



Líneas de renovación de la política social en América Latina y el Caribe en el marco de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Roberto Angulo



Este **Documento de Trabajo** ha sido elaborado por el Consultor
Roberto Angulo

Para la discusión técnica en el marco del VIII Foro Ministerial de Desarrollo en América Latina y el Caribe y de la I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

1. Introducción.

A partir del acuerdo sobre la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se abre la posibilidad para establecer una agenda de diálogo regional en torno a cómo enfrentar los desafíos comunes en materia de desarrollo sostenible. La agenda de los ODS permite encontrar



puntos de contacto y alinear intereses en materia de diseño de políticas públicas, entre ellas la política social, acordes con las prioridades nacionales.

Con el objeto de contribuir a una agenda de renovación de la política social en América Latina y el Caribe, este documento busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Cómo alinear los principios orientadores de la política social nacional con los ODS?
- ¿Cómo enfrentar las rivalidades (“trade-offs”) propias de las dimensiones económica, social y ambiental?
- ¿Cómo buscar espacios de articulación reales para lograr sinergias entre objetivos?

Y para dar respuesta a ellas, se propone abrir la discusión con una definición “provisional” de política social sobre la cual se identifican cuatro líneas de renovación que son ilustradas, cada una, con ejemplos de experiencias de la región:

1. Revisión de los principios orientadores de la política social a la luz de la noción de desarrollo sostenible.
2. Buscar sinergias y solucionar rivalidades entre las dimensiones del desarrollo sostenible en el diseño e implementación de política social.
3. Ir hacia una política social que elimine las barreras para la inclusión y la igualdad de oportunidades.
4. Evitar la primacía del experto y promover la participación comunitaria.

En la primera sección de este documento se expone el marco conceptual, en la segunda se profundiza en cada línea de renovación de la política social de la propuesta con base en estudios de caso de América Latina y el Caribe, y en la tercera sección se exponen las principales conclusiones.

2. Hacia una definición de política social en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)

En esta sección se propone lo que podría considerarse como una agenda de renovación de la política social en la región con miras a la implementación de los ODS. Primero se expone un marco de análisis de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible con el objeto de ofrecer una interpretación práctica de este marco de análisis como principio orientador de políticas públicas nacionales. En segundo lugar, se propone una definición “en construcción” de política social y cuatro líneas de renovación en el marco de la implementación de la Agenda 2030 con el ánimo generar discusión.



2.1 ¿Qué significa aceptar el desarrollo sostenible con sus dimensiones social, económica y ambiental como principio orientador de política social?

La apuesta de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con sus 17 objetivos y 169 metas se sostiene sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental. Este enfoque vincula, progreso social y crecimiento económico y sostenibilidad ambiental, para evitar trayectorias de producción y consumo insostenibles que puedan poner en riesgo los medios de subsistencia de generaciones futuras (UN, 2015).

El enfoque del desarrollo sostenible se enmarca en tres principios clave: universalidad, que nadie se quede atrás (*No-one left behind* en inglés), e integralidad. De acuerdo con el principio de universalidad, los ODSs son de alcance global e incluyen a toda la población. En segundo lugar, el principio *nadie se quede atrás* exige no conformarse con obtener mejoras en promedios nacionales sino también enfocarse en la erradicación de pobreza y las formas más severas de exclusión social y segregación (también conocido como *el desafío de la última milla*). Finalmente, el criterio de integralidad exige una convergencia balanceada entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

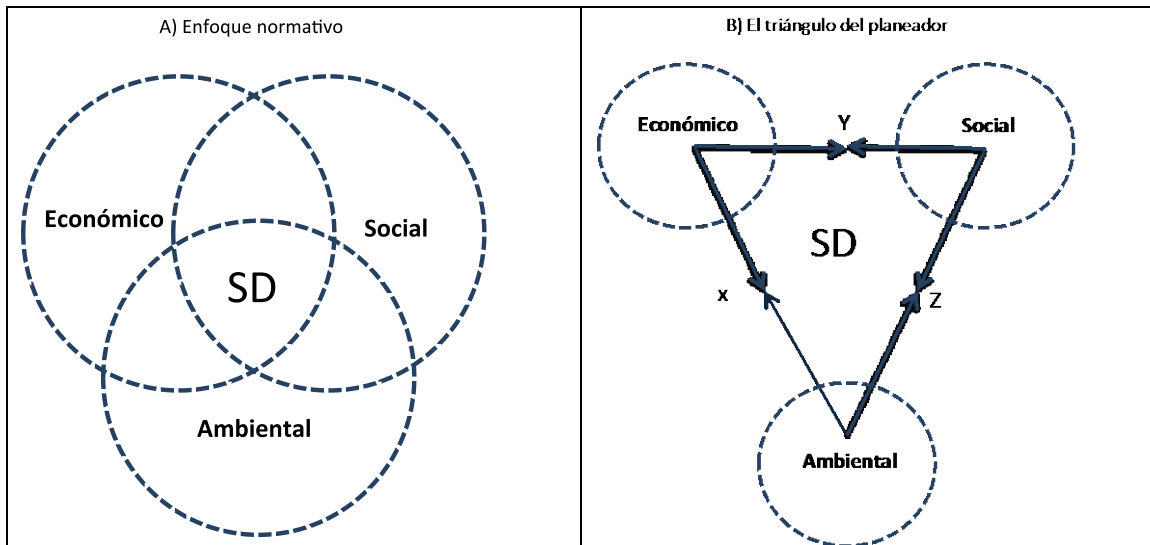
El criterio de integralidad es especialmente importante para el diseño de política pública: más allá de una integración semántica o en el papel, integrar efectivamente las trayectorias de desarrollo económico, social y ambiental implica buscar espacios de articulación y sinergias, así como gestionar la rivalidad entre objetivos (*trade-offs*) cuando se presenten. Los principios de universalidad y nadie se quede atrás definen el alcance y el foco de los objetivos: recaen sobre el plano normativo. El principio de integralidad exige pensar no sólo en los objetivos sino en los mecanismos de política pública para alcanzarlos.

2.2 Dos interpretaciones del desarrollo sostenible: el enfoque normativo y el triángulo del planeador

De la forma en la que se interprete la relación entre las dimensiones ambiental, social, y económica pueden surgir diferentes conclusiones de política pública. Dos posiciones, en apariencia opuestas: el enfoque normativo y el enfoque de los objetivos rivales, conocido comúnmente como el triángulo del planeador¹, pueden dar luces al respecto.

Gráfica 1. Dos modelos de desarrollo sostenible

¹ Formulado por Campbell (1996).



Fuente: elaboración propia con base en Zhang (2015), Campbell (1996) y Rydin (2010).

El enfoque normativo:

Según el enfoque normativo (o sistémico), el desarrollo sostenible se logra al obtener un balance entre el crecimiento económico, el desarrollo social y el cuidado ambiental. El punto central de este enfoque es que las dimensiones no son sustitutas: una no puede compensar las pérdidas de otra, pues las tres son igual de importantes (Zhang, 2015).

El enfoque normativo comunica la idea de desarrollo multidimensional compuesto por varias dimensiones constitutivas, cada una de ellas definida por los acuerdos sociales². Esta noción normativa y balanceada del desarrollo multidimensional es coherente con la definición del desarrollo sostenible que soporta los ODS: “Nosotros reafirmamos que la Agenda 2030 es centrada en la gente, es universal y transformativa, y que sus metas y objetivos son integrales e indivisibles y balanceados en tres dimensiones del desarrollo sostenible –económica, social y ambiental” (UN, 2016). En este caso, las tres dimensiones son valoradas en cuanto a elementos constitutivos del bienestar³. Cada una de las tres dimensiones integra objetivos y metas que son socialmente valiosas para el desarrollo.

El hacedor de política del enfoque normativo tiene que coordinar los diferentes actores que participan en el proceso de desarrollo para conducir un avance balanceado en todas las

² La naturaleza multidimensional del desarrollo es desde hace más de dos décadas uno de los pilares conceptuales de los ODS, así lo reafirma recientemente el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: “Por qué hablar de progreso multidimensional? ¿Qué significa y cómo puede ayudar a enfrentar los nuevos retos de desarrollo de la región? Significa, en primer lugar, trascender el uso del ingreso per cápita, del ritmo del crecimiento del PIB como criterios privilegiados para medir el nivel de desarrollo de los países de renta media y de los pequeños Estados insulares en el desarrollo (PEID). Los países no se *gradúan* por superar un determinado umbral de ingresos. En Segundo lugar, apunta a construir políticas intersectoriales, holísticas y universales para dar respuesta a los problemas multidimensionales del desarrollo” (UNDP, 2016)

³ En este documento se escribe la palabra bien-estar, para diferenciarla de bienestar. El primero hace referencia a bien-estar en sentido amplio (well-being) y el segundo a bienestar en sentido estrecho (welfare). Al final de esta sección se explican las diferencias.



dimensiones. El panel A de la Gráfica 1 representa el enfoque normativo: cada circunferencia es una dimensión del desarrollo y la sostenibilidad se alcanza en la intersección de las tres circunferencias (el área representada por las letras SD).

El enfoque de los objetivos rivales o el triángulo del planeador:

De acuerdo con el enfoque del triángulo del planeador, la sostenibilidad, entendida como un logro equilibrado en las dimensiones económica, social y ambiental, sólo podrá ser alcanzada a través de la resolución de conflictos o rivalidades entre dimensiones.

Al reconocer la existencia de objetivos no siempre alineados entre eficiencia económica, justicia social y protección ambiental, el triángulo del planeador se enfoca en las restricciones técnicas y presupuestales del proceso de desarrollo. El hacedor de política, según este enfoque, tiene la responsabilidad de gestionar trade-offs entre estas dimensiones. El panel B del Gráfico 1 representa el triángulo del planeador. Cada una de las dimensiones se conecta con la otra con dos flechas que se chocan en el punto medio señalando la existencia de un conflicto. El desarrollo sostenible se alcanza cuando se solucionan los conflictos económico-social, económico-ambiental y social-ambiental (Tabla 1). La solución a estos conflictos puede implicar decisiones de costo-beneficio o la búsqueda de soluciones en las que se presenten sinergias entre objetivos.

Una metodología basada en la evidencia para implementar esta visión, identificando sinergias y trade-offs entre los diferentes objetivos de política pública que se persiguen de acuerdo a las prioridades de un país, incorporando el enfoque multidimensional para la implementación de los ODS, es la técnica de clusters (UNDP, 2016). En base a los objetivos estratégicos gubernamentales, ésta construye un conjunto de metas afines, con un enfoque multidimensional permitiendo un avance integrado de la agenda.



Tabla 1. Conflictos entre las dimensiones del desarrollo sostenible

Conflicto (trade-off)	Definición	Ejemplo
Económico-social	Los mercados competitivos pueden encontrar su equilibrio en precios eficientes y esto ser compatible con asignaciones socialmente inadmisibles (Stiglitz, 2000). En algunos casos la rivalidad puede no ser culpa del mercado sino de la distribución de las dotaciones iniciales, que excluye a una parte de la población de cualquier posibilidad de intercambio. También puede presentarse que una política distributiva busque una asignación más justa, y que incluso la alcance, pero con costos en materia de productividad y eficiencia económica.	El mercado de alimentos de la canasta básica puede ser eficiente al tiempo que un porcentaje amplio de la población está en situación de hambre o inseguridad alimentaria por no tener acceso físico a estos mercados. Un mal diseño de la arquitectura institucional de los programas sociales puede llevar a un conflicto social-económico, por la vía de la reducción en la productividad laboral.
Económico-ambiental	El conflicto de recursos en el proceso de crecimiento Externalidades (fallas de mercado)	Los recursos naturales son al mismo tiempo medios y fines del desarrollo. Puede ocurrir un conflicto cuando existe una asimetría entre la utilidad económica (los recursos naturales como insumo para el crecimiento) y la función ecológica (los recursos naturales como fines). El conflicto puede presentarse cuando hay externalidades, que ocurren cuando las acciones de un consumidor o una firma tienen impacto positivo o negativo sobre otros consumidores o firmas (Stiglitz, 2000).
Social-ambiental	Las políticas para la reducción de la pobreza exigen como condición necesaria la aceleración del crecimiento económico, de otro lado, la protección del medio ambiente puede exigir, en algunas ocasiones, sacrificar puntos de crecimiento económico.	Algunos ejemplos son la explotación de minería en zonas cercanas a reservas naturales o la exploración petrolera cuando tiene alto beneficio económico y al mismo tiempo alto impacto ambiental. La contaminación de las fábricas, las emisiones de CO2 de las soluciones de transporte masivo o el impacto de la construcción sobre el medio ambiente en los bordes de las ciudades. El avance de la frontera agrícola, que en muchos casos brinda ingresos para poblaciones en situación de pobreza o vulnerabilidad en las áreas rurales, tiene un alto impacto ambiental.

Fuente: elaboración propia del autor.



¿Enfoques opuestos o compatibles?

Los dos enfoques pueden ser compatibles porque responden a diferentes preguntas. El enfoque normativo responde qué es lo constitutivo para el desarrollo, y el enfoque del triángulo del planeador se centra en cómo alcanzar el desarrollo. Mientras que el primero se concentra en los objetivos del desarrollo, el segundo se concentra en las en los medios y restricciones técnicas y presupuestales para llegar a los fines. El ámbito de aplicación es diferente, y una sociedad debe avanzar de forma balanceada en las dimensiones del desarrollo buscando sinergias y gestionando los posibles o conflictos (trade-offs). Ambos enfoques son relevantes y tienen una aplicación práctica en la política social. En la siguiente sección se propone una definición de política social y se determina el ámbito de aplicación de cada uno de los enfoques.

2.3 Hacia una definición renovada de política social

Aquí se presenta el marco conceptual de la política social con el objeto de proponer una definición abierta para iniciar la discusión.

Política, política pública y política social:

Las políticas en sentido amplio son las rutas de acción que adoptan las organizaciones para prescribir, gobernar y sistematizar las actividades dirigidas a alcanzar sus objetivos y metas (Midgley, 2009). Por su parte, las políticas públicas son aquellas que son adoptadas por los gobiernos para mejorar el bien-estar de los ciudadanos, “ellas son usadas por los gobiernos para enfrentar los principales problemas sociales, económicos, ambientales y políticos” (Ibid).

En términos prácticos, las políticas definen el funcionamiento de las organizaciones, asignan funciones a sus miembros y definen la forma en que la organización que las formula se relaciona con otras organizaciones. Desde esta perspectiva y siguiendo a Midgley (2009), las políticas sociales serían las rutas de acción diseñadas para mejorar el bienestar (welfare) y/o el bien-estar (well-being) de la población.

Política social en sentido estrecho (welfare) y en sentido amplio (well-being):

El alcance de la política social estará determinado entonces por el objetivo central que tradicionalmente ha estado asociado a una noción de bienestar (welfare), entendido como la utilidad o el goce que reporta el consumo de ciertos bienes y servicios⁴. Desde esta perspectiva de bienestar en sentido estrecho, la política social se limita a la provisión o a la garantía en el acceso a determinado conjunto de bienes y servicios dirigidos a la población pobre⁵.

Una versión más amplia de política social es aquella que persigue como objetivo alcanzar el bien-estar (well-being) de la población en sentido amplio. De acuerdo con Sen (1992), el bien-estar (well-being) puede ser definido como la calidad de la vida. Más que centrarse únicamente en los logros del bienestar, esta noción se enfoca en la libertad de ser o hacer lo que cada individuo considere valioso en la vida (Sen, 1992). Más operativamente, Midgley (2009) define este bien-estar en sentido amplio como “la condición o estado del bien-estar (well being)

⁴ “Bienestarismo, en general, y utilitarismo en particular se fijan en el valor último entendido como utilidad individual, la cual es definida en términos de algunas características mentales tales como placer, felicidad o deseo” (Sen, 1992, p. 7)

⁵ Lo que Midgley (2009) denomina como “el conjunto de servicios provistos por las organizaciones de caridad, servicios dirigidos a los pobres y vulnerables por parte de agencias públicas”.

humano que existe cuando las necesidades de las personas están satisfechas, los problemas son manejados y las oportunidades son maximizadas” (Midgley, 2009).

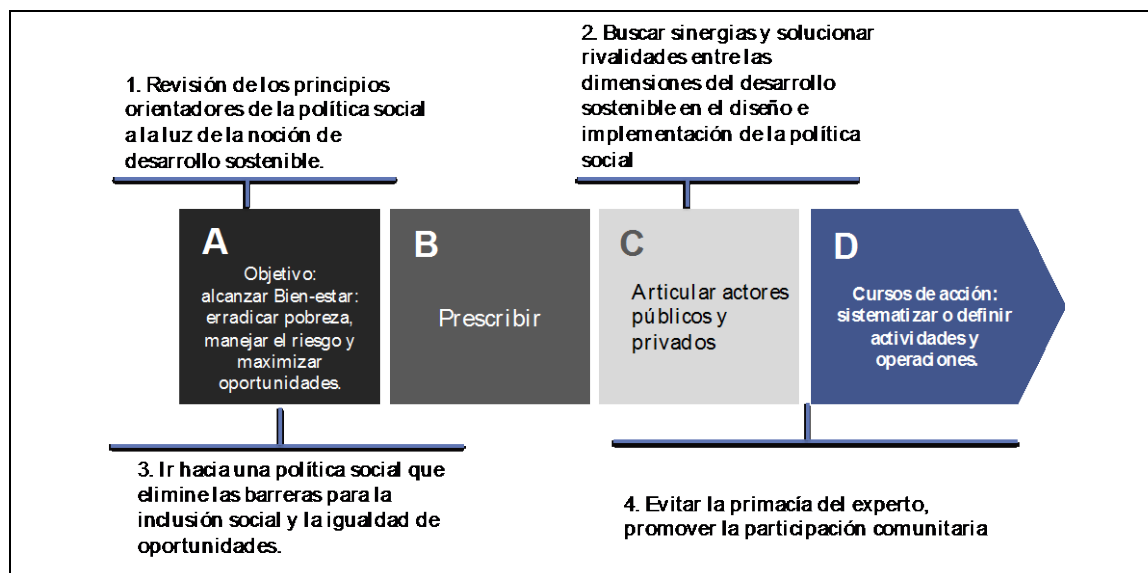
Una definición de política social y cuatro líneas de renovación:

En síntesis, al reunir estos conceptos de Sen y Midgley podríamos sintetizar la siguiente definición práctica de política pública social como:

Las políticas públicas sociales son las rutas de acción que toma el gobierno para prescribir, articular actores y sistematizar o definir el conjunto de actividades y operaciones dirigidas a garantizar la erradicación de la pobreza, a resolver los problemas de la población vulnerable asociados a este proceso y a maximizar las oportunidades de toda la población.

Esta definición delimita el campo de acción y es consistente con los principios de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (UNGA, 2015). Es consistente con el integrador objetivo al considerar una noción amplia de bien-estar; con el desafío de la última milla al referirse explícitamente a la erradicación de la pobreza; a la necesidad de un desarrollo informado por los riesgos al considerar el proceso de salida de la pobreza; y finalmente, con el principio de universalización⁶, que exige incluir a toda la población y no sólo a la población en condición de privación.

Gráfica 2 Definición de política social y cuatro líneas de renovación



Fuente: elaboración propia del autor

La Gráfica 2 divide la definición de política social en cuatro componentes:

- A. La fijación del objetivo y de los principios orientadores, que pasa por los acuerdos sociales y hasta por nociones normativas como la definición de bienestar, pobreza e igualdad de oportunidades;

⁶ Se refiere aquí a universalización en el sentido de hacer llegar la cobertura social al 100% de la población, y no al principio de universalidad de la Agenda 2030, que se refiere a la responsabilidad que todos los países tiene de implementar la Agenda.



- B. Estos principios se van haciendo cada vez más prácticos hasta que se vuelven prescripción, que puede ser entendida como el mandato legal;
- C. El reconocimiento y la articulación de diferentes actores públicos y privados; y
- D. La formulación de estrategias, planes y programas dirigidas a la población y el territorio.

En esta tensión que va de lo normativo a lo práctico en la política social hay espacio de aplicación de los enfoques del desarrollo sostenible: mientras que los componentes A y B son esencialmente normativos, los componentes C y D son en mayor medida prácticos y podrían enmarcarse en el enfoque del triángulo del planeador.

Para iniciar la discusión sobre la renovación de la política social en el marco de los ODS, se proponen las siguientes cuatro líneas de renovación que se desarrollarán más a detalle en la siguiente sección:

- 1) Revisión de los principios orientadores de la política social;
- 2) Búsqueda de sinergias y solucionar rivalidades (trade-offs) entre las dimensiones del desarrollo sostenible en el diseño e implementación de política social;
- 3) Eliminación de barreras para la inclusión y la igualdad de oportunidades;
- 4) Promoción de la participación comunitaria y evitación de la primacía del experto.

3. Las cuatro líneas de renovación de la política social en América Latina y el Caribe: avances y estudios de caso ilustrativos

Esta sección explica las líneas de renovación de la política social las ilustra mediante estudios de caso concretos de América Latina y el Caribe, analizando las lecciones aprendidas y su relevancia para el proceso de implementación de los ODS.

3.1 Línea 1: Revisión de los principios orientadores de la política social a la luz de la noción del desarrollo sostenible

El enfoque de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible puede ser entendido como un marco de análisis para la revisión o actualización de la política social, que sirve para fijar prioridades, establecer las rutas de acción dirigidas al cumplimiento de las metas de política, y para lograr mayor movilización y eficacia comunicativa entre los actores que participan en el proceso de desarrollo⁷.

Adicionalmente, la Agenda 2030 además de proponer un conjunto de prioridades (dimensiones), objetivos y metas, es una herramienta útil para introducir mejoras en la concepción de desarrollo. El primero es la ampliación del alcance del concepto de desarrollo al incluir no sólo la dimensión social sino las dimensiones ambiental y económica. El segundo es fijar como prioridad la erradicación (no sólo reducción) de la pobreza por medio de la remoción de las barreras de exclusión, incluyendo aquí las barreras políticas. Y el tercero la aplicación universal de la estrategia, no sólo focalizada en algunos países o grupos poblacionales.

⁷ Esta definición sigue la de Zhang (2015), según la cual “el marco motiva y establece una agenda (...). En otras palabras, los marcos pueden ser utilizados no sólo para interpretar el mundo, sino para lograr una mayor eficacia en la comunicación y en la movilización” Zhang (2015).



La revisión de la política social en América Latina y el Caribe en el marco de la implementación de los ODS

La alineación con los principios orientadores de la Agenda 2030 implica introducir cambios conceptuales, de prioridades, instrumentales y comunicativos. Hasta la fecha, varios países de la región han iniciado un proceso de renovación de sus políticas sociales, experiencia en sí demostrativa para entender esta línea de renovación de políticas sociales.

Revisión de los principios orientadores de la política social

Varios países iniciaron el proceso de adopción formal de la Agenda 2030 y sus principios orientadores a sus políticas públicas. Generalmente, esta implementación tiene lugar mediante la expedición de leyes o planes de desarrollo. Algunos países de América Latina y Caribe que han realizado avances importantes en materia de alineamiento legislativo y de planificación con los ODS son Colombia, Panamá, República Dominicana y El Salvador. Otros, como Grenada, Argentina, y Belice han iniciado un proceso de formulación de planes de desarrollo y estrategias para la erradicación de la pobreza con base en los ODS.

Creación de espacios de articulación intersectorial para la política social

A través de la adopción de los ODS como principio orientador se están creando espacios de articulación intersectorial, con dos objetivos principales: diseño la alineación de los planes de gobierno con los objetivos y metas de los ODS, y diseño de estrategias transversales de desarrollo. Algunos países que han creado comisiones de alto nivel son Colombia, Panamá, República Dominicana, El Salvador, y Chile. Otra alternativa es la llevada a cabo por Costa Rica, que acaba de firmar el Pacto Multisectorial para el cumplimiento de los ODS, involucrando también al sector privado.

Revisión de las herramientas de seguimiento de ODS

Un tercer bloque de transformaciones de la política social que se ha adelantado en la región en el marco de la Agenda 2030 se refiere al diseño de herramientas estadísticas y de seguimiento de los ODS. Los avances en esta materia se pueden clasificar en tres grupos:

1. **Sistemas de seguimiento de ODS a nivel nacional:** Colombia, por ejemplo, ya incluyó 92 de las 169 metas de la Agenda 2030 en su plan de desarrollo, que cuenta con su propia plataforma de seguimiento. Se observan también los casos de Brasil y México, que han avanzado en la consolidación de un sistema estadístico de seguimiento a los ODS.
2. **Implementación de Índices de Pobreza Multidimensional:** hasta la fecha, seis países de América Latina y Caribe (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Honduras) han diseñado índices de pobreza multidimensional adaptados a su realidad nacional, y cuatro más están trabajando activamente en ello (Bolivia, República Dominicana, Perú y Paraguay)⁸. La aplicación de estos indicadores ha trascendido del ejercicio meramente analítico o descriptivo y se ha convertido poco a poco en una herramienta de articulación de política pública. La aplicación de medidas de pobreza multidimensional ha mostrado en la práctica, especialmente en los casos de Colombia y México, que la noción de pobreza multidimensional, puesta al servicio de la política pública, puede derivar en intervenciones multisectoriales. Este proceso converge y ahora es reforzado por el enfoque de erradicación de la pobreza en todas sus formas del ODS 1.

⁸ Todos estos países, con excepción de México, son aplicaciones de la metodología de medición de pobreza multidimensional de Alkire & Foster (2008; 2011a; 2011b).



3. **Sistemas de seguimiento de ODS a nivel municipal y con información geo-referenciada:** uno de los principios clave de la Agenda 2030 es el de que nadie se quede atrás. Para ello hay que ir más allá de los promedios nacionales e identificar los grupos en los que se concentra la pobreza y las condiciones de exclusión. La aplicación de este principio a los sistemas de seguimiento conlleva la necesidad construir indicadores a nivel local (municipal) e incluso geo-referenciarlos en el territorio. En este punto destacan los avances de Brasil, Surinam, y Honduras, que están consolidando un ejercicio de seguimiento en el nivel local y con atributos de información espacial.

Algunas lecciones aprendidas de estos avances en la implementación de los ODS son las siguientes:

- ✓ La revisión de los principios orientadores de la política social se logra al transformar los planes de desarrollo gubernamentales: una renovación de los principios orientadores de la política social con base los ODS, independientemente de la forma en que estos hayan sido adoptados (decreto, ley, acuerdo), comienza con la revisión de los planes de desarrollo nacionales. Por lo general, en estos planes convergen marcos de análisis, prioridades de política, objetivos, estrategias, definición de indicadores de seguimiento y presupuesto. Por tanto, conviene incluir cambios no sólo desde lo normativo, sino también desde las herramientas que se requieren para operar a partir del enfoque del triángulo del planeador.
- ✓ A la renovación de los principios orientadores le sigue la creación de espacios de articulación intersectorial y el rediseño de los mecanismos de seguimiento a las nuevas prioridades: una revisión de los principios orientadores de la política social requiere de la creación de espacios e instrumentos efectivos de articulación intersectorial, como son las comisiones de alto nivel del gobierno para la definición de prioridades, la formulación de estrategias transversales, y los sistemas de seguimiento.

La renovación de los principios orientadores y de los objetivos con base en la Agenda 2030 se enfoca en elementos normativos de la definición de política social. Una vez realizada esta renovación, la política social debería ser instrumental al mejoramiento continuo y balanceado de las dimensiones social, económica y ambiental. Tras la actualización de principios orientadores es posible avanzar sobre las herramientas propias del enfoque del triángulo del planeador, creando espacios de articulación donde se puedan gestionar trade-offs entre objetivos y desarrollando herramientas de seguimiento a nivel nacional o local.

3.2 Línea 2: Buscar sinergias y solucionar las rivalidades entre las dimensiones del desarrollo sostenible en el diseño e implementación de política social

La segunda línea de renovación de la política social en el marco de implementación de los ODS se enfoca en la necesidad de repensar la forma de hacer política social con el objeto de superar las rivalidades que se presenten entre las dimensiones social, económica y ambiental. Esta línea de renovación tiene que ver con la visión del desarrollo sostenible a partir enfoque del triángulo del planeador. Este enfoque fue originalmente propuesto por Campbell (1996) para entender el desarrollo sostenible en la escala ciudad. Es posible que sea en esta escala de la planeación territorial o urbana donde se evidencian en mayor medida las posibles rivalidades entre estas tres dimensiones, la razón de esto es porque las fallas de mercado asociadas a bienes públicos



y externalidades, que explican buena medida de los conflictos propios del desarrollo sostenible, ocurren cuando el proceso de desarrollo se refleja en una dimensión espacial concreta.

A lo anterior se suma, que la escala ciudad es un espacio de coordinación institucional por excelencia. Moser (1995) entiende la política social urbana como un escenario de interacción entre diferentes actores públicos, privados y la comunidad. En el espacio urbano, afirma Moser, tienen que interactuar los niveles nacional, local y el sector privado. En la política social urbana se combina el desarrollo de infraestructura y servicios públicos domiciliarios, la provisión de servicios sociales y las medidas de compensación para población vulnerable. “En el caso de la infraestructura es el gobierno local el que prioriza en términos de su capacidad de construcción y de inversión; en el caso de los servicios sociales el foco está en los niveles tanto nacional como local; redes de protección social y medidas de compensación usualmente involucran tanto agencias del gobierno como instituciones del sector privado y ONGs” (Moser, 1995, p. 161).

Siendo la ciudad un espacio de interacción actores que participan en el proceso de desarrollo, el análisis de una política social urbana puede servir para buscar sinergias y gestionar trade-offs. Para ilustrar esto se ha escogido el caso del Metrocable de Medellín, Colombia. Este caso no constituye una política social en el sentido tradicional (o estrecho), pues se trata de un proyecto urbano de movilidad. Sin embargo, una política social que busque bienestar en sentido amplio debería ir más allá de la provisión directa o indirecta de servicios tradicionalmente clasificados como sociales (salud, educación, vivienda, etc.) a la población pobre y vulnerable y pensar en estrategias transversales cuyas ganancias vayan más allá de su ámbito sectorial.

La ciudad como escenario de articulación intersectorial para el Desarrollo Sostenible: el desarrollo urbano integral en torno al Metrocable de Medellín

En 2013 la ciudad de Medellín ocupó el primer puesto del concurso City of the Year, organizado por el Wall Street Journal y Citigroup que la distinguió como “la ciudad más innovadora del mundo”. La ciudad fue premiada por sus logros en la reducción de emisiones de carbono, la creación de espacios culturales, y la reducción de la criminalidad. Tres años después, Medellín ganó también el premio Lee Kuan Yew World City Prize 2016, uno de los reconocimientos de urbanismo más importantes del mundo. La justificación del premio fue su transformación durante los últimos 20 años.

La transformación urbanística de Medellín estuvo acompañada de un cambio social acelerado, caracterizado por una reducción sostenida de la pobreza monetaria y multidimensional, un crecimiento importante de la clase media y una mejora en la desigualdad⁹. Durante este periodo de cambios, uno de los hitos más importantes de la ciudad en materia de urbanismo y política social fue implementación de tres líneas de Metrocable para conectar a los habitantes de las localidades más pobres con el centro de la ciudad y con el sistema integrado de transporte masivo.

⁹ De acuerdo a las cifras del Departamento Nacional de Estadística de Colombia, (DANE) el índice de pobreza monetaria de Medellín pasó de 36% en 2002 a 14.3% en 2015 y el de pobreza multidimensional cayó a la mitad entre 2009 y 2014 (de 14% a 7,4%), el coeficiente de Gini cayó de 0,54 a 0,48. De acuerdo con Angulo et al (2015), la clase media, medida como la población con un ingreso entre US\$10 y US\$50 diarios per cápita, creció de 26% en 2002 a 47% en 2014.



Los metrocables son líneas de cable aéreo que conectan diferentes puntos de la ciudad. De acuerdo con Dávila (2012, p 12): “Medellín es la primera ciudad del mundo en utilizar esta tecnología como medio de transporte masivo exclusivamente orientado a una población de bajos ingresos”. El Metrocable fue implementado y administrado por la Compañía de Transporte Masivo de Valle de Aburrá, que también fue responsable además de este sistema de metro, del desarrollo del sistema de autobuses articulados de la ciudad. Puntualmente, la intervención comprendió la construcción de las líneas K, J y L con 2 km, 2,7 km y 4,4km respectivamente a un costo de 92 millones de dólares. En general, los Metrocables pueden transportar 7.200 pasajeros por hora.

Tabla 2 Línea de tiempo de la intervención integral del metrocable en Medellín

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Intervenciones de movilidad					Ampliación del Sistema Integrado de Transporte (SIT): metro y tranvía						
Equipamientos urbanos				Urbanismo social: Parques, bibliotecas, colegios de alta calidad, proyector urbanos integrados, estaciones de policía.							
Intervenciones del metrocable	Contratación de la línea K			2004: inauguración de la línea K. 2006: contratación de la línea J.			2008: Inauguración de la línea J 2008: Contratación de la Línea L. 2011: Inauguración de la línea L.				

Fuente: Coupé, Brand y Dávila (2012)

La financiación del Metrocable y de los proyectos complementarios se hizo enteramente a través de la Empresa Pública de Medellín que integra la prestación de todos los servicios públicos domiciliarios (agua, alcantarillado, comunicación telefónica y energía), de propiedad pública municipal (Brand & Dávila, 2012). Este punto es crucial para entender cómo se entregaron una serie de proyectos urbanos significativos. De acuerdo con Brand y Dávila (2012), durante el período de ejecución del Metrocable, el 27% del presupuesto de inversión del municipio provino de las ganancias municipales de la Empresa Pública de Medellín (EPM).

Inicialmente los metrocables fueron pensados como una solución exclusiva para integrar a la población de los barrios más pobres en el sistema integrado de transporte, pero su alcance fue mayor al planeado. Esta intervención desencadenó, durante un tiempo prolongado, la ejecución de en un conjunto proyectos urbanos integrales que constituyeron lo que la alcaldía denominó “urbanismo social”, y coordinó a un amplio número de actores públicos y privados. En palabras de Brand y Dávila:

El “urbanismo social”, que nació alrededor de la primera línea de cable aéreo de Medellín inaugurada en 2004, se basa en el direccionamiento de grandes inversiones públicas en proyectos urbanísticos puntuales hacia los sectores populares de la ciudad. Argumentando que la ciudad tenía una “deuda histórica” con estos sectores olvidados (...), se aportó a repagarla mediante la construcción de obras de infraestructura y arquitectónicas de alta calidad y fuerte impacto estético. Bajo la consigna de “lo más bello para los más humildes” (alcalde Sergio



Fajardo) se propuso activar la fuerza de la estética como motor de cambio social´ (alcalde Alonso Salazar) (Brand & Dávila, 2012, pág. 41).

Dentro de proyectos del urbanismo social que le siguieron a la primera línea de Metrocable, se encuentra el proyecto de vivienda Juan Bobo, que contribuyó a la renovación urbana de una de las zonas más pobres de la ciudad la reordenación del espacio público, la mitigación del riesgo ambiental, y la mejora de los indicadores de convivencia y seguridad (Brand & Dávila, 2012, pág. 42). Todo esto se llevó a cabo mediante un proceso detallado de planeación comunitaria.

Un segundo proyecto urbanístico complementario al Metrocable es el de los parques-biblioteca. Se trata de la construcción de bibliotecas y equipamientos educativos, culturales para capacitación en zonas marginales de la ciudad. El parque-biblioteca que corresponde al área de influencia del Metrocable se caracteriza por su arquitectura monumental, aspecto que ha convertido el lugar en destino turístico y que mejoró el bienestar de la población.

De acuerdo con Dávila (2012), la implementación de esta solución de movilidad y las intervenciones integrales urbanas complementarias están asociadas a mejoras sobre el bienestar de la población en los criterios de movilidad, pobreza e integración urbana: se produjo cambio favorable en los patrones de viaje, un incremento del dinamismo de la economía local, un incremento en el empleo y los ingresos de los hogares, y un aumento notable en las transacciones inmobiliarias de la zona¹⁰. A esto hay que añadir su baja huella de carbono, pues funciona con electricidad proveniente de plantas hidroeléctricas.¹¹

Algunas lecciones de política pública del Metrocable identificadas por Dávila (2012) son las siguientes:

- ✓ La voluntad política y la visibilidad del objetivo de erradicación de la pobreza es condición necesaria para lograr políticas integrales que superan el corto plazo: la topografía de Medellín hace que gran parte de la ciudad sea visible por la mayoría de la población. Esto contribuyó a que el objetivo de superación de la exclusión urbana se mantuviera en la agenda política. El proyecto completo se ejecutó en por lo menos tres periodos de gobierno local.
- ✓ La solidez de las instituciones y la gobernanza favorece la financiación y la ejecución del ciclo del proyecto: la solidez institucional es importante, aunque el punto decisivo estaría en la estructura político-institucional entre la planeación y la ejecución de los proyectos urbanos. En el caso del Metrocable, “la gobernanza no ha sido un proyecto público-privado, sino más bien un proyecto abiertamente político proveniente de gobiernos locales independientes, creativos y progresistas” (Dávila, 2012, p. 200).
- ✓ El éxito residió en la integralidad de la política pública: el Metrocable no puede ser analizado de forma aislada a las intervenciones urbanas complementarias (descritas en la Tabla 4). La construcción de las líneas de Metrocable fue la “columna vertebral” de una intervención

¹⁰ Aunque este trabajo no constituye una evaluación del impacto puro del Metrocable por la dificultad de aislar las intervenciones urbanas complementarias y la disponibilidad de información, sí presenta evidencia cuantitativa y cualitativa suficiente que ilustra cambios sustantivos en la dinámica urbana después del Metrocable y las intervenciones complementarias.

¹¹ En palabras de Brand y Dávila “una ventaja innegable es que (...) los cables aéreos utilizan energía eléctrica que, en el caso de Medellín, tiene fuentes hidroeléctricas, a lo que se suma que prácticamente no generan emisiones locales (Brand & Dávila, 2012, pág. 40)”.



- urbanística que incluyó la ampliación del sistema integrado de transporte, y de equipamientos educativos, culturales, y de seguridad, como parte de un “proyecto ciudad”..
- ✓ Inserción de la comunidad en el diseño e implementación del proyecto: el urbanismo de los proyectos integrales complementarios en las áreas de influencia del Metrocable contó con la participación de comunidad en procesos participativos para la planeación y la priorización del presupuesto.

Relacionándolo con la Agenda 2030, el caso del Metrocable de Medellín supera conflictos de tipo económico-social y ambiental-social, y es una política social integral que transversaliza varios sectores y objetivos.

La financiación del proyecto integral soluciona el conflicto económico-social con voluntad política del gobierno municipal: al menos la mitad de las utilidades de la empresa pública que ejecutó el proyecto de Metrocable fueron utilizadas para financiar el propio Metrocable y las obras complementarias. Adicionalmente, por tratarse de un proyecto de movilidad, se podría también plantear la rivalidad social-ambiental propia de los proyectos urbanos. En este caso, la tecnología escogida, el cable aéreo movido por electricidad es una elección tecnológica que minimiza el impacto ambiental.

Finalmente, si se tienen en cuenta no sólo el Metrocable sino las obras complementarias de vivienda, mejoramiento de barrios y equipamientos culturales, puede afirmarse que este caso transversaliza seis ODS: aparte del ODS 11 de ciudades y comunidades sostenibles, contribuye a los ODS de erradicación de pobreza (ODS 1), educación de calidad (ODS 4), trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), industria, innovación e infraestructura (ODS 9), y reducción de las desigualdades (ODS 10).

3.3 Línea 3: Ir hacia una política social que elimine las barreras para la inclusión y la igualdad de oportunidades

Para que la política social pase de una noción de bienestar (welfare) a una de bien-estar (well-being), se requiere ir más allá de la provisión de bienes y servicios sociales aislados y orientados a la población pobre. Esta perspectiva más profunda implica políticas sociales que busque garantizar la erradicación de la pobreza, a gestionar los problemas de la población vulnerable asociados a este proceso y a maximizar las oportunidades de toda la población.

Además de ampliar el alcance de la política social, este punto requiere una noción multidimensional del bien-estar. Este salto conceptual debería verse reflejado en el paso de una política pública sectorial y fragmentada a una caracterizada por la implementación de estrategias multisectoriales e integradas. Por ejemplo, el concepto de erradicación de la pobreza de la Agenda de Desarrollo 2030 sustituye la reducción de las brechas sociales de forma aislada por el de atacar integralmente las diferentes causas económicas y políticas de la exclusión.

Un caso que ilustra esta línea de renovación de la política social en la región es el de la eliminación de las barreras para la igualdad de oportunidades de las empleadas domésticas en el Cono Sur. Este caso se constituye como un ejemplo de alineación entre las organizaciones sociales con poder de transformación política y el gobierno, y es un ejemplo de política pública



que trasciende la garantía del acceso a servicios sociales básicos y se enfoca en la eliminación de barreras políticas para la igualdad de oportunidades.

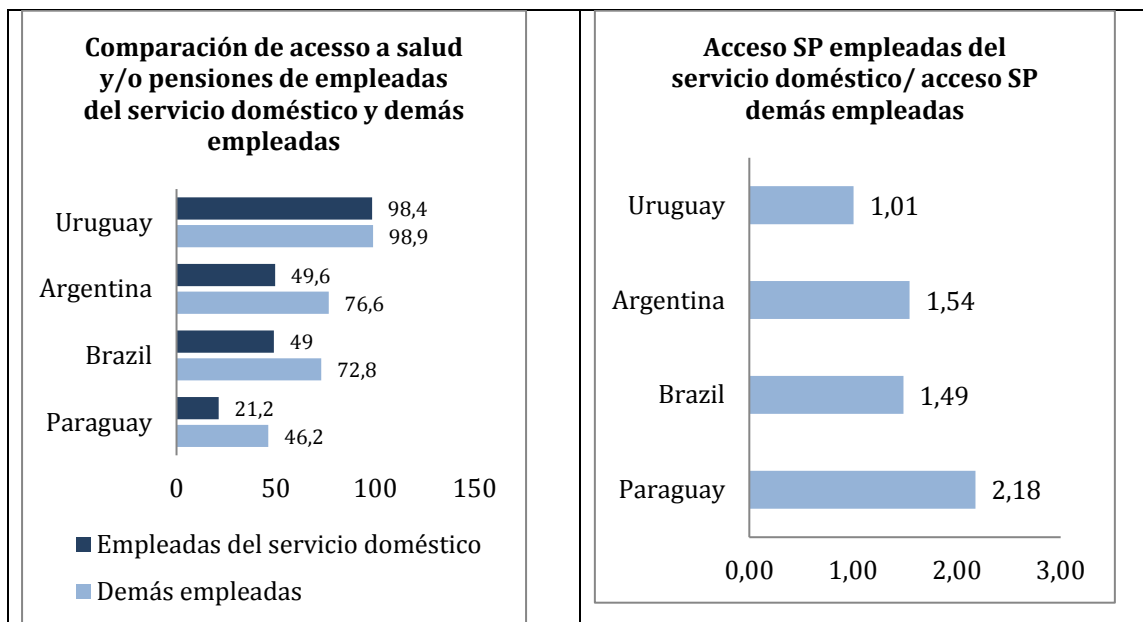
Que nadie se quede atrás: eliminando las barreras para la igualdad de oportunidades de las empleadas del servicio doméstico en los países del Cono Sur

Uno de los problemas más agudos de discriminación y exclusión del mercado laboral y de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe es el de las empleadas del servicio doméstico. Este grupo poblacional tiene generalmente un marco legal desfavorable en términos de igualdad de oportunidades, especialmente en lo concerniente a formalidad, seguridad social, descansos remunerados, y otros derechos laborales. A pesar de avances importantes durante las últimas décadas, aún persisten grandes desafíos. Muchos de los avances están relacionados con el poder transformador de organizaciones políticas no estatales, que han logrado corregir el problema desde los acuerdos sociales, eliminando discriminaciones legales.

De acuerdo con Soto (2016), en los países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) en promedio el 14,9% de las mujeres económicamente activas de la zona urbana son empleadas de servicios domésticos. Este porcentaje es muy cercano al promedio de América Latina y el Caribe de 14,02%. Aunque no hay un estudio completo para todos los países de la región, el perfil de empleadas domésticas tiende a ser similar en los diferentes países: mujeres jóvenes, en situación de pobreza, y que migraron de zonas rurales a núcleos urbanos (Soto, p.2, 2016).

El grado de exclusión de este grupo poblacional se puede medir mediante la comparación entre acceso a salud y/o pensiones de las empleadas del servicio doméstico y las demás empleadas (Gráfica 3). Este indicador varía de forma significativa en el grupo de países del Cono Sur que cuentan con información, reflejando diferencias importantes en las políticas públicas para enfrentar este problema. Mientras que en Uruguay no hay brecha, en México el porcentaje de acceso a salud y pensiones de las mujeres empleadas diferentes a las del servicio doméstico es más del doble que las del servicio doméstico.

Gráfica 3 Acceso a salud y pensiones de las empleadas domésticas de algunos países del Cono Sur



Fuente: elaboración propia con base en Soto (2016).

Las rutas de acción para remover las barreras a la igualdad de oportunidades de las empleadas del servicio doméstico fueron ejecutadas principalmente por organizaciones sociales nacionales e internacionales y fueron recogidas por el sector público (gobiernos nacionales y congresos). Las principales rutas que identifica Soto (2016) son las siguientes:

- La conformación de la Confederación Latinoamericana y del Caribe de las trabajadoras del hogar (CONLACTRAHO). Esta organización estimuló la conformación de 14 grupos nacionales de trabajadoras informales y ha servido como espacio de interacción entre este tipo de organizaciones sociales.
- La consolidación de movimientos feministas en los países del Cono Sur sirvió para fortalecer y empoderar las organizaciones de trabajadoras domésticas.
- La adopción de la convención 189 de la Organización Internacional del Trabajo y su posterior divulgación entre las organizaciones sociales internacionales y nacionales.
- El ambiente generado por la conformación de las organizaciones sociales de trabajadoras informales o específicamente de trabajadoras del servicio doméstico desencadenó un conjunto de estrategias tales como la conformación de redes, cabildeo, posicionamiento del debate público, protestas y fortalecimiento de sus propias organizaciones¹².
- Los gobiernos de todos los países del Cono Sur tomaron medidas favorables a la igualdad de oportunidades de las empleadas del servicio doméstico mediante la promoción de reformas legislativas y la ratificación de la convención 189.

¹² Estas fueron estrategias comunes en Uruguay, Paraguay y Brasil identificadas por Soto (2016).



Finalmente, la convergencia y articulación de todas estas acciones de actores tan diversos consiguió logros importantes en igualdad de derechos para este grupo poblacional. Actualmente, Argentina, Chile, y Uruguay cuentan con una regulación que garantiza la igualdad de derechos de las empleadas del servicio doméstico. Brasil avanza en el mismo sentido con una regulación que está en proceso de aprobación en el parlamento y, finalmente, Paraguay y Bolivia también han mejorado, pero sólo parcialmente (Tabla 3). Fuera de los éxitos en el Cono Sur se destacan los casos de Ecuador y Costa Rica.

Tabla 2. Estado actual de las leyes relacionadas con el servicio doméstico en los países del Cono Sur.

País	Legislación más reciente	Año	Cambio más significativo	Estado del proceso
Argentina	Ley 26.844 o regulaciones especiales para la contratación de empleados del servicio doméstico	2013	Garantiza igualdad de derechos	Vigente
Bolivia	Regulación para trabajo doméstico asalariado (Ley 2450)	2003	Equipara derechos excepto en la jornada laboral	Vigente
Brazil	Reforma constitucional	2013	Garantiza igualdad de derechos	En proceso
Chile	Ley 201.279 de 2008 y 20.786	2008/2014	Garantiza igualdad de derechos	Vigente
Paraguay	Ley de trabajo de doméstico.	2015	Derecho a pensión, 8 horas de jornada para las empleadas internas, entre otras. Se mantiene más bajo que el salario mínimo.	En el parlamento
Uruguay	Ley de trabajo doméstico (18.005)	2007	Garantiza igualdad de derechos	Vigente

Fuente: tomado de Soto (2016).

Los avances en materia de igualdad de derechos laborales para las empleadas del servicio doméstico contribuyen a la erradicación de la pobreza por superar expresiones de discriminación legal, una de las barreras más fuertes para la inclusión social, puesto que removerlas exige, además de la voluntad política del gobierno, la movilización de organizaciones sociales que defiendan los intereses de los grupos de población afectados.



Este caso aporta elementos para la renovación de la política social en el marco de la implementación de la Agenda 2030. Algunas lecciones aprendidas son las siguientes:

- ✓ La diversidad de actores permitió la cooperación y el fortalecimiento de la acción de política entre una diversidad de actores como las empleadas domésticas, las organizaciones sociales con representación nacional e internacional, organizaciones feministas, el gobierno, y los congresos de cada país. En cada una de las líneas de acción hubo retroalimentación entre los diferentes actores.
- ✓ La colaboración entre varias organizaciones sociales derivó en la implementación de una agenda ordenada de movilización política: los diversos actores lograron ejecutar una agenda estratégica y ordenada que incluyó cabildeo, manifestaciones públicas pacíficas, y esquemas de fortalecimiento de las organizaciones.
- ✓ La voluntad política del gobierno generó las condiciones para llevar a cabo las reformas estructurales a las formas de discriminación legal: los gobiernos de turno lograron generar el clima político para que las reformas legislativas se llevaran a cabo.

Los avances en la remoción de las barreras para la igualdad de oportunidades de las empleadas del servicio doméstico en el Cono Sur pueden aportar varias lecciones a la renovación de la política social de la región. En primer lugar, el caso se enfoca en el principio de nadie se quede atrás: los países del Cono Sur supieron identificar un caso de discriminación legal a un grupo minoritario como lo es el de las empleadas del servicio doméstico. Más allá de haberse tratado de un problema garantía en la prestación de servicios de protección social, la solución se basó en la remoción de las barreras legales que impedían a este grupo gozar de la igualdad de derechos laborales.

Este caso refleja la incorporación de la igualdad de oportunidades como prioridad de la política pública (identificación de objetivos orientadores) a la vez que articula una serie de actores relevantes en el escenario político sin los cuales no hubiera sido posible avanzar hacia la igualdad de derechos laborales. Aunque las acciones principales de esta política fueran ejecutadas por las organizaciones, fueron debidamente interpretadas como prioridad en las agendas de los gobiernos del Cono Sur.

Recuadro 1. Creación de empleos verdes en el sector residuos sólidos para la integración social ¹³

Un caso interesante de integración de poblaciones excluidas, se ejemplifica mediante la iniciativa “Gestión integral de residuos sólidos para el desarrollo sostenible e inclusivo” lanzado el 2013 por el Ministerio del Ambiente del Perú y la Municipalidad Provincial de Arequipa¹, la cual promueve la creación de un modelo de gestión de residuos sólidos que integre las dimensiones social, ambiental y económica con un importante enfoque de género.

El modelo se centra en el sector del reciclaje informal, uno de los sectores productivos más estigmatizados y vulnerables de toda la región. Se estima que existen unos cuatro millones de personas en América Latina y Caribe viviendo de la gestión informal de los residuos sólidos (UNEP 2016). En esta iniciativa se trabaja con los recicladores y recicladoras informales del Perú, en donde se estima que hay en torno a las 100.000 personas cuyo medio de vida depende de la recolección selectiva en los botaderos, trabajando de manera informal (MINAM 2016).



Se trata de un colectivo excluido que normalmente no dispone de acceso a programas de protección social ni apoyo por parte del Estado. Es un colectivo tradicionalmente marginado, tanto social como económicamente. Se trata además de un colectivo altamente vulnerable a los problemas de salud debido a las condiciones insalubres del entorno, la inadecuada gestión y tratamiento de los residuos, y la falta de información, equipamiento, y protección física con que enfrentan su quehacer cotidiano.

Trabajando a nivel nacional y con la provincia de Arequipa de forma piloto, el proyecto apoya la creación, capacitación y formalización de asociaciones de recicladores y recicladoras que se integran en el modelo formal a través de los programas de recolección selectiva lanzados a nivel municipal. En el año 2014, más de 200 municipalidades lanzaron sus programas de recolección en la fuente en el Perú, logrando la participación cercana al millón de viviendas y recogiendo en torno a 18.000 toneladas al mes de residuos que ingresaron en la cadena de reciclaje (MINAM, 2015).

Las municipalidades proporcionan a los recicladores y recicladoras un entorno laboral seguro a través de la generación y optimización de rutas de recolección selectiva en las que participan tanto domicilios como el sector privado y otras instituciones públicas, siendo los residuos reciclables recogidos gestionados de forma privada por las diferentes asociaciones en su propio beneficio. A través de este esquema público-privado se incrementa el volumen de material reciclable recogido, generando incrementos en la eficiencia e impacto del sistema de recolección selectiva y reduciendo el volumen de disposición final de material reciclable, generando beneficios ambientales en un sector que se estima representa el 4,6 % de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero a nivel nacional (MINAM, 2016). Del mismo modo, a pesar de las dificultades y de las importantes barreras de entrada en el sector, a través de este incremento del volumen de material reciclable recogido se generan economías de escala que permiten a las asociaciones generar mayores beneficios económicos y aplicar valor agregado a los productos.

Teniendo en cuenta todas las dimensiones de esta intervención, puede afirmarse que este caso transversaliza y contribuye de forma sustantiva a ocho ODS, puesto que genera beneficios sustantivos respecto al ODS 1 de erradicación de la pobreza; ODS 3 a través de la mejora de las condiciones de salubridad del entorno y de la salud de los propios trabajadores del sector; ODS 5 a través del fuerte enfoque de género de la intervención; ODS 8 a través de la creación de empleos verdes, cadenas de valor y negocios inclusivos a través del modelo propuesto; ODS 11, al incrementar la sostenibilidad de las ciudades a través de la mejora en su sistema de gestión de residuos sólidos; ODS 12 al promover el reaprovechamiento y venta de material reciclable; ODS 13 al disminuir las emisiones asociadas al sector por la mejora en la disposición final, y finalmente al ODS 17 al proponer herramientas financieras específicas y un sistema de partenariado público privado a través del trabajo de las asociaciones de recicladores.

Durante el año 2016, el Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos fue aprobado integrando esta dimensión y emplazando a las municipalidades a replicar este esquema y formalizar a los recicladores, contribuyendo así a su inclusión social y económica. De esta manera, se está formalizando una política pública que permite generar inclusión y beneficios sociales para un colectivo tradicionalmente marginado, provocando una situación “ganar-ganar” (“win-win”) al generar además beneficios ambientales y económicos.

Fuente: Iniciativa de Pobreza y Ambiente (2016) PEI-PNUMA del Sistema de Naciones Unidas.

(15) Esta iniciativa se lleva a cabo con el apoyo del PNUD y PNUMA, la iniciativa de Pobreza y Ambiente (PEI por sus siglas en inglés). El PEI apoya a más de 24 países en el mundo a transversalizar las dimensiones de pobreza y ambientales en los procesos de planificación y lucha contra la pobreza a nivel nacional y subnacional, orientando la asignación de recursos públicos y la creación de sistemas de monitoreo que permitan luchar contra la pobreza de una forma más inclusiva y ambientalmente sostenible. Ver www.unpei.org.



3.4 Línea 4: Evitar la primacía del experto, promover la participación comunitaria

La última línea de renovación que se propone en este documento recae sobre la necesidad de potenciar la participación comunitaria en las fases de política social: definición de principios orientadores, prescripción, articulación y ejecución de cursos de acción de política pública. La búsqueda de estrategias transversales que cumplan los principios de integralidad, universalidad y nadie se quede atrás requiere de un fuerte arraigo en el contexto geográfico, cultural y socioeconómico. Por ello, el diseño de políticas sociales debe transitar del diseño de estrategias de desarrollo de arriba hacia abajo (top-down) a herramientas para facilitar el diseño o la retroalimentación de abajo hacia arriba (bottom-up).

Autores como Easterly (2013) han insistido en la necesidad de considerar soluciones espontáneas de desarrollo de la población. La política pública debe garantizar la igualdad de derechos de toda la población, eliminando barreras para la igualdad de oportunidades. Una vez logrado esto, la creatividad y el conocimiento de sus propios problemas estimulará a los grupos menos favorecidos a diseñar sus propias soluciones de desarrollo.

La política pública demanda cada vez más soluciones diferenciadas según el contexto, donde se presentan los trade-offs y sinergias entre objetivos. Se trata de restarle primacía al experto y estimular mediante la garantía de los derechos y la provisión de algunas herramientas que permitan alcanzar la autogestión del desarrollo.

Para ilustrar esta línea de renovación, se escogió el caso del diseño de plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas de Panamá. Se trata de una de política nacional integral para todos los pueblos indígenas de un país de la región. Lo interesante de este caso es que partiendo de una tensión evidente del desarrollo sostenible, la del conflicto económico-social, se logró avanzar en una metodología de abajo hacia arriba, en la reorientación de aspectos normativos y procedimentales de la política social de Panamá.

El plan de desarrollo integral de los pueblos indígenas de Panamá:

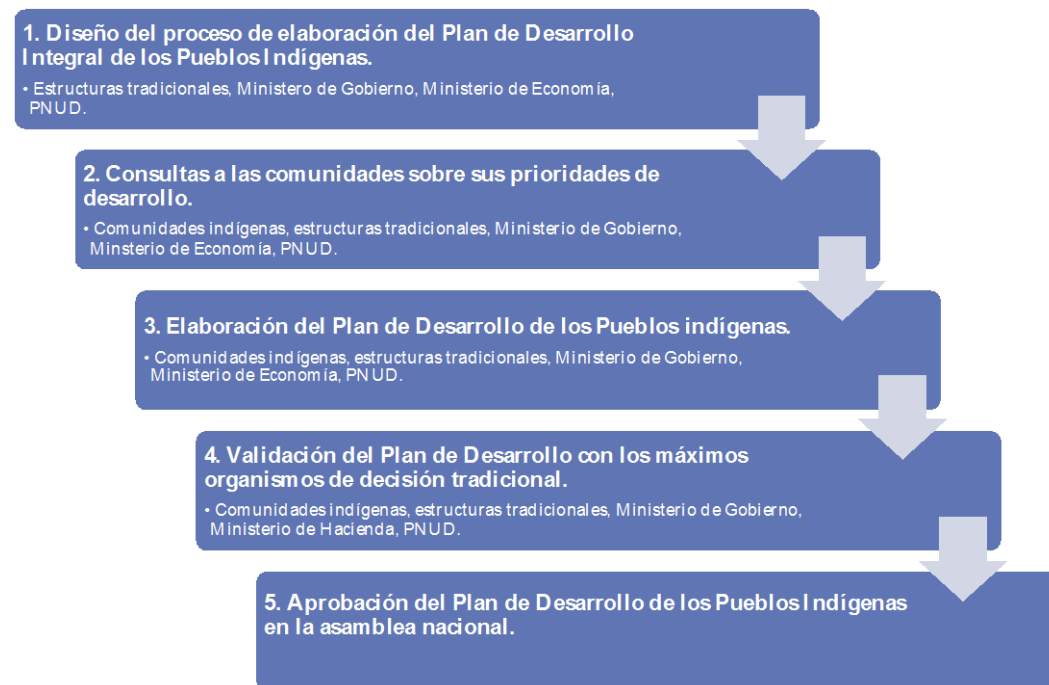
La población total de Panamá asciende a 3,4 millones de habitantes, de los cuales el 12,3% se auto reconocen como pertenecientes a alguno de los 7 pueblos indígenas formalmente constituidos. Se estima que el 24% del área del país está habitada por grupos indígenas. La población indígena en su gran mayoría se organiza en estructuras tradicionales de gobierno y cuentan con una división político administrativa especial que se llama comarca, en las que se reconoce el derecho a la propiedad colectiva y las cuales funcionan con un arreglo institucional especial en temas relacionados con gobierno, manejo de recursos naturales, provisión de educación, salud, y administración de justicia, entre otros temas (UNDP, 2014).

A pesar de que los acuerdos sociales en Panamá contemplan de forma explícita un conjunto importante de derechos a los indígenas como lo son el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, a la consulta, a la libre determinación, al acceso a la justicia, la educación bilingüe, a la participación política, o a la salud, entre otros, la implementación de políticas para la garantía de estos derechos ha sido incompleta hasta el punto que una proporción importante de la población indígena sigue viviendo en condiciones de exclusión social (UNDP, 2014).

Las tensiones sociales producto de la implementación incompleta y atomizada de acciones que garanticen los derechos de los indígenas, junto con el levantamiento de unos de los pueblos

indígenas (Ngabe-Buglé) en protesta por los proyectos de minería e hidroeléctricos, configuraron un contexto polarizado que pudo ser redirigido hacia acciones positivas mediante la firma del acuerdo de San Lorenzo, que tuvo los siguientes logros puntuales: el establecimiento de una ley para prohibir la explotación minera en algunos territorios indígenas¹⁴; un peritaje internacional para calcular el impacto ambiental y sobre las comunidades indígenas del proyecto hidroeléctrico en cuestión establecimiento de metodologías para la resolución de conflictos; y finalmente, la creación de la Mesa Nacional para la elaboración del Plan de Desarrollo Integral de los pueblos indígenas que abordó las dimensiones social, económica, política y especial (Gráfica 4).

Gráfica 4 Proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas de Panamá



Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2014)

En el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Integral para los pueblos indígenas participaron las estructuras tradicionales indígenas, divididas en instancias colectivas (Congresos y Consejos Generales) y en autoridades tradicionales (caciques y Sagladummad), el gobierno nacional (representado por el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Economía), y el PNUD como facilitador.

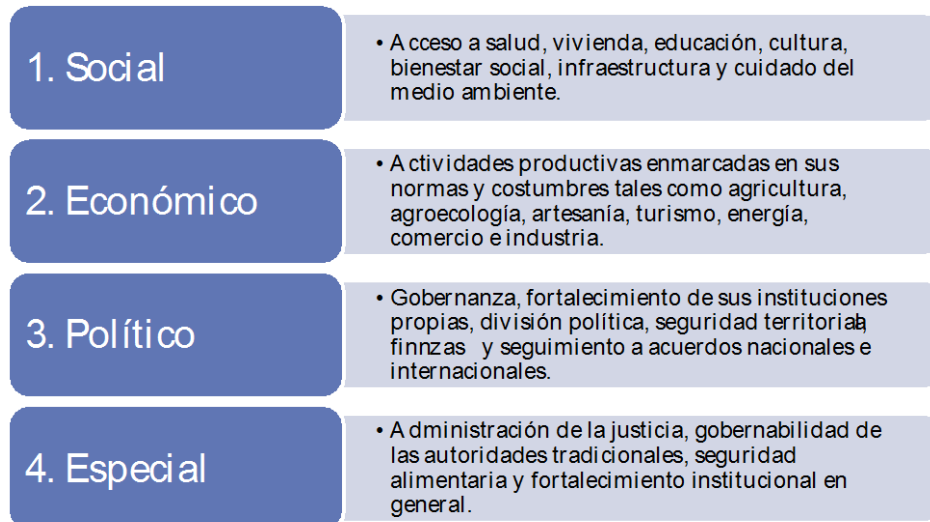
La Gráfica 4 muestra cada una de las etapas de elaboración del plan. Se implementaron cinco etapas iterativas entre una mesa conformada por las estructuras tradicionales y el gobierno nacional y la consulta a las comunidades indígenas. Se destaca de este plan que abarcó los doce pueblos indígenas de Panamá y, nada más en la etapa de priorización de los temas del plan se realizaron 94 consultas a comunidades, en las que el PNUD estima que participaron activamente

¹⁴ La Ley 11 del 26 de marzo de 2012 prohibió la explotación minera en los territorios de la Comarca indígena Ngabe-Buglé.



cerca de 10.000 personas. Un proceso de similar magnitud se realizó para validar el plan, siguiendo las costumbres y procedimientos de cada pueblo. El proceso culminó con un acuerdo sólido entre todos los pueblos indígenas en torno a una política integral de desarrollo con un horizonte a 15 años.

Gráfica 5 Ejes temáticos de la Mesa Nacional para la elaboración del Plan de Desarrollo Integral de los pueblos indígenas



Fuente: elaboración propia con base en UNDP (2014).

El Plan de Desarrollo integral conjugó las dimensiones ambiental, económica, y social, en especial la perspectiva política y la de administración de la justicia. El acuerdo especificó cada dimensión y se definieron subejos y actividades. Algunas de las actividades llegaron a delimitarse como programas, como el programa de generación de energías alternativas o el programa de atención especial de vivienda y hábitat para indígenas urbanos. La noción de las dimensiones del desarrollo sostenible fue explícita en la visión del plan en el objetivo estratégico "Mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas desde diversos ámbitos como el económico, el social, el educativo, el cultural, el espiritual y el de la salud, priorizando la medicina tradicional, garantizando la seguridad territorial, el control sobre los recursos naturales de los territorios indígenas, la sostenibilidad ambiental, la soberanía alimentaria de cada pueblo indígena y la diversidad cultural del Estado panameño" (UNDP, 2014, p. 45).

Algunas de las principales lecciones aprendidas que pueden inspirar la renovación de la política social en el marco de la implementación de los ODS son las siguientes (UNDP 2014):



- ✓ El enfoque dialógico mostró ser efectivo para abordar el desarrollo sostenible en un contexto conflictivo y diverso: este enfoque, basado en los principios de respeto, transparencia, apertura, empatía, paciencia y flexibilidad, sirvió para reencauzar el capital social en un escenario polarizado. El proceso dialógico se aplicó de forma transversal y no sólo como una instancia de validación de lo hecho por los expertos.
- ✓ Se evitó la primacía del experto externo en la definición de prioridades y el diseño del Plan: la conformación de las mesas la priorizó un equipo local. De otro lado, se evitaron las tensiones entre expertos externos e indígenas con la inclusión de indígenas expertos, que formaron parte del proceso en todos los eslabones de la cadena y que se encargarán de la implementación y de la interlocución con el gobierno.
- ✓ El método participativo fue flexible y se adaptó a los diferentes contextos: la mesa contó con una metodología flexible basada en el diálogo y con un equipo de facilitadores que supieron adaptarlo al contexto estimulando la posibilidad de llegar a acuerdos en cada instancia. Las 94 consultas indígenas a profundidad en los territorios respetaron los arreglos institucionales y las convenciones culturales de cada grupo. “Las consultas realizadas en las comunidades indígenas fueron exitosas pues se hizo una buena convocatoria, se condujeron en el idioma local, se contó con la participación de los sabios y conocedores de los saberes ancestrales, y se contó con la facilitación técnica de personas con las capacidades requeridas que fueron designadas directamente por las autoridades tradicionales indígenas”.

La formulación del plan de desarrollo integral para los pueblos indígenas de Panamá es un ejemplo de planeación participativa coherente con el enfoque y los principios de la Agenda 2030.

De este caso se puede destacar, en primer lugar, el punto de partida de conflicto económico-social generado por la ejecución de proyectos hidroeléctricos y de explotación minera en una zona donde se localizaba población indígena. La solución, consistió en la negociación política entre los grupos de interés. Una ganancia de este proceso fue el diseño de un plan de desarrollo integral que garantizara las mejoras continuas en calidad de vida de la población indígena. En segundo lugar, se destaca el hecho de que un proceso participativo de gran tamaño derivó en un conjunto de objetivos orientadores consistente con las dimensiones del desarrollo sostenible. Finalmente, del caso se rescata el nivel de detalle de la concertación, que abarcó todos los eslabones de la definición de política social que se ha planteado en este documento, desde la definición de principios orientadores hasta la definición de programas y cursos de acción concretos dirigidos a mejorar el bien-estar de la población.



4. Conclusiones

Con el objeto de responder a la pregunta de hacia dónde debería ir la política social de la región en el marco de la implementación de los ODS, este documento propone una interpretación de lo que significa haber adoptado el enfoque del desarrollo sostenible en la política pública. En este punto, se propone conciliar el enfoque normativo, que define el desarrollo sostenible como la mejora balanceada en cada una de las dimensiones social, económica y ambiental, con el enfoque de los objetivos rivales o triángulo del planeador, que define el desarrollo sostenible como la solución equilibrada de conflictos o rivalidades inevitables entre dimensiones. Cada uno de los enfoques tienen un ámbito de aplicación, mientras que el enfoque normativo se centra en la definición de los principios orientadores y los objetivos de la política, el enfoque de los objetivos rivales es útil para entender cómo alcanzar el desarrollo sostenible.

El documento propone una definición abierta para la discusión que incorpora algunos elementos propios de la renovación del enfoque de los ODS. Se propone entender la política social como las rutas de acción que toma el gobierno para prescribir, articular actores y sistematizar o definir el conjunto de actividades y operaciones dirigidas a garantizar la erradicación de la pobreza, a resolver los problemas de la población vulnerable asociados a este proceso y a maximizar las oportunidades de toda la población.

A la primera pregunta ¿Cómo alinear los principios orientadores de la política social nacional con los ODS? Este documento propone seguir las experiencias de los países que ya iniciaron el proceso, que han iniciado el proceso siguiendo tres acciones principalmente: alineando principios orientadores y objetivos de los ODS con los correspondientes a los de los planes de gobierno, creando comisiones intersectoriales de alto gobierno para llevar a cabo este proceso y para implementar y hacer seguimiento a estrategias transversales de desarrollo y finalmente, adaptando los sistemas de seguimiento para dar el paso de los aspectos normativos a la implementación y al seguimiento de las rutas de acción de política social.

¿Cómo buscar espacios de articulación reales para lograr sinergias entre objetivos?

En general, los estudios de caso explicados en este documento, muestran que los conflictos entre las dimensiones del desarrollo sostenible se pueden enfrentar adoptando una noción amplia de política social, que vaya más allá de la garantía de servicios sociales de forma aislada, y se enfoque en políticas integrales. Atribuirle a la política social una localización en el territorio, como es el caso de la política social urbana, puede ser útil para visualizar las sinergias entre objetivos. La escala local permite entender más claramente la necesidad de interacción entre los diferentes niveles de gobierno y los actores públicos y privados.

Finalmente ¿Cómo enfrentar las rivalidades (“trade-offs”) propias de las dimensiones económica, social y ambiental? este documento propone una política social que, además de garantizar el acceso a los servicios sociales básicos, encuentre en la negociación política la solución a las rivalidades entre objetivos. En algunos casos la voluntad política parte de los principios orientadores de forma directa, como es el caso del gobierno de Medellín al tomar la decisión de financiar el urbanismo social con las utilidades de la EPM, en otros casos el gobierno es capaz de incorporar las demandas sociales de organizaciones políticas, como se ilustró en el caso de las empleadas del servicio doméstico en el Cono Sur, y en otros casos, sobre todo cuando el conflicto es tal que hay tensión entre la población, las rivalidades entre objetivos se

VIII Foro Ministerial de Desarrollo en América Latina y el Caribe y I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe

solucionan mediante la negociación política y la construcción de soluciones de política basadas en procesos participativos.





5. Referencias

Alkire, S., & Foster, J. (2011a). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics* , 476-487.

Alkire, S., & Foster, J. (January de 2008). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. OPHI Working Papers Series .

Alkire, S., & Foster, J. (June de 2011b). Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. *The Journal of Economic Inequality* , 9 (2), pp. 289-314.

Angulo, R. (2016). From the multidimensional poverty measurement to the multisectoral policy to reduce poverty: lessons from the Colombian case. *Ophi Working Paper* 102 .

Bhagwati, J. (1988). Poverty and public policy. *World Development* , 16 (5), 539-555.

Brand, P., & Dávila, J. (2012). Los Metrocables y el "Urbanismo social" dos estrategias complementarias. In J. Dávila, *Movilidad urbana y pobreza. Aprendizajes de Medellín y Soacha*. Colombia. UCL-DPU/Universidad Nacional de Colombia/Universidad de los Andes/ESRC/UKAID.

Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities? Urban planing and the contradictions of sustainable development. *Journa of the American Planning Association* , 296-312.

CONEVAL. (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Consejo Nacional de Evolución de la Política de Desarrollo social.

Coupé, F., Brand, P., & Dávila, J. (2012). Medellín: contexto institucional y cambio de paradigma urbano. In J. Dávila, *Movilidad Urbana y Pobreza. Aprendizajes de Medellín y Soacha*. Colombia. (pp. 47-58). DPU-UCL/Universidad Nacional/Universidad de los Andes/ESRC/UKAID.

Dávila, J. (2012). Introducción: movilidad urbana y pobreza: aprendizajes de Medellín y Soacha. In J. (Dávila, *Movilidad Urbana y Pobreza* (pp. 9-15). DPU-UCL/Universidad Nacional/Universidad de los Andes/ASRC/UK Aid.

Dávila, J. (Ed.). (2012). *Movilidad Urbana y Pobreza. Aprendizajes de Medellín y Soacha*. Colombia. UCL-DPU/Universidad Nacional de Colombia/Universidad de los Andes/ESRC/UKAID.

Easterly, W. (2013). *The tyranny of experts: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*. . New York: Basic Books.

González, J. (2000). Política Social e Indicadores Sociales en Colombia: una evaluación. *Investigación y desarrollo* , 8 (3), 244-257.



MINAM (2015). Programa nacional de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos. Lima, Perú: MINAM.

MINAM (2016). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de 2012, Peru.

Midgley, J. (2009). The Definition of Social Policy. In J. Midgley, & M. Livernomre (Eds.), *The Handbook of Social Policy* (pp. 3-20). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Moser, C. (1995). Urban social policy and poverty reduction. *Environment and urbanization*, 7 (1), 159-171.

Rydin, Y. (2010). *Governing for sustainable urban development*. London, United Kingdom: Earthscan.

Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X., & Gertensfeld, P. (2015). A multidimensional Poverty Index for Latin America. OPHI Working Paper (79).

Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined* (2001 ed.). Oxford: Clarendon Press.

Soto, L. (2016). Paid domestic workers in the Southern Cone of Latin America: a struggle to overcome a history of exclusion. Insumo para el Informe Regional de Desarrollo Humano "Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso. .

Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector* (3a ed.). New York/London: W.W. Norton & Company.

UN. (2015). Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el desarrollo después de 2015. Naciones Unidas. Asamblea General.

UN. (2016). Draft ministerial declaration of the high-level segment of the 2016 session of the Economic and Social Council and the high political forum on sustainable development, convened under the auspices of the Council, submitted by the President of the Council, Oh Joon (Republic of Korea). United Nations, Economic and Social Council. United Nations.

UNDP. (2014). *Imaginando un futuro común: Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá*. Panamá: UNDP.

UNDP. (2016). *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. UNDP. Nueva York: UNDP.

UNDP. (2016). *UNDP Support to the implementation of the 2030 agenda for sustainable development*. UNDP. UNDP.

UNEP (2016). *Gender equality and the environment. A guide to UNEP's work*.

UNGA. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.

VIII Foro Ministerial de Desarrollo en América Latina y el Caribe y I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe

Zavaleta, D. (2016). ¿Los índices multidimensionales de pobreza son una distracción para el desarrollo? Oxford Poverty and Human Development Initiative, OPHI.

Zhang, L.-Y. (2015). Managing the City Economy: Challenges and strategies in developing countries. Great Britain: Routledge.

