

Articulación e institucionalidad de la protección social en la lucha contra la pobreza Dr. Fabián Repetto

Seminario técnico

“Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección social universal bajo el enfoque de derechos”

CEPAL /BMZ– GIZ, agosto de 2015

Hoja de ruta

1. Algunas coordenadas conceptuales:

- ✓ La lucha contra la pobreza como parte de la protección social
 - ✓ Las funciones de coordinación y gobierno
- ✓ Institucionalidad: expresiones y dimensiones para su análisis

2. Análisis de experiencias y aprendizajes a partir de ellas

Algunas coordenadas conceptuales
La lucha contra la pobreza como
parte de la protección social

Lo social como área de acción pública

Los temas sociales siempre han formado parte de las funciones de gobierno en los países de América Latina, pero **la manera en que se han asumido**, así como **los énfasis y las prioridades asignadas**, han cambiado en el tiempo como resultado de las **distintas corrientes de pensamiento económico y social** y del **espacio de poder** que han alcanzado.

Lo social como área de acción pública

Momento histórico	Modelo de desarrollo	Características de la política social
Comienzos siglo XIX	Liberal primario	<p>Asistencia social: caridad</p> <p>Sectores: incipientes políticas de educación y salud</p> <p>Seguridad social: primeros ejemplos (mutuales y seguros)</p> <p>Escasa regulación del Estado</p>
Crisis 1929	Sustitución de importaciones	<p>Asistencia social: subsidios al consumo de alimentos y combustibles</p> <p>Sectores: centralismo y crecimiento</p> <p>Seguridad social: en el sector urbano formal</p> <p>Estado proveedor</p>
Crisis de la deuda	Disciplina y autoridad fiscal	<p>Asistencia social: focalización en los pobres</p> <p>Servicios: descentralización y orientación a la demanda</p> <p>Seguridad social: fondos de capitalización individual</p> <p>Estado subsidiario-mitigador</p>

Protección Social
basada en el
empleo formal

Protección Social con
foco en situaciones de
emergencia

Lo social como área de acción pública

Momento histórico	Modelo de desarrollo	Características de la política social	
Siglo XXI	Competitividad sistémica	Asistencia social: ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza Estado subsidiario-promotor	Protección Social basada como asistencia y acceso a la promoción
		Sistemas de protección social sobre mínimos incrementales Estado garante	Protección Social basada como garantía ciudadana

Elementos comunes que caracterizan la política social actual:

- Acuerdo sobre la conveniencia de focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales.
- Preocupación por la calidad de los servicios, su efectividad y eficiencia.
- Búsqueda de sinergias entre atención y protección.
- Se mantiene (o potencia) la articulación público-privada, pero a la vez se potencia el rol regulador del Estado.

(Cecchini y Martínez, 2011)

¿Qué sucede con las políticas frente a la pobreza?

- Se asocia a la dimensión “no contributiva” de la Protección Social.
- Opera en la tensión entre las diversas conceptualizaciones de pobreza (más allá del ingreso, más cerca de la mirada multidimensional).

Algunas coordenadas conceptuales

Funciones de coordinación y gobierno

Función de coordinación

- ❖ Implica la relación entre actores que requieren hacer converger recursos de poder dada la interdependencia para atender problemas complejos, en una división pero también complementariedad de tareas y responsabilidades propias de una dirección estratégica común.
- ❖ Las autoridades sociales resultan los ámbitos naturales para ejercer esta función (más claramente en su dimensión horizontal, de modo más complejo en la dimensión vertical).
- ❖ Las políticas frente a la pobreza han sido “materia prima” prioritaria en las tareas de estos ámbitos de coordinación.

Intensidades en la coordinación intersectorial

Baja intensidad	Alta intensidad
Existe un plan de acción básico coordinado desde alguna instancia central, pero el diseño, ejecución y evaluación continúan siendo sectoriales.	Diferentes sectores intervienen conjuntamente en el diseño, ejecución y evaluación de la política.
No hay intercambio fluido de información. El financiamiento queda a cargo de una autoridad central. Sólo se comparten asuntos operacionales.	Intercambian información estratégica, y eventualmente recursos financieros.
El problema a abordar es la sumatoria de las perspectivas sectoriales.	Buscan dar solución a un problema que ha sido definido previamente en forma conjunta.

(Elaboración propia en base a Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015)

Función de gobierno

Si se pretende avanzar en intervenciones integrales, no alcanza con la coordinación, sino que se requiere el ejercicio de una función esencialmente política: la de **gobierno** o **rectoría**.

Esto implica que alguna instancia legitimada por las partes y con alto respaldo político **marque el rumbo estratégico** en determinado sector de políticas y tenga la última palabra en caso de parálisis ante posiciones encontradas o por responsabilidades difusas. Esta función comprende:

- definición de metas y objetivos, redefinición de políticas.
 - selección de prioridades y estrategias.
 - asignación de responsabilidades y funciones.
 - incidencia en la distribución de recursos.
- sistematización de información, monitoreo y evaluación.

(Acuña y Repetto, 2009)

Algunas coordenadas conceptuales
Institucionalidad

Concepto de institucionalidad social

Conjunto de **reglas de juego formales e informales** (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento **para procesar y priorizar los problemas sociales**, a la vez de **enmarcar el contenido y la dinámica** administrativa y política de las políticas sociales.

Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un **entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades** de negociación y acción, aunque no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad.

(Repetto, 2004)

Expresiones de la institucionalidad social

Tipo	Definición	Ejemplo
Autoridad social	Pretende ejercer funciones de gobierno y coordinación con respecto al conjunto de la política social	Consejo Nacional de Coordinación de Política Social (Argentina), Gabinete Social (Uruguay)
Autoridad social temática	Pretende ejercer esas funciones con respecto a los actores involucrados en una temática específica considerada prioritaria (pobreza, seguridad alimentaria), posicionándose como un “ente inter-ministerial”	Comité Gestor Nacional del Plan Brasil sin Miseria (Brasil), Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala), Comisión para la Lucha contra el Hambre y la Malnutrición (Haití)
	Se conforman como organismos específicos que se dedican al tratamiento de un grupo de población particularmente vulnerable	Ministerio de la Mujer (Paraguay), Consejo Nacional de los Derechos del Adulto Mayor (Brasil), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México)
Autoridad sectorial	Organismos (ministerios, secretarías) con mandato legal para intervenir en áreas específicas	Ministerios o secretarías de Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo Social

Dimensiones para el análisis de la institucionalidad social

Dimensión	Variables
Jurídico – normativa	Respaldo en pactos y convenios internacionales Respaldo constitucional y normativa nacional Marco normativo de la política de protección social Existencia de planificación estratégica Claridad del marco normativo en cuanto a la distribución de funciones Status jurídico de los organismos coordinadores Status jurídico de los organismos a cargo de la política de protección social Status jurídico de los mecanismos de rendición de cuentas
Organizacional	Existencia de una autoridad social (y antigüedad) Alcance de la autoridad social (organismos que la integran, áreas bajo su responsabilidad, funciones) Mecanismos para la coordinación con otros niveles de gobierno Mecanismos de participación ciudadana Mismas variables para autoridad social temática y autoridades sectoriales

Dimensiones para el análisis de la institucionalidad social

Dimensión	Variables
Técnico-operativa	<p>Equipo técnico</p> <p>Herramientas y sistemas para apoyar la gestión (planificación, sistemas de información, prácticas de monitoreo y evaluación)</p> <p>Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia</p> <p>Mismas variables para autoridad social temática y autoridades sectoriales. A estas últimas se agrega:</p> <p>Dispositivos específicos para evitar el accionar discrecional de los gestores</p>
Fiscal	<p>Relevancia del gasto social</p> <p>Relevancia del gasto en protección social</p> <p>Relevancia de los componentes del gasto en protección social</p> <p>Margen de autonomía para el uso de los recursos</p>

En síntesis...



Algunas observaciones generales con respecto a la institucionalidad social

- Panorama heterogéneo según sectores sociales de los Estados nacionales.
- Débil institucionalidad en el ámbito territorial (gobiernos regionales, provinciales, municipales).
- Aportes recientes a la institucionalidad como resultado de implementación de programas de transferencias condicionadas:

Impulso a generación de reglas formales de operación; creación y funcionamiento de mecanismos de coordinación entre sectores y niveles de gobierno; sistemas de generación de información, promoción a la práctica de la evaluación.

Análisis de experiencias y aprendizajes a
partir de ellas

Características de la institucionalidad en el área de lucha contra la pobreza

- **Legislación:** normativa orientada a marcar directrices estratégicas tiene menor desarrollo que en otros sectores (educación, salud).

Algunos ejemplos: Ley Orgánica de Asistencia Social (Brasil), Ley de Asistencia Social (Haití) y Ley General de Desarrollo Social (México).

- **Planificación:** pocas planificaciones globales (Política Nacional de Asistencia Social de Brasil), algunas vinculadas con aspectos específicos (Plan de Acción para Reducción de la Pobreza y Plan Nacional de Lucha contra el Hambre de Haití)

Características de la institucionalidad en el área de lucha contra la pobreza

- **Organismos:** primacía de ministerios de Desarrollo Social, pero también coexistencia de otros formatos institucionales
 - **Ministerios Desarrollo Social** (o equivalentes)
 - Al menos 14 con rango de ministerio y 4 con rango de Secretarías.
 - Gestionan la política orientada a la población pobre o indigente, al fortalecimiento familiar y, en algunos casos, también a la atención de los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
 - Antigüedad: 4 conformados en los años ´90, 3 en la década del 2000 y 6 en la década actual. Entre los pioneros, SDS (México).
 - En la mayor parte de los casos (aunque no siempre) el MDS es responsable del principal PTC del país. Ejemplos: Brasil, México, Chile, Uruguay, Belice, Ecuador, Guatemala, Panamá, Trinidad y Tobago.

Características de la institucionalidad en el área de lucha contra la pobreza

- **Otros formatos institucionales**

- Fondos de Inversión Social (Belize, Jamaica, El Salvador)
- Áreas que dependen en forma directa de las máximas autoridades políticas (Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia – Guatemala y Dirección General de Programas Especiales – República Dominicana)
- Organismos de larga data (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia – México, Instituto Colombiano de Bienestar Social)
- Persiste la denominación “Asistencia Social” en algunos Ministerio de Salud (Guatemala, El Salvador, Paraguay, República Dominicana)

Características de la institucionalidad en el área de lucha contra la pobreza

- **Herramientas**

- Disposición de herramientas y prácticas asociadas a la generación de información, al monitoreo y la evaluación (ya sea de uso exclusivo como compartidas con otros organismos).
Ejemplos: CONEVAL (México), CadÚnico (Brasil).
- La propia gestión de los PTC ha generado herramientas y prácticas que mejoran las capacidades de las áreas a cargo de los mismos, particularmente en relación con la creación de registros de beneficiarios y la realización de evaluaciones de impacto.

¿Autoridad social o autoridad sectorial?

Muchos de los MDS correspondientes a la “primera generación” (creados entre mediados de los noventa y comienzos de la década siguiente) fueron pensados como “autoridades sociales” orientados a contrapesar la “autoridad económica”.

Con el correr del tiempo, se evidenció su limitada capacidad para coordinar la oferta de programas sociales frente a la pobreza llevados adelante por otros ministerios sociales.

Hoy en día, en algunos casos coordinan técnicamente (Panamá, México) o presiden los organismos identificados como autoridad social (Uruguay, Argentina), aunque no se posicionan ellos mismos en este rol.

Se registra una “nueva generación” de MDS con un diseño institucional que busca equilibrar las funciones de coordinación/gobierno y gestión programática (MIDIS de Perú, MIDES de Guatemala).

¡Muchas gracias!