participación de los distintos actores. Se compone del conjunto de la normativa nacional (marcos constitucionales, leyes y reglamentos de cada país) e internacional (los tratados y acuerdos internacionales firmados o ratificados). La dimensión organizacional se refiere a la estructura jerárquica, los roles de autoridad, los recursos humanos y los mandatos de la organización general de cada Estado, con su estructura formal y modelos de toma de decisiones, de comunicación y de coordinación entre los diversos actores que participan en la implementación de las políticas, en los distintos

niveles de gobierno. La dimensión técnico-operativa comprende los instrumentos y herramientas necesarios para implementar las políticas de forma eficaz, eficiente y efectiva, incluidos los procesos de planificación estratégica, los sistemas de información para realizar diagnósticos e implementar procesos de monitoreo y evaluación, y las herramientas asociadas a la transparencia y la rendición de cuentas. Por último, la dimensión financiera considera la magnitud, la suficiencia y el origen de los recursos destinados a financiar las políticas sociales (Martínez y Maldonado, 2019; CEPAL, 2022a y 2023b).

Por otra parte, la CEPAL ha planteado algunos lineamientos para fortalecer la institucionalidad social en la región. En este contexto, para superar la trampa de la baja capacidad institucional y de la gobernanza poco efectiva, es necesario fortalecer las capacidades institucionales, lo que constituye un elemento estratégico fundamental para impulsar grandes transformaciones en el modelo de desarrollo y gobernanza de las políticas. Por ello, es preciso desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) en el ámbito de la política social. Estas capacidades institucionales forman parte del marco de acción requerido para facilitar las grandes transformaciones necesarias para impulsar políticas públicas efectivas y un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, que contribuya a superar las trampas de débil crecimiento, elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales que caracterizan a la región (Salazar-Xirinachs, 2023).

Cabe destacar que el avance en el desarrollo de las capacidades TOPP y el fortalecimiento de las cuatro dimensiones de la institucionalidad social se relacionan de manera directa con el cumplimiento del ODS 16, en lo que respecta a “construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” (Naciones Unidas, 2015b).

### **c) La Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y sus grupos de trabajo**

En la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, los países acordaron conformar grupos de trabajo temáticos para promover el intercambio de experiencias, la elaboración de agendas comunes, y la participación de distintos actores, a fin de abordar los desafíos de la institucionalidad social y avanzar hacia la consecución de los ODS y del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023c). En este marco, en la resolución 5(V) de la Conferencia Regional (CEPAL, 2023c), se solicitó a la CEPAL profundizar en el análisis y la identificación de alternativas de política y estándares de financiamiento, y se le pidió apoyar a los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes en los países a fortalecer los mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular en materia de desarrollo social, inclusión social y protección social. A partir de lo indicado en la resolución 5(V), se conformaron cuatro grupos de trabajo en las siguientes áreas: i) Cooperación internacional, para fortalecer los mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular en materias de desarrollo, inclusión y protección social; ii) Sistemas de información y registros sociales, para facilitar el intercambio de buenas prácticas en relación con los niveles de cobertura, interoperabilidad y gobernanza de los datos; iii) Estándares de gasto para la protección social no contributiva, para asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas de desarrollo social inclusivo, y iv) Desastres y resiliencia de la protección social en el Caribe, para fortalecer las capacidades institucionales y la cooperación ante los efectos sociales del cambio climático.

De manera transversal, en los grupos de trabajo se planteó el objetivo de avanzar hacia una recuperación transformadora, con medidas aceleradoras para el logro de los ODS, incorporando su territorialización y su seguimiento permanente. Para ello, se promueve el intercambio de experiencias, la elaboración de agendas comunes y el diálogo participativo con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, jóvenes, personas mayores, Pueblos Indígenas, población afrodescendiente y personas con discapacidad, así como con el sector privado, las organizaciones sindicales y el sector académico (CEPAL, 2023c). El papel de la CEPAL como Secretaría Técnica es apoyar a los grupos en la conformación de una red de funcionarios públicos dedicados a cada uno de los ámbitos específicos de política que tratan y en la generación de un intercambio de información y de buenas prácticas, así como en la elaboración de propuestas y mensajes para su presentación en la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025.

## 2. Otros aportes regionales a la agenda de desarrollo social mundial

### a) Aportes a la agenda de desarrollo social en los ámbitos de la educación, la salud y la inclusión laboral

La agenda de desarrollo social se ha expandido en muy diversas áreas. A continuación, se presentan los principales hitos relacionados con los ámbitos de la educación, la salud y la inclusión laboral.

La educación, además de ser un derecho social, constituye una de las principales herramientas para reducir las desigualdades, evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza, posibilitar la movilidad social y ocupacional y crear capacidades para alcanzar mayores niveles de productividad a nivel individual y agregado (CEPAL, 2016a). En este ámbito, destaca la primera Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe “E2030: Educación y habilidades para el siglo XXI”, de 2017, alineada con el ODS 4, que consiste en “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. En ese marco, se publicó la Declaración de Buenos Aires, que pone de relieve los desafíos pendientes de la región en lo que respecta a garantizar una educación de calidad en todas sus dimensiones y en todos sus niveles (UNESCO, 2017). En la segunda de estas reuniones, celebrada en Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia), en 2018, se acordó aprobar una hoja de ruta con sus correspondientes mecanismos de coordinación para la implementación del ODS 4 en América Latina y el Caribe. Posteriormente, en la Declaración de la Tercera Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, realizada en Buenos Aires en 2022, se acordó tomar acciones urgentes para recuperar y transformar los sistemas educativos, teniendo en cuenta el impacto del cierre de los establecimientos escolares durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En la Declaración de Santiago 2024, aprobada en el marco de la Reunión Extraordinaria de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, se retomó el mensaje de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2022, al reconocer que la reactivación, la recuperación, la transformación y el financiamiento son los ejes prioritarios para la aceleración de las metas del ODS 4 —siendo el financiamiento de la educación uno de los elementos habilitantes indispensables—, y que el cumplimiento de las metas del ODS 4 es más urgente que nunca para, entre otras cosas, promover la educación como condición necesaria para el desarrollo sostenible (UNESCO, 2024; Huepe, 2024).

La salud también constituye una dimensión fundamental del desarrollo social inclusivo y, por lo tanto, del desarrollo sostenible. La pandemia mostró de manera fehaciente que los problemas asociados a la salud repercuten en el potencial de las poblaciones y en el progreso hacia el desarrollo económico y social inclusivo (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). En 2018, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) publicó su Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030, que constituye un marco de políticas y de planificación estratégica para lograr los más altos niveles de salud y de bienestar en la región en su conjunto, de conformidad con lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (OPS, 2017). En la Declaración de Astaná, aprobada en la Conferencia Mundial sobre Atención Primaria de Salud, en 2018, los países reafirmaron su convencimiento de que el fortalecimiento de la atención primaria de la salud es el enfoque más inclusivo, eficaz y efectivo para la mejora de la salud física y mental de las personas, así como su bienestar social, y una herramienta indispensable para alcanzar los ODS (OMS, 2018; OMS/UNICEF, 2018). Los países de la región han reafirmado la necesidad de transformar los sistemas de salud para avanzar hacia el acceso y la cobertura universales, en concordancia con el ODS 3, “garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades” sobre la base de un enfoque de derechos humanos y materializado en la implementación de una atención primaria de la salud fortalecida (OPS, 2019)<sup>3</sup>. Esta estrategia se centra en las necesidades y preferencias de las personas y se relaciona con los determinantes sociales de la salud definidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>4</sup>. Por otro lado, en el contexto de la pandemia de

<sup>3</sup> Redefinido varias veces desde 1978, el concepto de atención primaria de la salud puede entenderse como un enfoque de la salud que incluye a toda la sociedad y que tiene por objeto garantizar el mayor nivel posible de salud y bienestar y su distribución equitativa (OMS/UNICEF, 2018, pág. 2).

<sup>4</sup> Los determinantes sociales de la salud han sido definidos por la OMS como las circunstancias en que las personas nacen, crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de la vida cotidiana. Estas fuerzas y sistemas incluyen políticas y sistemas económicos, programas de desarrollo, normas y políticas sociales y sistemas políticos (Solar e Irwin, 2010).

COVID-19, la CEPAL, junto con la OPS, afirmaron que resulta fundamental asegurar el acceso a la salud, adoptando un enfoque interseccional que contemple los ejes estructurantes de la desigualdad y su interacción con los determinantes sociales de la salud (CEPAL, 2021a; CEPAL/OPS, 2021).

El trabajo tiene un impacto directo en la reproducción o mitigación de las desigualdades relativas a la distribución de ingresos, así como al acceso a oportunidades laborales y a la protección social (CEPAL, 2016a). Reducir las brechas que se dan en estos ámbitos supone incrementar la inclusión laboral, articulando la inserción laboral con condiciones de trabajo adecuadas (CEPAL, 2016a y 2023d). El concepto de “trabajo decente”, que ocupó un lugar destacado en los debates sostenidos en el marco de la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrada en 1999, se refiere a un trabajo que es productivo, que genera un ingreso digno, brinda seguridad en el lugar de trabajo y acceso a la protección social, y permite el desarrollo personal y la integración en la sociedad en condiciones de plena libertad e igualdad de oportunidades y trato para hombres y mujeres (CEPAL/OIT, 2013). Como muestra del avance en estos ámbitos, puede mencionarse el marco institucional que conforman las convenciones y acuerdos de la OIT, entre las que cabe destacar la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), en la que se reconoce la relevancia de estos pisos en cuanto garantías básicas de seguridad social para prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social (Schwarzer, Casalí y Bertranou, 2014), o el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), ratificado por 15 países de la región<sup>5</sup>, que garantiza los derechos de estos grupos de población al trabajo, a la tierra, al territorio, a la salud y a la educación (OIT, 1989).

Recientemente, la Cumbre sobre el Mundo del Trabajo, celebrada en 2023, en el marco de la 111ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo con el tema central “Justicia social para todos”, incluyó entre sus mensajes claves el papel fundamental desempeñado por el acceso al trabajo decente y su disponibilidad en la promoción de la justicia social (OIT, 2023). En este marco, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la OIT firmaron un programa de cooperación Sur-Sur para el período 2023-2027, Justicia Social para el Sur Global, con el objetivo de apoyar la promoción del trabajo decente y la justicia social en los países en desarrollo de América Latina, África y Asia y el Pacífico. Por otra parte, a inicios de 2024 se celebró en la CEPAL una reunión especial del Consejo Económico y Social (ECOSOC), centrada en el futuro del trabajo. Entre los puntos abordados destaca el avance acelerado del ámbito digital en el mundo laboral, que podría ampliar las desigualdades existentes si no se cuenta con una regulación renovada e innovadora y una protección social resiliente a estos cambios, así como con igualdad en materia de acceso y desarrollo de capacidades (ECOSOC, 2024). Por último, en junio de 2024 se celebró la 112ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la que se solicitó al Director General de la OIT la elaboración de un plan de acción sobre el trabajo decente y la economía del cuidado, y se hizo hincapié, en el Acta núm. 8A, en que el trabajo de cuidado, remunerado y no remunerado, es esencial para la realización de cualquier otro trabajo y, por lo tanto, se debe avanzar hacia una concepción común de la economía del cuidado (OIT, 2024a).

Las contribuciones aquí reseñadas han sido hitos fundamentales en el avance hacia el pleno ejercicio de los derechos sociales y económicos de todas las personas, así como el acceso a niveles adecuados de ingreso y a sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes para el logro del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023d).

## b) Las agendas regionales en los órganos subsidiarios de la CEPAL

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo también se ha visto enriquecida por los resultados de otras instancias intergubernamentales que constituyen órganos subsidiarios de la CEPAL, como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es facilitar la cooperación y el intercambio de experiencias y aprendizajes entre los países, así como la conformación de visiones compartidas y la implementación de acciones conjuntas en sus respectivas áreas de competencia.

<sup>5</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, creada en 1977 y organizada en conjunto con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) desde 2020, es el principal foro intergubernamental regional sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Su historia y continuidad muestran el compromiso histórico de la región con los desafíos relacionados con las mujeres y la desigualdad de género (CEPAL, 2017). La Conferencia ha impulsado innovaciones significativas en el ámbito de las políticas sociales, en particular en relación con la protección social. En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de 2016, se aprobó la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017), que tiene por objeto guiar la plena implementación de los acuerdos de la Agenda Regional de Género y asegurar que sean la hoja de ruta para alcanzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región, desde la perspectiva de la igualdad de género, la autonomía y los derechos humanos de las mujeres. En el contexto de la pandemia de COVID-19, la Conferencia Regional sobre la Mujer subrayó la importancia de construir una sociedad del cuidado para lograr una recuperación con igualdad de género y sostenibilidad. Así, el derecho a cuidar y a ser cuidado y la necesidad de situar la sostenibilidad de la vida en el centro del debate público se han afianzado como objetivos prioritarios para la formulación de estrategias exitosas destinadas a lograr el desarrollo sostenible (CEPAL, 2022b).

Por su parte, la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, creada en 2012, ha dado seguimiento a temas de gran relevancia, como los derechos reproductivos, la migración internacional, la situación de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes, y el envejecimiento. En este contexto, en 2013 los países aprobaron el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), con el propósito de reforzar la implementación del Programa de Acción de El Cairo (Naciones Unidas, 1994). El Consenso establece nueve áreas de acción orientadas a enfrentar problemas específicos del ámbito de la población y el desarrollo en distintas comunidades y poblaciones, con un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural. Además, el Consenso de Montevideo reafirma la importancia de reforzar la cooperación Sur-Sur. Transcurrida una década desde su aprobación, en 2023 se celebró una reunión extraordinaria<sup>6</sup> en la que se puso de relieve el avance en la implementación de este mecanismo y en la que se hizo un llamado a aumentar los esfuerzos para abordar los desafíos pendientes para su plena implementación.

A su vez, destacan dos instancias en las que la CEPAL, a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, trabaja sobre los temas de la migración y el envejecimiento. Por un lado, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)<sup>7</sup>, un foro multilateral que opera desde 1996 como proceso consultivo regional, no vinculante, para promover la toma de decisiones y el debate entre los países respecto a la migración regional e internacional. En la Cuarta Reunión Plenaria entre la CRM y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), los países acordaron seguir trabajando en la conformación de un relato positivo sobre el aporte de las migraciones al desarrollo social, cultural y económico en los países (CRM/CSM, 2023). Por otro lado, la CEPAL actúa como Secretaría de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es implementar y traducir en planes de acción regionales el mandato del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) en la región. En la Quinta Conferencia, celebrada en 2022, se aprobó la Declaración de Santiago, en la cual los representantes de los países destacaron la importancia de adoptar medidas eficaces contra la discriminación por edad y eliminar las dificultades y obstáculos que aún persisten en la región y que menoscaban la participación de las personas mayores en la vida social, política, económica y cultural (CEPAL, 2022c).

<sup>6</sup> Sesión extraordinaria “10 años del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo”, celebrada en el marco de la Quinta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Los acuerdos de esta Reunión, aprobados el 15 de noviembre de 2023, pueden consultarse en [en línea] <https://crpd.cepal.org/5m/es/documentos/acuerdos>.

<sup>7</sup> La CRM cuenta con 11 países miembros del continente americano. De América Latina y el Caribe participan nueve (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), y cinco países son observadores (Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú).

Como complemento de las conferencias mencionadas, destacan otras instancias que han propiciado el desarrollo institucional en la región y cuyos objetivos convergen con los de la agenda de desarrollo social.

El Consejo Regional de Planificación, creado en 1974 con el nombre de Comité Técnico del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), reúne a los ministros o jefes de planificación de los Estados miembros del ILPES. En su reunión más reciente, realizada en Santo Domingo en 2023, los países miembros aprobaron la propuesta de iniciar la negociación de una agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública para el desarrollo sostenible. Asimismo, solicitaron al ILPES hacer hincapié en la profundización y sistematización de experiencias regionales y extrarregionales sobre planificación y gestión pública y la construcción de instituciones más resilientes ante las crisis, así como en la ampliación del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023h).

El Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), creado en 1992, opera como instancia regional de cooperación y colaboración intergubernamental en materia de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. El MINURVI coordina, junto con la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe. En su asamblea de 2023, los países aprobaron la Declaración de Buenos Aires, donde reafirmaron su compromiso con la adaptación y mitigación del cambio climático, destacando la necesidad de movilizar recursos para financiar programas y medidas de adaptación al cambio climático en las ciudades, y abordaron otros temas centrales del desarrollo social inclusivo, como la inclusión y la participación ciudadana (MINURVI, 2023).

La Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEA-CEPAL), creada en virtud de la resolución 2000/7 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (CEPAL, 2001), contribuye de manera significativa a la medición de la pobreza y la desigualdad, al desarrollo de estadísticas sobre estos temas y a su comparabilidad internacional, así como al seguimiento de las tendencias regionales de avance de los ODS, por medio del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024a).

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) (CEPAL, 2018c) es un tratado de vanguardia, cuyo objetivo es impulsar la gobernanza y la acción climática desde un enfoque de derechos, garantizando el acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en el ámbito ambiental. Su carácter innovador estriba en que es el primer tratado en el mundo que contiene disposiciones específicas para la protección de los derechos humanos de las personas defensoras del medio ambiente, y que promueve la garantía del acceso a la información ambiental como principio de la institucionalidad pública. El Acuerdo busca lograr la inclusión de las personas que han sido marginadas de la toma de decisiones ambientales, fomentando una participación abierta e inclusiva, lo que resulta fundamental para el desarrollo social inclusivo. Propicia también la cooperación y el fortalecimiento de capacidades para garantizar el derecho intergeneracional a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (CEPAL, 2023e). Contribuye especialmente al logro del ODS 16, puesto que apunta a fortalecer distintos aspectos de la institucionalidad, como la generación de datos por parte de las entidades públicas, el acceso a la información para favorecer la apertura y transparencia en la toma de decisiones y el aumento de la confianza en las instituciones.

La Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe, creada en 2021<sup>8</sup>, tiene como propósito fortalecer los mecanismos nacionales de cooperación Sur-Sur, triangular y entre los actores regionales y extrarregionales, así como sus interacciones con la cooperación Norte-Sur y multilateral, para facilitar la transferencia tecnológica y de conocimiento y la consecución de actividades conjuntas de cooperación. En la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur, se presentó un documento sobre los avances y desafíos regionales en la materia en el marco de la Agenda 2030 (CEPAL, 2023a), donde se reiteró la necesidad de una arquitectura regional colaborativa que integre de manera efectiva a los distintos países y

<sup>8</sup> En el marco del trigésimo sexto período de sesiones del Comité Plenario de la CEPAL, se aprobó, mediante la resolución 752(PLEN.36), el cambio del nombre de la anterior entidad, que existía desde 1979, de Comité de Cooperación Sur-Sur a Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe.

actores y que sea coherente en todo el sistema de las Naciones Unidas entre los niveles nacional, regional y mundial. Cabe destacar que en 2020 se aprobó la estrategia para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur y triangular para el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2023), en la que se hace hincapié en la participación que ha de tener el sistema de las Naciones Unidas en el apoyo de la formulación de políticas, la promoción de la cooperación regional y el intercambio de conocimientos.

En suma, los distintos aportes de América Latina y el Caribe en materia de derechos sociales, grupos de población y cooperación conforman una institucionalidad regional que enriquece el debate sobre estos temas y complementa el trabajo que realizan todos los actores para alcanzar el desarrollo social inclusivo, reducir la desigualdad e impulsar la sostenibilidad, para no dejar a nadie atrás.

### c) Agendas y aportes de los espacios regionales y subregionales

Los espacios regionales y subregionales han desempeñado un papel significativo en el debate y las reflexiones sobre el desarrollo social inclusivo y sostenible.

En este sentido, destaca la contribución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2010. En la Octava Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada en 2024, se plasmaron en la Declaración de Kingstown (CELAC, 2024) algunos mensajes clave sobre determinados temas del ámbito social, como la preocupación por los retrocesos en el ritmo de implementación de la Agenda 2030 sobre los que advierte la CEPAL; el compromiso de abordar las formas múltiples e interseccionales de discriminación que enfrentan todas las mujeres y las niñas en la región, y la ratificación del compromiso de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos de los afrodescendientes y los Pueblos Indígenas, entre otros grupos de población.

Estas prioridades también se observan en el intercambio interregional entre la CELAC y la Unión Europea iniciado en 2013. En la Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023 se incluye el compromiso de seguir reforzando la asociación birregional a fin de poder colaborar como socios soberanos para afrontar las crisis y desafíos de la época, como la inseguridad alimentaria, la pobreza, las desigualdades, las perturbaciones en las cadenas de suministro y el aumento de la inflación, así como para mitigar los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental. Además, ambas asociaciones se comprometen a reforzar la cooperación para poner plenamente en práctica la Agenda 2030 (Consejo de la Unión Europea, 2023).

En el ámbito subregional, los espacios de cooperación e integración han contribuido de manera muy relevante también al avance en materia de desarrollo social inclusivo. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

#### i) *La Comunidad Andina*

La Comunidad Andina (CAN), creada en 1969 mediante el Acuerdo de Cartagena, tiene entre sus objetivos promover el desarrollo y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la subregión; acelerar el crecimiento y la generación de empleo productivo; facilitar la integración regional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo entre los países miembros, y procurar el mejoramiento persistente del nivel de vida de los habitantes.

Entre los órganos subsidiarios de la CAN, cabe mencionar el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, creado en 2004, que ha desarrollado una agenda social para impulsar el desarrollo social en la subregión y la mejora constante del nivel de vida de sus habitantes (CAN, 2004). De manera pionera, en la Séptima Reunión del Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social (CADS), realizada en Lima en 2011, se aprobaron los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES), complementarios a los ODM y con metas concretas para la subregión que debían cumplirse hacia 2019. Los 11 objetivos se agrupaban en las siguientes seis áreas temáticas: superación de la pobreza y desigualdades, titularidad y garantía de derechos, identidad y sentido de pertenencia, superación de las asimetrías territoriales, garantía de la inversión social e impactos sociales del cambio climático y los desastres naturales (CADS, 2011).

## *ii) La Comunidad del Caribe*

La Comunidad del Caribe (CARICOM), fundada en 1973 mediante el Tratado de Chaguaramas, tiene entre sus principales objetivos mejorar los niveles de vida y las normas de trabajo de los ciudadanos del Caribe, así como promover el pleno empleo, el desarrollo económico, un mayor entendimiento entre sus poblaciones y la mejora de su desarrollo social, cultural y tecnológico (CARICOM, 2001).

La instancia especializada en los temas de desarrollo humano y social de la CARICOM es el Consejo para el Desarrollo Humano y Social. Este órgano busca desarrollar políticas coordinadas para mejorar la calidad de vida y de trabajo de las personas e implementar medidas para promover unas relaciones laborales e industriales armoniosas dentro de la Comunidad. El Consejo para el Desarrollo Humano y Social lleva adelante distintas iniciativas; entre ellas, la creación en 2014 de la Comisión para el Desarrollo de los Recursos Humanos, con el objetivo de desarrollar un plan estratégico respecto a estos asuntos en la región. En 2018 se publicó la estrategia de desarrollo de recursos humanos para 2030 de la CARICOM, cuyo contenido se encuentra alineado con el de la Agenda 2030, pues se mencionan los ODS 4 y 8 como pilares de los programas de desarrollo de los Estados miembros (CARICOM, 2018).

En la reunión del Consejo de 2023, que se centró en los temas de género, se lanzó una estrategia que apunta a coordinar y acelerar los esfuerzos para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres<sup>9</sup>, y en la que se declara que la igualdad de género es un motor del crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

## *iii) El Mercado Común del Sur*

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se creó en 1991 en virtud del Tratado de Asunción. Entre sus instancias asociadas a la agenda social, destaca la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), cuyo propósito es asumir “la dimensión social” de la integración (MERCOSUR, 2007, pág. 3). En su reunión más reciente, realizada en 2023, se reflexionó en torno a los sistemas de protección social, los cuidados, la soberanía alimentaria y el abordaje conjunto e interinstitucional de los problemas comunes entre los países.

Para profundizar el análisis en el ámbito de las políticas sociales, en 2007 se creó el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), como una instancia técnica de investigación en políticas sociales. Uno de sus aportes más significativos ha sido el lanzamiento del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), en 2012, que cuenta con diez ejes de acción para la implementación de medidas concretas cuyo fin es abordar los problemas sociales en toda su complejidad (ISM, 2012).

De manera complementaria, la Cumbre Social del MERCOSUR reúne desde 2006 a distintos actores de organizaciones, movimientos sociales y autoridades de los Estados Partes para posicionarse sobre diversos temas de las agendas internacional y regional, debatir, buscar consensos y realizar propuestas sobre temas del ámbito social (Albuquerque Silva y Vieira Martins, 2016). En su reunión de 2023, se recalcó la importancia de la participación efectiva de la sociedad civil y de desarrollar una agenda que integre los derechos de las mujeres, los Pueblos Indígenas y las poblaciones afrodescendientes, así como de los movimientos campesinos. A su vez, se destacó la importancia de luchar contra la desinformación política para fortalecer las democracias (IPPDH, 2023). En su reunión de 2024, la Cumbre Social del MERCOSUR se enfocó en el debate de cuatro temas clave para el desarrollo social de la región: reducción de la pobreza, crecimiento económico inclusivo, Pueblos Indígenas y derechos humanos (MERCOSUR, 2024).

## *iv) El Sistema de la Integración Centroamericana*

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se creó en 1991 en virtud del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En 1995, los Estados suscribieron el Tratado de la Integración Social Centroamericana con el propósito de posicionar el ámbito

<sup>9</sup> La estrategia se denomina *Stepping it up: A Strategy to Achieve Gender Equality in the Caribbean Community*.

social como tema central en los esfuerzos de integración y crearon el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS) y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) como elementos clave de la institucionalidad subregional para aunar los esfuerzos en esta esfera.

A fin de subrayar la importancia de la protección social y la consecución de los ODS, en la Declaración de Santo Domingo de 2018, los países miembros del SICA aprobaron la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP). En ella se reconoce la relevancia de la protección social para reducir la exclusión social y garantizar el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, así como prevenir los distintos riesgos actuales y proteger de ellos a las personas, sobre todo a las poblaciones más rezagadas. Por ello, se proponen cuatro líneas estratégicas, cuyo horizonte temporal es 2030, que refuerzan la protección social en distintos frentes, como el empleo, las dinámicas productivas de los territorios o la migración (SICA, 2018).

#### *v) La Alianza del Pacífico*

La Alianza del Pacífico fue constituida en 2011 por Chile, Colombia, México y el Perú con el objetivo de mejorar la articulación de estos países en el ámbito político, económico, de cooperación e integración, a fin de mejorar sus niveles de crecimiento y competitividad. En 2019, en el marco de la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico, se aprobó la Declaración de Lima, en virtud de la cual se conformó el Grupo Técnico de Desarrollo e Inclusión Social, cuya finalidad es reducir las brechas de pobreza y desigualdad que repercuten en el crecimiento económico de los países de la Alianza del Pacífico. Los temas de trabajo prioritarios del Grupo son la pobreza multidimensional, la innovación y la cohesión social, y la Agenda 2030, en particular su Objetivo 1 (Alianza del Pacífico, 2019). En este marco, y con la colaboración de la CEPAL, se elaboró el Observatorio de Desarrollo Social de la Alianza del Pacífico, cuyo propósito es brindar información actualizada del sector social para apoyar el diseño y fortalecimiento de las políticas públicas. Se trata de un espacio que busca congrega a los gobiernos, el sector académico, el sector privado y la sociedad civil para ampliar el acceso a la información y generar de manera colectiva conocimientos relativos al ámbito del desarrollo social en los países miembros (Alianza del Pacífico, 2024).

En resumen, en la región existen numerosas instancias de integración y cooperación que congregan a distintos grupos de países. Cada una de ellas cuenta con mecanismos específicos dirigidos a fomentar el desarrollo social mediante distintas iniciativas, planes de acción, estrategias, consejos, cartas, tratados y observatorios, entre otros instrumentos. Todo ello refleja los avances que se han producido en materia de institucionalidad social a nivel regional y subregional con miras a lograr sus objetivos. En este contexto, es fundamental continuar avanzando en el fortalecimiento de la cooperación y el desarrollo de capacidades de los propios Ministerios de Desarrollo Social (o instituciones públicas equivalentes), a fin de poder sacar provecho de estas iniciativas para poder hacer frente al desafío de lograr un desarrollo social inclusivo, aspecto esencial del desarrollo sostenible en la región.

## Desafíos estructurales y emergentes a partir del análisis de los nudos críticos del desarrollo social inclusivo

- A. La pobreza y la vulnerabilidad como fenómenos persistentes
- B. Las desigualdades de ingreso: estructurales, injustas e ineficientes
- C. Brechas en el desarrollo de capacidades y de acceso a los servicios básicos
- D. Los déficits de inclusión laboral y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo
- E. Cambios tecnológicos: oportunidades y riesgos
- F. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional
- G. Las migraciones en la encrucijada del desarrollo social inclusivo
- H. Los desastres y el cambio climático
- I. Las diversas formas de violencia
- J. Grandes desafíos de la protección social no contributiva



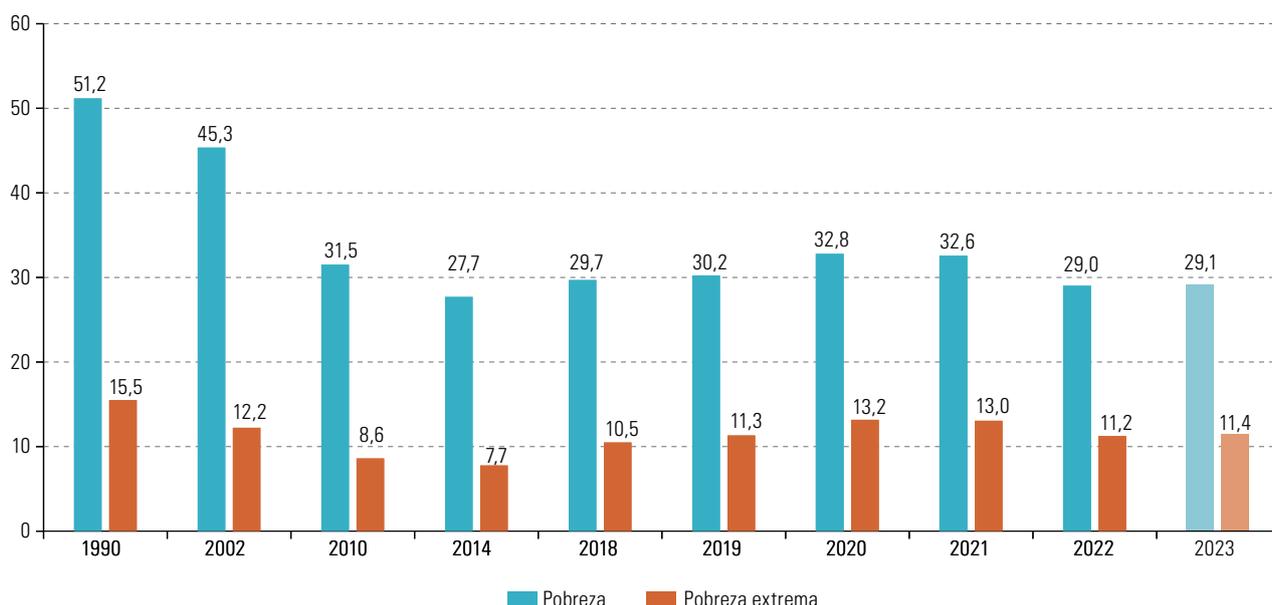
Los acontecimientos de alcance mundial y regional que han marcado este último lustro configuran un escenario social y económico en el que se combinan la profundización y reconfiguración de los factores estructurales, como la pobreza, la vulnerabilidad y las desigualdades económicas y sociales, con el surgimiento de nuevos factores emergentes, como las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, o el impacto de las migraciones, de los cambios tecnológicos y del cambio climático. Es preciso examinar estos factores a fin de poder orientar las políticas públicas para atender tanto los desafíos sociales actuales como los que habrá que afrontar durante las próximas décadas. En el presente capítulo se retoma el análisis de los nudos críticos del desarrollo social inclusivo, elaborado originalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019), a la luz de los cambios en curso y de las crisis en cascada que han tenido lugar tras la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

## A. La pobreza y la vulnerabilidad como fenómenos persistentes

En la actualidad, la pobreza y la pobreza extrema continúan estando muy presentes en la región, y la tendencia de los últimos años no parece estar alineada con las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo). Aunque la región logró algunos avances en las últimas décadas —la tasa de pobreza disminuyó del 51,2% en 1990 al 29,0% en 2022 (CEPAL, 2023d)—, desde 2014 se ha venido registrando una evolución poco alentadora y, en los últimos años, destacan el retroceso provocado por la pandemia de COVID-19 y un proceso de recuperación aún insuficiente para alcanzar las metas del ODS 1 (véase el gráfico II.1).

**Gráfico II.1**

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2022 y proyecciones para 2023  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, 2023; y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

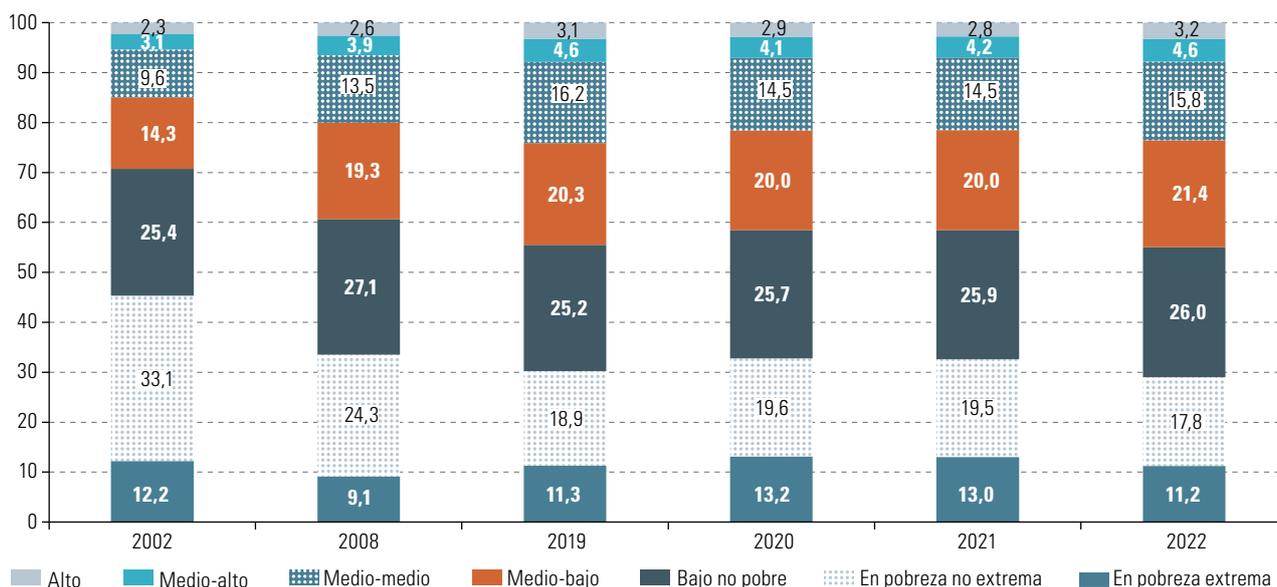
En la región, la recuperación de los indicadores de pobreza tras el impacto de distintas crisis económicas refleja un aprendizaje institucional en términos de capacidad de respuesta de los países. La crisis de 1982 tuvo un impacto tan fuerte en América Latina que se necesitaron 14 años para recuperar el nivel anterior de PIB per cápita, y la tasa de pobreza demoró 24 años en situarse en cifras similares a las de antes de la crisis. En el caso de la crisis de 2008, el hecho de que sus causas y origen geográfico fueran distintos, así como los aprendizajes institucionales de los países, permitieron contener su impacto en los niveles de pobreza. Por otra parte, antes de la crisis causada por la pandemia de COVID-19, los indicadores de pobreza de la región se encontraban en aumento, tras varias décadas en las que la tendencia había sido a la baja (CEPAL, 2020b). La crisis ocasionó un incremento de 2,5 puntos porcentuales de la tasa de pobreza, que logró reducirse en solo tres años. En comparación con lo ocurrido tras la crisis de 1982, las experiencias más recientes ponen de manifiesto la existencia de niveles de resiliencia más elevados en los sistemas de protección social, así como mayores capacidades institucionales.

Sin embargo, a pesar de estos avances institucionales en materia de políticas públicas y de la mejora de la capacidad de recuperación tras las crisis, entre 2014 y 2022 se registró un aumento de 3,7 puntos porcentuales en la tasa de pobreza extrema<sup>1</sup>. Más de 70 millones de personas se encontraban en situación de pobreza extrema en 2023 (CEPAL, 2023d).

Como indica la CEPAL (2019), gran parte de la población de la región percibe ingresos que apenas superan la línea de pobreza, por lo que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Entre 2002 y 2022, la distribución del ingreso registró cambios que se reflejan en la composición de los estratos socioeconómicos, sobre todo en los estratos de ingreso medio-bajo y medio-medio, que se incrementaron 7,1 y 6,2 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico II.2). Estos estratos comparten la característica de ser altamente dependientes de los ingresos laborales, y el impacto de la pandemia puso de manifiesto su vulnerabilidad (Martínez y otros, 2022). No obstante, los datos indican que se produjo una recuperación en la composición de los estratos medios, con lo que la distribución de 2022 a nivel regional presentó niveles similares a los de 2019.

**Gráfico II.2**

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: distribución de la población en estratos socioeconómicos según ingreso per cápita<sup>b</sup>, 2002, 2008, 2019, 2020, 2021 y 2022 (En porcentajes)



**Fuente:** R. Martínez y otros, “Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

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

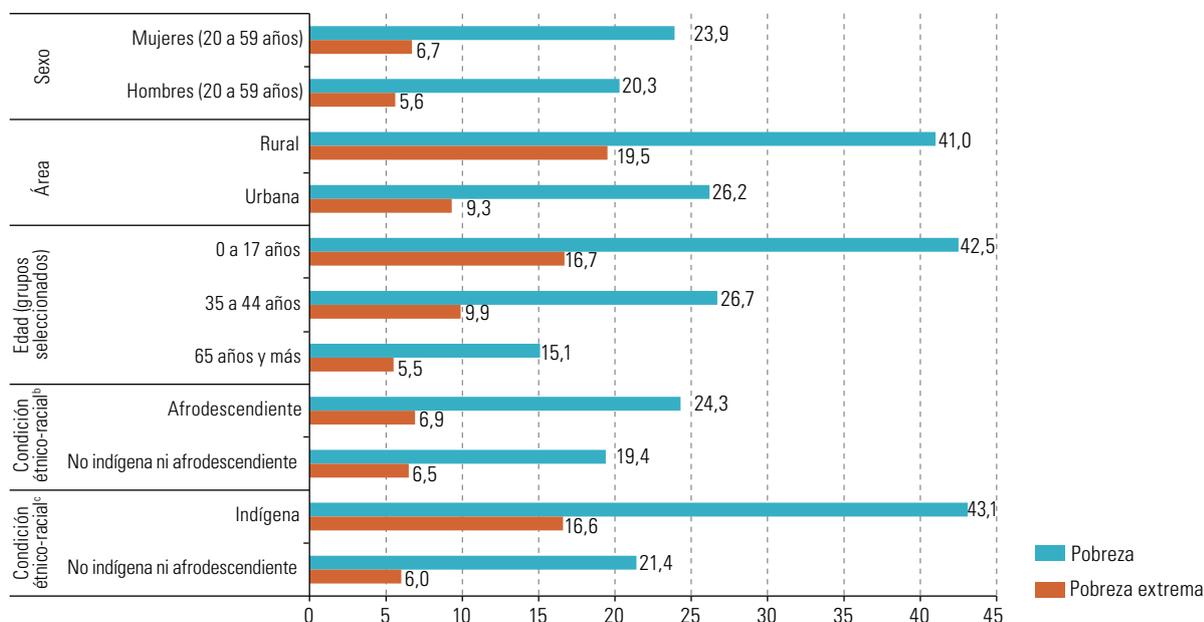
<sup>b</sup> La CEPAL estima el estrato a partir de una clasificación basada en el número de veces que el ingreso per cápita equivale al valor de la línea de pobreza, definida como el nivel de ingreso que permite satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia y bienestar de cada miembro de un hogar. El estrato medio-bajo corresponde a los hogares con ingresos de entre 1,8 y 3,0 líneas de pobreza, el estrato medio-medio, a hogares con ingresos de más de 3,0 y hasta 6,0 líneas de pobreza y el estrato medio-alto, hasta 10 líneas de pobreza (Martínez y otros, 2022).

<sup>1</sup> El concepto de pobreza extrema se refiere a una situación en la que no es posible cubrir las necesidades básicas ni adquirir una canasta básica de alimentos.

Al analizar la composición de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en relación con los ejes de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016b), se observa que la incidencia continúa siendo significativamente mayor entre las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las personas con discapacidad y los residentes en áreas rurales (véase el gráfico II.3). En 2022, la proporción de personas indígenas que vivían en situación de pobreza (43,1%) era el doble respecto de la población no indígena ni afrodescendiente (21,4%). Se da una relación similar entre los niños, niñas y adolescentes (42,5%) y los adultos (26,7%) y entre los habitantes de áreas rurales (41%) y los de áreas urbanas (26,2%). Los niveles más bajos de ambos indicadores se observan entre los hombres de 65 años y más que no son ni indígenas ni afrodescendientes (CEPAL, 2023d).

### Gráfico II.3

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: personas en situación de pobreza y pobreza extrema, según sexo, área de residencia, edad y condición étnico-racial, promedio ponderado, 2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, 2023; y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Corresponde a los siguientes ocho países: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

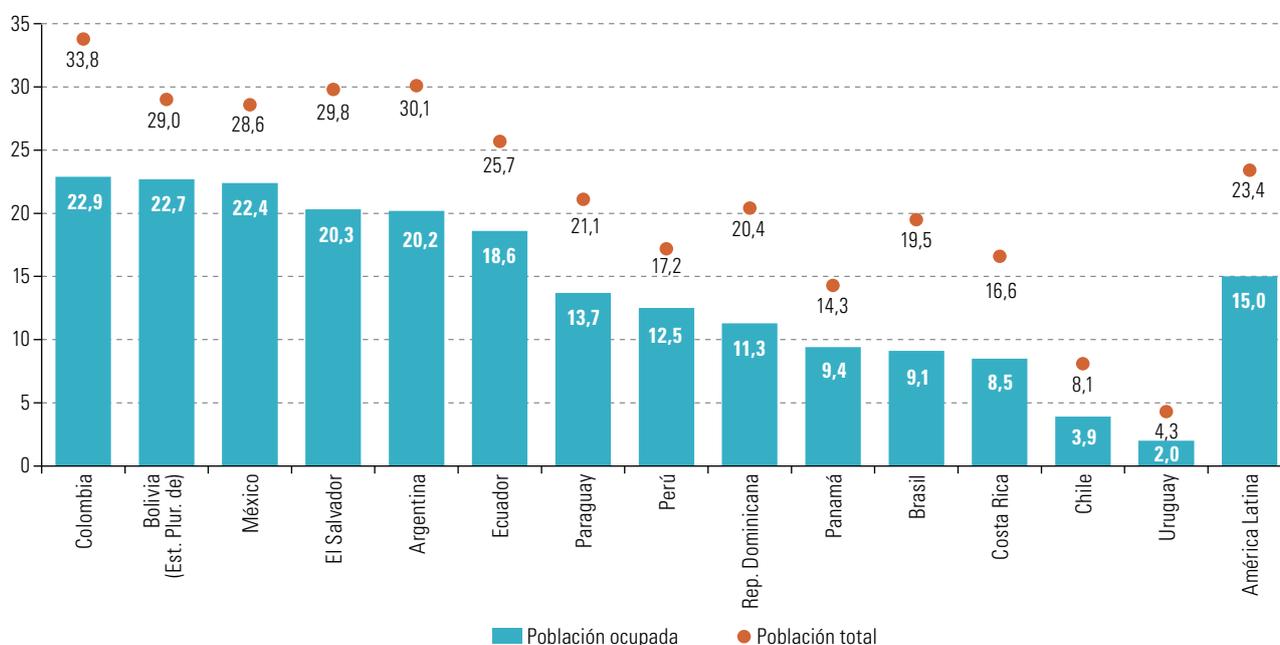
<sup>c</sup> Corresponde a los siguientes 11 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Por su parte, la pandemia conllevó retrocesos importantes en los indicadores de igualdad de género. A falta de sistemas integrales de cuidado en la región, el peso de los cuidados de las personas dependientes y del trabajo doméstico recayó principalmente en las mujeres, lo que limitó aún más sus posibilidades de participar en el mercado de trabajo y percibir ingresos (CEPAL, 2021b). En suma, entre 2014 y 2022, el índice de feminidad de la pobreza aumentó en nueve países de la región (CEPAL, 2023d).

El análisis de la pobreza según la condición laboral de las personas muestra que, si bien las tasas son menores entre la población empleada, el trabajo no garantiza la percepción de ingresos que permitan superar el umbral de la pobreza (véase el gráfico II.4). En promedio, la probabilidad de que la población ocupada viva en hogares con ingresos per cápita inferiores a la línea de la pobreza disminuye solo poco más de un tercio respecto de la de la población general. En algunos países, como el Estado Plurinacional de Bolivia y México, disminuye apenas poco más de un quinto, mientras que, en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, se reduce a la mitad.

**Gráfico II.4**

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: población ocupada y población total que vive en hogares en situación de pobreza, alrededor de 2022  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado. Los datos de Colombia y del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2021.

Para hacer frente a estos desafíos, en los ejes estratégicos de protección social e institucionalidad social de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, se proponen líneas de acción de gran relevancia: la protección de los ingresos y el acceso a mecanismos de inclusión social y laboral, junto con el establecimiento de sistemas integrados de información social, seguimiento y evaluación de las prestaciones sociales para identificar y proteger de mejor manera a las poblaciones más vulnerables a la pobreza. Asimismo, se propone considerar el cuidado como parte de los sistemas de protección social, desde una perspectiva de igualdad de género y de derechos, y de promoción de la corresponsabilidad y avanzando en su universalización (CEPAL, 2020).

## B. Las desigualdades de ingreso: estructurales, injustas e ineficientes

Como señala la CEPAL, entre 2002 y 2017 la desigualdad en la distribución del ingreso en la región, medida mediante el índice de Gini, se redujo de 0,534 a 0,466 (CEPAL, 2019). La recuperación económica tras la pandemia influyó en esta disminución, que, entre 2019 y 2022, fue de un 1,1% anual del índice de Gini estimado (CEPAL, 2023d). En este contexto, en comparación con 2019, en el primer quintil se registró un incremento de los ingresos del 0,8% sobre la inflación, a diferencia de lo que ocurrió en el quintil más rico, donde estos disminuyeron un 1,8%, lo que se tradujo en la reducción de la desigualdad de ingresos mencionada (CEPAL, 2023d).

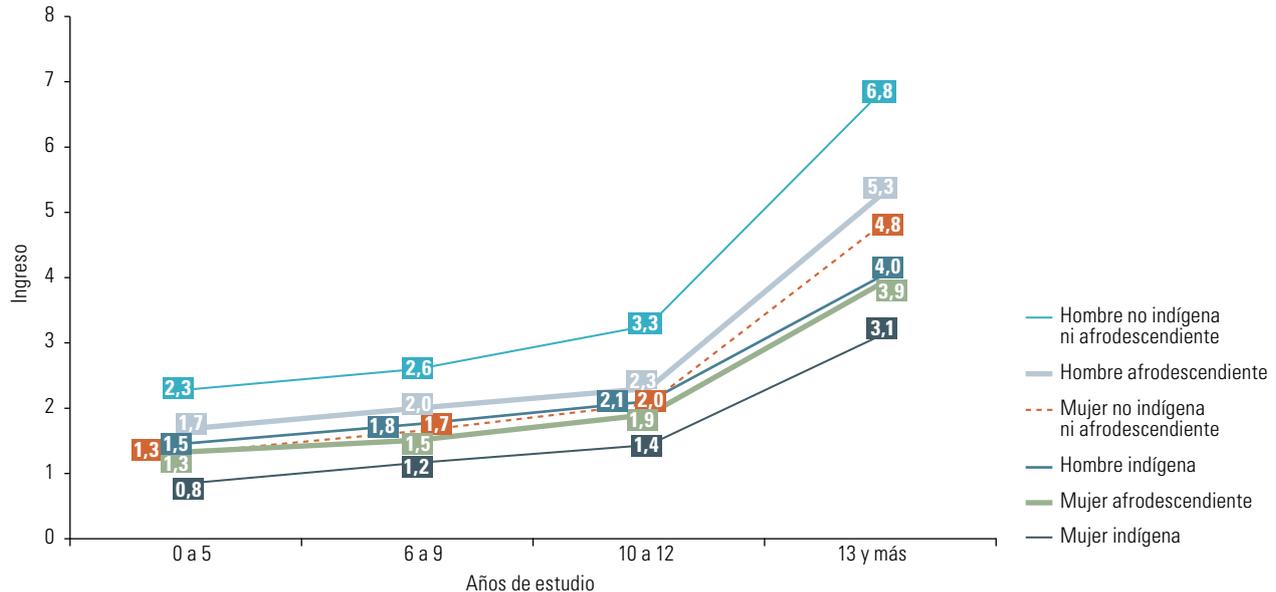
A pesar de estas tendencias, siguen existiendo brechas muy considerables en la región en lo que respecta no solo al ingreso total, sino, especialmente, al ingreso laboral. Los datos de la CEPAL indican que, en 2023, el decil de mayores ingresos de la región (décimo decil) percibía un ingreso que equivale a más de 20 veces el del decil de menores ingresos (primer decil) (CEPAL, 2024c). Además, esta desigualdad de ingresos se exagera al analizar los datos según los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad

social en la región (CEPAL, 2016b). Como se observa en el gráfico II.5, el ingreso por hora que perciben los hombres no indígenas ni afrodescendientes con un nivel de educación terciaria alcanza en promedio los 6,8 dólares, lo que contrasta fuertemente con el de los hombres y las mujeres indígenas con el mismo nivel educativo (4,0 y 3,1 dólares, respectivamente).

### Gráfico II.5

América Latina (6 países)<sup>a</sup>: ingresos por hora de la población ocupada de 15 años o más, según sexo, nivel educativo y condición étnico-racial, alrededor de 2022

(En dólares de 2018)



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

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Brasil, Colombia (datos de 2021), Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay.

En resumen, si bien se han producido avances, todavía persisten brechas que constituyen un desafío permanente para las políticas de desarrollo social inclusivo. La importancia de disminuir la desigualdad de ingresos está plasmada en el primer eje de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, “Sistemas de protección social universales e integrales para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades”, que, entre sus líneas de acción, incluye la propuesta de incorporar de manera gradual y progresiva una transferencia universal para la infancia y el ingreso básico de ciudadanía como política activa de los sistemas de protección social en la región. Asimismo, en el segundo eje, “Políticas de inclusión social y laboral: impulsar la doble inclusión para no dejar a nadie atrás”, se plantea profundizar el análisis y la difusión de información sobre las desigualdades que afectan a distintas poblaciones y cómo estas interactúan y se potencian (CEPAL, 2020).

Para medir la distribución del bienestar social de una sociedad, no basta con considerar únicamente el ingreso; también es preciso analizar otras dimensiones que conforman dicho bienestar. Las desigualdades originadas por la clase social, el género, el ciclo de vida, la etnia y la raza, y el territorio se entrecruzan y refuerzan mutuamente, creando barreras adicionales que obstaculizan el acceso a oportunidades y el ejercicio de derechos (CEPAL, 2016b). Es necesario, por consiguiente, medir estas diversas manifestaciones de la desigualdad y su interacción para comprender de mejor manera cómo se producen, reproducen y amplifican (o disminuyen), e implementar políticas más efectivas para enfrentarlas. A diferencia de lo que ocurre con el ingreso, acerca de las desigualdades estructurales en otros ámbitos se dispone de menos datos, estos son de menor calidad o, por sus características, resultan insuficientes para captar adecuadamente la realidad o para elaborar mediciones robustas.

Considerar la medición multidimensional de la desigualdad es esencial para incorporar al análisis los distintos ámbitos de derechos y de capacidades en que esta se expresa —no solo el económico—, de manera de visibilizar el impacto de los ejes estructurantes de la desigualdad en las distintas privaciones y brechas (ingresos, patrimonio, educación, salud y vivienda, entre otros). En este sentido, la matriz de la desigualdad es un marco de referencia útil para avanzar en la operacionalización de la medición de la desigualdad en distintas dimensiones de manera articulada, puesto que muchas de ellas, como el ejercicio de derechos, el desarrollo de capacidades o la distribución del poder y la toma de decisiones, no se visibilizan adecuadamente al analizar únicamente el ingreso.

## C. Brechas en el desarrollo de capacidades y de acceso a los servicios básicos

Junto con la desigualdad en materia de ingresos, la persistencia de brechas en el desarrollo de las capacidades humanas refleja las diversas dimensiones en las que se expresa la matriz de la desigualdad y se obstaculiza el avance hacia el desarrollo social inclusivo, impidiendo el desarrollo pleno y sano de las personas y el ejercicio de sus derechos (CEPAL, 2019). En efecto, la educación, la salud y el acceso a agua y saneamiento son, a la vez, derechos sociales y determinantes del bienestar y las oportunidades con las que cuentan las personas, así como ámbitos centrales de inversión social para lograr un desarrollo económico productivo y un desarrollo social inclusivo.

La salud es fundamental en la reducción de la pobreza: una buena salud aumenta el bienestar integral de las personas, la productividad laboral y los niveles de logro educativo e ingresos (CEPAL, 2019). Los sistemas de salud han registrado logros muy significativos durante las últimas décadas en la región: en cuanto a la mortalidad infantil, se pasó de un promedio de 180.000 muertes de infantes menores de 5 años a mediados del siglo XX a menos de 20.000 en 2020, y la esperanza de vida aumentó de manera considerable, de un promedio de 50 años en 1950 a uno de 75 años en 2019 (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). No obstante, la pandemia de COVID-19 representó una pérdida de 2,9 años de esperanza de vida entre 2019 y 2021, y esta caída fue más pronunciada en Centroamérica, lo que mostró la necesidad de articular de mejor manera las políticas de salud con las de protección social (Cid y Marinho, 2022) y de coordinarlas con las políticas educativas (CEPAL, 2022a).

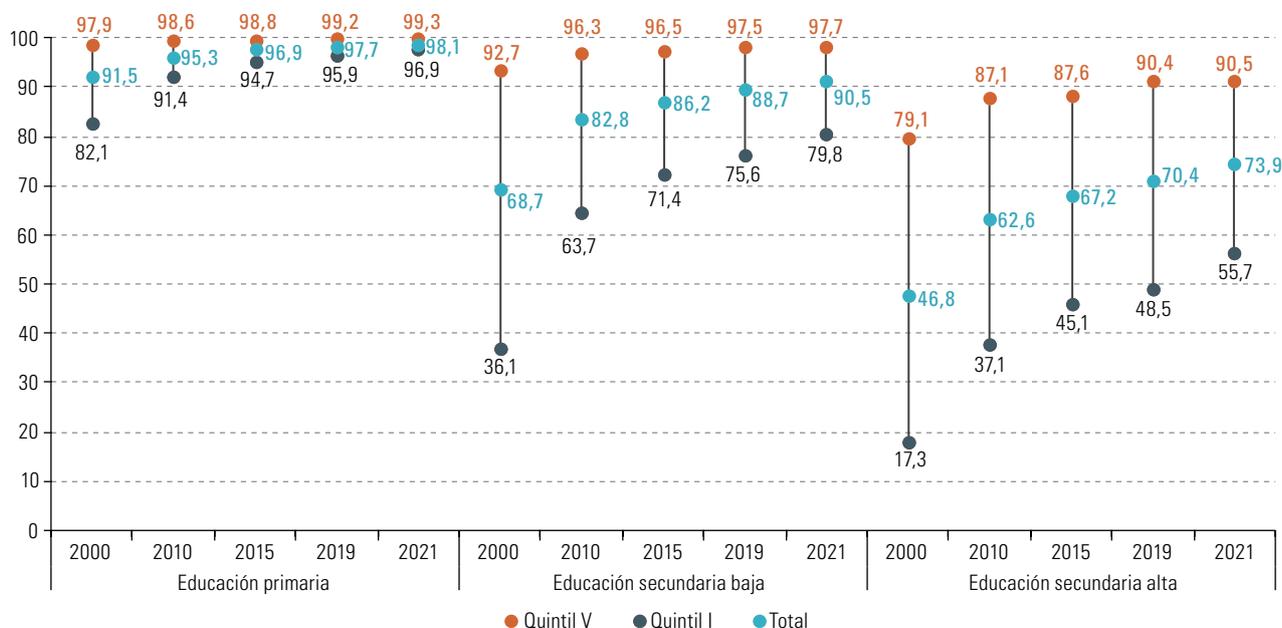
Cabe destacar el impacto de los determinantes sociales de la salud en la persistencia de estas brechas, como se observa claramente en el caso de la mortalidad materna. En efecto, las peores condiciones de salud no se encuentran distribuidas al azar entre la población, sino que se concentran en aquellos grupos que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, y que tienen ingresos más bajos, peores condiciones laborales, menores niveles de educación y mayores dificultades para acceder a los servicios de salud, a la vivienda y a los servicios básicos (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). En 2020, las mayores tasas de mortalidad materna de la región correspondían a las mujeres en situación de pobreza extrema. En este sentido, uno de los grandes retos a los que la región todavía no ha podido dar una respuesta adecuada es la reducción del embarazo y la maternidad en la adolescencia (CEPAL, 2019). En promedio, un 10% de las adolescentes de la región eran madres en 2020 (CEPAL, 2024e) y, junto con África Subsahariana, América Latina y el Caribe presenta una de las tasas más altas de nacimientos de madres adolescentes en el mundo, estimada en 51,4 nacimientos por cada 1.000 mujeres en 2022, 10 puntos porcentuales superior al promedio mundial (Naciones Unidas, 2022).

La educación y la formación técnico-profesional a lo largo del ciclo de vida tienen una estrecha relación con las oportunidades presentes y futuras de las personas para acceder a mejores condiciones sociales (CEPAL, 2019) y con la posibilidad de incrementar los niveles de productividad de manera sostenible (CEPAL, 2023d). En este sentido, el acceso a una educación de calidad, factor imprescindible para avanzar en ámbitos ligados a la productividad y la competitividad internacional en las políticas de desarrollo sostenible (CEPAL, 2022d), representa todavía un desafío para las políticas públicas.

Como se muestra en el gráfico II.6, en las últimas décadas se registró un aumento del porcentaje de la población que ha concluido el ciclo escolar obligatorio. A pesar de la disminución de la brecha entre los quintiles de ingreso extremos, sigue existiendo una diferencia importante en la educación secundaria alta, que podría aumentar a raíz de la crisis provocada por la pandemia y su impacto en el sistema educativo (Trucco, 2023a). Al respecto, la tasa de asistencia escolar entre la población de 13 a 19 años del quintil de menores ingresos se recuperó después de la interrupción de la presencialidad durante la pandemia —aumentó casi un 17% entre 2000 y 2022—, pero en 2022 todavía no se habían recuperado los niveles de asistencia a la educación en la primera infancia (CEPAL, 2024c).

**Gráfico II.6**

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta<sup>b</sup>, según quintiles de ingreso extremo, 2000, 2010, 2015, 2019 y 2021 (En porcentajes)



**Fuente:** D. Trucco, “Panorama regional en educación”, presentación en el lanzamiento de PISA 2022 para América Latina y el Caribe, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 12 de diciembre de 2023, sobre la base de CEPAL, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Se analizó la conclusión de la educación primaria entre los jóvenes de 15 a 19 años, y de la educación secundaria baja y alta entre los jóvenes de 20 a 24 años.

Por otra parte, continúan registrándose brechas en cuanto a los aprendizajes. Con la pandemia, quedó patente la fragilidad del sistema educativo de la región, sobre todo la dificultad de garantizar el acceso a este en contextos adversos, lo que repercute en la calidad del aprendizaje (CEPAL, 2022a). En la región ya existía una crisis en materia de aprendizaje antes de la pandemia, dado que gran parte de los estudiantes de primaria y secundaria no alcanzaban los niveles mínimos de logro en competencias cognitivas básicas como la lectura y las matemáticas (CEPAL, 2022a; Huepe, Palma y Trucco, 2022). Los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2022 en América Latina y el Caribe muestran una disminución promedio en el rendimiento de las pruebas a nivel regional, aunque de manera heterogénea entre los distintos países (Trucco, 2023a). Como señala la CEPAL, la desigualdad es ineficiente y, en el ámbito educativo, afecta las capacidades y las oportunidades de formación, perjudicando tanto las trayectorias personales de los estudiantes como los niveles de innovación y productividad de los países (Trucco, 2023a).

Las brechas en el ámbito de la conectividad, el acceso y las capacidades digitales se suman a los factores que plantean nuevos desafíos de inclusión social en múltiples ámbitos. La pandemia de COVID-19 demostró lo importante que es contar con conexión a Internet en los hogares y acceso a las tecnologías de la cuarta

revolución industrial<sup>2</sup>. En este ámbito, siguen existiendo brechas entre los países y entre los distintos territorios de cada país, que afectan la productividad y la inserción laboral de las personas en un mundo altamente digitalizado. En 2019, los hogares de las áreas urbanas tenían niveles de conectividad seis veces mayores que los de las áreas rurales (CEPAL, 2019) y, en 2022, el 74% de las personas del quintil de menores ingresos residentes en áreas rurales no tenían acceso a Internet (CEPAL, 2024c).

En lo que respecta al acceso a la infraestructura básica y la vivienda, las brechas existentes se pueden exacerbar cuando ocurren desastres, incluidas las crisis sanitarias —como la pandemia de COVID-19— y los choques económicos —como la inflación—, que afectan de manera diferenciada a los distintos grupos de población. De esta manera, además de la falta de acceso a Internet en las áreas rurales, se registran todavía dificultades relacionadas con el acceso a los servicios de saneamiento, cuyo nivel de cobertura del 60,8% contrasta con el 85,0% que se registra en las áreas urbanas (CEPAL, 2024c). Además, el hacinamiento afecta a las poblaciones más vulnerables, en particular en las áreas rurales. De acuerdo con datos de 2022, un 54,7% de los hogares de menores ingresos presentaban hacinamiento, frente al 19,2% de los hogares de mayores recursos (CEPAL, 2024c).

El actual contexto de emergencia climática y también de inestabilidad geopolítica mundial, con guerras en distintas latitudes, ha repercutido significativamente en los sistemas alimentarios de la región, debido al incremento del precio de los alimentos, así como en los niveles de seguridad alimentaria de la población, dificultando la lucha contra el hambre y aumentando la doble carga de la malnutrición. Entre 2021 y 2023, Haití registró el nivel más alto de prevalencia de subalimentación de América Latina y el Caribe (50,4%), seguido del Estado Plurinacional de Bolivia (23,0%) y Honduras (20,4%) (FAO y otros, 2024).

La CEPAL subraya que la desigualdad es ineficiente y representa un obstáculo profundo para el crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad de la región (Arenas de Mesa, 2023; CEPAL, 2018d), lo que restringe la capacidad productiva potencial de los países. En estudios realizados por la CEPAL y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (Martínez, Mejía y Espíndola, 2024), se ilustra con datos empíricos esta situación; por ejemplo, se señala que los costos asociados al impacto de la doble carga de la malnutrición pueden equivaler a hasta más del 16% del PIB (véase la sección II.6).

Por otra parte, las múltiples y persistentes expresiones de la desigualdad, reseñadas brevemente con anterioridad, repercuten negativamente en la cohesión social<sup>3</sup>, ya que se asocian con altos niveles de desconfianza interpersonal e institucional y dificultan el desarrollo de un sentido de pertenencia basado en el mutuo reconocimiento y el goce efectivo de derechos (Maldonado y otros, 2022).

Las líneas de acción propuestas en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo respecto de estos temas cobran hoy más relevancia. En ella se recalca la necesidad de avanzar en el desarrollo de políticas y programas que permitan a las personas jóvenes construir trayectorias de inclusión y desarrollar capacidades, así como de priorizar acciones orientadas a equiparar oportunidades en la primera infancia y de fortalecer la garantía de acceso a la educación, la salud y la vivienda. En materia educativa y de conectividad, en la Agenda se plantea aprovechar los cambios derivados de la actual revolución tecnológica y disminuir la brecha digital en términos de acceso, conocimientos y habilidades. También se propone promover el acceso a políticas y programas de vivienda, trabajando para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que viven en asentamientos informales. Asimismo, se subraya la necesidad de aumentar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y la resiliencia de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias y desastres, durante y después de estas crisis, especialmente de las que presentan mayor vulnerabilidad y una limitada capacidad de respuesta, como la población infantil, las mujeres, las personas mayores y las personas con discapacidad (CEPAL, 2020).

<sup>2</sup> El término “cuarta revolución industrial” se utiliza para enmarcar y analizar el impacto de las tecnologías emergentes en casi todas las áreas del desarrollo humano a principios del siglo XXI, desde la evolución de las normas sociales y las actitudes políticas nacionales hasta el desarrollo económico y las relaciones internacionales (Philbeck y Davis, 2018, citados en Martínez, 2023).

<sup>3</sup> Entendida como los vínculos que unen e identifican a las personas como parte de la sociedad y que las motivan a cooperar y participar, de manera voluntaria, en el avance conjunto hacia un entendimiento compartido y legitimado del bien común (Maldonado y otros, 2022).

## D. Los déficits de inclusión laboral y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo

El trabajo es un elemento central para el logro del desarrollo social inclusivo, además de constituir un mecanismo primordial para la construcción de la autonomía y la dignidad personal y el ejercicio de la ciudadanía (CEPAL, 2019). En América Latina y el Caribe, el 70% del ingreso de los hogares proviene del trabajo (CEPAL, 2023d), en un contexto en que el mercado laboral presenta brechas de género y etarias. El aumento de la inclusión laboral —es decir, la inserción laboral en condiciones de trabajo decente— continúa siendo un desafío en la región, puesto que sin ella se limitan significativamente las posibilidades de salir de la pobreza y lograr una movilidad socioeconómica ascendente.

Como se destaca en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023*, el mercado laboral de la región atraviesa una crisis desde 2010, lo que se refleja en diversos indicadores laborales, y la pandemia de COVID-19 “profundizó esta tendencia y desencadenó la mayor crisis de los mercados laborales de América Latina y el Caribe desde 1950. En 2020 la creación de empleo cayó por primera vez en 70 años” (CEPAL, 2023d, pág. 14). Se estima que, en 2023, la tasa de participación laboral se mantendría, en promedio, levemente por debajo de los niveles anteriores a la pandemia (un 63,0% en 2023 frente a un 63,3% en 2019). Por otra parte, los datos muestran una reducción de la tasa de desocupación con respecto a los niveles prepandémicos, al pasar del 8,0% en 2019 al 6,8% en 2023, lo que refleja un ritmo de descenso más moderado ese año que el observado hasta 2022, cuando la tasa alcanzó el 7,0%. Sin embargo, la recuperación de los mercados laborales no ha ido acompañada de una reducción de las brechas históricas entre hombres y mujeres (CEPAL, 2022d, 2022c y 2023d).

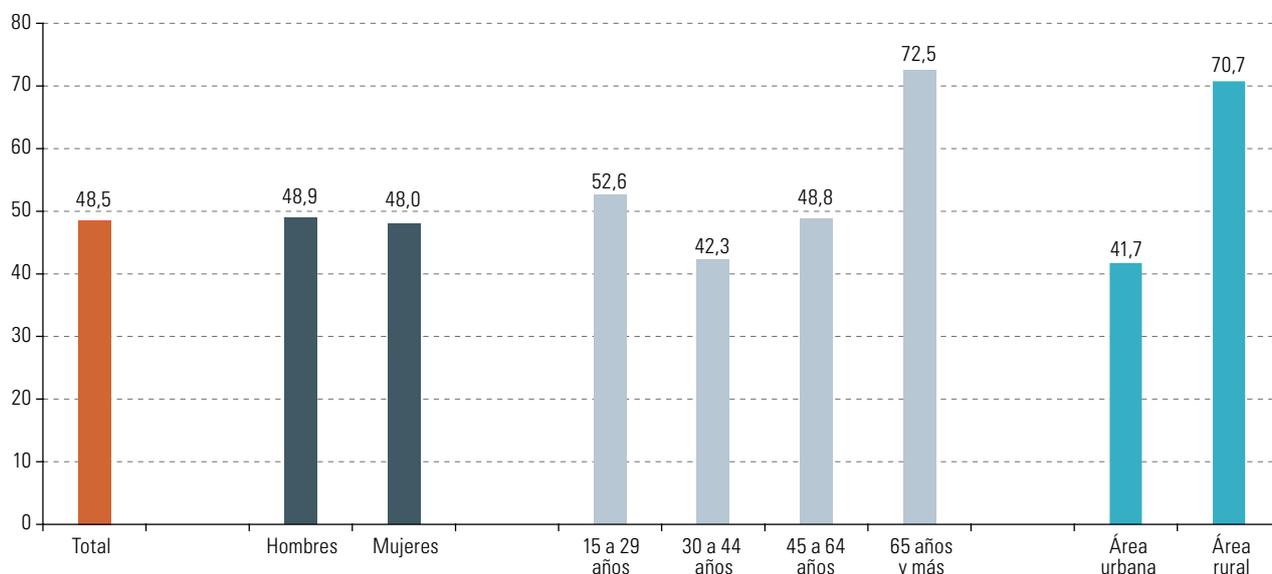
En las últimas décadas se ha mantenido la brecha de género en la tasa de participación laboral. Según los datos de las encuestas de hogares de 15 países de la región, en 2022 el promedio de participación de las mujeres jóvenes de 15 a 29 años era el más bajo (menos del 40%), en torno a 20 puntos porcentuales inferior a los de las mujeres adultas y los hombres jóvenes (60,9% y 58,7% respectivamente) y casi 50 puntos porcentuales menor que el de los hombres adultos, que presentan la mayor tasa de participación (87,9%) (CEPAL, 2024c).

Por otra parte, es importante subrayar que existe una distribución desigual del trabajo doméstico y de cuidados. Las trayectorias laborales de las mujeres siguen viéndose afectadas por esta barrera de acceso al mercado laboral en condiciones de trabajo decente, debido a la gran cantidad de tiempo, energía y recursos que dedican a estas tareas, una situación que, dada la falta de sistemas integrales de cuidado, el contexto de pandemia puso de manifiesto y agravó, como se mencionó anteriormente.

A diferencia de lo observado durante la década de 2000, en la que se registró un significativo proceso de formalización en la región, entre 2014 y 2023 se produjo una caída en la creación de empleo, en paralelo con un deterioro de su calidad, que redundó en un aumento de la incidencia de la informalidad laboral, de un 48,1% en 2014 a un 50,4% en 2020 (CEPAL, 2023d). Los datos de las encuestas de empleo de diez países de la región muestran que, en promedio, la tasa de informalidad de 2023 exhibió una leve mejoría en los distintos grupos de población. Como se observa en el gráfico II.7, la informalidad en la región llegó al 48,5% en 2023. Los niveles más elevados se registraron entre las personas de 65 años y más y quienes viven en áreas rurales (más del 70% en ambos casos), seguidos de las personas de 15 a 29 años (52,6%). El hecho de que las personas jóvenes registren tasas de informalidad más elevadas puede estar relacionado con la intermitencia laboral en la juventud, la inestabilidad y la rotación ocupacional, que pueden afectar sus trayectorias laborales futuras y favorecer su inserción en actividades informales, precarias y de baja calificación (OIT, 2023). Estas brechas ponen de manifiesto los desafíos de inclusión laboral que existen en los distintos segmentos de edad, en especial en el caso de las personas jóvenes, y entre los hombres y las mujeres.

**Gráfico II.7**

América Latina (10 países)<sup>a</sup>: tasa de ocupación informal<sup>b</sup> por sexo, grupo de edad y zona geográfica, 2023  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de empleo de la región.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Perú.

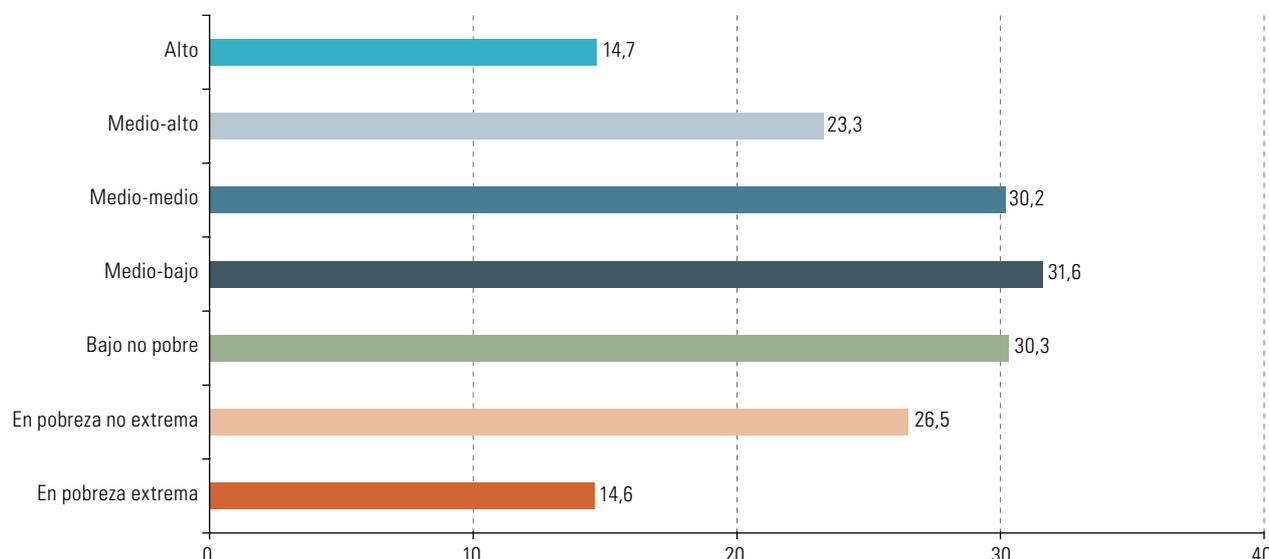
<sup>b</sup> Promedio ponderado.

Un desafío emergente en el ámbito de la inclusión laboral está asociado a los cambios en el mundo del trabajo debidos a la automatización laboral. Surgen nuevas formas de trabajo, más flexibles, pero con mayor riesgo de precarización, como el trabajo en plataformas digitales, lo que impone desafíos a la protección social, que debe adaptarse para prevenir el desempleo y proteger a las personas en un contexto en que numerosas tareas y ocupaciones podrían ser reemplazadas o transformadas significativamente a causa de la automatización (Espíndola y Suárez, 2023b). La probabilidad de que las labores realizadas por los trabajadores manuales calificados se vean afectadas por la automatización es superior al 70% (Martínez, 2023). Como se observa en el gráfico II.8, los trabajadores que pertenecen a los estratos medio-medio, medio-bajo y bajo no pobre tienen ocupaciones que están más expuestas al riesgo de automatización, lo que puede generar incertidumbre, un mayor malestar social y una ampliación de la precariedad a sectores de actividades que antes gozaban de mayor estabilidad (Espíndola y Suárez, 2023b). Cabe mencionar que el menor riesgo de automatización que presentan los empleos de los estratos de menores ingresos, más que reflejar una situación ventajosa, responde a la baja inversión en tecnología que existe en esos sectores y a la precariedad estructural de sus condiciones laborales.

Ante este panorama, la CEPAL subraya la relevancia de promover las políticas activas del mercado de trabajo, que consisten en intervenciones orientadas a disminuir los efectos de las distintas fallas del mercado laboral y que, al hacer hincapié en distintos ámbitos —capacitación, generación indirecta y directa de empleo, apoyo al trabajo independiente e intermediación laboral— buscan aumentar la eficiencia de la inserción laboral, disminuir las tasas de desempleo y mejorar la calidad de la capacitación de las personas trabajadoras (Espejo y otros, 2023).

**Gráfico II.8**

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: trabajadores cuyas ocupaciones presentan una elevada probabilidad de automatización, según estrato socioeconómico, alrededor de 2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** E. Espíndola y J. I. Suárez, "Automatización del trabajo y desafíos para la inclusión laboral en América Latina: estimaciones de riesgo mediante aprendizaje automático ajustadas a la región", *serie Políticas Sociales*, N° 245 (LC/TS.2023/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Asimismo, otro de los ejes de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo es el de "Políticas de inclusión social y laboral: impulsar la doble inclusión para no dejar a nadie atrás", cuyo fin es promover acciones enfocadas en el acceso al empleo productivo y de calidad y al trabajo decente para todas las personas, así como apoyar la economía social y solidaria como un mecanismo viable para enfrentar los déficits de trabajo decente e inserción laboral, a fin de facilitar el acceso a financiamiento y a empleo en otro tipo de modalidades, como cooperativas, mutualidades o asociaciones, e impulsar políticas y programas de inclusión laboral y productiva enfocados en las mujeres, mediante el fortalecimiento de las políticas y los sistemas de cuidado, la capacitación y la implementación de medidas para la formalización del empleo (CEPAL, 2020).

## E. Cambios tecnológicos: oportunidades y riesgos

El acelerado desarrollo y auge de las nuevas tecnologías, la digitalización y la inteligencia artificial están transformando profundamente el funcionamiento de las sociedades y sus economías. Este proceso viene acompañado de oportunidades y también de riesgos, lo que lo convierte en uno de los nudos críticos emergentes del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe. La cuarta revolución industrial conlleva cambios en la demanda de capacidades humanas específicas y repercute en todos los ámbitos del quehacer humano, como el trabajo, la salud, la educación, el acceso a servicios sociales, la participación ciudadana y el acceso a la información (CEPAL, 2019).

En lo que respecta al desarrollo social inclusivo, la inclusión digital se vuelve un factor cada vez más crítico a medida que se incrementa el número de actividades que se desarrollan en el mundo digital. Las consecuencias para las personas al acceder y utilizar Internet pueden afectar el ejercicio de sus derechos, tanto en el mundo real como en el virtual, y, a la vez, pueden representar una oportunidad para cerrar las brechas en distintos

ámbitos del bienestar. Por esta razón, la inclusión digital, en un contexto cambiante y altamente digitalizado, resulta fundamental para avanzar hacia el cierre de brechas y superar las desigualdades estructurales de la región (Palma Guajardo, 2024).

Como se adelantó, las nuevas tecnologías tienen un enorme potencial en términos de mejora de la productividad y el bienestar, pero plantean interrogantes en lo que respecta a la estabilidad y la precariedad laborales en muchos sectores. El impacto de las nuevas tecnologías en el mundo laboral también obliga a repensar los sistemas educativos y las habilidades que los niños, niñas y jóvenes deben desarrollar a efectos de facilitar su inclusión laboral (CEPAL, 2019; CEPAL/OEI, 2020). Para ello, es necesario fomentar la capacitación laboral y los sistemas de formación en áreas digitales, a fin de incentivar el desarrollo de “ecosistemas digitales” y lograr una mayor empleabilidad (CEPAL, 2022d). Al mismo tiempo, este nuevo escenario exige adoptar una cultura de aprendizaje continuo a lo largo de la vida laboral, mejorar las habilidades a través de la formación vocacional y desarrollar políticas anticipatorias que permitan una adaptación temprana (Espíndola y Suárez, 2023a). Además, particularmente en el caso de las niñas, obliga a trabajar para eliminar la segmentación de género en términos de participación y resultados de aprendizaje en disciplinas vinculadas a las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) (CEPAL, 2019; Sevilla, 2021; CEPAL, 2022a).

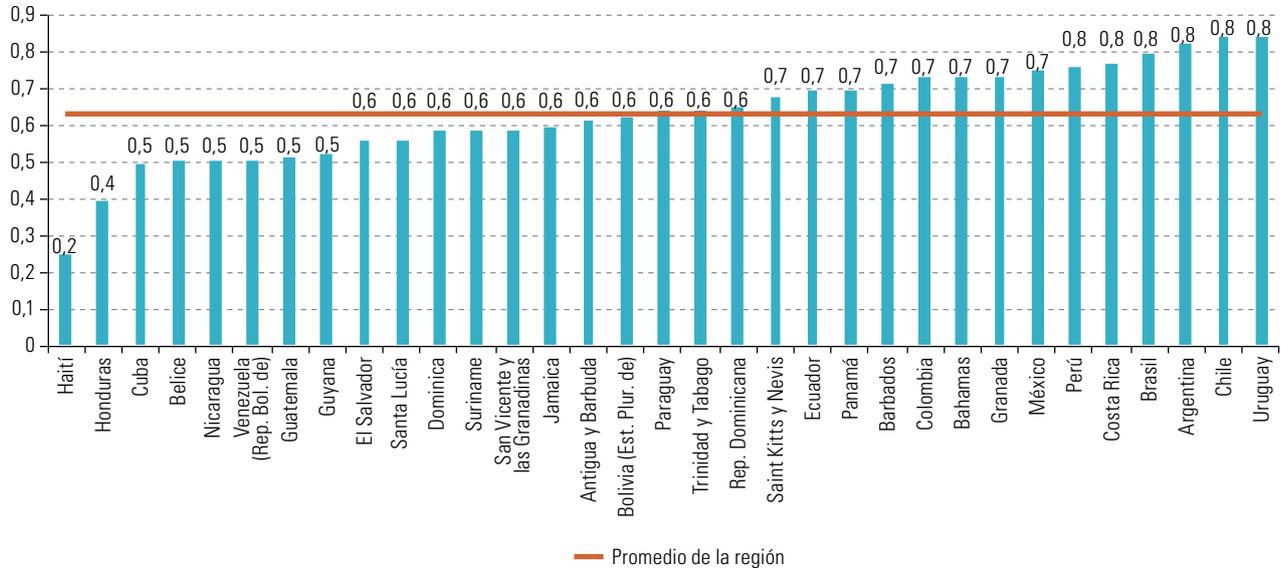
La digitalización ha tenido también efectos en los sistemas de salud, en los que ha abierto oportunidades para impulsar la telemedicina, la ficha electrónica de salud y la transición de la medicina curativa a la preventiva, favoreciendo una gestión y prestación de la asistencia sanitaria más eficiente, segura y oportuna (Martínez, Palma y Velásquez, 2020). En lo que respecta a la institucionalidad social, las nuevas tecnologías pueden propiciar una mayor disponibilidad de datos y transparencia en la toma de decisiones, y fortalecer la capacidad de los sistemas de protección social de dar respuestas más efectivas y eficientes para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. De esta forma, la interacción pública y social pasan también a la esfera digital, se generan nuevos espacios de relación con el Estado y surge la noción de ciudadanía digital, que se refiere a la posibilidad (o imposibilidad) de ejercer derechos sociales a través del acceso a servicios públicos prestados en formato digital. Esto requiere la implementación de acciones concretas dirigidas a reducir las brechas existentes en materia de acceso a las tecnologías y de su utilización, que afectan a muchos grupos de población (Martínez, Palma y Velásquez, 2020; Claro y otros, 2021).

Para esto, es necesario medir los progresos realizados en el uso de las tecnologías digitales, no solo a nivel ciudadano, sino también político. Una forma de hacerlo es mediante el índice de desarrollo del gobierno electrónico, elaborado por las Naciones Unidas, que mide cómo cada país utiliza las nuevas tecnologías para promover el acceso y la inclusión de sus ciudadanas y ciudadanos. El índice se compone de tres dimensiones (prestación de servicios en línea, conectividad de telecomunicaciones y capacidad humana), y más que como una medición absoluta del desarrollo del gobierno electrónico, sirve como medida de comparación entre países (véase el gráfico II.9) (Naciones Unidas, 2024b).

Para afrontar los cambios tecnológicos desde la perspectiva del desarrollo social inclusivo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo incluye varias propuestas, como la consideración de los desafíos derivados de la revolución tecnológica en el mundo del trabajo y en otros ámbitos de la sociedad, y el desarrollo de políticas y programas para facilitar la adquisición de habilidades tecnológicas y digitales, en particular a las personas jóvenes y las mujeres. Además, plantea la necesidad de reducir la brecha digital para que todas las personas puedan participar plenamente en la sociedad de la información y aprovechar el potencial de las herramientas tecnológicas para alcanzar una mayor inclusión social y laboral. Asimismo, subraya la importancia de considerar los desafíos específicos de protección social de los trabajadores informales, teniendo en cuenta las nuevas formas de informalidad que están surgiendo debido a los cambios en el mundo del trabajo (CEPAL, 2020).

Gráfico II.9

América Latina y el Caribe: índice de desarrollo del gobierno electrónico, 2022  
(Índice de 0 a 1)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Desarrollo Digital, sobre la base de Naciones Unidas, "E-Government Development Index (EGDI)", UN E-Government Knowledgebase [base de datos en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>.

## F. Las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional

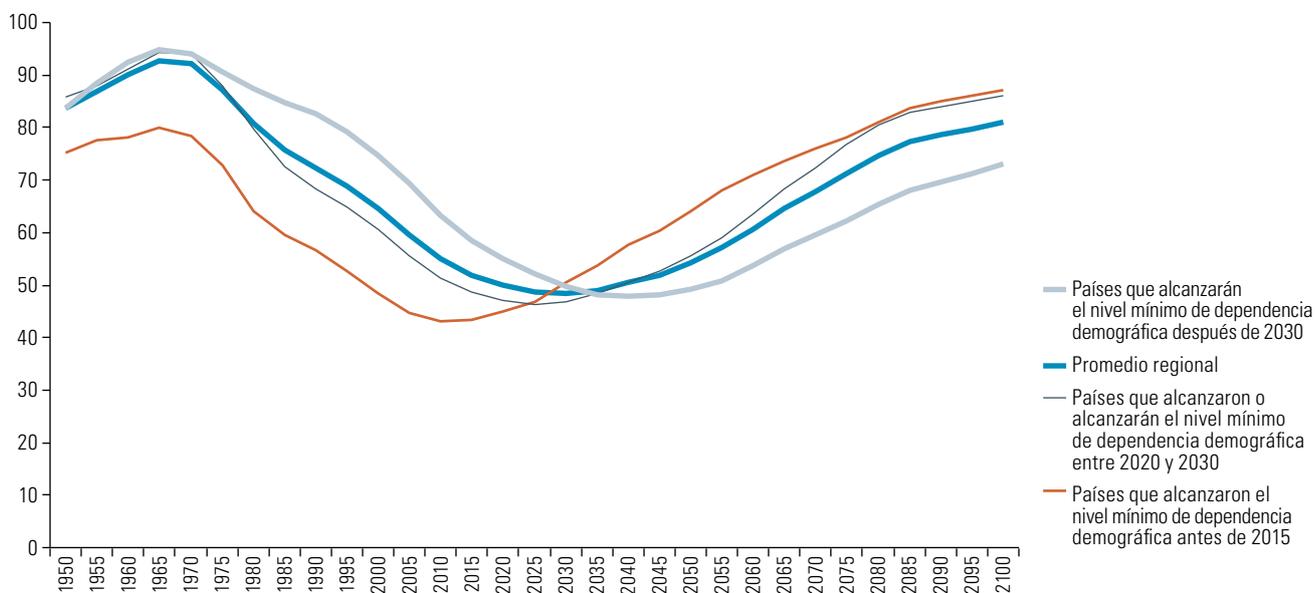
En las últimas décadas, la región ha experimentado un conjunto de transformaciones a nivel demográfico, epidemiológico y nutricional, marcadas por un progresivo envejecimiento poblacional y una caída de la fecundidad, así como por el incremento de las enfermedades no transmisibles y del sobrepeso y la obesidad, sin que se haya logrado erradicar el hambre y la desnutrición en la gran mayoría de los países. Entre 1960 y 2023, la tasa global de fecundidad disminuyó de 5,9 a 1,9 hijos por mujer, la esperanza de vida al nacer pasó de 54,7 a 75,8 años y la cantidad de personas de 65 años o más en la región aumentó de 7,3 a 57 millones. En 2020, este grupo etario representaba el 8,8% de la población regional y se estima que, para 2050, equivaldrá al 18,9% (CEPAL, 2024c).

Actualmente, la mayoría de los países de la región están atravesando un período de bono demográfico, como consecuencia de la menor relación de dependencia que se da a causa de la reducción de las tasas de fecundidad y de mortalidad. Esta menor tasa de dependencia, sumada a la mayor participación femenina en el mercado laboral, puede contribuir a incrementar los ingresos de los hogares y, en consecuencia, a disminuir la pobreza, siempre y cuando las oportunidades laborales lo permitan. Como se muestra en el gráfico II.10, en cuatro países de la región la relación de dependencia demográfica registró su nivel más bajo —y, por lo tanto, se alcanzó el punto máximo del bono demográfico— en 2015 o antes (Barbados, Brasil, Cuba y Trinidad y Tabago), mientras que en 15 países —entre los que se encuentran 7 de los 13 países del Caribe de habla inglesa o neerlandesa (Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Suriname— este fenómeno se produjo o se producirá entre 2020 y 2030. Por su parte, 12 países alcanzarán la fase máxima del bono demográfico después de 2030, entre los que se incluyen 5 de los 7 países de Centroamérica (Bélice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Gráfico II.10

América Latina y el Caribe (31 países)<sup>a</sup>: relación de dependencia demográfica, 1950-2100

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>, sobre la base los censos de población y vivienda de los países.

<sup>a</sup> No se incluyen Dominica y Saint Kitts y Nevis.

Al analizar la relación de dependencia con vistas al futuro, se prevé que en las próximas décadas se producirá un aumento progresivo de las tasas de dependencia en la región, de la mano de una disminución del tamaño de la fuerza laboral y un aumento del ritmo de envejecimiento de la población. Esto generará presiones en los sistemas de pensiones y de salud, y aumentará la demanda de cuidados (CEPAL, 2019), lo que podría redundar en un progresivo crecimiento del impuesto demográfico. De no implementarse políticas públicas para aprovechar el bono demográfico, a corto plazo habrá que hacer frente a mayores dificultades de sostenibilidad financiera de la demanda de recursos en el ámbito de la protección social.

Al mismo tiempo, la región está experimentando cambios a nivel epidemiológico, caracterizados por un incremento de las enfermedades no transmisibles, que en 2019 representaron la principal causa de muerte, ya que originaron el 76% de las defunciones (OPS, 2024a). En esta transición epidemiológica han sido claves las mejoras en los sistemas sanitarios, la expansión de la cobertura, el acceso a los servicios de salud y a servicios básicos, y la vacunación (CEPAL, 2019).

De manera paralela, en América Latina y el Caribe se está produciendo una transformación de los patrones alimentarios que se traduce en la doble carga de la malnutrición mencionada anteriormente, es decir, en desafíos asociados, por un lado, a la desnutrición y, por otro lado, al sobrepeso y la obesidad (CEPAL, 2019). En 2023, el hambre afectó a 41 millones de personas en la región. En 2022, el 27,7% de la población regional (182,9 millones de personas) no podía permitirse una dieta saludable. Los efectos de la consecuente malnutrición son especialmente perjudiciales en la infancia y la adolescencia. La prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en la región alcanzó el 28,2% en 2023; en otras palabras, ese año, 187,6 millones de personas tuvieron problemas para acceder a alimentos suficientes (110,4 millones en América del Sur, 51 millones en Centroamérica y 26,3 millones en el Caribe) (FAO y otros, 2024).

Entre las niñas y los niños menores de 5 años de América Latina y el Caribe, la prevalencia del retraso en el crecimiento alcanzó en 2022 el 11,5%, y la del sobrepeso llegó al 8,6%, 3 puntos porcentuales por encima del promedio mundial (FAO y otros, 2024). Por su parte, el 29,9% de la población adulta de América Latina y el Caribe sufría de obesidad, lo que equivale a 141,4 millones de personas, cifra que supera también la

estimación mundial, que fue del 15,8% (FAO y otros, 2024). Estos índices se relacionan con los niveles de urbanización cada vez más elevados, que se vinculan al sedentarismo y a nuevos hábitos alimentarios. De acuerdo con lo que se señala en FAO y otros (2023b), las poblaciones urbanas en situación de pobreza tienden a consumir alimentos poco saludables, puesto que los de mejor calidad nutricional son más caros o no están disponibles. Además, dadas sus limitaciones económicas, priorizan la satisfacción de sus necesidades de energía alimentaria por sobre la calidad nutricional, por lo tienden a adquirir alimentos hipercalóricos y con un valor nutricional mínimo.

No obstante, también se han producido avances importantes en este ámbito. Entre 2000 y 2023, la prevalencia de la subalimentación se redujo del 10,4% al 6,2% en América Latina y el Caribe (FAO y otros, 2024; FAO, 2024). Asimismo, en promedio, los países de la región han alcanzado en parte el ODS 2; específicamente la meta 2.2, que consistía en lograr, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años —es decir, reducir un 40% el número de niños de este grupo etario que sufre retraso en el crecimiento y llegar a una prevalencia de emaciación en la niñez inferior al 5%—. En efecto, en 2022, la cantidad de niñas y niños con desnutrición crónica (baja talla para la edad) había descendido un 43,6% con respecto a 2000, y la prevalencia de la desnutrición global (bajo peso para la edad) en niñas y niños menores de 5 años se redujo del 4,3% al 1,7% entre 1990 y 2020 (CEPAL, 2024b y 2024c). A pesar de estas tendencias positivas, no se prevé que puedan alcanzarse a tiempo las metas del ODS 2, por lo que aún queda mucho por hacer a este respecto, y la doble carga de la malnutrición continúa afectando de manera particular a la infancia.

La doble carga de la malnutrición tiene efectos en varias dimensiones, como la salud, la educación y la productividad. Como se indica en los trabajos de la CEPAL y el PMA (Martínez, Mejía y Espíndola, 2024)<sup>4</sup>, la tasa de mortalidad de niños y niñas menores de 5 años por causas asociadas a la desnutrición se estima en casi 100.000 casos en el conjunto de los países estudiados, a lo que se añaden casi 80.000 casos de infección respiratoria aguda y más de 37.000 casos de enfermedad diarreica aguda. A nivel educativo, se estima que la desnutrición infantil generó una brecha de escolaridad que alcanzó un promedio de dos años de estudio. Por su parte, el ausentismo laboral derivado de la carga de enfermedades asociadas al sobrepeso y la obesidad en el conjunto de los países estudiados se estima en más de 100 millones de días laborables perdidos durante el año de análisis, como consecuencia principalmente de sus efectos en términos de hipertensión arterial y diabetes *mellitus* de tipo 2. En suma, el impacto de la doble carga de la malnutrición habría significado una pérdida neta equivalente a entre el 0,2% del PIB en el caso de Chile, en 2014, y el 16,3% del PIB en el de Guatemala, en 2018 (Martínez, Mejía y Espíndola, 2024).

Las múltiples crisis que han azotado a la región en los últimos años hacen necesario situar la protección social en el centro de las respuestas de política pública, priorizando especialmente a quienes tienen una menor capacidad de absorber el alza de los precios de los alimentos y de otros artículos de primera necesidad. Considerando el efecto que la malnutrición tiene en las niñas y los niños, resulta esencial llegar a los hogares en los que viven, así como también a otros grupos, como las mujeres embarazadas, las personas mayores o con discapacidad, los indígenas y los migrantes (CEPAL/FAO/PMA, 2022).

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aborda este desafío a través de sus ejes y líneas de acción. En el eje 1, se plantea la necesidad de garantizar un nivel de ingresos básico para todas las personas, considerando transferencias de ingresos adecuadas en cobertura y montos, incluidas las pensiones no contributivas para las personas mayores y con discapacidad en articulación con las prestaciones de la seguridad social, así como las prestaciones y transferencias dirigidas a los niños, las niñas y sus familias. Además, se señala la importancia de transitar hacia una creciente articulación entre los componentes de los sistemas de protección social, avanzando en la extensión de su cobertura, la suficiencia de sus prestaciones y su sostenibilidad, eliminando los mecanismos discriminatorios que puedan persistir en el diseño de sus instrumentos, y visibilizando los desafíos específicos que enfrentan las personas mayores, entre otros grupos, en el acceso a estos sistemas. Asimismo, se establece la necesidad de incorporar el cuidado en los sistemas

<sup>4</sup> Los estudios sobre los impactos sociales y económicos de la doble carga de la malnutrición se llevaron a cabo en ocho países: Chile (2014), Ecuador (2014), El Salvador (2017), Guatemala (2018), Honduras (2017), México (2014), Perú (2019) y República Dominicana (2017).

de protección social, asegurando que las políticas en este ámbito sean accesibles para quienes están en situación de dependencia, incluidos niñas, niños, personas mayores y personas con discapacidad, así como para quienes los cuidan. También se señala que es importante asegurar que las prestaciones comprendidas en los sistemas de protección social incorporen una perspectiva sensible a la niñez. Por otra parte, en el eje 2 se afirma que es necesario promover acciones que potencien la autonomía, la dignidad y el respeto integral de los derechos de las personas mayores, incluido el derecho a vivir una vida libre de violencia y a la participación, con especial atención a su seguridad económica, acceso a salud y cuidados de largo plazo (CEPAL, 2020).

## G. Las migraciones en la encrucijada del desarrollo social inclusivo

En los últimos cinco años, los flujos migratorios dentro de América Latina y el Caribe se han duplicado. En 2020, la población migrante de la región ascendía a 43 millones de personas, de las cuales 11,3 millones eran migrantes intrarregionales (CEPAL, 2024d). En estos procesos existen diversas causas motivadoras, como las crisis económicas, los conflictos políticos, la vulnerabilidad a situaciones de violencia, los desastres y la reunificación familiar, así como la búsqueda de mejores oportunidades en regiones con niveles más elevados de desarrollo (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

En general, los jóvenes son el grupo etario más propenso a asumir los costos y riesgos de emigrar en busca de mejores horizontes y presentan una mayor disposición a formar parte de la fuerza de trabajo y a hacerlo incluso en condiciones de trabajo precario. Además, la tasa de desocupación entre las personas migrantes tiende a ser inferior a la de las personas no migrantes. En muchos casos, ello va unido a una mayor precariedad laboral y a la falta de acceso a protección social, dada la urgencia por encontrar trabajo remunerado (CEPAL, 2023d).

Si bien la migración se traduce en un impulso a la productividad, la innovación y la multiculturalidad, los flujos masivos y repentinos de migrantes ejercen una gran presión sobre los servicios públicos, tensionando la capacidad de los países para otorgar una cobertura adecuada de servicios básicos e incrementando los índices de pobreza (CEPAL, 2019). A esto se suma, en muchos casos, una sensación de que los migrantes compiten con la población local por los trabajos, lo que favorece la xenofobia y las situaciones de violencia y exclusión. Sin embargo, estas percepciones no se condicen con la realidad, y muchas veces surgen incluso cuando el impacto económico de los migrantes es positivo en los países de destino (Cruces y otros, 2023). Por ejemplo, según cifras de la CEPAL (2023d), los migrantes en Chile pasaron de aportar un 1,8% del PIB en 2009 a un 11,5% en 2022, mientras que, en la República Dominicana, esta cifra subió del 5,5% en 2010 al 8,7% en 2022, y en Colombia, del 0,4% en 2010 al 4,8% en 2022. Por otro lado, los migrantes contribuyen también a la economía a través de las remesas que envían para satisfacer las necesidades básicas de sus familias en los países de origen. En el último decenio, las remesas han aumentado de manera constante, especialmente durante la pandemia, ya que registraron un incremento interanual del 26% entre 2020 y 2021 y del 9,3% entre 2021 y 2022 (CEPAL, 2023d). En 2022, estas remesas llegaron a representar alrededor de un quinto del PIB en países del Caribe y Centroamérica como El Salvador (23,8%), Haití (22,5%), Jamaica (21,2%), Nicaragua (19,9%) y Guatemala (19,8%) (CEPAL, 2023d).

La vulnerabilidad de las personas migrantes en los países de destino es motivo de especial preocupación, en particular en el período inicial de instalación, en que los riesgos de inclusión precaria son mayores. Esta vulnerabilidad puede llegar incluso a derivar en aislamiento cuando no cuentan con redes preexistentes, lo que puede hacer que tengan menos posibilidades de acceder al mercado laboral formal o que consigan trabajos para los que están sobrecalificados. Durante la pandemia, los migrantes se encontraron en una situación de especial vulnerabilidad. Por un lado, ya no tenían la capacidad de volver a emigrar o de retornar a sus países de origen, y por otro lado, la situación afectó sus perspectivas laborales y su capacidad de generar ingresos (CEPAL, 2023d). Para resolver estos problemas, se requieren políticas a nivel nacional y acuerdos regionales destinados a abordar los desafíos que se plantean en materia de protección social, considerando las necesidades de las personas migrantes en las distintas fases del ciclo migratorio (CEPAL, 2019).

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, en su eje 1, plantea la necesidad de incluir en los sistemas de protección social a las personas migrantes, visibilizando los desafíos específicos que enfrentan para acceder a ellos, así como de garantizar dicho acceso en todas las fases del ciclo migratorio, contribuyendo a la construcción y el fortalecimiento de acuerdos de portabilidad de derechos a la seguridad social. Por otra parte, en la línea de acción 2.13 se señala la necesidad de impulsar acciones para reconocer y valorar las contribuciones positivas de los migrantes en los países receptores y de origen, estableciendo instrumentos públicos para la atención de los fenómenos migratorios y, emprendiendo acciones para favorecer la inclusión de las personas migrantes en los sistemas de educación y salud, y su acceso al trabajo decente (CEPAL, 2020).

## H. Los desastres y el cambio climático

América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo más propensa a los desastres, y las personas de estratos socioeconómicos más bajos son las más afectadas por ellos, lo que contribuye a profundizar las desigualdades existentes.

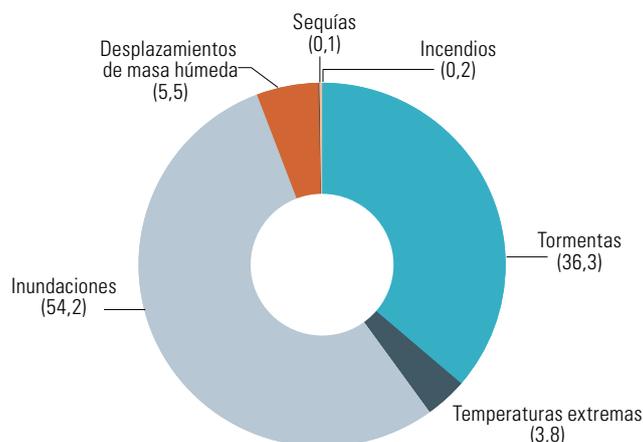
Debido al cambio climático, algunos fenómenos hidrometeorológicos se han vuelto un problema permanente y cada vez mayor. Entre 2000 y 2022, 190 millones de personas se vieron afectadas por más de 1.500 desastres en la región (OCHA/UNDRR, 2023), especialmente en los países del Caribe, que presentan mayor vulnerabilidad a ellos. El factor humano también es relevante, tanto en los que respecta a las causas de los desastres como a la magnitud de sus consecuencias, y la pandemia de COVID-19 es el ejemplo más representativo de ello. La pandemia tuvo un impacto especialmente fuerte en América Latina y el Caribe, ya que, aun cuando la población de esta región representa un 9% de la población mundial (CEPAL, 2024b), se registraron al menos 175 millones de contagios y 2,8 millones de muertes, que representaron el 15% de los contagios y el 30% de las muertes a nivel mundial (OCHA/UNDRR, 2023).

En los últimos años, las tormentas se han incrementado en número e intensidad, y la temporada de 2020 fue la más activa de la que se tienen registros en cuanto a número de huracanes, los cuales tuvieron un impacto considerable en toda la cuenca del Caribe. Por otra parte, casi dos tercios de los terremotos de magnitud 8 o superior en la escala de Richter han ocurrido en la región, y el de Haití de 2010, que provocó más de 222.500 víctimas mortales, fue uno de los diez más letales de la historia. Las inundaciones son los fenómenos más recurrentes y, entre 2000 y 2022, causaron daños por valor de más de 1.000 millones de dólares (OCHA/UNDRR, 2023). Como se muestra en el gráfico II.11, las inundaciones han sido los fenómenos hidrometeorológicos responsables de la mayor cantidad de muertes debidas a desastres en la región entre 1990 y 2022 (54,2%), seguidas por las tormentas (36,3%) y los desplazamientos de masa húmeda (5,5%).

**Gráfico II.11**

América Latina y el Caribe: muertes por tipo de desastre, 1990-2022

(En porcentajes del total de muertes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago, 2024.

Los desastres y el cambio climático representan un desafío particularmente relevante para las economías de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), como son las islas del Caribe, cuyos niveles de exposición y vulnerabilidad a los desastres son muy elevados y que frecuentemente soportan enormes costos en términos de vidas humanas e infraestructura física. Por ejemplo, las pérdidas que generó el huracán María en 2017 ascendieron al 226% del PIB de Dominica (UNDRR/CRED, 2019). Además, las arcas fiscales de estos países dependen del turismo y la agricultura, industrias que se ven especialmente afectadas por los fenómenos naturales (CEPAL, 2021a). Por ello, los sistemas de protección social deben adoptar un enfoque que les permita actuar antes, durante y después de los desastres, que tenga capacidad para responder a las emergencias y, a la vez, fortalecer la resiliencia de las poblaciones más vulnerables, como se establece en la meta 1.5 del ODS 1 (CEPAL, 2021a y 2024b). Es fundamental adoptar una perspectiva integral —que incorpore la protección social en el marco de la gestión del cambio climático y de los desastres— para garantizar una doble resiliencia (institucional y social). Para esto, se precisa una mayor coordinación institucional entre la protección social y la gestión del riesgo de desastres, que permita prevenirlos adecuadamente y garantizar el acceso universal a los servicios básicos (CEPAL, 2021a y 2024b).

En el eje 1 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se señala la importancia de incorporar mecanismos para afrontar estos desafíos en los sistemas de protección social. También se propone aumentar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y la resiliencia de las poblaciones afectadas por desastres, especialmente las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. En la fundamentación del eje 2, se subraya la urgencia de atender de manera prioritaria a las poblaciones afectadas por los desastres y el cambio climático, y de traducir esa atención en políticas de inclusión social y laboral (CEPAL, 2020). Asimismo, en el documento de posición de la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021a), se plantea una serie de propuestas para hacer frente a los desastres de manera integral, en que el papel que desempeñan la protección social no contributiva y los sistemas de información y registro que gestionan los Ministerios de Desarrollo Social resultan de particular relevancia.

## I. Las diversas formas de violencia

La violencia, en sus diversas manifestaciones, amenaza el presente y el futuro de las personas, coarta sus opciones de vida, debilita el tejido social y la democracia y corroe la confianza interpersonal y en las instituciones, afectando la cohesión social (CEPAL, 2019; Maldonado y otros, 2021). Los niveles de violencia en América Latina y el Caribe, en lo que respecta al número de homicidios, son los más elevados del mundo para una región sin conflictos armados convencionales, ya que en ella tiene lugar casi un tercio de las muertes intencionales del mundo. En 2021, se alcanzó la cifra de 19,9 homicidios por cada 100.000 habitantes (UNODC, s. f.). La diferencia con otras regiones es especialmente notoria, pues ese año, el promedio de homicidios en Europa fue de 2,2; el de Asia fue de 2,3; el de Oceanía, de 2,9; el de América del Norte, de 6,3, y el de África, de 12,7 (UNODC, 2023).

En las zonas más afectadas por la delincuencia organizada, esta representa un desafío para la autoridad del Estado, pues compite con él e incluso, en ciertos sectores, suplanta su rol, lo que contribuye a erosionar la confianza en las instituciones públicas (CEPAL, 2019). La progresiva expansión de los carteles de droga y grupos delictivos en los últimos años a nuevos territorios constituye una alerta que indica que es necesario contar con políticas públicas no solo para responder a la delincuencia, sino también para prevenirla, sobre la base de la inclusión social y la igualdad de derechos. Dada la dificultad de combatir la delincuencia organizada una vez que se establece en un territorio, es crucial implementar estrategias para evitar su arraigo, en cumplimiento del Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se refiere a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible (CEPAL, 2024b).

La violencia tiene también una clara dimensión de género. En 2022, al menos 4.050 mujeres fueron víctimas de femicidio en la región (4.004 en América Latina y 46 en el Caribe), según los datos proporcionados por organismos oficiales (CEPAL, 2023g). La infancia es también especialmente vulnerable a ella: más de la mitad de las niñas y los niños de entre 1 y 14 años sufren actos de violencia, y los niveles de prevalencia de este fenómeno superan el 40% en todos los países que cuentan con datos al respecto, porcentaje que se incrementa en el caso de las niñas y en las zonas urbanas (CEPAL, 2024b).

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aborda los problemas relacionados con la violencia en dos de sus ejes. El eje 1 menciona la inclusión en los sistemas de protección social de los desafíos derivados de los riesgos emergentes que enfrenta la región, entre ellos el impacto de las diversas manifestaciones de la violencia, diseñando instrumentos pertinentes a las realidades nacionales y subregionales. Por su parte, el eje 2 incluye varias líneas de acción orientadas a promover medidas destinadas a potenciar el derecho a vivir una vida libre de violencia, a combatir la violencia experimentada por las personas indígenas, afrodescendientes y LGTBI, y a analizar el impacto que la violencia tiene en la inclusión social y laboral, la gobernabilidad, la cohesión social y el goce de derechos (CEPAL, 2020).

## J. Grandes desafíos de la protección social no contributiva

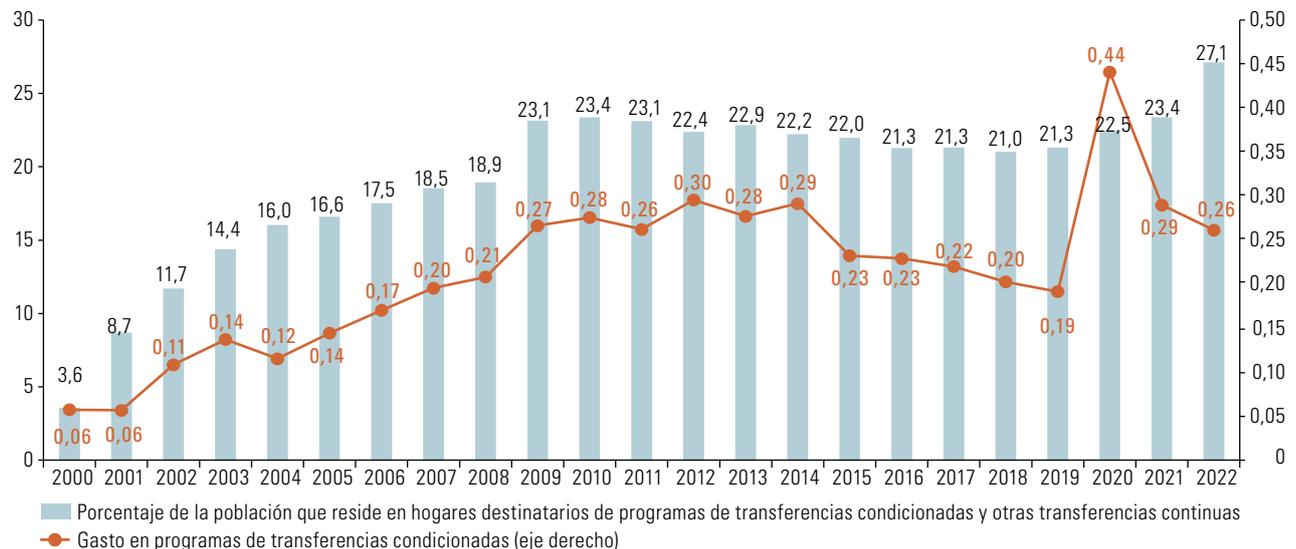
Los países de la región cuentan con sistemas de protección social segmentados y con niveles insuficientes de cobertura. De acuerdo con los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024b), alrededor de 2020, solo el 56,3% de la población total de la región estaba cubierta por al menos una medida de protección social. Esto se suma a una presión fiscal creciente, y a los desafíos vinculados al acceso a la protección social por medio de mecanismos más convencionales ligados al empleo y a la seguridad social, en un contexto de elevada informalidad laboral (CEPAL, 2019; Robles y Holz, 2024).

La pandemia de COVID-19 dio pie a un aumento significativo del gasto social en la región, que alcanzó un máximo histórico del 13,7% del PIB en 2020, seguido de una disminución al 12,7% en 2021 y al 11,5% en 2022, cuando se volvió a los niveles anteriores a esta crisis (CEPAL, 2023d). En este marco, como se muestra en el gráfico II.12, el gasto en programas de transferencias monetarias condicionadas, tras años de experimentar un incremento sostenido, desde 2000 hasta 2012, cuando llegó a representar, en promedio, un 0,3% del PIB, inició en 2014 un período de disminución. En 2020, no obstante, los países activaron un conjunto de medidas inéditas de protección social no contributiva de emergencia como respuesta a la pandemia (CEPAL, 2021a).

Gráfico II.12

América Latina y el Caribe (20 países): evolución de la población que reside en hogares destinatarios<sup>a</sup> y del gasto<sup>b</sup> de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2022<sup>c</sup>

(En porcentajes de la población y del PIB)



**Fuente:** N. Figueroa y J. Vila, "Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024, en prensa, sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

<sup>a</sup> Promedio ponderado tomando en consideración información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. Para el caso del Brasil, en 2020 se considera la información de cobertura y gasto del programa Bolsa Família, para los años 2021 y 2022 la información corresponde al programa Auxílio Brasil. Este indicador incluye, además de los programas de transferencias condicionadas, otras transferencias monetarias permanentes de ingresos, sin considerar transferencias en especie y subsidios.

<sup>b</sup> Promedio simple tomando en consideración información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>c</sup> Para la estimación de las series completas se sigue el método de Figueroa y Vila (2024). La imputación de datos faltantes por programa se hace con los datos disponibles asumiendo equivalencia con el último dato disponible o una relación lineal entre los dos datos disponibles más cercanos.

En concordancia con estas variaciones del gasto, los programas de transferencias monetarias condicionadas y otras transferencias continuas<sup>5</sup> presentaron también aumentos importantes de cobertura a raíz de la pandemia de COVID-19. Desde 2009 hasta 2019, el nivel de cobertura se mantuvo en cifras de entre el 21% y el 23,1% de la población total de la región, y en 2021 se incrementó al 23,4%, para llegar al 27,1% en 2022.

Por otro lado, cabe destacar el rol que ha tenido en la región la expansión del gasto público en pensiones no contributivas, así como la de su cobertura. Se trata de un componente del sistema de pensiones orientado a brindar una protección de los ingresos y una garantía de seguridad económica en la vejez, que contribuye, por tanto, a la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades en esta etapa de la vida. Son prestaciones estables que forman parte de los sistemas de protección social de los países, desvinculadas del historial de inserción laboral de las personas y de los aportes que realizan durante su etapa activa en el mercado de trabajo. Su cobertura en América Latina y el Caribe creció del 3,4% de la población a comienzos del siglo XXI al 31% en 2022, período en que el gasto público se triplicó hasta llegar a un histórico 0,45% del PIB regional en 2020, como resultado del incremento de los recursos erogados durante la pandemia de COVID-19, si bien en 2021 disminuyó al 0,42% (véase el gráfico II.13) (Arenas de Mesa, Espíndola y Vila, 2024).

**Gráfico II.13**

América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la cobertura<sup>a</sup> y el gasto público<sup>b</sup> de los sistemas de pensiones no contributivos para personas de 65 años y más, 2000-2022  
(En porcentajes del PIB y de la población de 65 años o más)



**Fuente:** J. I. Vila, C. Robles y A. Arenas de Mesa, "Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez", *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P/-\*), A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024; y A. Arenas de Mesa, E. Espíndola y J. I. Vila, "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez", *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P/-\*), A. Arenas de Mesa, A. y C. Robles (eds.), Santiago, CEPAL, 2024.

<sup>a</sup> Promedio ponderado de: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>b</sup> Promedio simple de: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Los sistemas de pensiones no contributivas han tenido un impacto muy relevante en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en la vejez, y se prevé que la expansión de la cobertura en aquellos países en donde esta es aún limitada o inexistente seguirá profundizando ese impacto. No obstante, dadas las tendencias demográficas regionales ya mencionadas y los bajos niveles de cobertura del sistema de protección social

<sup>5</sup> Entre las transferencias continuas se incluyen los programas de transferencias monetarias condicionadas y otras transferencias de ingresos estables. No se incluyen las transferencias en especie (CEPAL, 2021b).

contributivo, cabe considerar que cada vez habrá mayor presión fiscal para atender la creciente demanda con adecuados niveles de cobertura y suficiencia, lo que requerirá, a su vez, avanzar en el desarrollo de una institucionalidad social previsional sólida y sostenible desde el punto de vista financiero (Arenas de Mesa y Robles, 2024). A modo de referencia, se proyecta que, en 2060, la cantidad de personas de 65 años y más en la región será aproximadamente 2,5 veces la de 2024 (Naciones Unidas, 2024). De acuerdo con las estimaciones de Arenas de Mesa, Espíndola y Vila (2024), aumentar la cobertura de estos sistemas gradualmente hasta cubrir al 40% de las personas mayores en 2035 con una prestación equivalente a la línea de pobreza extrema representaría un costo total del 0,8% del PIB en 2035, un gasto adicional de 0,4 puntos porcentuales respecto de lo que hoy se invierte en estas prestaciones. Por otra parte, incrementar la suficiencia de estas prestaciones hasta equipararlas a la línea de pobreza, alcanzando una cobertura del 60% de las personas mayores en 2035, requeriría un gasto público total del 1,5% del PIB en 2035, con un nivel mayor de exigencia financiera.

Una forma de asegurar la sostenibilidad financiera de la protección social es mejorar la recaudación tributaria. Aunque América Latina y el Caribe es la región del mundo en la que más ha aumentado la carga tributaria en términos de PIB desde la década de 1990 —esta pasó del 15,3% en 1991 al 22,7% en 2019 (CEPAL, 2023f)—, los recursos destinados a la inversión social aún son insuficientes al compararlos con los de otras regiones más desarrolladas, y su continuidad depende en buena medida de los ciclos económicos. Asimismo, la evasión y elusión tributarias erosionan la capacidad de gasto fiscal de los países de la región, restringiendo la disponibilidad de recursos para financiar sus procesos de desarrollo e implementar políticas sociales (CEPAL, 2019).

Como se demostró durante la pandemia, la voluntad política es clave para fortalecer y ampliar el acceso a la protección social con los instrumentos existentes, así como para incorporar nuevas intervenciones que contribuyan a cumplir las funciones de la protección social. Hace falta también una institucionalidad sólida, estable a lo largo del tiempo y lo suficientemente resiliente para enfrentar los cambios y las situaciones de crisis. La existencia de Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes, en su calidad de autoridades a cargo de las políticas de protección social no contributiva, es una expresión inequívoca de la voluntad de cumplimiento de los derechos sociales. En general, estos ministerios son de reciente creación en la región y su número ha ido aumentando desde la década de 1990. En la actualidad, 31 de los 33 países de América Latina y el Caribe cuentan con este tipo de entidades (CEPAL, 2023b). A pesar de este avance, la institucionalidad social de la región continúa siendo vulnerable a los vaivenes de la coyuntura política, lo que afecta la continuidad de las políticas sociales, así como su sostenibilidad financiera. Su fortalecimiento es esencial para establecer una gobernanza efectiva que dé respuesta a los problemas sociales de la población (Martínez y Maldonado, 2019).

Una institucionalidad social fortalecida contribuye a superar las trampas del desarrollo relacionadas con la elevada desigualdad y la baja capacidad institucional y de gobernanza en la región. Por esa razón, es preciso fomentar el desarrollo de aquellas capacidades que permiten transformar la realidad en las diversas esferas de la política social. En particular, la CEPAL ha destacado la importancia de fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para avanzar en la calidad de las políticas públicas (Salazar-Xirinachs, 2023). Estas capacidades se alinean de manera clara con los nuevos desafíos y las necesidades que impone la consecución del desarrollo sostenible, en general, y del desarrollo social inclusivo, en particular, y, sin ellas, resulta muy difícil contar con una gobernanza efectiva y eficiente de la institucionalidad pública.

Ello va unido, como ya se mencionó, a la necesidad de lograr la suficiencia y la sostenibilidad financieras, ámbito en el que América Latina y el Caribe aún presenta grandes brechas respecto a los países desarrollados. Mientras que, en 2020, los países de la región alcanzaron su mayor nivel de gasto público social, con un promedio del 13,7% del PIB, los países de la Unión Europea erogaron el equivalente al 33,3% del PIB (CEPAL, 2023b y 2023d). Es necesario, por lo tanto, lograr la suficiencia del gasto para el desarrollo social inclusivo, especialmente orientado al logro del ODS 1 (fin de la pobreza). El gasto público de los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes fue en 2021 de un promedio de solo el 0,9% del PIB, lo que equivale a un 3,5% del gasto público total y un 7,0% del gasto público social ese mismo año (CEPAL, 2023b). Para avanzar en el cierre de la brecha de ingresos de la población en situación de pobreza, la CEPAL (2023b) indica que haría falta un incremento anual promedio del 0,1% del PIB destinado al gasto público en transferencias de ingresos de la protección social no contributiva para los hogares. En este sentido, los países de la región,

en la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, acordaron solicitar a la CEPAL, en su calidad de Secretaría de la Conferencia, que profundizara el análisis y la identificación de alternativas de política y estándares de financiamiento para desarrollar una institucionalidad social sólida y una gobernanza efectiva de los procesos de toma de decisiones de política social, y fortaleciera los sistemas de protección social avanzando hacia su universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia en la región (CEPAL, 2023c).

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aborda estos desafíos en sus ejes y líneas de acción. En el primer eje, enfocado en los sistemas de protección social, se propone adoptar una lógica basada en un sistema integral, que sea comprehensivo en sus objetivos, integrador en cuanto a los actores participantes, universal en su cobertura, pertinente en sus prestaciones, y adaptativo a las particularidades poblacionales y territoriales. A su vez, el fortalecimiento de la institucionalidad social es el tercer eje de la Agenda Regional y se destaca como medio fundamental para llevar adelante la implementación de la Agenda 2030 (CEPAL, 2020). Una de las líneas de acción de este eje, enfocada en la inversión social, es la de promover la sostenibilidad de las prestaciones de la protección social, resguardando los niveles de inversión alcanzados, al menos a su valor real y evitando recortes.

Los elementos presentados en este capítulo ponen de manifiesto la persistencia y, en algunos casos, el agravamiento de los nudos críticos del desarrollo social inclusivo en la región durante los últimos años. Si bien los países han avanzado de manera decidida en muchos aspectos de la política pública social y de su institucionalidad, el desarrollo social inclusivo es un objetivo para cuya consecución es preciso seguir trabajando. En la base de estos nudos críticos ciertamente se encuentran las características del modelo de desarrollo y de la matriz de la desigualdad social vigentes. La identificación de estas características constituye un primer paso respecto del cual se observan avances, pero es necesario también emprender otras acciones significativas para alcanzar el desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás. Entre ellas, cabe mencionar su caracterización y la medición multidimensional de la desigualdad, así como la inversión en políticas de calidad (efectivas, eficientes, sostenibles y transparentes) y en la consolidación de una institucionalidad acorde a las necesidades actuales, con el fortalecimiento de las capacidades TOPP, a fin de poder salir de la trampa de la desigualdad y dar un salto realmente significativo hacia el anhelado objetivo de alcanzar un desarrollo inclusivo, productivo y ambientalmente sostenible.

## Mensajes y prioridades de América Latina y el Caribe rumbo a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

1. El desarrollo social inclusivo contribuye al desarrollo económico y productivo y a la protección del medio ambiente, y viceversa
2. La desigualdad social es una trampa para el desarrollo y limita el ejercicio de derechos
3. La desigualdad reduce la cohesión social, fractura los pactos sociales y erosiona la gobernanza democrática
4. La desigualdad social es multidimensional y requiere ser medida como tal
5. Para alcanzar el desarrollo social inclusivo se necesita fortalecer las capacidades institucionales y la gobernanza de las políticas sociales
6. Los sistemas de protección social deben ser universales, integrales, sostenibles y resilientes
7. La inclusión laboral es la llave maestra para la reducción de las desigualdades
8. Un estándar mínimo de inversión en protección social no contributiva es necesario para erradicar la pobreza
9. El diálogo social y los pactos fiscales son esenciales para alcanzar el desarrollo social inclusivo y su sostenibilidad financiera
10. La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo es un marco renovado para la cooperación multilateral



En el capítulo I se destacaron los principales hitos internacionales y regionales de la agenda social, desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebró en Copenhague en 1995. Se presentó la trayectoria histórica de la agenda social en el mundo, incluidos sus múltiples componentes y actores y, en particular, los principales aportes de América Latina y el Caribe a la discusión mundial sobre el desarrollo social inclusivo. Junto con eso, en el capítulo II se analizaron los desafíos estructurales y emergentes del desarrollo social inclusivo en la región, haciendo un balance de los logros y las tareas pendientes en la coyuntura actual de cara a los grandes desafíos del futuro.

De lo anterior surgen algunas prioridades regionales para avanzar hacia un desarrollo social con mayor inclusión, menor desigualdad y mayor movilidad y cohesión social. El mundo está atravesando momentos de inestabilidad e incertidumbre, en que tienen lugar grandes transformaciones estructurales en materia ambiental, tecnológica, geopolítica y social, en el marco de una globalización en proceso de redefinición. En virtud de la trayectoria y el contexto actual de América Latina y el Caribe, en este capítulo se presentan algunos mensajes clave de la región para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, procurando así aportar a los debates de la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

## 1. El desarrollo social inclusivo contribuye al desarrollo económico y productivo y a la protección del medio ambiente, y viceversa

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible propone una visión y una acción articuladas de sus tres dimensiones —económica, ambiental y social—, razón por la cual se plantearon al mundo Objetivos y metas que tienen un carácter integrado e indivisible (Naciones Unidas, 2015b). En concordancia con ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado que “para avanzar hacia sociedades con una adaptabilidad cada vez mayor a un entorno cambiante y que promuevan y permitan una transición justa hacia el desarrollo sostenible, es preciso lograr una sinergia entre las políticas de desarrollo social, económico y ambiental” (CEPAL, 2022d, pág. 266). Dicha sinergia se basa en que el desarrollo social inclusivo contribuye al desarrollo económico y productivo y a la sostenibilidad ambiental y en que, a la vez, para avanzar en lo referente a la inclusión social y laboral se requiere de un crecimiento económico sostenible y de la protección del medio ambiente.

La región está marcada por un largo período de bajo crecimiento económico, que responde a un círculo vicioso en que se combinan heterogeneidad estructural, niveles de productividad insuficientes, mercados laborales segmentados y con altos grados de informalidad y capacidades humanas limitadas en lo referente a acceso y calidad de la educación, la alimentación, la salud y la tecnología. Por ello, se requiere que la acción pública sea integral, de modo que pueda articular políticas, en especial de desarrollo productivo, inclusión laboral, educativas y de formación, acompañadas de sistemas de protección social resilientes a las situaciones adversas que conllevan los nuevos contextos (CEPAL, 2023b).

El desarrollo social inclusivo contribuye de manera fundamental a la dimensión social del desarrollo sostenible, y con ello al crecimiento económico, lo que pone de relieve la importancia de la inclusión social y laboral y de avanzar hacia el mayor nivel posible de bienestar, que implica el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de toda la población, con una perspectiva de universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2016b y 2018a). Para alcanzarlo, se requieren políticas integrales, transformadoras y de calidad que permitan enfrentar la desigualdad, así como una transformación productiva dirigida a alcanzar un crecimiento económico inclusivo, con un medioambiente protegido (CEPAL, 2020).

Impulsar el desarrollo social inclusivo mediante políticas sociales integrales y de calidad tiene el propósito de incrementar el bienestar, garantizar derechos, construir capacidades, generar resiliencia, reducir brechas de desigualdad y contribuir a una mayor movilidad y cohesión sociales. Todo lo anterior contribuye a superar las tres trampas del desarrollo en que se encuentra la región: i) la baja capacidad para crecer; ii) la alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y iii) las bajas capacidades institucionales y débil gobernanza (CEPAL, 2024f).

En suma, cabe reafirmar tanto la importancia del desarrollo social inclusivo en las estrategias de desarrollo como su interdependencia con el desarrollo económico y productivo y la sostenibilidad ambiental. El llamado que se hace desde la región es, por tanto, a redoblar esfuerzos para implementar políticas que promuevan el desarrollo social inclusivo y que estén dirigidas a avanzar en la inclusión social y laboral, definiendo prioridades de política pública con metodologías, procedimientos y sistemas de información que permitan hacer un seguimiento efectivo de los avances en este ámbito.

## 2. La desigualdad social es una trampa para el desarrollo y limita el ejercicio de derechos

En línea con lo planteado en la Agenda 2030 en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10, la CEPAL ha afirmado en diversos documentos que la alta desigualdad existente en América Latina y el Caribe es una trampa que limita el desarrollo. Esta trampa de alta desigualdad es resultado de al menos seis factores: i) el bajo crecimiento económico, que genera mercados laborales poco dinámicos y con altos niveles de informalidad; ii) los sistemas tributarios regresivos; iii) las políticas sociales y de protección social débiles, que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en lo productivo; iv) los sistemas educativos y de formación vocacional con serias debilidades; v) la desigualdad de género, y vi) las altas desigualdades y la segregación espacial en las zonas urbanas, donde vive el 80% de la población de la región (CEPAL, 2024f).

Para salir de la trampa de elevada desigualdad se requiere adoptar un enfoque integrado que permita incidir simultáneamente en los distintos factores antes mencionados. Trabajar únicamente en uno o dos de ellos no será suficiente para reducir de forma sustantiva la desigualdad. Esta es tal vez una de las razones por las que la desigualdad es una de las características mejor conocidas de la región, pero también la que más se resiste a ser superada (CEPAL, 2024f).

Junto con ello, es esencial subrayar que la desigualdad limita el ejercicio de derechos. Por tanto, reducir la desigualdad produce sinergias directas en distintas esferas del bienestar y efectos positivos mucho más allá del ámbito social. Es fundamental que las políticas de desarrollo social inclusivo se centren en la superación de brechas de bienestar y goce efectivo de derechos, considerando los ejes que las estructuran y reproducen, así como en la realización de acciones integrales y sensibles a las diferencias para propiciar la inclusión de los grupos de población más excluidos, mediante iniciativas que promuevan sus derechos y el desarrollo de sus capacidades. Como se plantea en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, adoptar un enfoque sensible a las diferencias permite articular una visión sistémica del desarrollo sostenible, junto con una lógica redistributiva y de solidaridad con sostenibilidad financiera (CEPAL, 2020).

Abordar la desigualdad social es un objetivo socialmente efectivo y económicamente eficiente, por lo que cabe trabajar por aunar voluntades de los distintos actores en esa dirección. En un mundo global altamente interconectado, esto no solo involucra a los distintos sectores en cada uno de los países de la región, sino también al conjunto de la comunidad internacional. Por ello, junto con afirmar la relevancia del objetivo, se debe procurar contar con una institucionalidad compartida en cuanto a normas, estándares y procedimientos que viabilicen el resultado esperado.

## 3. La desigualdad reduce la cohesión social, fractura los pactos sociales y erosiona la gobernanza democrática

La desigualdad social se expresa, entre otras formas, a través de fracturas sociales que tienen como resultado una baja cohesión social. Esta se manifiesta en un alto grado de desconfianza interpersonal e institucional, que genera efectos adversos en la gobernanza y la eficiencia, una extendida sensación de vulnerabilidad, indefensión e injusticia entre la población, bajas expectativas de movilidad social, un escaso sentido de pertenencia y un frágil apego a la democracia como mejor forma de gobierno. La cohesión social, cemento

invisible que mantiene unidas a las sociedades y que identifica y motiva a las personas a convivir y cooperar voluntariamente sin necesidad de una coerción externa permanente o de un interés inmediato, es difícil de consolidar en sociedades altamente desiguales. Teniendo en vista el horizonte del desarrollo sostenible, se requiere construir un modelo de sociedad con mayor cohesión social que no esté basado en jerarquías rígidas y heredadas, sino en la capacidad de la sociedad y sus instituciones de promover relaciones sociales de solidaridad, con un enfoque de derechos, y de generar seguridad y confianza sobre la base de un sentido de pertenencia y orientación al bien común de una forma que sea percibida como legítima por sus miembros.

En la región, existen situaciones de malestar social y violencia que revelan los obstáculos existentes para avanzar en una mayor cohesión social. La serie de estallidos sociales que tuvieron lugar desde 2019 en países como Chile, Haití, el Ecuador y Colombia son un indicador del malestar que se acumula en esas sociedades, asociado a factores como la percepción de injusticia social, la falta de acceso a servicios básicos y la exclusión social y laboral, que conducen a situaciones de fractura de los pactos sociales y fragilidad de la convivencia democrática. Este malestar es síntoma de un problema más profundo, de un descontento con la forma en que se articulan las relaciones sociales y con la distribución y el ejercicio del poder político, así como de un fuerte cuestionamiento de las desigualdades (Maldonado y otros, 2021).

El crecimiento de las redes de delincuencia organizada y producción ilegal y el aumento de la violencia que aquejan a la región están vinculados a las trampas de baja capacidad para crecer y crear empleos de calidad, alta desigualdad y baja capacidad institucional de los Estados para proveer servicios sociales de calidad, proteger la legalidad y garantizar el ejercicio de derechos en los espacios público y privado. El aumento de la delincuencia organizada atemoriza a la población, conduce al reclutamiento de jóvenes para actividades ilícitas, incrementa los índices de violencia y afecta particularmente a poblaciones históricamente vulnerables y discriminadas. Todo esto tiene efectos negativos en la cohesión social, deteriora la confianza interpersonal, en las instituciones y en el Estado, y contribuye a la erosión de la democracia (Maldonado y otros, 2022). Es importante, por tanto, fortalecer la institucionalidad y la gobernanza democrática de los países, pues de ello depende en gran medida la valoración que la ciudadanía hace de la democracia (Maldonado y otros, 2021).

Lo anterior se articula con uno de los principios de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, el empoderamiento y la autonomía de las personas, factor clave para una genuina integración social a nivel individual, familiar y comunitario, y para una elección libre del propio proyecto de vida, con independencia de cualquier tipo de violencia y discriminación. Así, es indispensable una acción integral de la política pública, en que los esfuerzos por aumentar las oportunidades y reducir las desigualdades y las discriminaciones estén vinculados a estrategias para mejorar las capacidades institucionales del Estado y su capacidad de rendir cuentas y de responder a las demandas insatisfechas que alimentan el malestar social y minan la confianza de la ciudadanía y la legitimidad de la democracia. Ciertamente, este es un desafío para los países, pero también para el conjunto de la comunidad internacional; a fin de responder a ese desafío, no solo se necesitan políticas de seguridad, sino también que dichas políticas incluyan intervenciones de desarrollo social inclusivo y se sustenten en él, así como en el desarrollo productivo, ámbitos sin los cuales la efectividad de la prevención del delito se vuelve limitada.

## 4. La desigualdad social es multidimensional y requiere ser medida como tal

La Agenda 2030, en su primer Objetivo, plantea la necesidad de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. Reconoce que la pobreza no es puramente monetaria, sino que abarca diversas dimensiones que inciden en la desigualdad social (Espíndola y otros, 2017). Con ello, se ha dado urgencia al desarrollo de índices multidimensionales que complementen la medición monetaria, para permitir así cuantificar y caracterizar la pobreza y las privaciones que afectan a diversos grupos de la población, y diseñar instrumentos para enfrentarlas de manera más efectiva y eficiente. La medición multidimensional de la pobreza es justamente uno de los objetivos principales que orientan el trabajo de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016a).

En línea con ello, y según lo que se discute en este documento sobre las características de la distribución del ingreso y el bienestar en la región, cabe considerar la medición multidimensional de la desigualdad. Como plantea el enfoque de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016b), la desigualdad social es multidimensional, se origina tanto en la heterogeneidad estructural de las economías de la región como en las pautas culturales históricas que la legitiman, subyacen a ella factores diferenciadores en materia de nivel socioeconómico, género, ciclo de vida y territorio, entre otros, y tiene manifestaciones directas en las brechas de bienestar y de ejercicio de derechos en muchos ámbitos de la vida de las personas. No obstante, como se indicó en el capítulo II, su medición tradicionalmente ha puesto el foco en el ingreso y el consumo, sin analizar, o considerando solo de manera aislada, las brechas de ejercicio de derechos sociales y de ejercicio del poder y la participación que se producen de manera significativa en la región.

Los enfoques multidimensionales suponen desafíos para América Latina y el Caribe, pues dejan en evidencia la necesidad de desarrollar fuentes de información que permitan contar con una medición y caracterización más completa y precisa de la desigualdad. Mientras las medidas de pobreza tienen un desarrollo de larga data, en el caso de una medición multidimensional de la desigualdad social se requiere avanzar en consensos metodológicos para su institucionalización, a fin de determinar las dimensiones relevantes, sus indicadores y los procedimientos para un análisis válido y confiable en la región.

Los desafíos no deben ser un obstáculo para trabajar de manera decidida en el desarrollo analítico y empírico de una medición multidimensional de la desigualdad, más aún cuando la Agenda 2030 señala explícitamente los amplios efectos negativos de la desigualdad y reconoce lo imperativo de su reducción en el Objetivo 10. Las nuevas tecnologías de la información y la creciente expansión de fuentes de datos en distintos ámbitos del conocimiento brindan una gran oportunidad para avanzar en la medición multidimensional de la desigualdad social y fortalecer las capacidades institucionales para contar con políticas públicas integrales y efectivas que permitan su disminución. A fin de aprovechar esa oportunidad, sin embargo, se requiere la voluntad de compartir experiencias, información, conocimiento y capacidades entre los sectores público y privado, así como la cooperación internacional para, junto con fortalecer las capacidades nacionales en materia de medición, dar acceso a todos los países al uso y la adaptación de las tecnologías digitales necesarias.

## 5. Para alcanzar el desarrollo social inclusivo se necesita fortalecer las capacidades institucionales y la gobernanza de las políticas sociales

La institucionalidad social y la gobernanza de las políticas sociales están interconectadas, pues se complementan y retroalimentan mutuamente. En efecto, una institucionalidad social fuerte y bien diseñada ofrece el marco necesario para una gobernanza efectiva, pues facilita el proceso de toma de decisiones y la armonización de los diversos factores que intervienen en él, como la regulación de los espacios de negociación, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia y la sostenibilidad financiera (CEPAL, 2023b). Entre las propuestas dirigidas a fortalecer la institucionalidad de los Ministerios de Desarrollo Social en diversas dimensiones, se destacan las siguientes: i) en la dimensión jurídico-normativa, consolidar leyes y normas acordes con el enfoque de derechos y fortalecer la coherencia de los objetivos y mandatos normativos con la capacidad de la institucionalidad social; ii) en la dimensión organizacional, invertir en recursos humanos, capacidades y tecnología para asegurar resultados positivos, y avanzar en eficiencia y sostenibilidad a través de la coordinación, la descentralización y la participación; iii) en la dimensión técnico-operativa de la gestión, invertir en sistemas de información para la toma de decisiones, consolidar sistemas de monitoreo y evaluación de la política social, y ampliar la métrica en la toma de decisiones para considerar las tres dimensiones del desarrollo sostenible, y iv) en la dimensión financiera, destinar recursos suficientes y sostenibles para responder a los desafíos y expandir la realización de estudios sobre el costo socioeconómico de las brechas sociales existentes. De manera transversal a todas las dimensiones, se propone realizar planificación estratégica y prospectiva (CEPAL, 2023b).

Un elemento prioritario para avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad social, que los países destacaron de manera particular en la Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, son los sistemas de información social y los registros sociales (CEPAL, 2023b), instrumentos clave para la identificación de brechas y desigualdades en el acceso a prestaciones. La información es fundamental para fortalecer los sistemas de protección social, en especial en el actual contexto de crisis recurrentes y transformaciones profundas, en el que contar con información actualizada y de calidad es un requisito para la resiliencia y adaptabilidad de dichos sistemas, de modo que se pueda responder oportunamente y reducir la vulnerabilidad social. En este ámbito, el uso de la tecnología es necesario para mejorar la gestión, siempre teniendo en cuenta que esta debe estar centrada en la persona y que se deben respetar sus derechos en el tratamiento y uso de la información, conforme los estándares de transparencia propios de las sociedades democráticas.

A lo anterior se suma el hecho de que una gobernanza efectiva contribuye a reforzar la institucionalidad, con adecuada consideración de los factores relevantes, alineación de las voluntades de los actores incumbentes y diseño de estrategias para su concreción. En esta línea, se pone de relieve el desarrollo de capacidades como una estrategia clave que fortalece la institucionalidad y viabiliza la gobernanza de la gestión pública, con un llamado a invertir de manera decidida en ampliar las capacidades institucionales —técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)—, esenciales para impulsar la eficacia de las políticas públicas en la transformación de sus realidades de competencia (Salazar-Xirinachs, 2023).

El tercer eje de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo es una institucionalidad social fortalecida. En él se establecen una serie de líneas de acción dirigidas a ese objetivo, incluidos los de abogar por la adaptación de los marcos jurídicos nacionales a los mandatos de los principales instrumentos de derecho internacional relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales; fortalecer el marco normativo de las entidades nacionales a cargo de las políticas de desarrollo social, y fortalecer los mecanismos de coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno. Además, en la Agenda Regional se pone énfasis en varios grupos vulnerables, al señalarse que es necesario incluir y consolidar la identificación y visibilidad estadística de los jóvenes, las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad, los Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes, las personas LGBTI y quienes viven en situación de calle (CEPAL, 2020).

A la vez, entre los principios de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se plantea el contar con políticas de desarrollo social de calidad, que estén centradas en una mayor efectividad en la consecución de objetivos, la eficiencia en su implementación y la sostenibilidad de los logros, con una institucionalidad sólida que disponga de los recursos suficientes (humanos, financieros y técnicos) y que sea capaz de rendir cuentas y permitir una participación activa de la sociedad y de la ciudadanía en general (CEPAL, 2020). En el contexto actual, cabe poner especial atención en la necesidad de comprometer mayores esfuerzos en el fortalecimiento de la institucionalidad social para mejorar la calidad técnica en el diseño e implementación de políticas públicas integrales de desarrollo social inclusivo. Para ello son fundamentales el fortalecimiento de las instituciones nacionales y la cooperación entre países y regiones, dos ámbitos en los que la región cuenta con valiosos aprendizajes que compartir, pero también tiene grandes necesidades que cubrir.

## 6. Los sistemas de protección social deben ser universales, integrales, sostenibles y resilientes

Según se plantea en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, los sistemas de protección social cumplen un papel fundamental en el desarrollo social inclusivo, pues tienen por objetivo contribuir directamente al ejercicio de los derechos sociales de las personas a través de la garantía del acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal y a los servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento y vivienda), así como de la promoción de la inclusión laboral

y social, y el trabajo decente (CEPAL, 2020). Como lo han destacado los países en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, para que estos sistemas cumplan plenamente su papel y contribuyan a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, deben caracterizarse por ser universales, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2022e y 2022a).

Una lección que dejó la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) es que la política social no solamente tiene que enfocarse en las poblaciones que están en situación de pobreza, sino que debe apuntar a un horizonte de universalidad, extendiendo mecanismos de protección de ingresos a toda la población, en caso de ser requeridos, especialmente a los estratos bajos y medios, que son altamente dependientes de los ingresos laborales y que, ante diversos choques negativos, pueden caer en la pobreza. Así, para responder oportuna y efectivamente a las necesidades de la población y garantizar la inclusión social y laboral y el ejercicio de los derechos humanos, es importante innovar para que los programas sean más flexibles en cuanto a sus vías de acceso y su capacidad de respuesta, en el sentido de identificar e incorporar a los destinatarios, en especial aquellos que tradicionalmente no han sido priorizados, como los trabajadores informales o migrantes, para asegurar el combate y la prevención de situaciones de pobreza (CEPAL, 2021a).

Una protección social universal supone considerar a todas las personas según el principio de universalismo sensible a las diferencias, priorizando y adaptando las prestaciones y los instrumentos para diversas poblaciones de acuerdo con los tipos de exclusión y vulnerabilidad que sufren, a fin de combatir las distintas expresiones de la desigualdad (CEPAL, 2020; Arenas de Mesa, 2023). La integralidad, por su parte, se refiere a la provisión de una oferta articulada de servicios que abarque la multidimensionalidad de la pobreza y la desigualdad, que considere la coordinación horizontal (entre distintos sectores de la gestión pública) y vertical (entre los diversos niveles de gobierno) y que, en relación con la demanda (personas, familias y comunidades), se haga cargo de los diferentes requerimientos según el ciclo de vida y las diversas características de la población (de género, socioeconómicas, étnicas y culturales) (Cecchini y Martínez, 2011).

La protección social también debe ser sostenible para que las políticas que la componen tengan continuidad en el tiempo y así se cumplan los compromisos en términos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera con las generaciones actuales y futuras (Arenas de Mesa, 2019 y 2023; Cecchini y Martínez, 2011). Sumado a ello, para ser resiliente, la protección social debe, por un lado, fortalecer la capacidad de respuesta de las personas y comunidades para disminuir su vulnerabilidad a desastres económicos, sociales y medioambientales, atendiendo a la diversa matriz de riesgos de las distintas poblaciones, y, por otro lado, contar con la capacidad de sus instituciones de responder a las necesidades emergentes sin desatender los servicios sociales permanentes (CEPAL, 2020 y 2021a).

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo destaca la importancia de emprender acciones enmarcadas en sistemas de protección social con las características indicadas, que apunten al bienestar de la población en general, con particular preocupación por las personas en situación de vulnerabilidad (CEPAL, 2020). De especial relevancia en este ámbito son los instrumentos de la protección social no contributiva, particularmente las transferencias de ingresos (con y sin condicionalidad), los apoyos financieros por medio de subsidios y las transferencias en especie y provisión de servicios, así como los sistemas de pensiones no contributivos, todos instrumentos que han tenido una importante expansión en la región, pero que también presentan desafíos en materia de suficiencia y sostenibilidad financiera de cara a los escenarios futuros.

Entre las acciones prioritarias para avanzar en este ámbito en la región se destacan la consolidación de la garantía de un nivel de ingresos básico, con foco en las personas en situación de pobreza y extrema pobreza, la posibilidad de incorporar progresivamente una transferencia universal para la infancia y el ingreso básico de ciudadanía como política activa de los sistemas de protección social (CEPAL, 2020). Cabe considerar la notoria expansión que han presentado los sistemas de pensiones no contributivos y los aprendizajes que pueden extraerse de su consolidación institucional para avanzar en lo referente al otro extremo del ciclo de vida: la protección de los ingresos de los hogares con niñas, niños y adolescentes. Asimismo, la expansión de los sistemas de cuidados, como un derecho y un componente central de la protección social, se presenta

como un objetivo por lograr, en articulación con los demás componentes de la protección social (contributivo, no contributivo y regulación del mercado laboral) (CEPAL, 2020). Otro ámbito de creciente relevancia es la articulación de los sistemas de protección social con los de gestión del riesgo de desastres para avanzar en la prevención y el fortalecimiento de la resiliencia ante ese tipo de situaciones (CEPAL, 2021a).

Los sistemas de protección social deben considerarse un elemento central de las agendas de desarrollo de los países. Para garantizar el cumplimiento del ODS 1 y no dejar a nadie atrás en el avance hacia el desarrollo social inclusivo, es imperativo atender a los desafíos de universalidad y suficiencia, así como de sostenibilidad financiera, de los sistemas de protección social, en particular en su componente no contributivo. Ello permitirá alcanzar los niveles de protección social requeridos para proteger las condiciones de vida de las personas y hacer posible el pleno desarrollo de sus capacidades, en un contexto crecientemente desafiado por una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración y múltiples transformaciones en curso. Por ello, cabe ampliar el llamado al compromiso de los distintos sectores, público y privado, para encontrar alternativas técnicas, políticas y financieras que viabilicen la consolidación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes en el más breve plazo, de manera de acelerar el paso hacia la erradicación de la pobreza y el hambre, y la reducción de las desigualdades en la región.

## 7. La inclusión laboral es la llave maestra para la reducción de las desigualdades

La CEPAL ha planteado que el empleo es la llave maestra para la reducción de las desigualdades (CEPAL, 2010). Por ello, es fundamental consolidar la inclusión laboral, que apunta a que todos los integrantes de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes que aseguren niveles adecuados de remuneración y cobertura en protección social (CEPAL, 2023d) y que, de esta manera, constituye una dimensión central del desarrollo social inclusivo y un prerrequisito para la inclusión social y el ejercicio de derechos de las personas. Para su avance se requiere consolidar una sólida institucionalidad laboral y un conjunto de regulaciones. Dados los altos niveles de informalidad laboral existentes en la región y las reconfiguraciones que impone el mercado de trabajo, es fundamental el desarrollo de sólidos sistemas de protección social que puedan viabilizar la inclusión laboral, así como de políticas activas de mercado de trabajo y de desarrollo productivo que dinamicen los mercados laborales y aumenten la creación de empleos decentes, para que la inclusión laboral sea dinámica y conduzca hacia una mejor calidad del empleo (en línea con lo planteado en el ODS 8).

Existen una serie de políticas estratégicas en ese sentido. En el ámbito de las políticas contributivas, se incluyen las medidas tendientes a expandir la cobertura de las personas que trabajan de manera informal e independiente, y la portabilidad de los aportes previsionales, entre otras. En el ámbito regulatorio, es clave avanzar en el fortalecimiento de las políticas de inspección laboral, así como de regulación de las nuevas formas de empleo, entre otras. En el plano de las políticas no contributivas, en el que los Ministerios de Desarrollo Social (o las entidades equivalentes) tienen una función preponderante, se requiere considerar el conjunto de políticas dirigidas a la protección de los ingresos de los trabajadores en contextos de transición y al desarrollo de sus capacidades, en particular políticas de inclusión laboral articuladas con políticas activas de mercado de trabajo, así como la mayor complementariedad entre estas últimas y las políticas integrales de cuidado (Huepe, 2023; Espejo y otros, 2023; Robles y otros, 2024).

La importancia de la inclusión laboral se destaca a lo largo de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, especialmente en el eje 1, donde se enfatiza la necesidad de que los sistemas de protección social “incorporen el conjunto de funciones de protección de ingresos, cierre de brechas de acceso a los servicios sociales y políticas de inclusión laboral y de promoción del trabajo decente” (CEPAL, 2020, pág. 22). Además, en el eje 2 de la Agenda Regional se destaca la importancia de impulsar la doble inclusión, social y laboral.

Dada la importancia de las transformaciones en curso en el mundo del trabajo y el papel esencial que cumple la inclusión laboral en el desarrollo social inclusivo, cabe reiterar el llamado a fortalecer las políticas de inclusión laboral en el marco del diseño de los sistemas de protección social y vincularlas de manera sinérgica

con el conjunto de las políticas activas de mercado de trabajo y de inspección laboral. En ese sentido, es importante insistir en la relevancia de aplicar un enfoque de universalismo sensible a las diferencias, apuntando a levantar las barreras que dificultan el acceso al mercado laboral en condiciones de trabajo decente a las poblaciones que enfrentan mayores niveles de vulnerabilidad y erradicar desigualdades, como las de género, presentes en el mundo del trabajo.

## 8. Un estándar mínimo de inversión en protección social no contributiva es necesario para erradicar la pobreza

El fortalecimiento de la institucionalidad social supone asegurar la sostenibilidad financiera de la inversión social. Por ello, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo señala en su eje 3 (institucionalidad social fortalecida) la necesidad de resguardar y consolidar el financiamiento de la política social, para lo cual es necesario proteger y garantizar los recursos, especialmente los dirigidos al bienestar de los grupos más vulnerables, entre ellos las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, subraya la importancia de promover la estabilidad de las prestaciones de la protección social, resguardando los niveles ya alcanzados y abogando por acuerdos fiscales que aseguren la sostenibilidad financiera. Además, llama a reafirmar la concepción del financiamiento de la política social como una inversión y a fomentar el análisis del impacto que esta genera en la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2020).

Una manera de crear conciencia sobre el impacto positivo que tienen las políticas sociales es la realización y difusión de estudios sobre el costo socioeconómico de las brechas sociales existentes, pues estos ayudan a consolidar la noción de que es importante invertir en políticas sociales, en general, y en sistemas de protección social, en particular (CEPAL, 2023b).

La pandemia de COVID-19 demostró que es posible aumentar el gasto social y expandir la capacidad de implementación de las políticas sociales. Por ello, como se indicó en el capítulo II, la CEPAL ha propuesto incrementar progresivamente los recursos dirigidos a transferencias de la protección social no contributiva, de manera de cubrir la brecha de ingresos de quienes se encuentran en situación de pobreza extrema o pobreza (CEPAL, 2023b). El objetivo es avanzar en el compromiso de que los países de la región inviertan a través de sus Ministerios de Desarrollo Social (o entidades equivalentes) un monto en un rango de entre por lo menos el 1,5% y el 2,5% del PIB o entre el 5% y el 10% del gasto público anual en políticas de protección social no contributiva para erradicar la pobreza.

Considerando las brechas de pobreza y las capacidades institucionales existentes en cada uno de los países, la meta propuesta es viable y sostenible, para financiar tanto los montos de las transferencias como los gastos administrativos necesarios para este fin. Más aún, ello permitiría de manera concreta abordar conjuntamente los desafíos de la desigualdad y la pobreza existentes en la región, y aportar de forma directa tanto al desarrollo social inclusivo como al desarrollo económico de los países.

## 9. El diálogo social y los pactos fiscales son esenciales para alcanzar el desarrollo social inclusivo y su sostenibilidad financiera

Para implementar las acciones orientadas a alcanzar los objetivos del desarrollo social inclusivo de manera sostenible en términos políticos y financieros se requieren grandes acuerdos y la promoción del diálogo social. A su vez, los procesos tendientes a generar legitimidad y confianza son cruciales para que los Ministerios de Desarrollo Social o entidades equivalentes cumplan de manera eficaz y eficiente sus mandatos y misiones, en su avance hacia el desarrollo social inclusivo.

La participación ciudadana y el diálogo social en la planificación, el diseño y la implementación de políticas sociales son fundamentales para reforzar el vínculo entre la sociedad y las autoridades estatales. El diálogo social favorece el avance hacia el desarrollo social inclusivo al incluir a la diversidad de los actores sociales, tanto en los procesos de consulta e información como en la toma de decisiones. Al respecto, la creación de espacios permanentes de diálogo, reconocimiento y resolución de conflictos fortalece la conexión entre la sociedad y el Estado, sobre la base de decisiones que atiendan las necesidades e intereses de los distintos sectores. Esto hace posible prever y gestionar las tensiones que puedan surgir entre grupos de población, comunidades y actores privados, y fortalecer la cohesión social (Maldonado y otros, 2021).

Asimismo, el diálogo social implica contar con procesos de negociación política entre distintos actores sociales, para alcanzar consensos que incluyan los costos y beneficios de la política social. Entre estos consensos, una reforma crucial para asegurar la sostenibilidad del desarrollo social inclusivo es el establecimiento de acuerdos fiscales que aseguren que las iniciativas y acciones dirigidas a avanzar hacia el desarrollo social inclusivo cuenten con recursos suficientes y sostenibles (CEPAL, 2023b).

Cabe destacar que para que los procesos de diálogo y construcción de acuerdos sean suficientes y sostenibles en el tiempo es importante la participación de todos los actores. “Es preciso articular redes entre el sector público, la sociedad civil, el sector académico, el sector productivo y la cooperación internacional para viabilizar un espacio fiscal que garantice la sostenibilidad financiera de la protección social” (CEPAL, 2023b). Este desafío está presente en todos los países de la región y es particularmente acuciante en aquellos que presentan mayores necesidades y cuentan con una menor disponibilidad de recursos, como ocurre, por ejemplo, con los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, que de manera recurrente son afectados por desastres de origen natural con consecuencias catastróficas que aumentan su nivel de endeudamiento. En este marco, es importante que el mundo desarrollado, las grandes corporaciones y las instituciones financieras internacionales se hagan parte de estos diálogos y faciliten el logro de acuerdos que permitan asegurar la viabilidad financiera de las políticas para erradicar la pobreza y el hambre, garantizar universalmente niveles básicos de protección social y disminuir la desigualdad.

## 10. La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo es un marco renovado para la cooperación multilateral

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada por los países en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, presenta un marco de principios, ejes y líneas de acción para avanzar en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región. Con ella se reafirma la importancia del multilateralismo y el trabajo colaborativo entre los países, que, a la luz de los desafíos emergentes en un contexto internacional de múltiples crisis, se muestran aún más necesarios que en el pasado, si no imprescindibles.

El cuarto eje de la Agenda Regional, referente a la cooperación y la integración regional, recoge justamente su importancia como un mecanismo esencial para el intercambio de experiencias y soluciones a desafíos comunes, pues, como ha destacado el grupo de trabajo sobre cooperación e integración regional de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, a pesar de la enorme diversidad de realidades que se viven en la región, hay también muchos desafíos compartidos. Para esto, es preciso fortalecer las capacidades de cooperación bilateral y multilateral, así como sistematizar y difundir ampliamente las oportunidades de colaboración, para que las experiencias y soluciones compartidas lleguen a un número más amplio de destinatarios.

A través de la cooperación internacional se pueden mejorar las políticas públicas, para abordar las trampas del desarrollo antes descritas. Dado el escenario actual de crisis e incertidumbres, este tipo de experiencias contribuyen a reducir las asimetrías en los países y entre ellos, como también ocurre más allá de los límites geográficos de la región.

En suma, cabe aunar esfuerzos para compartir experiencias de acuerdos como la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo y profundizar su implementación, mediante intercambios entre países y entre regiones, de manera de llevar el multilateralismo a acciones concretas de política pública de desarrollo social inclusivo, componente inseparable del desarrollo sostenible, para no dejar a nadie atrás.



# Bibliografia



- Albuquerque Silva, C. y J. R. V. Vieira Martins (2016), *Las Cumbres Sociales del MERCOSUR I: historia y acervo*, Mercado Común del Sur (MERCOSUR).
- Alianza del Pacífico (2024), "El poder de la integración," Observatorio de Desarrollo Social de la Alianza del Pacífico [en línea] <https://observatorioalianzapacifico.cepal.org/es/acerca-de>.
- (2019), "Declaración de Lima," XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico, Lima [en línea] <https://alianzapacifico.net/declaracion-de-lima-xiv-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-2/>.
- Arenas de Mesa, A. (2023), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (eds.) (2024), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y S. Cecchini (2022), "Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible," *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIX, N° 353, enero-marzo.
- Arenas de Mesa, A., E. Espíndola y J. I. Vila (2024), "Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez," *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P/-\*), A. Arenas de Mesa, A. y C. Robles (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atuesta, B., X. Mancero y V. Tromben (2018), "Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BAsD (Banco Asiático de Desarrollo) (2024), "Annual Meetings of the Board of Governors" [en línea] <https://www.adb.org/news/events/annual-meetings>.
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/140), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bourguignon, F. (2018), "Inequality of opportunity," *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, J. Stiglitz, J. Fitoussi y M. Durand (eds.), París, OECD Publishing.
- CADS (Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social) (2011), "Declaración del VII Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social (CADS)," *Documentos Informativos*, Comunidad Andina (CAN).
- CAN (Comunidad Andina) (2004), "Creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social," decisión 592.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2018), *CARICOM Human Resource Development 2030 Strategy* [en línea] <https://caricom.org/documents/caricom-hrd-2030-strategy/>.
- (2001), "Revised Treaty of Chaguaramas," XXII Reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno, Nassau, 5 de julio.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (s.f.), "CELAC" [en línea] <https://celacinternational.org/celac-4/>.
- (2024), "Declaración de Kingstown - VIII Cumbre CELAC" [en línea] <https://www.sela.org/en/documentation-center/full-text-database/bdd/94774/declaracion-de-kingstown-viii-cumbre-celac>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *Informe de la Duodécima Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (LC/CEA.12/14), Santiago.
- (2024b), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago.
- (2024c), "Estadísticas e indicadores," CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.
- (2024d), *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: propuesta de segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/MDP5/4/Rev.1), Santiago.
- (2024e), "Maternidad en adolescentes," Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/maternidad-adolescentes>.
- (2024f), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P), Santiago.

- \_\_\_\_\_(2023a), *Avances y desafíos para la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/CCSS.1/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023b), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023c), “Resolución 5(V)”, Quinta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe [en línea] <https://crds.cepal.org/5/es/documentos/resolucion-5v>.
- \_\_\_\_\_(2023d), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023e), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación* (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023f), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023g), “La prevención de los femicidios: obligación de los Estados y reto persistente en la región”, *Violencia Femenicida en Cifras: América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023h), “Países aprueban propuesta de avanzar hacia una agenda regional de gobernanza de la planificación y la gestión pública”, *Comunicado de Prensa*, 9 de noviembre [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-aprueban-propuesta-avanzar-agenda-regional-gobernanza-la-planificacion-la-gestion>.
- \_\_\_\_\_(2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022b), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022c), “Declaración de Santiago”, Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe [en línea] <https://conferenciaenvejecimiento.cepal.org/5/es/documentos/declaracion-santiago>.
- \_\_\_\_\_(2022d), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022e), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018b), *Informe de la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe* (LC/CDS.2/4/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018c), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018d), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev. 1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2001), *Establecimiento de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (resolución 2000/7 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas)* (LC/L.1475(CEA.2001/5), Santiago.
- \_\_\_\_\_(s.f.), “Objetivos de Desarrollo del Milenio” [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm/objetivos-desarrollo-milenio>.
- CEPAL/FAO/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Programa Mundial de Alimentos) (2022), *Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial*, Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2013), “Avances y desafíos en la medición del trabajo decente”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 8 (LC/L.3630), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”, *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago.

- Cid, C. y M. L. Marinho (2022), "Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Claro, M. y otros (2021), "Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas"; *serie Políticas Sociales*, N° 239 (LC/TS.2021/125), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1993), "Declaración Autorizada, sin Fuerza Jurídica Obligatoria, de Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo"; *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. II)).
- Consejo de la Unión Europea (2023), *Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023*, Bruselas.
- Consejo Europeo (2024), "Cumbre Social Tripartita, 20 marzo 2024" [en línea] <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2024/03/20/>.
- Contreras Soto, M. (2023), "Nuevas formas de trabajo e institucionalidad laboral en América Latina"; *Automatización e inclusión laboral en América Latina: impactos potenciales, vulnerabilidades y propuestas de política pública*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/112), R. Martínez (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CRM/CSM (Conferencia Regional sobre Migración/Conferencia Suramericana sobre Migraciones) (2023), *Informe: IV Reunión Plenaria entre la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*, Panamá.
- Cruces, G. y otros (2023), *Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- DC (Diplomatic Council) (s.f.), "Sustainable Development Summit – The Agenda 2030" [en línea] <https://www.diplomatic-council.org/node/296>.
- ECOSOC (Consejo Económico y Social) (2024), "Special Meeting of the Economic and Social Council on the future of work" [en línea] <https://ecosoc.un.org/en/events/2024/special-meeting-economic-and-social-council-future-work>.
- Equipo de Apoyo Técnico del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2014), "Issues Brief 15: Means of Implementation; Global Partnership for achieving sustainable development"; *TST Issues Briefs*, Naciones Unidas [en línea] <https://sdgs.un.org/publications/tst-issues-briefs-compendium-issues-briefs-prepared-united-nations-inter-agency>.
- Espejo, A. y otros (2023), "Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espíndola, E. y J. I. Suárez (2023a), "Automatización del trabajo y desafíos para la inclusión laboral en América Latina: estimaciones de riesgo mediante aprendizaje automático ajustadas a la región"; *serie Políticas Sociales*, N° 245 (LC/TS.2023/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2023b), "Automatización laboral y estratificación en América Latina"; *Automatización e inclusión laboral en América Latina: impactos potenciales, vulnerabilidades y propuestas de política pública*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/112), R. Martínez (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espíndola, E. y otros (2017), "Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2024), FAOSTAT [base de datos en línea] <https://www.fao.org/faostat/es/#home>.
- FAO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros) (2024), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024: Financing to End Hunger, Food Insecurity and Malnutrition in All its Forms*, Roma.
- \_\_\_\_\_(2023a), *América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: estadísticas y tendencias*, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023b), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023: urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano*, Roma.
- Fernández, A. y otros (2017), "Impacto social y económico de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Figueroa, N. y J. Vila (2024) "Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión"; *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Figueroa, N. y R. Holz (2024), "Las persistentes brechas de protección social en la región"; *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Furusawa, M. (2017), "Veinte años después de la crisis financiera de Asia: qué hemos visto y aprendido," IMF Blog, Fondo Monetario Internacional (FMI), 13 de julio [en línea] <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2017/07/13/what-we-have-seen-and-learned-20-years-after-the-asian-financial-crisis>.
- G20 (Grupo de los 20) (2024a), "Participación: G20 Social" [en línea] <https://www.g20.org/es/g20-social>.
- (2024b), "El G20 Social participa en la elaboración del documento base para la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza," 20 de mayo [en línea] <https://www.g20.org/es/noticias/el-g20-social-participa-en-la-elaboracion-del-documento-base-para-la-alianza-global-contra-el-hambre-y-la-pobreza>.
- Global Governance Program (2024), "About the G7 Research Group. About the G20 Research Group" [en línea] <https://globalgovernanceprogram.org>.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (2020), "Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 215 (LC/TS.2020/125), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M. (2024), "El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2023) "Políticas de inclusión laboral: una estrategia integrada, sostenible y con enfoque territorial," *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63/Rev.1), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe," *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil (2023), *Memoria: VIII Reunión Anual de la Red de Puntos Focales* [en línea] <https://iniciativa2025alc.org/publication/document/memoria-8-reunion-anual-ir-2022.pdf>.
- IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos) (2023), *Informe de Gestión 2023*, Mercado Común del Sur (MERCOSUR).
- ISM (Instituto Social del MERCOSUR) (2012), *Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)*, Asunción.
- Maldonado, C., J. Martínez y R. Martínez (2018), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maldonado, C. y otros (2022), *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres* (LC/TS.2021/133/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- (2021), "Panorama de la cohesión social en América Latina y el Caribe," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible," *serie Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. (coord.) (2023), "Automatización e inclusión laboral en América Latina: impactos potenciales, vulnerabilidades y propuestas de política pública," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (ed.) (2019), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina," *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social," *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., C. Mejía y E. Espíndola (2024), "El costo de la doble carga de la malnutrición: principales impactos sociales y económicos en ocho países de América Latina," *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martínez, R. y otros (2022), "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MDG Monitor (2017), "Category: Millennium Development Goals" [en línea] <https://www.mdgmonitor.org/millennium-development-goals/>.
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2024), "Amplia participación en la Cumbre Social del MERCOSUR 2024," 1 de julio [en línea] <https://www.mercosur.int/amplia-participacion-en-la-cumbre-social-del-mercosur-2024/>.

- (2007), “Instituto Social del MERCOSUR,” decisión 3/2007, Consejo del Mercado Común [en línea] <https://normas.mercosur.int/public/normativas/186>.
- MINURVI (Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe) (2023), “Declaración de Buenos Aires,” XXXII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe.
- Naciones Unidas (2024a), *Pact for the Future: Global Digital Compact, and Declaration on Future Generations* [en línea] <https://reliefweb.int/report/world/pact-future-global-digital-compact-and-declaration-future-generations>.
- (2024b), “E-Government Development Index (EGDI),” UN E-Government Knowledgebase [base de datos en línea] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>.
- (2024c), *World Population Prospects 2024*, Nueva York.
- (2023), *United Nations system-wide strategy on south-south and triangular cooperation for sustainable development*, Nueva York [en línea] <https://digitallibrary.un.org/record/4020249?ln=en&v=pdf>.
- (2022), *World Population Prospects 2022*, Nueva York.
- (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- (2015a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe de 2015*, Nueva York.
- (2015b), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2000a), *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Secretario General* (A/54/2000), Nueva York.
- (2000b), “Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social,” *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General* (A/S-24/8/Rev.1), Nueva York.
- (1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (A/CONF.166/9), Nueva York.
- (1994), *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (A/CONF.171/13/Add.1), Nueva York.
- (1986), *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* (A/RES/41/128), Ginebra.
- (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (A/RES/2200(XXI)), Ginebra.
- (s.f.), “El marco global de indicadores ODS,” presentación, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/unsd1-marco-global-indicadores-ods.pdf>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023), *Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean: Spotlight on Climate Change*, París, OECD Publishing.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2023), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, París, OECD Publishing.
- OCHA/UNDRR (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios/Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2023), *Panorama de los Desastres en América Latina y el Caribe 2000-2022*, Panamá.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1988), *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* “Protocolo de San Salvador” [en línea] <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024a), “Resultado de la Comisión de la Discusión General sobre el Trabajo Decente y la Economía del Cuidado: propuesta de resolución y conclusiones presentadas a la Conferencia para adopción,” *Actas*, N° 8A, 112ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo [en línea] <https://www.ilo.org/es/resource/record-proceedings/resultado-de-la-discusion-general-sobre-el-trabajo-decente-y-la-economia>.
- (2024b), Base de Datos Mundial sobre la Protección Social [en línea] [https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action;jsessionid=GZKF3iskIWfMzkl4XcaBSZeE1I5sc3ALes3bnn6jtZR5qz-\\_UGIE!445242879?id=15&lang=ES](https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action;jsessionid=GZKF3iskIWfMzkl4XcaBSZeE1I5sc3ALes3bnn6jtZR5qz-_UGIE!445242879?id=15&lang=ES).
- (2023), “Cumbre sobre el Mundo del Trabajo,” *Actas*, N° 8B, 111ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo [en línea] <https://www.ilo.org/es/resource/record-proceedings/ilc/111/cumbre-sobre-el-mundo-del-trabajo>.
- (2005), *La OIT y el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social: documento preparatorio para la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas*, Ginebra.
- (1989), “C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)” [en línea] [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169).
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2018), *Declaración de Astaná*, Conferencia Mundial sobre Atención Primaria de Salud, 25 y 26 de octubre.
- OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018), *A vision for primary health care in the 21st century: towards universal health coverage and the Sustainable Development Goals*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud), (2024a), “Portal de Indicadores Básicos: Región de las Américas” [en línea] <https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos>.
- (2024b), “Determinantes ambientales de salud” [en línea] <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-ambientales-salud>.

- (2019), *La atención primaria de salud hacia la salud universal* (CD57/INF/5), 57° Consejo Directivo, 71a sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas.
- (2017), *Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030: un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región*, Washington, D.C.
- Palma Guajardo, A. (2024), "Protección social digital: elementos para el análisis"; *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Philbeck, T. y N. Davis (2018), "The fourth industrial revolution: shaping a new era", *Journal of International Affairs*, vol. 72, N° 1.
- Robles, C., V. Tanenbaum e I. Jacas (2023), "Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas: reflexiones para América Latina"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. y R. Holz (eds.) (2024), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles"; *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. y otros (2024), "Apuestas estratégicas para afrontar los desafíos del futuro de la protección social"; *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, serie Políticas Sociales, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles y R. Holz (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "Repensar, reimaginar: transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos Garcia, R. (coord.) (2024), "Enfrentar la desigualdad en la primera infancia: las huellas de la pandemia de COVID-19 en las nuevas generaciones de niñas y niños de América Latina y el Caribe"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schwarzer, H., P. Casali y F. Bertranou (coords.) (2014), *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT: el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sevilla, M. P. (2021), "La educación técnico-profesional y su potencial para mejorar la trayectoria educativa y laboral de las mujeres en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas: una revisión regional"; *serie Asuntos de Género*, N° 160 (LC/TS.2021/155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (2018), *Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad (ARIPSIP) 2018-2030* [en línea] <https://www.sisca.int/centro-de-documentacion/marco-estrategico/1025-agenda-regional-intersectorial-sobre-proteccion-social-e-inclusion-productiva-con-equidad-aripsip-2018-2030-1/file>.
- SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana) (s.f.), "PSIR-SICA: Política Social Integral Regional del SICA" [en línea] <https://www.sisca.int/agenda-estrategica/psir-sica#:~:text=La%20PSIR%2DSICA%202020%2D2040,promoci%C3%B3n%20del%20desarrollo%20social%20sostenible>.
- Solar, O. y A. Irwin (2010), "A conceptual framework for action on the social determinants of health"; *Social Determinants of Health Discussion Paper*, N° 2, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Trucco, D. (2023a), "Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible"; *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2023b), "Panorama regional en educación", presentación en el lanzamiento de PISA 2022 para América Latina y el Caribe, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 12 de diciembre.
- UNDRR/CRED (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres/Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres) (2019), *El costo humano de los desastres: una mirada a los últimos 20 años 2000-2019*, Ginebra.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2024), *Declaración de Santiago 2024: Reunión Extraordinaria de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- (2017), *Reporte. E2030: Educación y habilidades para el siglo XXI. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, 24 y 25 de enero 2017*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito) (2023), *Global Study on Homicide 2023*, Nueva York.
- (s.f.), "Victims of intentional homicide - Regional estimate" [en línea] <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est>.
- Vila, J. I., C. Robles y A. Arenas de Mesa (2024), "Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez"; *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P/-\*), A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

# Anexos



## Anexo A1

# Medios de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la agenda social

ODS	Medio de implementación	Mecanismo
1	1.a	Movilización de recursos para combatir la pobreza
	1.b	Creación de marcos normativos para combatir la pobreza
3	3.b	Apoyo a la investigación y el desarrollo de medicamentos y vacunas
4	4.a	Acceso a entornos de aprendizaje adecuados
	4.b	Aumento de becas para países en desarrollo
5	5.a	Acceso a recursos económicos (propiedad de la tierra, servicios financieros y recursos naturales, entre otros)
	5.b	Fomento del uso de tecnologías
6	6.b	Incremento de la participación de comunidades locales para mejorar la gestión del agua y el saneamiento
8	8.b	Mejora de las perspectivas de empleo juvenil a través de una estrategia mundial y de la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
10	10.c	Reducción de los costos de transacción de remesas de los migrantes y eliminación de los corredores de remesas más costosos
12	12.b	Creación de empleos en el sector del turismo y promoción de la cultura y los productos locales
13	13.b	Aumento de la capacidad de planificación y gestión de los países en desarrollo en relación con el cambio climático
14	14.b	Facilitación del acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y a los mercados
15	15.c	Mejora de las capacidades de las comunidades locales para promover oportunidades de subsistencia sostenible, combatiendo así la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas
16	16.b	Promoción y aplicación de leyes y políticas no discriminatorias que favorezcan un desarrollo sostenible
17	17.1	Movilización de recursos internos para mejorar la capacidad nacional de recaudación fiscal
	17.2	Cumplimiento por parte de los países desarrollados de los compromisos asumidos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)
	17.18	Mejora de la disponibilidad de datos demográficos

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago, 2018.

## Anexo A2

### Dimensiones de la institucionalidad social relevantes en las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17

Categoría	Meta	Dimensiones relevantes
Finanzas	17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole	F
	17.2 Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados	F
	17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo	F
	17.4 Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo	O/F
	17.5 Adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados	F
Tecnología	17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenientes, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología	O/T
	17.7 Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo	O/T
	17.8 Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones	O/T
Capacidades	17.9 Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular	O/T
Comercio	17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo	J
	17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020	F
	17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados	J/O
Cuestiones sistémicas -coherencia normativa e institucional	17.13 Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas	J/O
	17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible	J/O
	17.15 Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible	J/O
Cuestiones sistémicas -alianzas entre múltiples interesados	17.16 Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo	O/T/F
	17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas	O/F
Cuestiones sistémicas -datos, supervisión y rendición de cuentas	17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los Pequeños Estados Insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales	T
	17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo	T

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

Nota: J = Jurídico-normativa; O = Organizacional; T = Técnico-operativa; F = Financiera.

---

Treinta años después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague, la región muestra una historia de políticas, institucionalidad y resultados que revelan la creciente centralidad del desarrollo social inclusivo. Sin embargo, persisten grandes desafíos y surgen nuevos riesgos frente a los cuales se requieren nuevos compromisos y mejores políticas para lograr la inclusión y el ejercicio de los derechos sociales, como propone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Ante los grandes cambios, diversas crisis y nuevos conflictos en curso, la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en 2025, constituye un hito fundamental para revisar el camino recorrido, analizar el presente y adoptar decisiones para un futuro con menos desigualdad y mayor movilidad y cohesión sociales. En ella, la región tendrá la oportunidad de plantear sus necesidades, prioridades y propuestas. Este documento presenta una breve historia de la agenda de desarrollo social de los últimos 30 años, los avances y desafíos que presenta hoy la matriz de la desigualdad social y una propuesta de mensajes para consideración de los Ministerios de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe con miras a dicha Cumbre, con el objetivo de avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.