

Segunda edición del programa de pasantía para servidores públicos del sector social de Centroamérica y República Dominicana

“La complementariedad de la política económica y la política social en los sistemas de protección social y en las estrategias de salida de la pobreza”

18 al 22 de abril de 2016

Ciudad de Panamá

# Nota técnica



**Investigadora**

Adriana Velásquez

**Asistente de investigación**

Francisco Gavidia

**Edición**

Aída Arguello

Primera edición

San Salvador, El Salvador

Abril, 2016

Todos los derechos reservados

Este documento ha sido preparado por el equipo del Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES) de la SISCA, como un insumo técnico para orientar la realización de la segunda edición del programa de pasantía para servidores públicos del sector social de Centroamérica y República Dominicana “La complementariedad de la política económica y la política social en los sistemas de protección social y en las estrategias de salida de la pobreza”. En ese sentido, el contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), el Ministerio de Desarrollo Social de Panamá, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) u otra entidad participante en el evento.

En diversos países del mundo, la protección social se ha perfilado como uno de los principales campos de trabajo de la política social. Las sociedades de hoy están frente a más riesgos que las del pasado. De manera cotidiana, se enfrentan al desafío de minimizar, relativizar y canalizar las incertidumbres políticas, económicas, ambientales y sociales producidas de manera creciente con el devenir del desarrollo; no solo para ponerles límites y repartirlos, sino también para hacerlas más soportables (Beck, 1998 y Banco Mundial, 2013). La crisis alimentaria, la petrolera, la financiera y la climática de la década pasada lo evidencian. Sin embargo, la capacidad de sus gobiernos para aportar a su administración se ha deteriorado. Por lo general, los recursos públicos son más escasos y el margen para aumentar los ingresos fiscales es cada vez más restringido (Jorgensen y Holzmann, 2003 y Bauman, 2011).

A pesar de las limitantes existentes, las políticas de protección social se han expandido y diversificado, especialmente en momentos de crisis. Ahora, comprenden un amplio abanico de intervenciones por medio de las cuales se busca proteger a los individuos de los riesgos derivados de la pérdida de ingresos. No es solo seguridad social o transferencias monetarias condicionadas, incluye también subsidios para la compra de diversos productos de consumo o insumos productivos, regulaciones laborales, intervenciones en materia de empleabilidad, entre otras (Jorgensen y Holzmann, 2003; Cecchini y Martínez, 2011; y Banco Asiático de Desarrollo -ADB, por sus siglas en inglés-, 2013). En ese sentido, abarca acciones universales y selectivas ejecutadas por una diversa gama de entidades públicas, las cuales no están necesariamente articuladas entre sí y tampoco llegan a toda la población que las necesita. Por lo tanto, se requiere avanzar en la conformación de sistemas de protección social cada vez más integrados que tengan una mayor capacidad para llegar a la población, conforme a sus necesidades.

Además, las presiones fiscales derivadas de la ampliación de la cobertura de la protección social no contributiva han puesto sobre la mesa la urgencia de dotar a los individuos de mayores capacidades y medios para que manejen sus riesgos de una mejor manera (Banco Mundial, 2013). En ese sentido, ha aumentado el interés de incorporar como parte de los esquemas de protección social, acciones que favorezcan la inclusión productiva de los segmentos poblacionales con menores ingresos, por medio del desarrollo de emprendimientos productivos y el incremento de la empleabilidad (ADB, 2010).

Si bien, las políticas de protección social han pretendido solventar esta demanda de servicios, problemas como la brecha de cobertura y la dependencia de los beneficiarios a las intervenciones, demuestran la importancia de transitar hacia esquemas más articulados entre lo social y lo económico. La protección social puede proteger y asegurar un ingreso mínimo (Cecchini y Martínez, 2011, p. 19), pero no puede por sí misma garantizar que las personas salgan de la pobreza de manera autónoma y sostenible. En general, la protección social es una ventanilla para facilitar el acceso de los más vulnerables a los servicios públicos que necesitan para lograrlo (*id.*). Por ende, necesita articularse de manera ineludible por un lado, con otras políticas públicas sociales para el adecuado desarrollo de capacidades; y por otro, con políticas económicas que generen las condiciones necesarias para que estas capacidades se aprovechen.

En razón de los desafíos cotidianos que presenta el fomento de esta complementariedad (desde una perspectiva político-institucional, estratégico-programático e instrumental-operativo), este programa de pasantía promueve el intercambio de experiencias en torno a la reflexión de los avances y desafíos asociados con cinco ejes de trabajo:

1. La articulación de los sistemas de protección social con otras políticas públicas (sociales, económicas y medioambientales) para ofrecer estrategias de salida de la pobreza.
2. El desarrollo de instrumentos de intervención para el impulso de estrategias de salida de la pobreza que respondan de manera más efectiva a las trayectorias de vida particulares de las familias e

individuos, como los registros únicos de beneficiarios y los mecanismos de atención especializada a grupos específicos.

3. La construcción de mecanismos de articulación nacional-local para la implementación de estrategias de salida de la pobreza, en el marco de los sistemas de protección social, considerando la importancia de una adecuada articulación entre los servicios facilitados por la política social y la económica.
4. El desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación necesarios para mejorar la efectividad de las estrategias de salida de la pobreza.
5. El fortalecimiento de la arquitectura institucional necesaria para articular la oferta y demanda de servicios sociales que requiere el aumento de la empleabilidad de los que viven en pobreza y su conexión con el mercado de trabajo, desde el punto de la protección social.

Este intercambio de experiencias se realizará por medio de jornadas de trabajo que incluyen conferencias magistrales; exposiciones de experiencias; mesas redondas; y visitas de campo. Durante su desarrollo, se contará con la participación de:

- Funcionarios técnicos de alto nivel del Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio a la Pobreza de Belice; el Ministerio de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza de Brasil; el Ministerio de Desarrollo Social de Chile; el Departamento para la Prosperidad Social de Colombia; el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Costa Rica; el Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica; el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social de Ecuador; la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador; el Ministerio de la Solidaridad Social para la Protección Social y el Desarrollo de Egipto; el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador; el Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala; la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social de Honduras; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua; el Ministerio de Desarrollo Social de Panamá; y el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de República Dominicana.
- Expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco Mundial; el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés); y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA); y otros.

Al finalizar el programa de pasantía, se entregará un certificado de participación a aquellos que hayan cumplido con el 100% de la asistencia a las jornadas de trabajo, tanto matutinas como vespertinas.

## Eje de reflexión I

### La articulación de los sistemas de protección social con otras políticas públicas para ofrecer estrategias de salida de la pobreza

Ante la capacidad de las acciones de proteger y asegurar el ingreso de los individuos –en especial de aquellos que viven en pobreza extrema- y acercar distintos servicios básicos -salud, educación, vivienda, nutrición, entre otros- especialmente a aquellos que carecen de acceso a los mismos, la protección social es un instrumento no solo para reducir la pobreza monetaria, sino que la posee una de naturaleza multidimensional.

De manera particular, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) figuran como instrumentos claves para reducir la pobreza con un enfoque intergeneracional. A partir de su introducción en México y Brasil en 1990, estos se han expandido a lo largo de América Latina (Stampini y Tornarolli, 2012 citado en Stampini, Parodi y Ramírez, 2015, p.137), alcanzando importantes niveles de cobertura. De acuerdo a datos del Banco Mundial (2015a, p.12), tres de los cinco PTC con mayor número de personas cubiertas en el mundo se implementan en América Latina, a saber: el Programa Bolsa Familia de Brasil que beneficia a 49 millones de personas; el Programa Oportunidades de México a 26; y Familias en Acción de Colombia a 12<sup>1</sup>. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo para 2011-2013, este programa de Brasil y México, al igual que el Programa “Bono de Desarrollo Humano” de Ecuador y el Programa “Mi Bono Seguro” de Guatemala llegan a más del 25% de la población total. Asimismo, se identifica que en la mayoría de los países de la región, estos PTC benefician a más del 50% de la población en pobreza (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay).

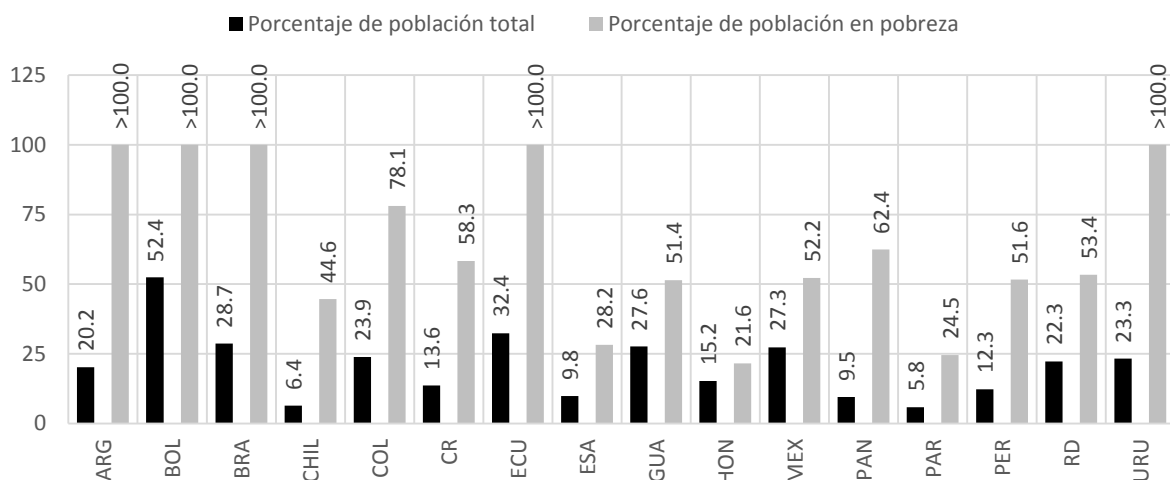
Aunque es importante llevar los beneficios de estas intervenciones al 100% de la población que lo necesita, también lo es “graduar” a aquellos que han tenido acceso a los mismos por cierto período de tiempo. En este marco, se ha vuelto cada vez más importante lograr una adecuada articulación de los servicios de protección social no contributiva y acciones asociadas con el mercado de trabajo (Banco Mundial, 2015a, p.8).

Al respecto, Jamarillo (2014) reconoce que la protección social no contributiva, por medio de los PTC, puede facilitar esta combinación de servicios de manera directa o indirecta. La primera vía consiste en la inclusión de componentes de trabajo enfocados a la provisión directa de servicios relacionados con la obtención de un empleo; y la segunda en el desarrollo de mecanismos de articulación institucionales que favorecen el acceso de los beneficios a otros programas que atiendan sus necesidades de inserción laboral. Ante la dificultad de promover la coordinación con las entidades sectoriales encargadas de la prestación de los servicios, se ha tendido a promover la inclusión laboral por la vía directa. En ese sentido, *“se requiere avanzar en la construcción de puentes que permitan conectar las políticas de protección social con las políticas sociales, en particular las de promoción social. Se debe caminar a esquemas indirectos que reduzcan las duplicidades en la prestación de servicios y hagan un mejor uso de las capacidades de ejecución y recursos de las diferentes entidades sociales; y, de esta manera, “universalizar la focalización”, es decir, llevar la oferta de servicios, al 100.0% de la población elegible”* (Velásquez, 2015, p.178).

---

<sup>1</sup> Esta estimación global se ha considerado el número de beneficiarios de más de PTC de más de 110 países del mundo disponible para el año más reciente en el período 2006-2015 (Banco Mundial, 2015a, pp. 88-102).

**GRAFICA 1. Cobertura de los PTC en algunos países de América Latina, 2011-2013.**



Notas: (1) Se presenta la información disponible para el año más reciente del período indicado. En todos los países, en el caso de Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Colombia (COL), Costa Rica (CR), El Salvador (ESA), Honduras (HON), México (MEX), Panamá (PAN), Perú (PER), República Dominicana (RD) y Uruguay (URU) corresponde a 2013; en el de Ecuador (ECU) y Guatemala (GUA), a 2012; y en el de Chile (CHIL), a 2011. (2) Los datos corresponden a la cobertura en el caso de Argentina, del Programa “Asignación Universal por Hijo”; en el de Bolivia, del Programa “Bono Juancito Pinto”; en el de Brasil, al Programa “Bolsa Familia”; en el de Chile al Programa “Chile Solidario”; en el de Colombia, al Programa “Familias en Acción”; en el de Costa Rica, al Programa “Avancemos”; en el de Ecuador, al Programa “Bono de Desarrollo Humano”; en el de El Salvador, al Programa “Comunidades Solidarias Rurales”; en el de Guatemala, al Programa “Mi Bono Seguro”; en el de Honduras, al Programa de Asignación Familiar; en el de México, al Programa “Oportunidades”; en el de Panamá, al Programa “Red de Oportunidades”; en el de Paraguay, al Programa “Tekopora”; en el de Perú, al Programa “Juntos”; en República Dominicana, al Programa “Progresando con Solidaridad”; y en Uruguay, al Programa de Asignaciones Familiares (Plan Equidad).

Fuente: elaboración propia a partir del Banco Interamericano de Desarrollo (2016).

Ante este panorama, el **Panel I. Sistemas de protección social y estrategias para la salida de la pobreza: las conexiones entre la política social y la económica** busca generar una reflexión sobre las distintas modalidades de articulación de la oferta de servicios del sector social y el económico, en beneficio de la inclusión laboral y productiva, en el marco de los sistemas de protección social; y las ventajas y desafíos de los arreglos implementados. En ese sentido, incluye exposiciones sobre la experiencia de seis países: Ecuador, El Salvador, Egipto, Panamá y República Dominicana.

- **Ecuador.** En este país se ha impulsado una Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, por medio del cual se desarrollan intervenciones asociadas a tres componentes: 1) acceso de calidad de bienes superiores, como salud, educación, agua, saneamiento, hábitat y vivienda; 2) la promoción de una revolución productiva, trabajo y empleo, a través de la cual se fomente una revolución agraria y soberanía alimentaria, el trabajo y empleo digno, y el fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria; y 3) la protección integral al ciclo de vida, mediante la garantía de protección y seguridad social y el acceso a cuidados y protección de derechos (Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, 2014).

- **Egipto.** Se identifica un complejo esquema de protección social no contributiva de larga data, basado primordialmente en la entrega de transferencias en especie y en efectivo (como la ahora llamada Pensión Social Solidaria -antes pensión Sadat y luego Mubarak- que fue introducida en 1980) (Sieverding y Selwaness, 2012). Recientemente, se ha fortalecido con la promoción del acceso a créditos blandos para el desarrollo de pequeños emprendimientos productivos (a través del Banco Social Nasser), y con la introducción de PTC como los implementados en América Latina.
- **Panamá.** Ha instaurado un Sistema de Protección e Inclusión Social, a partir de Red de Oportunidades, el cual *“surge como estrategia gubernamental con el propósito de aliviar de manera directa, temporal e integral, las necesidades inmediatas de los hogares en extrema pobreza. Está conformado por un conjunto de programas que promueven la acumulación de capital humano (factor de producción) entre niños, niñas y jóvenes, con miras a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, creando incentivos para que las familias inviertan en educación, nutrición, salud y en el desarrollo de capacidades productivas”* (MIDES, 2014, p.21). En este sentido, comprende una oferta de servicios asociada a cuatro ejes estratégicos: 1) TMC, con entrega directa primordialmente a madres, como jefas de hogar; 2) Provisión de servicios básicos de salud y de educación; 3) Desarrollo de capacidades para promover la generación de ingresos; y 4) Acompañamiento familiar para fomentar la inclusión social (*id.*).
- **Belice.** Este país cuenta con un sistema de protección social que contribuye a la reducción de la pobreza, por medio de intervenciones como el PTC *Buuilding Opportunities for Our Social Transformation* (BOOTS), el Programa *Food Pantry*, la entrega de subsidios a la escuela secundaria, el Programa de Pensiones No Contributivas, el Programa de Alimentación Escolar, el Seguro Nacional de Salud, los servicios de soporte familiar, entre otros (Lizama y Williams, 2015). Actualmente, se ha fortalecido con la introducción de oferta programática asociada con el fomento del empoderamiento económico de la mujer y la mejora de los servicios de cuidado a la primera infancia y la población adulta mayor (*id.*).
- **República Dominicana.** El PTC “Progresando con Solidaridad” contribuye a la reducción de la pobreza, mediante acciones relacionados con la entrega de transferencias monetarias, el acompañamiento socioeducativo y la vinculación con programas y servicios del Estado para la mejora en el ingreso y el bienestar de los hogares. A través de estas acciones se promueve una estrategia de salida a la pobreza basada en el acceso a capacitación, el fomento de la producción agropecuaria y agricultura familiar, la inclusión financiera, el desarrollo de emprendimientos y el aumento de la empleabilidad (Galván, 2015).
- **El Salvador.** Se está formulando una reforma al PTC “Comunidades Solidarias”, como parte del lanzamiento del Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza Extrema (Sandoval, 2015). A través de esta reforma, se busca mejorar el acompañamiento familiar y conectar a las familias con la oferta de servicios públicos; aumentar montos de transferencia; potenciar los vínculos con la productividad y el empleo; cambiar la comprensión de las condicionalidades; entre otros (*id.*). En este sentido, el programa implementaría una estrategia de salida de la pobreza articulada en torno a tres ejes: 1) la promoción del desarrollo humano (por medio del acompañamiento social personal, familiar y comunitario); 2) la protección y generación del ingreso (comprende acciones orientadas a reducir las brechas de derechos, la construcción de un piso básico de ingresos, el acceso a educación y la inclusión financiera y productiva); 3) el desarrollo de infraestructura social básica (por medio de pequeños proyectos gestionados por la comunidad) (*id.*).

Por otro lado, con las conferencias magistrales a realizarse en el marco del acto inaugural se busca complementar este panorama de experiencias concretas, por medio de una reflexión regional sobre:

- **“Las perspectivas de la política social frente a los viejos y nuevos desafíos de la protección social”**, mediante la cual se identifiquen los retos para mejorar la articulación de la política social en torno a la agenda actual de la protección social; y se reconozca los desafíos de los sistemas de protección social para construir diferentes puentes con las políticas sectoriales, las de promoción social y las productivas.
- **“Las oportunidades y desafíos de los sistemas de protección social para la salida de la pobreza”** que parta de la descripción de la configuración de los sistemas de protección social latinoamericanos, haciendo énfasis en los de Centroamérica y República Dominicana; la identificación de las capacidades de estos sistemas para combatir la pobreza de manera sostenible, en el marco de las tendencias actuales; y el reconocimiento de propuestas sobre cómo se puede aumentar esta capacidad.

#### **RECUADRO 1. Preguntas para reflexión de las exposiciones asociadas a este tema**

1. ¿Cómo se articula la oferta de servicios del sector social (políticas sectoriales, promoción social y protección social) para aumentar la inclusión laboral y productiva?
2. ¿Cómo estos esfuerzos de la política social se coordinan con la política económica?
3. ¿Cuáles son los avances logrados en esta coordinación y cuáles son los desafíos? ¿Cuáles son los servicios que se han integrado con mayor facilidad y cuáles aún no?
4. ¿A través de qué estrategias se fomentó la coordinación de esta oferta? ¿Qué actores participaron? ¿Qué instrumentos de planificación (planes), organización (comisiones, consejos, secretarías, entre otros), programáticos (programas y proyectos), normativos (leyes, reglamentos) o presupuestarios (presupuestos o acuerdos para la transferencia de recursos) se usaron? ¿Qué instrumentos faltan?
5. ¿Cuáles son las barreras encontradas para fomentar una mayor articulación? ¿Cómo se han superado?
6. ¿Cuáles son los pasos a futuro para mejorar la inclusión laboral y productiva? ¿Cómo puede facilitarse su consecución?

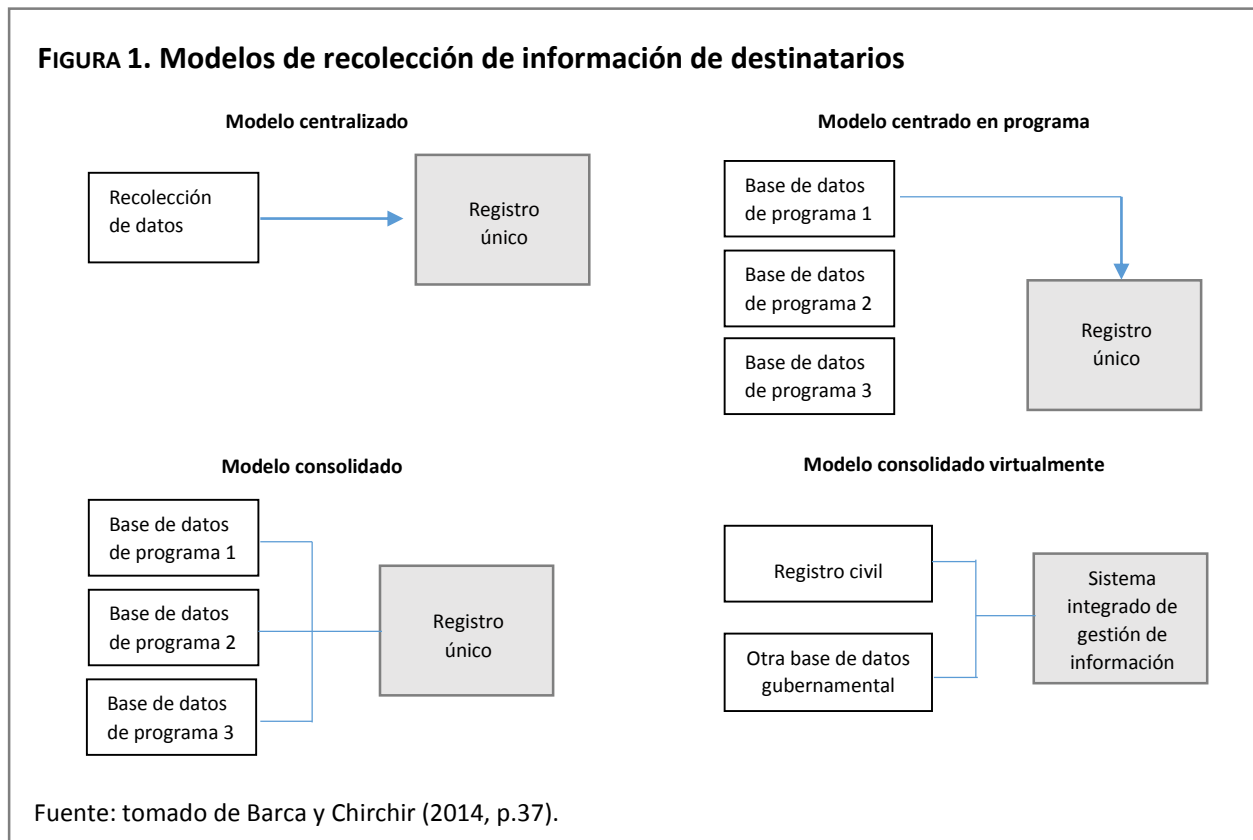


## Eje de reflexión II

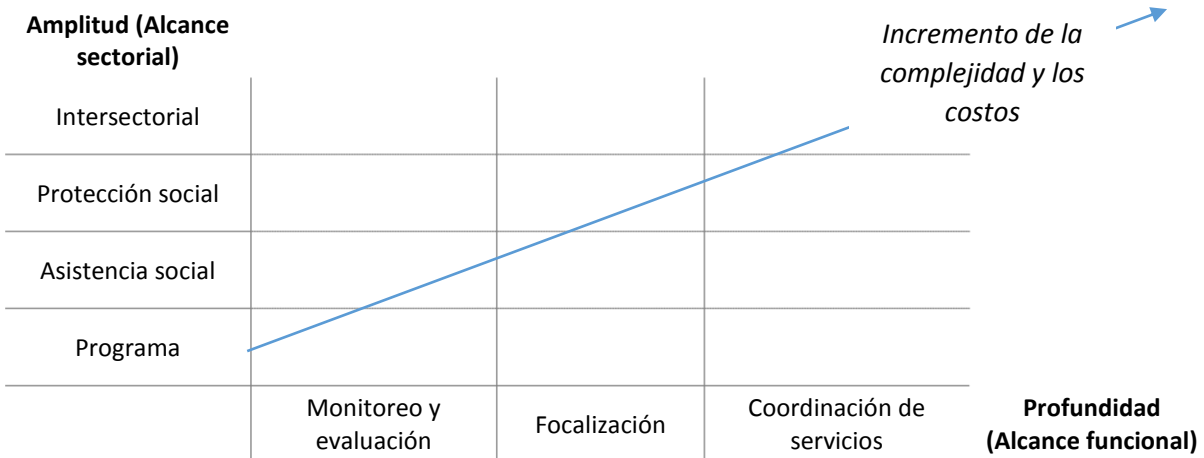
El desarrollo de instrumentos de intervención para el impulso de estrategias de salida de la pobreza que respondan de manera más efectiva a las trayectorias de vida particulares de las familias e individuos

La pobreza es un problema estructural que afecta a las familias e individuos de diferente forma. Por lo tanto, su trayectoria de salida o reincidencia puede tener patrones similares, pero también matices particulares que pueden marcar una diferencia para la efectividad de las políticas públicas. Ante este panorama, la política social de la mano de las intervenciones de protección social, ha desarrollado instrumentos metodológicos que le permitan llegar a la población más expuesta a la pobreza, como los registros únicos de beneficiarios y los mecanismos de acompañamiento familiar.

De manera particular, la implementación de intervenciones focalizadas de protección social no contributiva, como los PTC requirió el desarrollo de instrumentos para la selección de destinatarios, como los registros únicos, por medio de la cual se recogieran y actualizaran datos sobre los usuarios actuales y potenciales (Cecchini y Madariaga, 2011). De acuerdo a Barca y Chirchir (2014), la experiencia internacional sugiere que este proceso de recolección de datos puede realizarse a través de cuatro modelos: centralizado, centrado en programas, consolidado; y consolidado virtualmente (Figura 1). Cada uno de ellos, posee una capacidad distinta para fomentar una mayor integralidad entre la oferta y demanda de servicios de protección social, según permitan una mayor amplitud (alcance sectorial) y profundidad (alcance funcional) (2015, p.10).



**FIGURA 2. Dimensiones de la integración de los registros únicos de destinatarios**



Fuente: elaboración propia a partir de Barca y Chirchir (2015, p.10).

Aquellos que presentan una mayor integración, pueden no solo ser herramientas para seleccionar los destinatarios de una intervención, sino también instrumentos útiles para identificar quién está recibiendo qué y a partir de ahí, consolidar el proceso de focalización, monitoreando el funcionamiento de diversos esquemas de protección social y reduciendo los riesgos de exclusión; y coordinar las intervenciones sociales y establecer vínculos entre la oferta de servicios existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos y la ausencia de los mismos (Barca y Chirchir, 2014 y 2015).

**CUADRO 1. Dilemas en el diseño e implementación de registros únicos integrales, según dimensiones**

Dimensión	Dilemas relativos a
Aspectos administrativos e institucionales	La gobernanza y los arreglos institucionales
	La estructura administrativa y la descentralización
	La disponibilidad de recursos humanos, la capacidad humana instalada, las oportunidades de entrenamiento y la capacidad de retención de personal
Aspectos operativos de la implementación	La recolección de información
	La transformación de datos a información
	La focalización
	La actualización de datos
	La vinculación de bases de datos
Aspectos tecnológicos	La integración de servicios
	La privacidad de los datos
	La arquitectura para la transferencia de información
	Hardware
Costos y financiamiento	Respaldos y seguridad
	Desarrollo y actualización de software
	Los altos costos de la complejidad y la disponibilidad de recursos

Fuente: Tomado de Australian Government (2014).

Si bien, es ideal con registros único que fomenten la mayor integralidad posible, no siempre es fácil ponerlos en marcha, en la medida que estos esfuerzos requieren solventar no solo dilemas en el campo técnico, sino también político-institucional, asociadas con múltiples dimensiones descritas en el Cuadro 1.

En este sentido, en el **Panel II. Desarrollo de los registros únicos de beneficiarios, como instrumentos para impulsar estrategias de salida de la pobreza que respondan de manera más efectiva a las trayectorias de vida particulares de las familias e individuos**”, se presentan experiencias que muestran caminos sobre cómo abordar estos dilemas en beneficio de una mayor integralidad, en el marco de las condiciones políticas y técnicas, existentes. Entre estas experiencias, se encuentra la de:

- **Brasil.** En este país se cuenta con un Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico) desde 2001. En este están inscritas familias en situación de pobreza o extrema pobreza que requieren o reciben beneficios del Gobierno Federal (Barca y Chirchir, 2014). El CadÚnico es alimentado por la información obtenida de las familias por los equipos de los gobiernos municipales, es considerado un instrumento primordial de las acciones de planificación, ejecución y control de las acciones de varias redes de seguridad social (*id.*). El Ministerio de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza tiene una línea telefónica gratuita por medio de la cual se pueden reportar errores en el registro y además desarrolla procedimientos para la detección de errores de inclusión y exclusión generados en el proceso de recolección de datos (*id.*).
- **Ecuador.** En este país se utiliza el Sistema de Información del Registro Interconectado de Programas Sociales (SIRIPS), por medio del cual se valida e integra información procedente de instituciones y programas del sector social, como el Registro Civil, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; el Ministerio de Ambiente; el Ministerio de Salud Pública; el Ministerio de Inclusión Económica y Social; el Ministerio de Educación; la Corporación Nacional de Finanzas Públicas y Solidarias; el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional; el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (Vaca, 2015, p.58). Con ello, se genera un Registro Único de Beneficiarios para la focalización, monitoreo y evaluación de la entrega articulada de beneficios sociales, como el Bono de Desarrollo Humano, el Crédito Desarrollo Humano, el Socio Ahorro, el Bono Joaquín Gallegos Lara, los de Educación Básica para Jóvenes y Adultos, los Créditos Finanzas Populares, los de discapacidades, entre otros (*id.*).
- **Panamá.** Recientemente se ha hecho un esfuerzo por depurar el registro de destinatarios del Programa Red de Oportunidades (Batista, 2015); y mejorar, por medio de la presentación a la Asamblea Legislativa de un Anteproyecto de la Ley para la Creación del Registro Único de Beneficiarios en marzo de 2016.

#### **RECUADRO 2. Preguntas para reflexión de las exposiciones sobre registros únicos (Parte I)**

1. ¿Cuáles son las principales características del registro único de beneficiarios?
2. ¿Qué segmentos poblacionales están fuera y cuáles dentro? ¿Cuáles son los mecanismos por medios de los cuales se identifican las familias e individuos que ingresan al registro? ¿Cómo se actualizan los datos y cada cuánto tiempo? ¿Qué papel juegan las familias en el ingreso, actualización o rectificación de información?
3. ¿Cómo se cruza la información del registro con otras bases de datos públicos, ya sea para ampliar la información sobre las familias o corroborar la identificada?

## RECUADRO 2. Preguntas para reflexión de las exposiciones sobre registros únicos (Parte II)

4. ¿De qué manera el registro permite articular las demandas de los miembros de la familia según el ciclo de vida y conectarlos con una oferta de servicios que pueda atenderlas?
5. ¿Qué tipo de cortes se hacen y sobre la base de qué tipo de fórmulas para seleccionar las familias que están en el registro que efectivamente van a recibir algún beneficio?
6. ¿El registro sirve para identificar a los beneficiarios del 100% de la oferta de servicios de la protección social o de una sola parte? ¿Qué intervenciones sí y cuáles no?
7. ¿Cuáles son los desafíos políticos y técnicos que enfrenta el funcionamiento de los registros? ¿De qué manera se han superado? ¿Qué mejoras se han introducido?
8. ¿Cuáles son las principales fortalezas del registro único de beneficiarios? ¿Cuáles son sus vacíos? ¿De qué manera se podría mejorar su funcionamiento en el futuro?

La implementación de estos registros únicos se ha acompañado de mecanismos de acompañamiento, por medio de la cual se aumente el contacto con la población destinataria. Si bien, los registros únicos de beneficiarios pueden ser valiosas herramientas para identificar las necesidades de la población, pueden dar lugar a procedimientos que se limitan a ingresar, procesar y emitir información pre establecida como relevante por la oferta de servicios, sin considerar la cotidianidad de la población destinataria.

Como sugiere Banco Mundial (2015b), las intervenciones de reducción de la pobreza, al igual que otras promotoras del desarrollo se ven afectadas notablemente por las decisiones de los individuos sobre el ahorro, las inversiones, la salud, la educación, el trabajo, entre otros aspectos (p.2). Los individuos no solo deciden conforme a un cálculo racional del costo-beneficio de algo o sus valores, sino también a emociones o la costumbre (Weber, 1977, p.20). Por lo tanto, las intervenciones sociales necesitan identificar con mayor detalle las coyunturas particulares que les impiden a los individuos salir de pobreza; y detectar de esta manera, si su permanencia en esta situación, responde a factores macro sociales o más micro sociales, asociados al gravamen cognitivo que genera la pobreza, especialmente la de naturaleza crónica. La pobreza se acompaña del desarrollo de un modelo mental que muchas veces contribuye a que los individuos tomen decisiones muchas veces poco favorables para salir de ella, puesto que su necesidad de sobrevivencia en el corto plazo, les impide visualizar oportunidades de largo plazo, cuyo aprovechamiento podría ayudarles a una vivir una vida mejor (Banco Mundial, 2015, p.14). De esta manera, las intervenciones asociadas a un cambio de mentalidad puede favorecer la manera en cómo los individuos respondan a las prestación de servicios enfocados a la reducción de la pobreza.

En este contexto, el **Panel III. Desarrollo de mecanismos de atención especializada, como instrumentos para impulsar estrategias de salida de la pobreza que respondan de manera más efectiva a las trayectorias de vida particulares de las familias e individuos**, pretende poner sobre la mesa aspectos sustanciales para la implementación de diferentes modalidades que permitan adentrarse a la cotidianidad de los destinatarios y generar una mejor flujo de información no solo para el mejor aprovechamiento de la oferta de servicios existente, sino también, la retroalimentación de las políticas públicas. En ese sentido, se presenta la experiencia de:

- **Chile.** Es uno de los países pioneros en la introducción de estos servicios, como un pilar necesario para la implementación de redes de protección social, como las construidas en el marco de Chile Solidario. Actualmente, ejecuta la intervención “Ingreso Ético Familiar”, por medio de la cual se brinda “*un apoyo directo a las personas y familias de menores ingresos*”, para contribuir a que superen la pobreza

extrema. Esta intervención se concreta mediante *“programas que trabajan de manera personalizada en el ámbito social y laboral, promoviendo el desarrollo de la familia, su autonomía y potenciando además sus capacidades que le faciliten incorporarse al mundo del trabajo. Estos programas están asociados a la entrega de bonos de acuerdo al reconocimiento de logros y el cumplimiento de deberes, en áreas de salud, educación y trabajo”* (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2015).

- **Costa Rica.** Se está implementando la Estrategia Puente al Desarrollo, como una iniciativa para la reducción de la pobreza que busca articular de manera más efectiva el sistema de protección social, mediante acciones asociadas como por ejemplo con: la introducción de un Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios; la medición de la pobreza de acuerdo con un índice multidimensional (IPM); el uso de “mapas sociales” para conocer su incidencia y distribución territorial; la entrega combinada de transferencias monetarias y acciones tendentes al desarrollo de capacidades y oportunidades de las familias, para promover su mayor autonomía; la introducción de la figura del cogestor, cuya responsabilidad es vincular recíprocamente las familias y los diferentes programas y servicios existentes. En este sentido, la articulación de oferta de servicios responde a los objetivos y pasos definidos conjuntamente por las familias y los gestores sociales, que quedan plasmados en planes individualizados de intervención. La implementación de esta estrategia está a cargo del Consejo Social Presidencial, el cual es coordinado por la Segunda Vicepresidenta de la República, e integrado por titulares de los Ministerios de la Presidencia, de Trabajo y Seguridad Social, de Educación Pública, de Salud, de Cultura y Juventud, de Vivienda y Asentamientos Humanos, y las o los presidentes ejecutivos del Instituto Nacional de las Mujeres, del Instituto Mixto de Ayuda Social y del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Programa Eurosocial -Ed-, 2015, p.52).
- **Panamá.** El impulso del Sistema de Protección e Inclusión Social ha llevado a que se diseñe un nuevo modelo de intervención, por medio del cual se fomente un acompañamiento más directo a los destinatarios.

### **RECUADRO 3. Preguntas para reflexión de los contenidos asociados con los mecanismos de atención especializada**

1. ¿Cuáles son las principales características del mecanismo de atención especializada? (Cobertura, forma de llegada a la población, costos, estrategia para conectar las necesidades recopiladas con la oferta de servicios existente, entre otros)
2. ¿Cuál es el perfil del personal que presta estos servicios de acercamiento? ¿Cómo selecciona, entrena y retribuye por su labor?
3. ¿Cómo se coordinan diferentes actores en la implementación del mecanismo? ¿Cómo aportan en el despliegue de recursos humanos? ¿Cómo apoyan la respuesta a las demandas de la población?
4. ¿Cuáles son los desafíos más importantes que se han registrado en su implementación y evaluación? ¿Cómo se han resuelto?



### Eje de reflexión III

La construcción de mecanismos de articulación nacional-local para la implementación de estrategias de salida de la pobreza, en el marco de los sistemas de protección social, considerando la importancia de una adecuada articulación entre los servicios facilitados por la política social y la económica

El aprovechamiento del potencial de la protección social en la reducción de la pobreza demanda que se promueva su integralidad. Como sugiere Cecchini (2015, p.79), la integralidad supone articular la oferta con la demanda de servicios, pero también crear sinergias al interior de la oferta. Lo anterior implica el establecimiento de mayores conexiones a nivel sectorial u horizontal, pero también a nivel territorial u vertical. Por consiguiente, demanda el establecimiento de mecanismos que fomenten una mayor intersectorialidad en los territorios, facilitando mayores sinergias entre lo nacional y lo local.

*“En países con extensiones territoriales vastas, marcados por desigualdades espaciales y sociales profundas, difícilmente en el nivel central de gobierno se pueden diseñar políticas con flexibilidad necesaria para ajustarse a las diferencias socio-espaciales y necesidades heterogéneas de la población. Incluso en países pequeños o relativamente homogéneos - en general, de organización unitaria-, los procesos de descentralización han devenido en que los niveles locales de gobierno asuman intervenciones de protección social”* (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015, p.422)

Si bien, se identifica que es más factible articular la oferta de servicios con las necesidades de los usuarios, en el nivel local, la falta de coordinación nacional-local puede desaprovechar esta ventaja cuando no se construyen capacidades institucionales en los territorios que permitan atenderlas, especialmente en aquellos con un aparato de gestión más limitado, en virtud de su rezago socioeconómico (p.423). Más allá del avance de los procesos de descentralización, esta situación requiere arreglos que faciliten una mayor intersectorialidad, evitando que los problemas para lograrla en el nivel nacional entorpezcan las dinámicas que pueden suscitarse en lo local; y viceversa.

En este sentido, en el **Panel IV. Los mecanismos de articulación nacional-local construidos para implementar las estrategias de salida de la pobreza**, se retoma la experiencia de **Colombia, Guatemala y Panamá**, en tanto son países con una distribución territorial del poder unitaria, pero que cuentan con esquemas institucionales que les permiten trabajar en lo local, desde diferentes marcos de descentralización. A su vez, presentan notables brechas territoriales que les imponen el desafío de construir mecanismos de coordinación nacional-local que reconozcan las capacidades instaladas en las distintas zonas de intervención, pero además, promuevan una mayor equidad, en términos geográficos.

De manera particular, la experiencia de Panamá se ampliará durante la **Visita de campo en el Distrito de La Chorrera (Provincia de Panamá Oeste)**, en la cual se conocerá la experiencia de coordinación del Ministerio de Desarrollo Social de Panamá para el desarrollo de dos intervenciones:

- La Escuela Modelo, en el marco de la cual se imparte un currículo diferente al resto de centros escolares a lo largo de una jornada de estudios extendida que permite la realización de diversas actividades extracurriculares; y se mejora la calidad de la infraestructura escolar.

- Un proyecto de inclusión productiva en el cual se articulan actividades con el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, para la formación en el área de hotelería y turismo, certificación de personal para el manejo de equipo pesado, y la formación en habilidades blandas.

#### **RECUADRO 4. Preguntas para reflexión de los contenidos de este tema**

1. ¿Cuáles son las características de los mecanismos de articulación nacional-local que se han construido para implementar las estrategias de salida de la pobreza?
2. ¿Cómo fomentan una mayor complementariedad de la política social y la económica en el terreno?
3. ¿Cuáles son los instrumentos que utilizan? ¿Cuáles han resultado más efectivos? ¿Cuáles menos?
4. ¿Qué actores participan? ¿Quiénes son los que más apoyan el proceso de articulación y en qué esferas de trabajo? ¿Cuáles son los actores más reacios a la dinámica? ¿Qué actores no participan, pero deberían sumarse?
5. ¿Cuáles son los resultados obtenidos con la implementación de esos mecanismos? ¿Han marcado una diferencia?
6. ¿Cuáles son sus desafíos que enfrentan esos mecanismos?
7. ¿Qué se puede hacer para mejorarlos?



## Eje de reflexión IV

### El desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación necesarios para mejorar la efectividad de las estrategias de salida de la pobreza

Los gobiernos alrededor del mundo han desarrollado distintos mecanismos que les permitan proveer más y mejores servicios, procurando que su quehacer cumpla cada vez más criterios como el de efectividad, eficacia y eficiencia (López-Acevedo, Krause y Mackay –Eds-, 2012, p.3). Uno de ellos son los sistemas de monitoreo y evaluación, los cuales permiten obtener respuestas sobre qué funciona, qué no y por qué (id.). Por lo tanto, son pilares fundamentales para la mejora continua de las políticas públicas (Hallsworth y Rutter, 2011). Sin embargo, su potencial para cumplir con este papel varía conforme a lo que comprendan, cómo estén contruidos, cómo sean gestionados y cómo sean usados para mejorar la actividad gubernamental (López-Acevedo, Krause y Mackay –Eds-, 2012).

En términos generales, los sistemas de monitoreo y evaluación pueden medir los resultados del sector público, centrando su atención en los insumos (inputs), los productos (outputs), los efectos (outcomes) y los impactos (impacts) (id.), a luz de diversos criterios sociales, económicos y administrativo-financieros y políticos Cardozo (1993) . En ese sentido, pueden ser herramientas claves para adaptar las intervenciones públicas, especialmente si permitan obtener una retroalimentación tanto cuantitativa como cualitativa (id.).

Un sistema de monitoreo y evaluación comúnmente catalogado como “exitoso” es aquel que produce información de buena calidad que pueda ser utilizada intensivamente en uno o más estadios de la política pública (López-Acevedo, Krause y Mackay -Eds-, 2012, p.5). Estos sistemas pueden brindar aportes a diferentes fases del ciclo de la política pública. La evaluación *ex ante* puede por ejemplo guiar la formulación de una intervención antes de que sea escalada a nivel nacional y reducir los costos de un mal diseño (Alvarez, Cooper e Irrarázabal, 2015); la concurrente puede favorecer la adaptación del proceso de implementación ante reacciones no previstas del entorno (Hallsworth y Rutter, 2011); y la *ex post* puede aportar a la generación de evidencia para el cambio o continuidad de un modelo de intervención (o su ajuste), en base si se modificó o no la situación en función de los resultados obtenidos (Di Virgilio y Solano, 2012)

Desde esta perspectiva integral, estos sistemas son instrumentos claves para identificar los efectos agregados del conjunto de políticas públicas en la población, ya sean favorables o no para la salida de la pobreza; y dar luces de aquellas sinergias favorables, las ausentes y las desfavorables. Sin embargo no siempre pueden ejercer esta labor, debido a que suelen ser víctimas de la fragmentación y volatilidad institucional. En el caso de que una organización pública posea su sistema (lo que en los países de Centroamérica y República Dominicana es un rasgo que sale de lo común), no resulta extraño que funcione de manera fragmentada en relación a los que otras pueden tener. Lo habitual es que si una organización pública tiene su sistema, esté interesada en evaluar aquello que está a su cargo. Por lo tanto, no siempre se realizan esfuerzos coordinados de monitoreo y evaluación; y no siempre es fácil promoverlos. A su vez, no es extraño que sean vistos como algo ajeno a la cultura organizacional y su sostenibilidad se vea amenazada por ejemplo, por restricciones financieras o cambios en la administración.

El funcionamiento de los sistemas de monitoreo y evaluación; y lo que pueden aportar, no solo depende de aspectos técnicos relativos a la disponibilidad de recursos para recolectar datos con una determinada

periodicidad e interpretarlos, sino también cuestiones políticas que afectan por ejemplo, su confiabilidad y sostenibilidad (López-Acevedo, Krause y Mackay -Eds-, 2012). Las decisiones políticas cuentan.

En este marco, en el **Panel V. Mecanismos de monitoreo y evaluación para mejorar la efectividad de las estrategias de salida de la pobreza**, se abordan experiencias que permitan reflexionar sobre las prácticas desarrolladas en la materia y su capacidad real de influencia en el curso de las políticas públicas, por medio de tres exposiciones asociadas con:

- **Las perspectivas del monitoreo y evaluación en América Latina en las estrategias de salida de la pobreza**, mediante la cual brinde un panorama general sobre las características de los mecanismos de monitoreo y evaluación desarrollados en diferentes países de América Latina para contribuir a una mayor efectividad de las estrategias de salida de la pobreza; la manera en la que fomentan una mayor coordinación intersectorial; y su uso en la innovación de las intervenciones existentes.
- **La implementación de modelos para monitorear el comportamiento de la pobreza y lecciones aprendidas para la innovación de los sistemas de protección social, con un enfoque del ciclo de vida**. Desde una perspectiva multidimensional, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) ha facilitado el desarrollo de distintos instrumentos que permiten observar oportunamente el comportamiento de la pobreza y de esta manera, favorecer una respuesta más rápida a un alza, especialmente de carácter coyuntural. Dependiendo de los contextos de cada país, ha dado lugar a distintas redes de respuesta.
- **El Sistema Único de Evaluación de Políticas Públicas Sociales (SUEPPS) de Honduras**, el cual se ha creado bajo la tutela de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social. A través de este instrumento, se pretende visualizar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones públicas y privadas en los diferentes niveles territoriales, por medio de la integración de la medición, el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos sociales de manera constante y progresiva. La implementación de este sistema requiere el desarrollo de acciones asociadas con tres componentes: 1) la mejora de la gestión pública mediante el suministro de datos e información precisa de los cambios que se van sucediendo en materia social por efecto de la aplicación de la política pública ejecutada mediante la gestión de programas y proyectos de protección social; 2) la revisión social integral, a través del levantamiento de datos y al análisis colectivo a nivel comunitario de actores participantes en la atención social de la población; y 3) la auditoría social, mediante el establecimiento de mecanismo que fomente la participación de la sociedad civil (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social de Honduras, 2015).

#### **RECUADRO 5. Preguntas para reflexión de los contenidos de este tema**

1. ¿Cuáles son las características de los mecanismos de monitoreo y evaluación que se han desarrollado para mejorar la efectividad de las estrategias de salida de la pobreza? ¿Qué parte del espectro de la oferta de programas comprenden? ¿Se preocupan por observar indicadores de insumo, proceso, producto o impacto? ¿Cómo se difunden los resultados?
2. ¿Cuáles son los pro y contra de las evaluaciones internas y las externas? ¿Una es más favorable que la otra o es mejor combinarlas?
3. ¿Cómo se fomenta la coordinación intersectorial en su diseño e implementación?
4. ¿Cómo se impulsa su sostenibilidad técnica, política y financiera?
5. ¿Cómo se promueve el uso de sus resultados para la innovación de las políticas públicas?
6. ¿Cuáles son sus desafíos? ¿Qué se puede hacer para mejorarlos?



## Eje de reflexión V

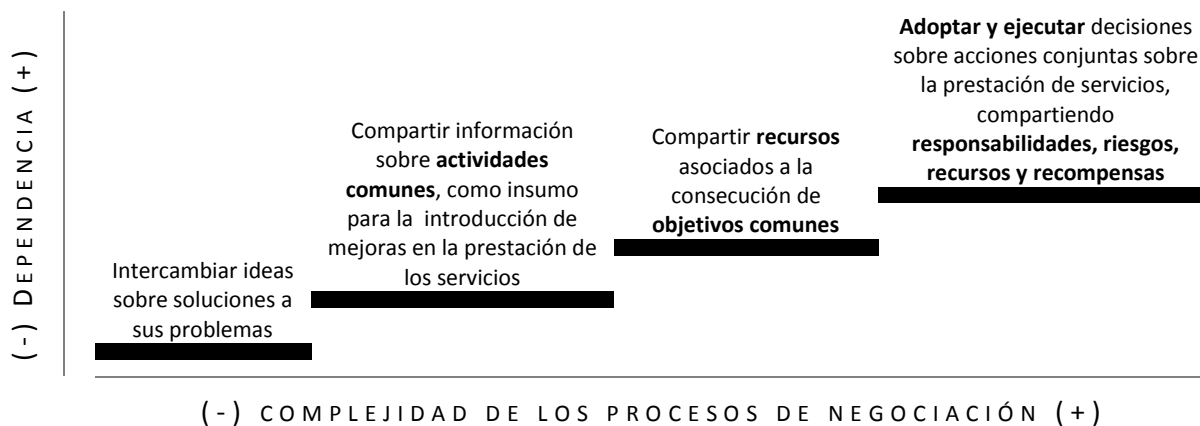
### El fortalecimiento de la arquitectura institucional necesaria para articular la oferta y demanda de servicios sociales

La complementariedad de lo económico y social no surge de manera espontánea, necesita de instituciones con las capacidades necesarias para promoverla. En el campo de lo social, subyace el desafío de construir las instituciones que requiere el funcionamiento de sistemas de integrales de protección social articulados en términos sectoriales a lo interno (lo no contributivo, lo contributivo y las políticas activas y pasivas del mercado laboral) y a lo externo con los servicios sociales básicos sectoriales (educación, salud, vivienda, cuidado) y la promoción social (Bronzo y Repetto, 2015, p.28-29); pero a su vez, en términos estratégicos, puesto que se deben combinar de manera consistente y articulada, políticas universales y selectivas que respondan a las demandas de distintos grupos poblacionales y áreas geográficas (p.29). La atención de este reto no es nada fácil, entre muchas cosas porque requiere la capacidad para desarrollar funciones de coordinación y gobierno de manera oportuna (Repetto, 2015a, p.45).

Entre los muchos inconvenientes que puede enfrentar la promoción de una mayor coordinación se encuentran la dispersión de actores e intereses a articular y la falta de idoneidad de los mecanismos de coordinación necesarios para lograrlo.

Sin lugar a dudas, existen una amplia gama de actores que deben articularse, por ejemplo: actores políticos y técnicos; actores adscritos al poder ejecutivo, legislativo y judicial; actores de los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental/ provincial y local); actores públicos y privados; actores nacionales e internacionales; y actores adscritos a campos específicos de la política pública (ya sea por sector, grupo poblacional o tema intersectorial). Cada uno de ellos, tiene diferentes incentivos para coordinarse. Aquellos que tienen mayores recursos políticos, humanos, financieros y materiales pueden tender a actuar de manera más aislada que otros que en razón de su falta de recursos se vean más atraídos a llegar a acuerdos compartidos (*id.*).

**FIGURA 3. Diferentes escalas en las dinámicas de coordinación interinstitucional**



Fuente: elaboración propia a partir de la tipología de redes propuesta por Agranoff (2003, p.10) conforme a los límites de las relaciones inter-organizacionales.

Dependiendo de esta configuración de incentivos, se tiene un abanico mecanismos de coordinación con una mayor o menor complejidad, en función del grado de dependencia de las partes y la complejidad de los procesos de negociación; según sea el programa, la estrategia, el plan o el campo de la política (Figura 3).

En comparación a décadas previas, existen mayores incentivos para coordinarse, en tanto ha aumentado el reconocimiento de problemas multidimensionales que no pueden abordarse desde una perspectiva netamente sectorial (Repetto, 2015a). Sin embargo, esto no significa que la coordinación de la acción pública haya transitado automáticamente por el camino correcto. En algunas áreas de trabajo, se identifica una saturación de mecanismos de coordinación, pero en otros, una ausencia notable. Entonces, cobra importancia preguntarse sobre si se requieren más o mejores instrumentos; cómo garantizar que los esquemas de coordinación existentes se articulen adecuadamente y no deriven a duplicidades o en el peor de los casos contradicciones; cómo seleccionar qué mecanismos de coordinación se fortalecerán y cuáles no; cuáles son los más viables, pero también los que pueden dar lugar a sinergias más efectivas; en qué momentos conviene usar un instrumento de coordinación y en cuál no; en resumen, cómo encontrar la combinación adecuada.

**CUADRO 2. Variedad de instrumentos de coordinación interinstitucional**

Clase	Ejemplo	Objeto
Informáticos	Sistemas de información	Traslado y/o intercambio de información
Programáticos	Planes, estrategias y políticas	Establecimiento de objetivos, metas y acciones comunes
Regulatorios	Leyes, reglamentos y protocolos	Instauración de reglas del juego formales
Organizacionales	Consejos, gabinetes, juntas directivas u otras entidades colegidas	Mecanismos de toma de decisión
Presupuestarios	Presupuestos, planes operativos con presupuestos incluidos	Articulación de recursos humanos, financieros y materiales

Fuente: elaboración propia

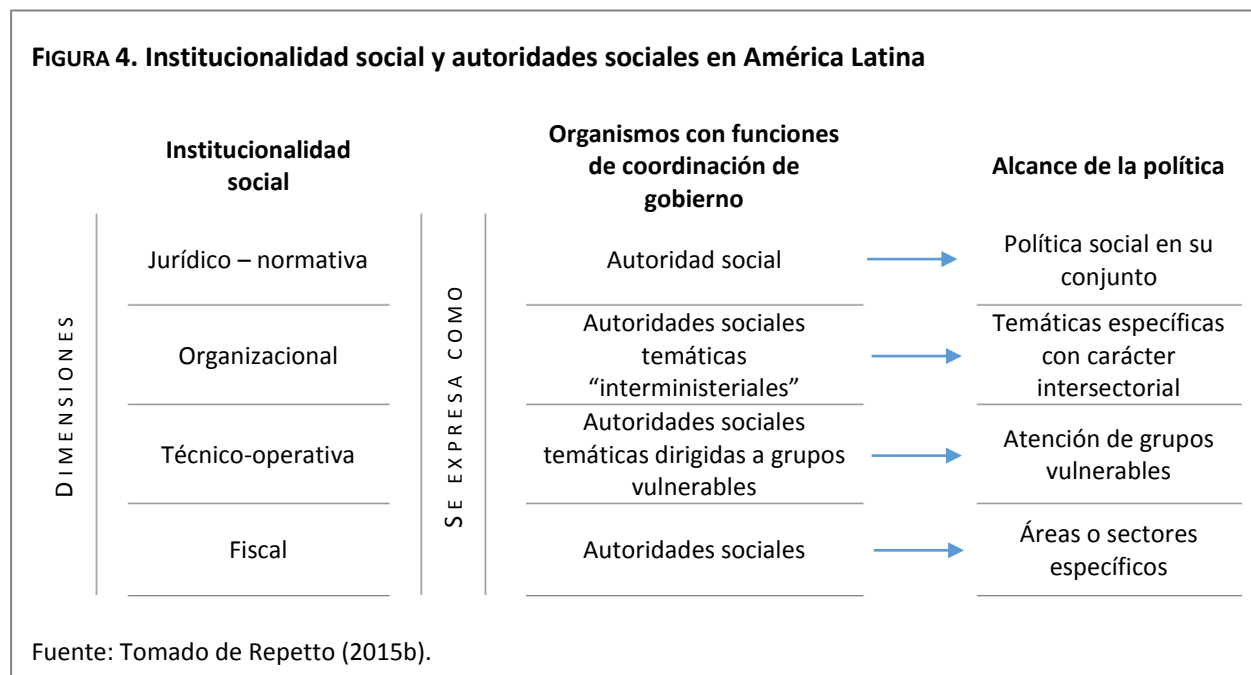
Estos desafíos en materia de coordinación se combinan muchas veces con las limitantes de la autoridad social para cumplir con su función de gobierno. Ante la variedad de actores señalados y *“el riesgo de bloqueos, dispersión de responsabilidades, saberes compartimentados, celos institucionales (e incluso personales), se requieren definiciones claras respecto de quién hace qué y, sobre todo, de una instancia capaz de arbitrar, en última instancia y cuando estos surgen, conflictos entre actores”* (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, Carla, 2015, p.426); pero además se encarga de cumplir tareas asociadas con:

- *“La definición de los objetivos y metas perseguidas por la política que guiará al sistema.*
- *La selección de las prioridades y las estrategias de intervención.*
- *La asignación de responsabilidades y funciones a las áreas y organismos involucrados.*
- *La incidencia en la distribución de los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades ligadas al cumplimiento de responsabilidades y funciones asignadas.*
- *El monitoreo del avance de las actividades, el cumplimiento de la metodología de intervención y el alcance de metas en tiempo y forma.*

- La sistematización de la información pertinente y la evaluación concomitante de la implementación de la política.
- La redefinición de la política (sus alcances, objetivos, metas y metodología de intervención) en función de las conclusiones de la evaluación” (Repetto, 2015a, p.46).

Tanto esta función de gobierno, como la de coordinación se desarrollaron bajo la influencia de la institucionalidad social, entendida esta como “un conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales” y por lo tanto, “representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual sin embargo no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad” (Repetto, 2003, p.2).

En varios de los países de América Latina, esta institucionalidad social ha distribuido la función de coordinación y gobierno en diferentes autoridades asociada a diferentes campos de la política social. Por lo tanto, se está frente una arquitectura institucional dispersa, en donde “hablar” de integralidad de la protección social significa articular a diferentes autoridades, pero bajo un liderazgo que no siempre está claro. Este rol le corresponde a la autoridad social, la cual en algunos casos, es ejercida por Ministerios de Desarrollo Social de reciente creación, cuyos recursos no se comparan al de los ministerios más antiguos como los de educación y salud. En ese sentido, en Guatemala, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, entidades de alto nivel político como la Vicepresidencia de la República son quienes desempeñan esta figura de conducción.



En este marco, el Panel VI. Los desafíos de coordinación para la institucionalidad social comprende tres exposiciones, por medio de las cuales se abordan temas asociados con:

- **El panorama de la institucionalidad social en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas**, a modo de introducir elementos sobre las

características de la institucionalidad social en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas; enfocándose en sus avances y desafíos para promover una política social más coordinada a lo interno (diferentes servicios sociales) y a lo externo (otras políticas, como la económica o la fiscal, por ejemplo).

- **La coordinación intersectorial de la institucionalidad social para una protección social más integral**, con el afán de reconocer a grandes rasgos las tendencias en la coordinación intersectorial a lo interno de la política social para una protección social más integral que articula la oferta y demanda de servicios; sus factores de éxito; y sus impases.
- **Los aprendizajes sobre la coordinación de lo social y lo económico** en Colombia, mediante la cual se brinde un ejemplo concreto sobre la diversidad de instrumentos por medio de los cuales se coordina lo social y lo económico (planes, presupuestos, comisiones, gabinetes, leyes, reglamentos, sistemas informáticos, entre otros); los avances en su aplicación y sus retos. Uno de estos instrumentos, es el Consejo Nacional de Política Económica y Social el cual fue creado por ley en 1958, como la máxima autoridad de planeación del país (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2016). En el ejercicio de sus funciones, esta entidad *“coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión”* (id.)

Ante esta variedad de aportes magistrales, la **“Mesa redonda: Aprendizajes y desafíos en la promoción de una política social más coordinada a partir de la institucionalidad existente”**, se posiciona como un espacio de reflexión, en donde funcionarios de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Brasil y Chile tendrán un espacio para reflexionar sobre cómo se puede fortalecer la arquitectura institucional (no solo del sector social) para dar lugar a la implementación de “ventanillas únicas” que fomenten una mayor articulación de la amplia gama de servicios (por ejemplo, servicios de cuidado, educación, formación profesional e intermediación laboral) a los cuales se debe acceder para salir de la pobreza y/o lograr una inserción productiva más ventajosa. En ese sentido, la discusión girará en torno a tres preguntas:

1. **Primera ronda.** ¿Cuáles son los desafíos de la institucionalidad de su país para fomentar una mayor articulación de la oferta y demanda de los servicios a los cuales se debe acceder para salir de la pobreza y/o lograr una inserción laboral y productiva más ventajosa?
2. **Segunda ronda.** ¿Cuáles son los rasgos de la arquitectura institucional que facilitan una mayor articulación de los servicios y cuáles la obstaculizan? ¿En qué áreas, estos rasgos promueven una mayor articulación con facilidad y en cuáles, es más difícil?
3. **Tercera ronda.** ¿De qué manera se podría construir una arquitectura institucional más articulada? ¿Qué papel podría jugar el equipo técnico de la administración pública en este proceso? (25 minutos)



## Reflexión final sobre las perspectivas para la innovación de la protección social

A la luz de los contenidos desarrollados a lo largo del esta segunda edición del programa de pasantía, el último segmento busca convertirse en un espacio para que los participantes realicen una reflexión global sobre las oportunidades y desafíos que enfrenta la política pública para promover estrategias de salida de pobreza mediante mecanismos más favorables de inclusión productiva; el papel de la protección social en esta tarea; y la manera en la cual puede articularse con otras políticas para cumplir su rol con mayor efectividad.

En ese sentido, se desarrollará la **“Conferencia magistral: oportunidades y retos de la protección social y la inclusión laboral y productiva: evidencia global y soluciones locales”**, por medio de la cual se describan a grandes rasgos las oportunidades y retos de una protección social más favorable para la inclusión laboral y productiva, a la luz de la evidencia recabada en diversos países del mundo y la manera en cómo los factores de éxito pueden replicarse en distintos contextos. Por lo tanto, se brinden insumos para esta reflexión.

Por último, tendrá a lugar una **“Mesa redonda: inclusión laboral y productiva y los procesos de innovación de la protección social**, en donde representantes de Honduras, Panamá, República Dominicana, El Salvador y la Oficina de UNICEF para América Latina y el Caribe compartirán sus planteamientos acerca de cómo se puede innovar los sistemas de protección social para que contribuyan de una manera más efectiva a la inclusión laboral y productiva. En este sentido, focalizarán su atención en torno a tres preguntas:

1. **Primera ronda.** ¿Cuáles son los elementos de los sistemas de protección social que deberían innovarse para favorecer una inclusión laboral y productiva más favorable? ¿Qué debe cambiarse y así qué dirección?
2. **Segunda ronda.** ¿Cómo se podrían poner en marcha estas iniciativas de innovación? ¿Qué hace falta para ponerlas a andar?
3. **Tercera ronda.** ¿Cómo estos procesos de innovación deben articularse con otras políticas y trasladar este espíritu de mejora?



## Referencias bibliográficas

Agranoff, R. (2003). ***Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations***. Arlington: IBM Endowment for The Business of Government

Alvarez, C.; Cooper, R.; Irarrázabal, F. (2015). El rol de la evidencia científica en la innovación de las políticas Públicas. Adriana Velásquez y Aída Argüello (Eds.) (2015). ***Perspectivas de la protección social y la inclusión productiva en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas***. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Pp. 29-52

*Australian Government* (2014). ***Briefing. Integrated data and information management in social protection***. Barton: Department of Foreign Affairs and Trade of Australian Government.

Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) (2010). ***Enhancing Social Protection in Asia and the Pacific***. Mandaluyong City: ADB

Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) (2013). ***The social protection index. Assessing results for Asia and the Pacific***. Mandaluyong City: ADB

Banco Interamericano de Desarrollo (2016). ***Social transfers. Conditional cash transfers in Latin America***. En Sociómetro. Documento web disponible en <http://www.iadb.org/en/research-and-data//social-transfers,7531.html> (Revisado el 7 de abril de 2016).

Banco Mundial (2013). ***Panorama general. Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo***. Washington D.C.: Banco Mundial

Banco Mundial (2015a). ***The State of Safety Nets 2015***. Washington D.C.: Banco Mundial

Banco Mundial (2015b). ***Informe sobre el desarrollo mundial 2015. Panorama general. Mente, sociedad y conducta***. Washington D.C.: Banco Mundial

Barca, Valentina y Chirchir, Richard (2014). ***Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts***. Barton: Department of Foreign Affairs and Trade of Australian Government.

Barca, Valentina y Chirchir, Richard (2015). Integrated data and information management for social protection: background concepts. Keynote speech. Presentación realizada en Workshop on Integrated Data and Information Management Systems for Social Protection. Yakarta, Indonesia. 11 al 15 de marzo de 2015.

Batista, Aida (2015). El sistema de protección e inclusión social de Panamá. Avances y desafíos. Presentación realizada en el Encuentro virtual sobre protección social de funcionarios públicos de Centroamérica y República Dominicana. 23 de octubre de 2015. Mimeo.

Bauman, Z. (2011). **Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global**. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (1998). **La sociedad en riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós.

Bronzo, C. y Repetto, F. (2015). Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina. C. Bronzo y F. Repetto (Eds.) (2015). Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública. **Colección Estudios**, 18. Madrid: Programa Eurosocial, Instituto Italo Latinoamericano y Escuela Nacional de Administración Pública.

Cardozo, M. (1996). La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. **Revista de Administración Pública**, 84. Pp.167-197

Cecchini, S. (2015). Tendencias en la construcción de sistemas de protección social en América Latina. En A. Velásquez y A. Argüello (Eds.) (2015). **Perspectivas de la protección social y la inclusión productiva en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas**. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Pp. 93-112

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). **Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). **Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cunill-Grau, N.; Repetto, F.; y Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. S. Cecchini, F. Filguera, R. Martinez y C. Rossel (2015). **Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago de Chile: CEPAL.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2016). El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Documento web disponible en <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx> (Revisado el 12 de abril de 2016)

Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). **Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: CIPPEC

Galván, Andiel (2015). Avances y desafíos del sistema de protección social dominicano. Presentación realizada en el Encuentro virtual sobre protección social de funcionarios públicos de Centroamérica y República Dominicana. 23 de octubre de 2015. Mimeo.

Hallsworth, M. y Rutter, J. (2011). **Making policy better**. Londres: *Institute for Government*

Lizama, K. y Williams, A. (2015). *Belize*. Presentación realizada en el Encuentro virtual sobre protección social de funcionarios públicos de Centroamérica y República Dominicana. 23 de octubre de 2015. Mimeo.

López-Acevedo, G.; Krausse, P.; y Mackay, K. (2012). **Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems**. Washington D.C.: Banco Mundial.

Jaramillo, M. (2014). Mercado laboral, protección social y generación de capacidades en América Latina. Presentación realizada durante el Foro “Perspectivas de la protección social en América Latina”. Vicepresidencia de la República Dominicana y Secretaría de la Integración Social Centroamericana. Santo Domingo. 17 y 18 de junio de 2014. Mimeo.

Jorgensen, S. y Holzmann, R. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. En **Revista Facultad Nacional de Salud Pública**, vol.2, No.1. pp. 73-106.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2015). ¿Qué es el Ingreso Ético Familiar?. Documento web disponible en <http://www.ingresoetico.gob.cl/que-es-ief/> (Revisado el 11 de abril de 2016).

Ministerio de Desarrollo Social de Panamá –MIDES- (2014). Memoria Anual 2014. Ciudad de Panamá: MIDES.

Programa Eurosocial (Ed.). **Dialogo para la acción. Avances en políticas públicas para la cohesión social en América Latina**. Madrid: Programa Eurosocial

Repetto, F. (2015a). Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina. En A. Velásquez y A. Argüello (Eds.) (2015). **Perspectivas de la protección social y la inclusión productiva en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas**. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Pp.41-52

Repetto, F. (2015b). Institucionalidad de la protección social en la lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe. Presentación realizada en Seminario Técnico "Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección universal bajo el enfoque de derechos". Santiago de Chile. 11 y 12 de agosto de 2015.

Sandoval, C. (2015). Programa nacional hacia la erradicación de la pobreza extrema. Presentación realizada en el Encuentro virtual sobre protección social de funcionarios públicos de Centroamérica y República Dominicana. 23 de octubre de 2015. Mimeo.

Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (2014). **Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza**. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Sieverding, M. y Selwaness, I. (2012). *Social Protection in Egypt: A Policy Overview*. En **Gender and Work in the MENA Region Working Paper Series**. El Cairo: Population Council

Stampini, M.; Parodi, S.; y Ramírez, I. (2015). Evolución de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe: impactos y desafíos. En A. Velásquez y A. Argüello (Eds.) (2015). **Perspectivas de la protección social y la inclusión productiva en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas**. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Pp.135-152

Vaca, C. (2015). Aprendizajes en la coordinación de la política social en Ecuador. En A. Velásquez y A. Argüello (Eds.) (2015). **Perspectivas de la protección social y la inclusión productiva en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas**. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Pp. 53-68.

Velásquez, A. (2015). La inclusión social productiva y los desafíos para las políticas sociales en Centroamérica y República Dominicana. En A. Velásquez y A. Argüello (Eds.) (2015). **Perspectivas de la protección social y la inclusión productiva en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas**. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Pp.153-183

Weber, M. (1977). **Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva**. Traducido por José Medina, Juan Roura, Eduardo García, Eugenio Imaz y José Ferrater. Tercera reimpresión de la segunda edición en español. Bogotá: Fondo de Cultura Económica