

Módulo 6: La importancia de la institucionalidad social y la Rectoría para gestionar de modo integral la protección social no contributiva, con foco en la pobreza extrema

Carlos Maldonado Valera
División de Desarrollo Social de la CEPAL

Taller de Capacitación en Protección Social

Enfoques, Institucionalidad y Rectoría

Tegucigalpa, 13 de junio de 2023

Contenidos:

1. Del análisis a la implementación: ¿Qué es la institucionalidad social?

Dimensiones: Jurídico Normativa (ARSDI, 2019); Organizacional; Dimensión Técnico Operativa; Dimensión Financiera

2. Antecedentes sobre la Institucionalidad social en la región

3. Algunos desafíos institucionales compartidos en la región

1.

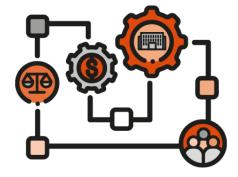
Marco de análisis de la institucionalidad social









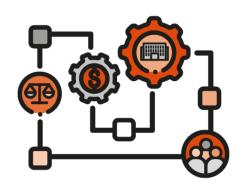


Institucionalidad social:

Conjunto de reglas, capacidades y estructura organizacional sobre (y con) los que se gestiona y financia a política social.

Autoridad social:

Instancia-ministerio a cargo de la función de gobierno de la política social; que detenta el poder de definir y priorizar objetivos, líneas de acción, orientaciones, modelos de gestión, normas, estándares y regulaciones de la política social. Quien dirige-coordina la institucionalidad. El organismo rector.











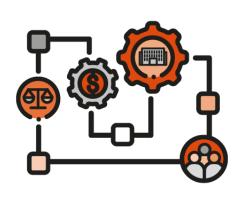
Define los compromisos del Estado con la garantía de derechos y la base legal de la institucionalidad social vigente en los países, nivel de prioridad:

Internacional:

Adhesión y ratificación de convenios y tratados internacionales

Nacional:

- La presencia de las distintas temáticas sociales en los textos constitucionales
- La existencia de leyes y normativas específicas.





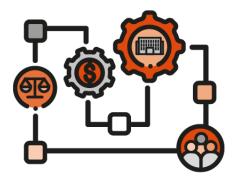






División del trabajo al interior del Estado

- Estructura gubernamental del área social a nivel central, así como su grado de autonomía, especialización, relación e importancia relativa en comparación con otras áreas sectoriales del gobierno;
- Características organizacionales y autoridad social;
- Mecanismos de coordinación horizontal y vertical;
- Políticas de Recursos Humanos para implementar los programas de protección social;
- Qué instancias participan en la atención a problemáticas (pobreza, protección social) y a grupos específicos de población (ciclo de vida y transversales);

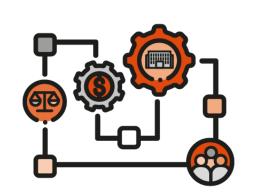














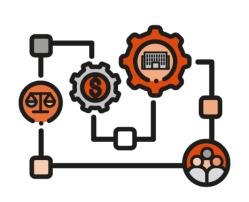






Las capacidades, instrumentos y herramientas de gestión para la implementación de la política pública/social

- -Planeación
- -Seguimiento
- -Sistemas de Información y tecnologías de la información
- -Evaluación, monitoreo y control de gestión
- -Participación
- -Rendición de cuentas y transparencia











Volumen relativo de recursos movilizados para la inversión social, en términos de:

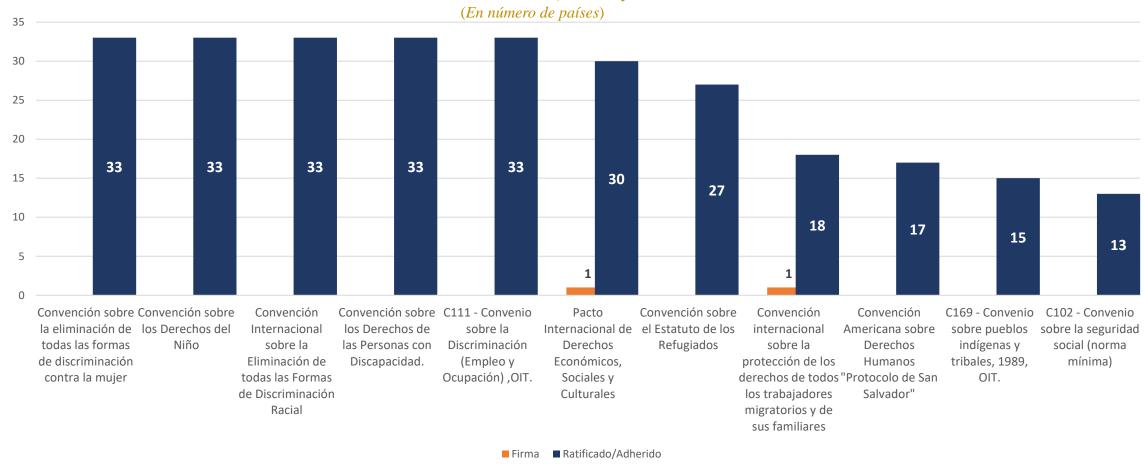
- -Prioridad fiscal y ciclicidad,
- -Estabilidad y tendencia de los montos de inversión destinados a cada función social, por ejemplo en :
- Protección Social contributiva y no contributiva
- Programas sociales
- Presupuestos de las entidades del área social



2. Antecedentes sobre la institucionalidad social en la región

Heterogénea ratificación de convenios por parte de los países

América Latina y el Caribe (33 países): adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales



¿Qué es la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo para América Latina y el Caribe?

La ARDSI es un instrumento técnico y político que busca avanzar hacia la implementación de la dimensión social del desarrollo sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los países de América Latina y el Caribe. Se fundamenta en políticas públicas para la intervención en la pobreza, las desigualdades estructurales de la región y sus nuevos desafíos. Fue aprobada en 2019 durante la Tercera Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe que congrega a los Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Desarrollo Social de la región.

Objetivo general: Apoyar la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe

Objetivos específicos:

- 1 Identificar ejes y líneas de acción que salvaguarden y profundicen los avances en desarrollo social.
- Promover políticas públicas de calidad en desarrollo social que viabilicen el ejercicio de los derechos de toda la población, sin dejar a nadie atrás de la región, erradicar la pobreza y alcanzar crecientes niveles de inclusión social e igualdad.
- Hacer frente a los nudos críticos que obstaculizan el desarrollo social en América Latina y el Caribe.
- Afianzar el posicionamiento de la dimensión social de la Agenda 2030 y del rol de los Ministerios de Desarrollo Social en la agenda pública.
- Favorecer **espacios de cooperación regional y subregional** para profundizar el avance hacia el desarrollo social inclusivo.

Principios de la Agenda de Desarrollo Social Inclusivo:



Enfoque de derechos como horizonte normativo



Empoderamiento y autonomíade las
personas



Vida digna y bienestar progresivo



Enfoque de universalismo sensible a las diferencias



Lógica
redistributiva
y de
solidaridad
con sost.

financiera



Visión **sistemática** del desarrollo sostenible



Políticas públicas de calidad



Alianzas y pactos sociales para consolidar políticas de Estado

4 ejes de acción de la agenda:



Eje 1: Sistemas de protección social universales (ARDSI)

Líneas de acción: ejemplos 8/15)

- Fortalecer sistemas de protección social integrales y universales y que, en su diseño y operación y en el de sus políticas y modelos de intervención, consideren transversalmente los enfoques de derechos, de género, étnico y racial, de ciclo de vida, territorial y de discapacidad
- Establecer mecanismos de trabajo interinstitucional que involucren a las diversas entidades del área social, laboral y económica y posibiliten ampliar el alcance del sistema de protección social, articular roles y coordinar modelos de implementación conjuntos, a nivel central y descentralizado (...). Fortalecer los vínculos entre las políticas de protección social y las de inclusión social"....
- Avanzar en la consolidación de la garantía de un nivel de ingresos básico para todas las personas, priorizando a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza (...) Considerar una transferencia universal para la infancia y el ingreso básico de ciudadanía como política activa de los sistemas de protección social (...).
- 4 Transitar hacia una creciente articulación entre los componentes de los sistemas de protección social.
- Fortalecer la **garantía de acceso a la educación, la salud y la vivienda** para el ejercicio de los derechos de la población, promoviendo las articulaciones entre las políticas sectoriales y de protección social y procurando contribuir al aumento de la cobertura de estos sectores, con especial atención a la población más afectada por la pobreza y la exclusión social.
- Incorporar el cuidado en los sistemas de protección social, articulando sus instrumentos con los demás componentes desde una perspectiva de igualdad de género y de derechos y de promoción de la corresponsabilidad y avanzando en su universalización.
- Definir un conjunto de instrumentos adecuados a las **necesidades de protección social que enfrenta la población (...) en situación de vulnerabilidad socioeconómica y está altamente expuesta a retornar a la pobreza, garantizando la protección de sus ingresos y el acceso a mecanismos de inclusión social y laboral.**
- Incorporar en el diseño de las políticas de protección social el principio de **búsqueda activa para llegar a toda la población en situación de pobreza y vulnerabilidad**, con sistemas integrados de información social que permitan avanzar en la identificación de los requerimientos de las diversas poblaciones, facilitar su acceso a la protección social y cerrar las brechas existentes.

Eje 3: Una institucionalidad social fortalecida (ARDSI) (1)

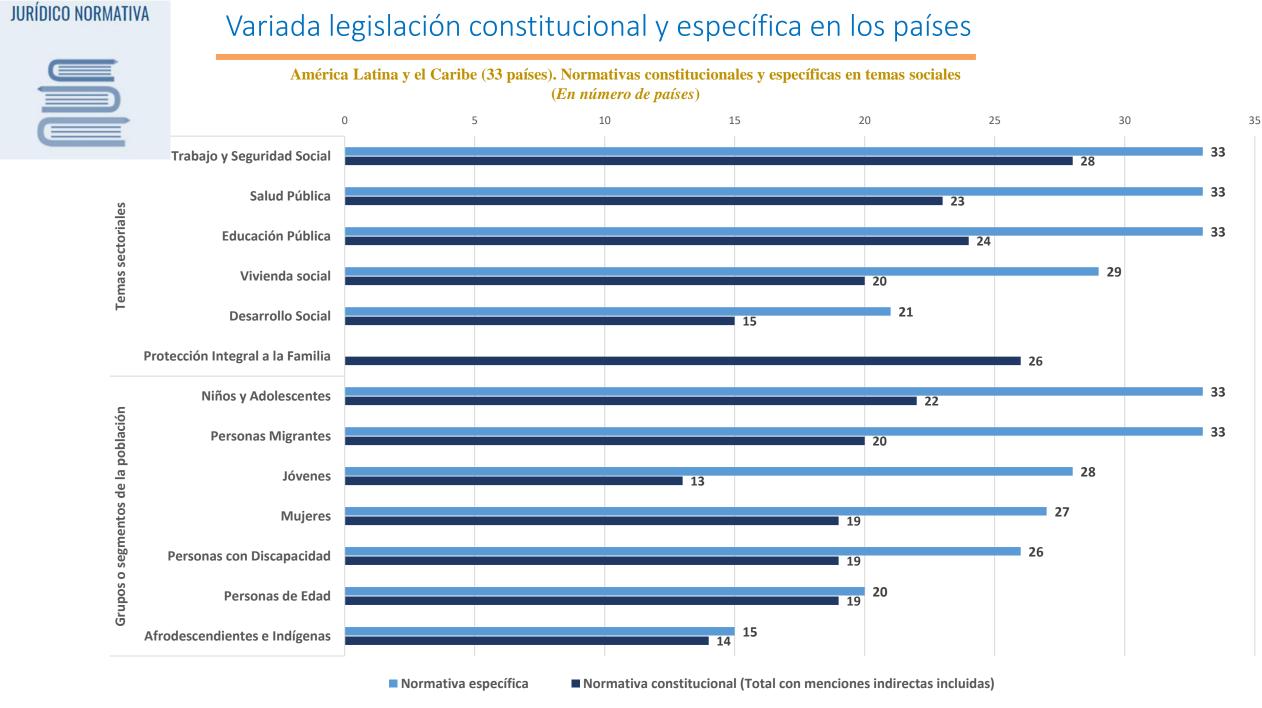
Líneas de acción: ejemplos 7/10)

- Establecer, formalizar y fortalecer la institucionalidad social
- Adaptación de los marcos jurídicos nacionales a los mandatos de los principales instrumentos de derecho internacional relacionados con la garantía de los derechos humanos.
- Fortalecer el marco jurídico normativo de los ministerios, secretarías y entidades colegiadas a cargo de las políticas de desarrollo social, así
- como de las entidades subnacionales y autónomas que participan en la gestión de la política social en los países Elaborar marcos normativos y de diseño de política que garanticen el reconocimiento, bienestar y derechos de los diversos grupos de la población.
- Crear y fortalecer los mecanismos de participación activa de la población destinataria y organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas sociales
- Robustecer los **mecanismos de difusión, transparencia y rendición de cuentas** de las prestaciones existentes y su asignación.
- Fortalecer los mecanismos de **coordinación horizontal al nivel del gobierno central** para la gestión de políticas intersectoriales, definiendo una autoridad
- capaz de asegurar su funcionamiento y articulación, como son los gabinetes sociales, en concordancia con los mandatos de los Ministerios de Fortalecer los mecanismos de **coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno** para evitar las duplicidades, favorecer sinergias, profundizar los procesos de descentralización y desarrollo local, reforzar las capacidades técnicas y de información en todos los niveles de gobierno e incrementar la apropiación territorial de las políticas de desarrollo social.

Eje 3: Una institucionalidad social fortalecida (ARDSI) (2)

Líneas de acción: ejemplos 4/4)

- Resguardar y consolidar el financiamiento de la política social
- Priorizar, consolidar y resguardar el financiamiento de la política social, protegiendo y garantizando los recursos, en especial aquellos orientados al bienestar de niños, niñas y adolescentes y de otras poblaciones más vulnerables y con mayores grados de exclusión y discriminación.
- Fortalecer el marco jurídico normativo de los ministerios, secretarías y entidades colegiadas a cargo de las políticas de desarrollo social, así como de las entidades subnacionales y autónomas que participan en la gestión de la política social en los países
- 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. Abogar por la formulación de reglas fiscales que, consecuentes con la reafirmación del enfoque de derechos, aseguren los recursos necesarios para dar sostenibilidad a las políticas
- Reafirmar a nivel nacional y regional la concepción de que el financiamiento de la política social debe ser considerado como una inversión y propiciar el análisis de sus impactos sobre la pobreza y la desigualdad para el avance en las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económico y medioambiental).





Características de la autoridad social en los países: En general la autoridad colegiada está en o es delagada por la presidencia o vicepresidencia.

América Latina y el Caribe (21 países): tipo de autoridad que coordina el gabinete social o la principal entidad colegiada intersectorial del área social

País	Autoridad designada por la Presidencia o Vicepresidencia	Ministerio de desarrollo o inclusión social	Entorno familiar o conyugal del ejecutivo	Ministerio coordinador de lo social
Antigua y Barbuda	X			
Argentina	X			
Belice	X			
Bolivia	X			
Brasil		X		
Chile		X		
Colombia	X			
Costa Rica	X			
Ecuador (2008-2017)				X
El Salvador	X			
Guatemala	X			
Haití (2015)			X	
Honduras (hasta 2021)		X		
México	X			
Nicaragua			X	
Panamá		X		
Paraguay	X			
Perú	X			
República Dominicana	X			
Uruguay		X		
Venezuela	X			
Total	14	5	2	1



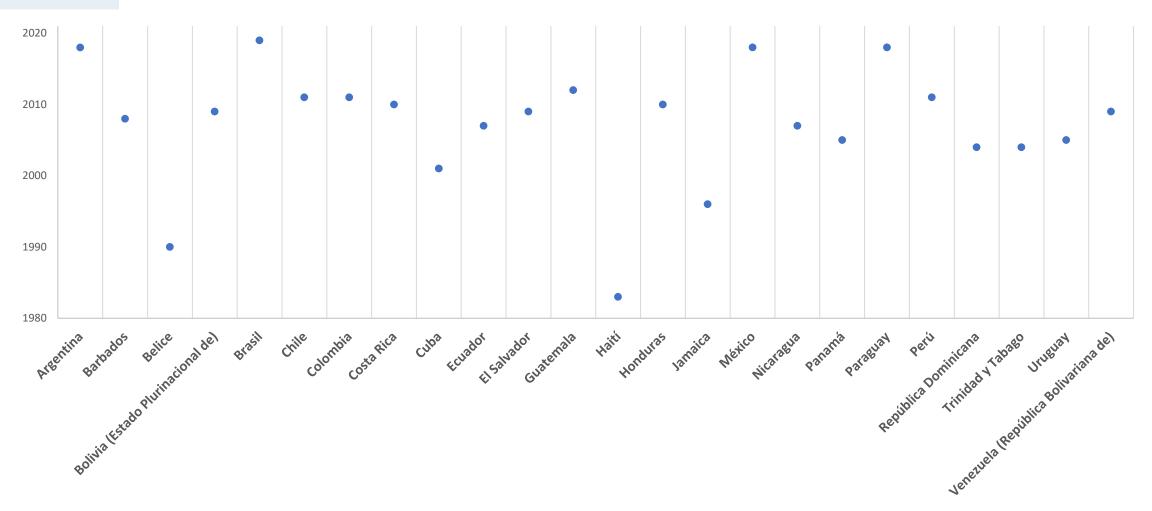
Características organizacionales y autoridad social. Históricamente, una gran diversidad de modalidades y papel de los MDS

- > Designación desde la Presidencia o Vicepresidencia (instancia técnica especializada a nivel central del ejecutivo, cuya autoridad está formalizada normalmente por un decreto del poder ejecutivo);
- > Entorno familiar del ejecutivo (típicamente en la figura de la primera dama, con el rol de coordinar programas de asistencia social);
- > Organismos nacionales de planificación (su ubicación jerarquizada y funciones permiten potencialmente coordinar las relaciones intersectoriales, pero suelen carecer del requerido nivel de especialización técnica);
- Ministerio de desarrollo o inclusión social (ministerio o secretaría con responsabilidades de coordinación con los demás ministerios sociales, aun cuando la superposición de funciones, disparidad de recursos y breve historia de los ministerios sociales hacen difícil su consolidación como autoridad coordinadora de toda la política social);
- ➤ Ministerio coordinador (organismo designado para mediar y coordinar el conjunto de instancias relevantes del área social, ya sean del gobierno central o de otros niveles de gobierno; el caso más conocido es el de Ecuador que en 2008-2017 adoptó esta modalidad para toda la estructura de gobierno);
- ➤ Entidades colegiadas intersectoriales (gabinetes sociales o consejos económicos y sociales, compuestos normalmente por los ministros del área social y las direcciones de servicios especializados, presididos por el Presidente, un Vicepresidente o un ministro designado como coordinador, con una secretaría técnica colegiada o radicada en el área de planificación).



Características organizacionales y autoridad social. Creación reciente de un número importante de ministerios de desarrollo e inclusión social en los países de la región (2021)

América Latina y el Caribe (24 países): año de creación de los ministerios de desarrollo social



Fuente: Extraído de la Base de Datos de Institucionalidad Social en 2021., Base de datos de CEPAL

a: Los países para los que no se tiene fecha de creación del ministerio de desarrollo social no están incluidos en la gráfica (Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guyana, San Cristobal y las Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucia y Surinam).

América Latina y el Caribe (33 países): Mandatos de las instancias de gobierno dedicadas explícitamente al desarrollo social, 2021

		Mención de Mandatos				
País	Ministerio de desarrollo social o equivalente		Protección Social	Cuidados	Coordinación Intersectorial Desarrollo Social	
Antigua y Barbuda	Ministry of Social Transformation and the Blue Economy	•	•	•	•	
Argentina	Argentina Ministerio de Desarrollo Social		•	•	•	
Bahamas	Bahamas Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo Urbano		•	•		
Barbados	arbados Ministerio de Empoderamiento Popular y Asuntos de Adultos Mayores		•	•		
Belice	Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Asuntos de los Pueblos Indigenas	•	•	•		
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	•	•		•	
Brasil	Ministerio da Cidadanía	•	•		•	
Chile	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	•	•	•	•	
Colombia	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	•	•	•	•	
Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social/Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	•	•		•	
Cuba	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	•	•	•		
Dominica	Ministerio de Gobernación, Reforma del Servicio Público, Empoderamiento Ciudadano, Justicia Social y Asuntos Eclesiásticos	•	•	•		
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social	•	•	•	•	
El Salvador	Ministerio de Desarrollo Local	•	•		•	
Granada	Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Empoderamiento Comunitario	•	•	•		
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	•	•	•		
Guyana	Ministerio de Servicios Humanos y Seguridad Social	ktraído del Panorar	na Social 2015. Bas	e de datos de CEPA	AL	

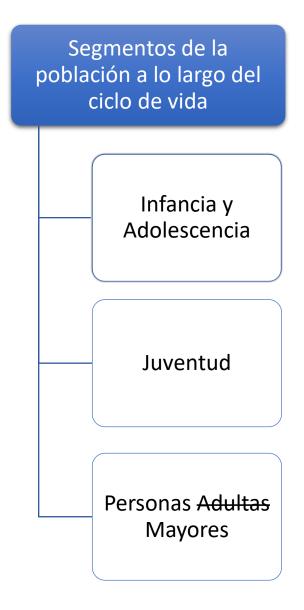
América Latina y el Caribe (33 países): Mandatos de las instancias de gobierno dedicadas explícitamente al desarrollo social, 2021

		Mención de Mandatos				
País	Ministerio de desarrollo social o equivalente		Protección Social	Cuidados	Coordinación Intersectorial Desarrollo Social	
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo	•	•	•	•	
Honduras	Secretaria de Desarrollo e Inclusión Social (hasta 2021)	•	•	•	•	
Jamaica	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	•	•			
México	Secretaría del Bienestar	•	•	•	•	
Nicaragua	Ministerio de la Familia Adolescencia y Niñez	•	•	•	•	
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	•	•	•	•	
Paraguay	Ministerio de Desarrollo Social	•	•	•	•	
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	•	•		•	
Rep. Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia	•	•		•	
San Cristobal y las Nieves	Ministerio de Asentamientos Humanos, Salud Nacional, Seguros y Previsión Social	•	•	•		
Nan viceme v jas Chranadinas	Ministerio de Movilización Nacional encargado de Desarrollo Social, Familia, Género y Asuntos de la Juventud	•	•	•		
Santa Lucia	Ministerio de Equidad, Justicia Social, la Potenciación, Desarrollo de la Juventud, Deportes y Gobierno Local	•	•	•		
Surinam	Ministerio de Asuntos Sociales y Vivienda Popular	•	•	•		
Trinidad y Tobago	Ministerio de Desarrollo Social y Servicios Familiares	•	•	•	•	
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	•	•	•	•	
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales	•	•	•		
TOTAL	TOTAL MINISTERIOS DE DESARROLLO SOCIAL	32	32	25	21	

ORGANIZACIONAL



Segmentos específicos de la población

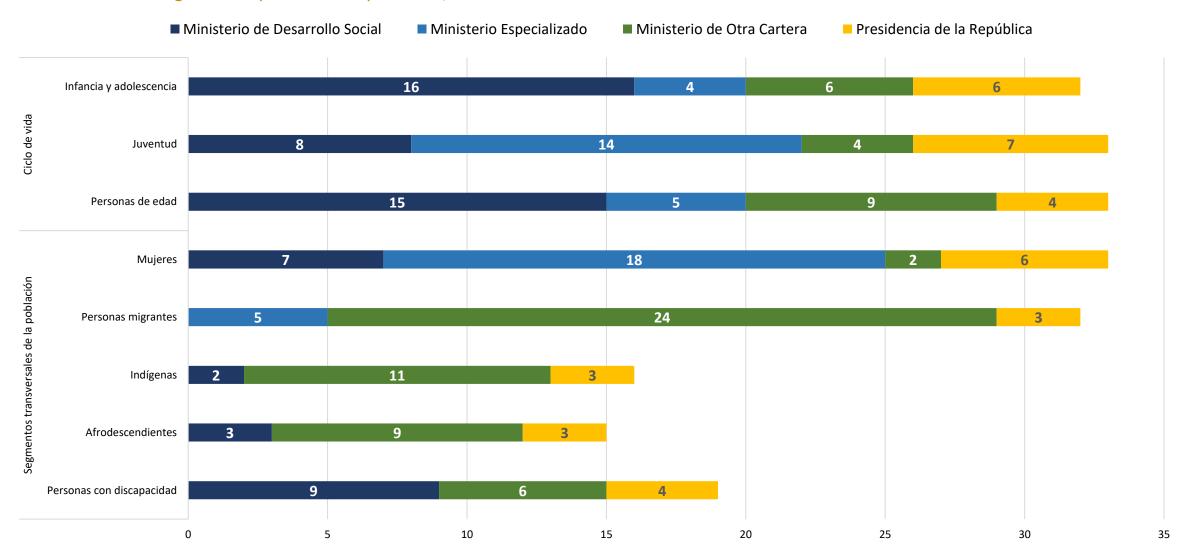




ORGANIZACIONAL

Instancias a cargo de segmentos específicos de la población

América Latina y el Caribe (33 países): Instancias de gobierno dedicadas explícitamente al desarrollo social con especial atención a segmentos específicos de la población , 2021



ORGANIZACIONAL



Mandatos y misiones relacionados con el bienestar, la protección, derechos e inclusión social y, en menor medida, con proveer diversas modalidades de cuidado a segmentos específicos de la población.

Estructura organizacional v/s Segmentos de población: Existen varias modalidades

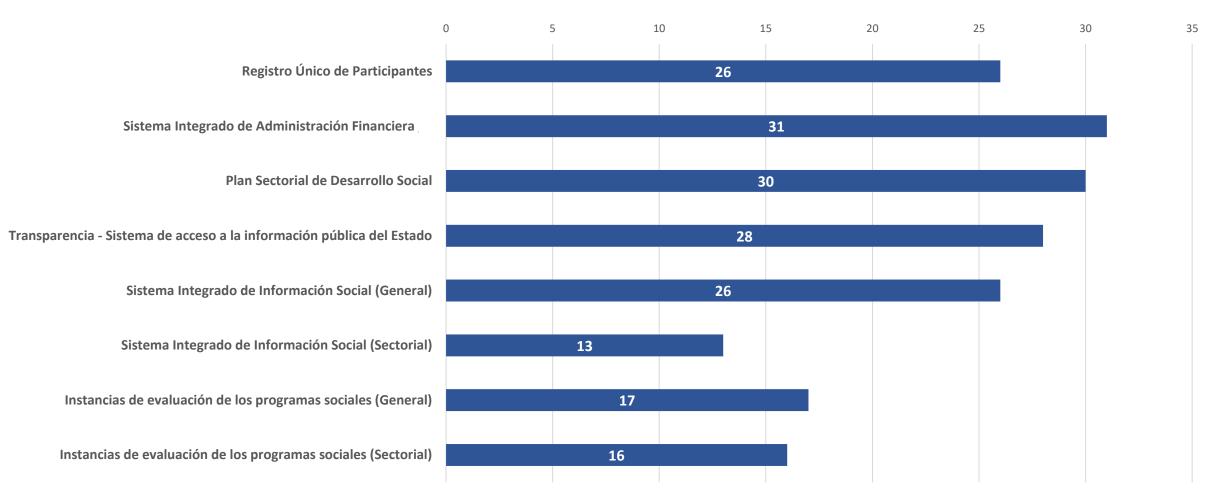
- l) Entidades abocadas al desarrollo social que tienen bajo su rectoría instancias encargadas de otros segmentos de la población (MDS)
- Comisiones Intersectoriales compuestas por diversos ministerios y entidades (Consejo de Infancia)

III) Ministerios específicos centrados en segmentos de población (Ministerio de la Mujer)



Dimensión Técnico Operativa y las herramientas de gestión: Avances heterogéneos en los distintos países

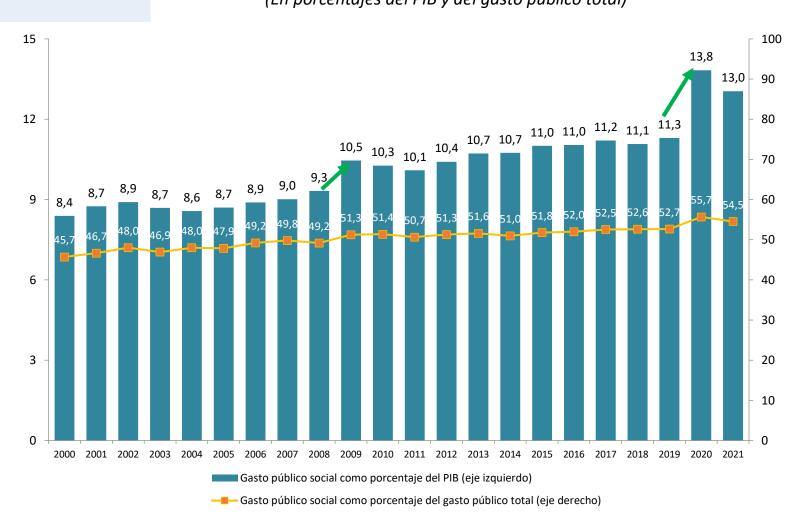
América Latina y el Caribe (33 Países): Síntesis de algunas herramientas de gestión, evaluación y transparencia de los programas sociales, 2021





En América Latina el gasto social alcanzó un 13% del PIB en 2021, nivel inferior a 2020 pero muy superior respecto de las últimas dos décadas

América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2021^a (En porcentajes del PIB y del gasto público total)



El gasto social del gobierno central:

- Disminuyó en promedio 0,8 puntos porcentuales del PIB entre 2020 y 2021
- Disminuyó en participación del gasto total, de 55,7% en 2020 a 54,5% en 2021, pero se mantiene como su componente más importante
- Persiste el desafío de mantener niveles de gasto social sostenibles para atender impactos de crisis sobre crisis, sumada al legado de brechas sociales que vienen se arrastrando del pasado

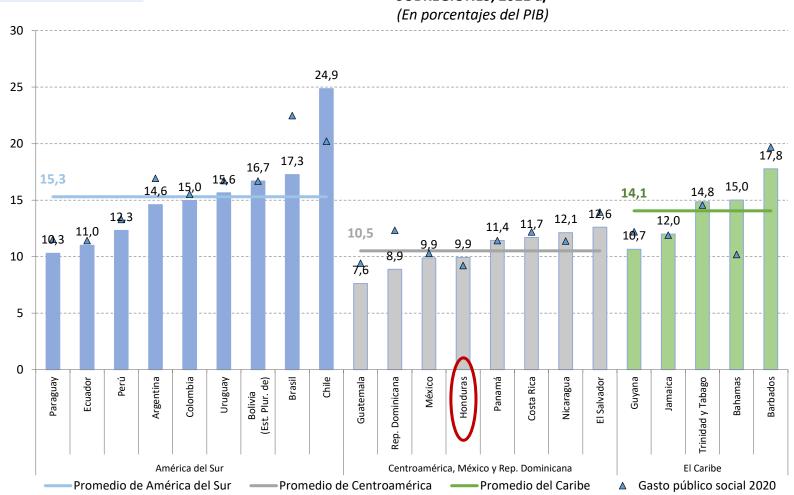
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

FINANCIAMIENTO



Se mantiene una alta heterogeneidad del gasto social entre países y subregiones: algunos países superan el 17% del PIB, otros no llegan al 10%





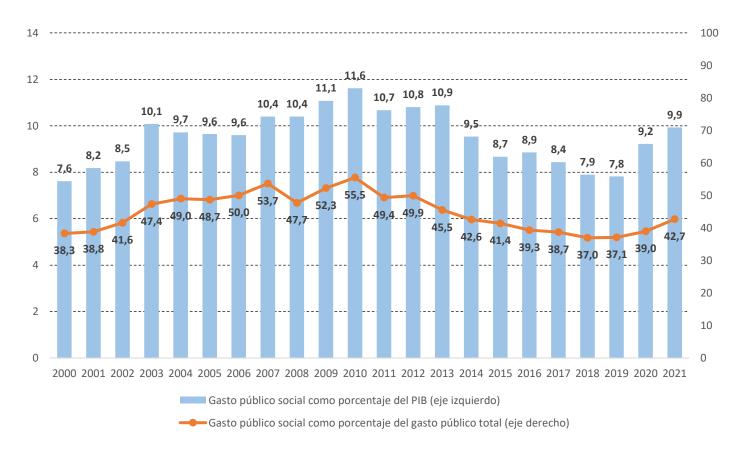
- América del Sur es la subregión con mayor gasto social promedio (15,3% del PIB) y mayor heterogeneidad
- En Centroamérica, México y Rep.
 Dominicana el gasto social promedio alcanzó a 10,5% del PIB y en el Caribe 14,1% del PIB
- El gasto social promedio per cápita alcanzó:
 - En América del Sur a US\$1.529,
 2,1 veces al gasto per cápita de Centroamérica, México y República Dominicana (US\$745)
 - En los países del Caribe a US\$2.140, se mantienen con el más alto gasto social promedio por persona



En Honduras el gasto social del gobierno central alcanzó 9,9% del PIB en 2021

HONDURAS: GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2021

(En porcentajes del PIB y del gasto público total)

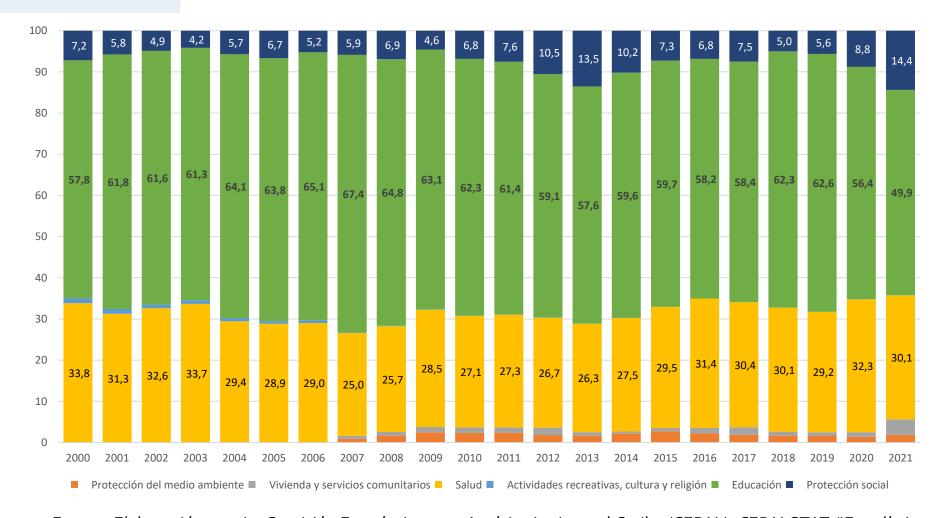


- El gasto social aumentó 0,7
 puntos del PIB en 2021.
- La participación del gasto social en el gasto público total creció de 39,0% en 2020 a 42,7,% en 2021, en comparación al promedio de América Latina que fue de 54,5% en 2021.
- El desafío es mantener niveles de gasto social sostenibles para atender los impactos de la pandemia

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.



Honduras: Distribución del gasto social del gobierno central por funciones 2000-2021 (En porcentajes)



 La protección social alcanza en el 2021 su máxima participación (14,4%) en el gasto social.

 En 2021, la protección social creció en 6,6 puntos porcentuales con respecto al año previo.

Fuente: Elaboración propia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, "Estadísticas Sociales: gasto público social" [base de datos en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es.



JURÍDICO NORMATIVA









 i. Consolidar las bases jurídico—normativas de los derechos Avanzar hacia un enfoque de derechos y un universalismo sensible a las diferencias (de beneficiarios a ciudadanos)

ii. Robustecer la interlocución entre las entidades del desarrollo social y demás áreas de las políticas públicas

iii. Mejorar la articulación horizontal y vertical

<u>Coordinación entre</u>: sectores de la política social; componentes contributivos y n contributivos de la protección social; entidades sociales con mandatos generales autoridades con temáticas o segmentos de población (transversales o por etapas de la vida.

- iv. Profundizar la capacidad de gestión, orientada a políticas de calidad (efectiva, eficiente, sostenible, participativa y transparente)
- v. Asegurar recursos suficientes y estables
- vi. Instituir mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas
- vii. Avanzar hacia el desarrollo de pactos sociales, políticos y fiscales

Avances recientes:

- -Importantes adelantos en institucionalización de la política social en todas sus dimensiones
- -Los modelos desarrollados y alcance son heterogéneos, pero comparten objetivos, prioridades y herramientas de gestión.
- -La autoridad y función de coordinación se ha posicionado cada vez más en los ministerios o secretarías de desarrollo social...
- -...pero estos <u>no siempre tienen el</u> <u>poder real o los recursos suficientes</u>



MUCHAS GRACIAS

Taller de Capacitación en Protección Social

Enfoques, Institucionalidad y Rectoría

Tegucigalpa, 13 de junio de 2023