



# Institucionalidad social de la protección social en Centroamérica y República Dominicana

Adriana Velásquez

Coordinadora del Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social de  
la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (OCADES/SISCA)

# Algunas tendencias recientes en la configuración de la institucionalidad de la protección social en Centroamérica y República Dominicana



Pasos relevantes en la integración normativa y operativa de los servicios de protección social



Los desafíos para cerrar progresivamente la brecha de implementación, con una visión prospectiva



Sobrevivencia de plataformas colegiadas de alto nivel para la coordinación política-técnica



Urgencia de establecer “puentes” para operativizar la coordinación, en un “mar” de mecanismos



Urgencia por elevar la cobertura y la efectividad de los servicios



Limitaciones de recursos

Pasos relevantes en la  
integración normativa y  
operativa de los  
servicios de protección  
social





# Fortalecimiento de instrumentos normativos “sistémicos” en protección social

## El Salvador

## Honduras

*Leyes que “blindan” una oferta mínima de servicios de protección social no contributiva*

Ley de Desarrollo y Protección Social (2014)

Ley Marco del Sistema de Protección Social (2015)

*Documentos de política pública que integran objetivos*

Plan Nacional de Desarrollo Protección e Inclusión Social (2017)

Política de protección social (2012)

*Reformas estructurales en el pilar contributivo*

En discusión legislativa  
Prestación de beneficios de largo plazo (pensiones). De un régimen de capitalización individual a uno mixto

Adoptada, en proceso de implementación inicial  
Prestación de beneficios de largo plazo (pensiones). Propuesta gubernamental. De un régimen de reparto a uno mixto



Adopción de estrategias de reducción de la pobreza, como eslabones básicos para la construcción de sistemas de protección social cada vez más integrales

BEL Estrategia de Crecimiento y Desarrollo Sostenible 2016-2019

CR Estrategia Puente al Desarrollo

ESA Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza

GUA Política General de Gobierno 2017-2019

HON Plataforma Vida Mejor

NIC Plan Nacional de Desarrollo Humano y Compromisos para el Buen Gobierno 2017-2021

PAN Estrategia Panamá: el País de Todos-Cero Pobreza

RD Estrategia Progresando Unidos



# Instrumentos técnicos para un mejor *delivery*

Fortalecimiento de los registros únicos de beneficiarios, como herramientas de focalización

- Integración programática progresiva. De registros por programa se está transitando a registros por paquete de programas. Unos países han avanzado más que otros (sobresalen RD, CR y PAN)
- Depuración, por medio de la cual se han atendido los errores de inclusión/exclusión (se destacan GUA y PAN).
- Uso de información de los registros para la comprensión de dinámicas territoriales de desarrollo (RD y HON)

Expansión en la introducción de mecanismos de acompañamiento familia.

- RD y su árbol de progreso.
- CR y la integración de reportes de cogestores del
- PAN y el despliegue de servicios en comarcas indígenas.
- ESA y HON. Perspectivas en la introducción



# Introducción de servicios para la inclusión laboral y productiva

- Vínculo ascendente con instancias para la prestación de servicios para la empleabilidad y el desarrollo de emprendimientos.
  - Acuerdos de trabajo con ministerios de trabajo, los institutos nacionales de formación profesional, oficinas promotoras de la micro y pequeña empresa y otras instancias facilitadoras de microcréditos).
- Experiencias programáticas para la atención de las barreras al empleo juvenil y la reducción de los jóvenes que no estudian y trabajan, como el caso de “Empléate” (CR) “Jóvenes por Todo” (ESA) y “Chamba Joven” (HON).

# Los desafíos para cerrar progresivamente la brecha de implementación

*Cómo mejoramos el delivery*

Coordinación + Territorialización + Recursos

# Los desafíos para cerrar progresivamente la brecha de implementación

*Cómo innovamos estratégicamente el framing de las políticas públicas*

Prospectiva, en virtud de transiciones sociales y la amplificación de los riesgos a la pérdida de bienestar

Demografía  
(ciclo de vida y territorialidad)

+

Era digital y trayectorias territoriales de productividad diferenciadas

+

Cambio climático

Existencia y supervivencia  
de plataformas colegiadas  
de alto nivel para la  
coordinación política-  
técnica





# La verticalidad, a favor de lo social

En la mayoría de los países de la región, existen gabinetes especializados para coordinar lo social. Estos gabinetes descansan en una base dual que articula lo político y lo técnico-operativo.

- **Pilar política.** Figuras cercanas a la cabeza del poder ejecutivo (ya sea por razones de dependencia administrativa o razones partidarias).
- **Pilar técnico-operativo.** Ministerios o Secretarías de Desarrollo e Inclusión Social (Guatemala, Honduras y Panamá) y en otros, cuerpos administrativos especializados de apoyo a la coordinación (Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana).

| País | Gabinete Social o entidad colegiada homóloga                               | Coordinador a nivel político   | Coordinador a nivel técnico   |
|------|--|--|---|
| BEL  | Caucus of Chief Executive Officers   | Información no disponible  | Información no disponible   |
| CR   | Consejo Presidencial Social  | Vicepresidencia de la República                                      | Comisionado Técnico (1)   |
| ESA  | Gabinete de Gestión Social e Inclusión                                     | Ministerio de Salud  | No definido (2)   |
| GUA  | Gabinete Específico de Desarrollo Social                                   | Vicepresidencia de la República                                      | Ministerio de Desarrollo Social   |
| HON  | Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social                        | Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social | Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social                                     |
| NIC  | Consejo de Comunicación y Ciudadanía de la Presidencia del Poder Ciudadano | Despacho de la Vicepresidencia de la República                       | Secretaría del Consejo de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social   |
| PAN  | Gabinete Social  | Presidencia de la República, por medio de la Vicepresidencia         | Secretaría Técnica del Gabinete instalada en el Ministerio de Desarrollo Social |
| RD   | Gabinete Coordinador de Políticas Sociales                                 | Vicepresidencia de la República                                      | Dirección Técnica del Gabinete  |

Nota: (1) Este Comisionado Técnico forma parte de la Vicepresidencia de la República. (2) En Decreto No.9 del 11 de junio de 2014, por medio del cual se crea el Gabinete de Gestión Social e Inclusión, no se hace referencia a este acompañamiento. Sin embargo, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia le brinda esta apoyo al Coordinador, en el marco de las competencias asignadas por el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.  
Fuente: OCADES, a partir de información disponible en documentos oficiales



# Alcance sectorial de los esfuerzos de coordinación de alto nivel político favorables para el pilar no contributivo

De acuerdo a la composición de sus miembros permanentes, estas plataformas de coordinación especializadas por lo social (gabinetes sociales) poseen alcances sectoriales diferentes.

## Convergencia de participantes

- En las 6 plataformas coinciden en un “núcleo básico de miembros” que comprende a autoridades adscritas a la presidencia, desarrollo social, salud y educación.

## Convergencia de ausentes

- En las seis plataformas, no figuran como miembros permanentes, los institutos nacionales de seguridad social y formación profesional.
- En 4 de 6, no están los referentes organizacionales de economía, finanzas o ambiente.

---

### *Balance*



Capacidad para abordar impases en intervenciones no contributivas



Capacidad para abordar la protección social, desde una mirada prospectiva: integrar el pilar contributivo a los sistemas de protección social, impulsar la complementariedad de la política social y la económica en el fomento de la inclusión laboral y productiva, incidir en los debates de financiamiento y promover la conexión de lo social con la gestión de riesgos ambientales.



# Plataformas organizacionales especializadas para la atención intersectorial de necesidades de grupos poblacionales prioritarios

En la mayoría de los países de Centroamérica y República Dominicana, existen diferentes plataformas organizacionales de un nivel más específico para tratar temas asociados con la niñez y la adolescencia, la adultez mayor, las mujeres y las personas discapacitadas.

## Plataformas intersectoriales creadas para la atención de la demanda de la oferta de servicios (panorama preliminar)

|            | Perspectiva longitudinal<br>(ciclo de vida) |          |               | Perspectiva transversal<br>(grupos poblacionales específicos) |                         |                    |
|------------|---|----------|---------------|---|-------------------------|--------------------|
|            | Niñez y adolescencia                        | Juventud | Adultez mayor | Mujer   | Personas discapacitadas | Personas migrantes |
| <b>BEL</b> | x   |          | x             | x   |                         |                    |
| <b>CR</b>  | x   | x        | x             | x   | x                       |                    |
| <b>ESA</b> | x   | x        | x             | x   | x                       | x                  |
| <b>GUA</b> | x   | x        | x             |   | x                       | x                  |
| <b>HON</b> |   |          | x             | x   | x                       |                    |
| <b>NIC</b> | x   |          | x             |   | x                       |                    |
| <b>PAN</b> | x   |          | x             | x   | x                       |                    |
| <b>RD</b>  | x   |          | x             |   | x                       |                    |

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de distintos decretos y sitios web oficiales.

En este esquema de verticalidad y multiplicación de espacios intersectoriales, se enfrenta la urgencia de establecer “puentes” para operativizar la coordinación y lidiar con la duplicación

---

*Cuellos de botella para el top down*

---

Relaciones entre entidades con competencias sectoriales y transversales

+

Infraestructura territorial de las instancias del gobierno central (ejercicio de liderazgo político + acompañamiento técnico + capacidad de prestación directa de servicios)

+

Tensiones con dinámicas “bottom up”

Urgencia por elevar la  
cobertura y la  
efectividad de los  
servicios





# El reto político y moral de llevar los servicios de protección social “mínimos” al 100% de la población que los necesita

## PILAR NO CONTRIBUTIVO Y EL ASOCIADO A LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA

- La diversificación de la oferta de servicios de protección social no contributiva y la se ha realizado generalmente a través de **la priorización de la focalización**, a modo de comenzar por algún punto. En ese sentido, se está ante el desafío de aprender sobre lo que funciona y lo que no, para eventualmente aumentar la escala territorial y poblacional de las intervenciones.

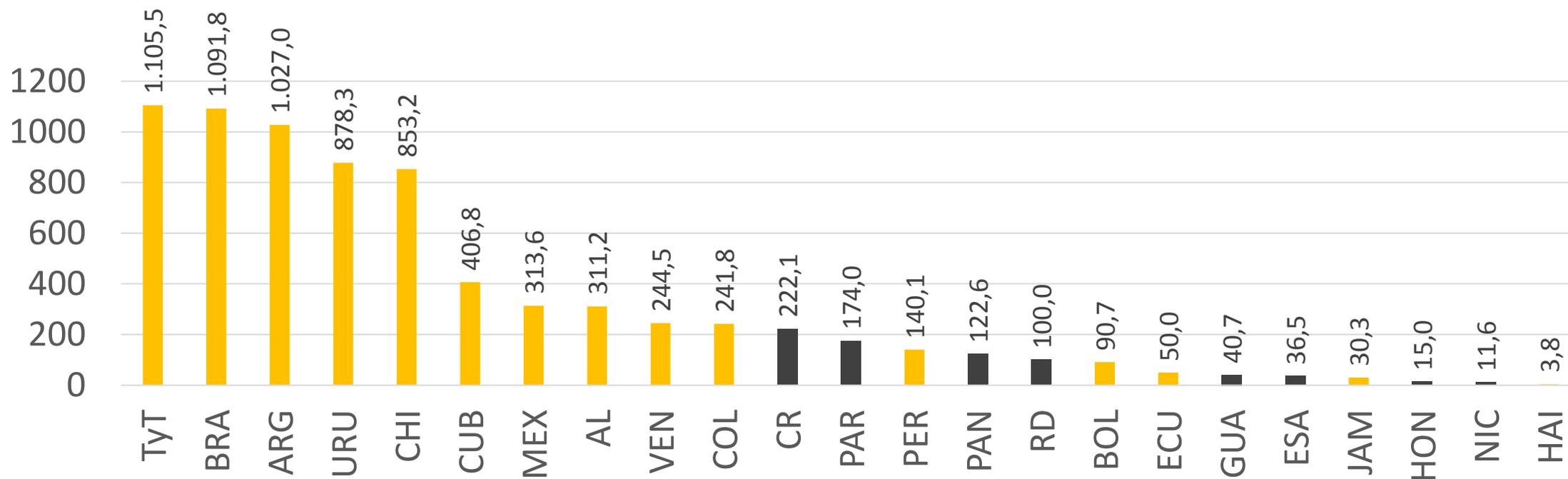
## PILAR CONTRIBUTIVO

- En países de muy baja cobertura de la protección social contributiva, ya se ha comenzado a posicionar políticamente la importancia de impulsar **regímenes de financiamiento con mayor capacidad de cobertura**.
- En la mayoría de los países, no se ha abordado las **barreras estructurales para el ingreso de trabajadores empleados de manera informal**



# A la zaga de las asignaciones públicas por habitante en América Latina

**Gasto en protección social del Gobierno Central, por habitante (en USD a precios constantes de 2010), 2009-2015**



Notas: se presentan los datos más recientes con información disponible para el período 2009-2015. En todos los países, los datos son de 2015, excepto de CUB, JAM, PAN y VEN. En JAM y PAN son de 2014; y los de CUB de 2011 y los de VEN, de 2009.

Fuente: CEPAL (2017).



# Efecto de una espiral perversa que obstruye un flujo de mayores y mejores recursos

## *Barreras para elevar el tamaño del pastel*

Ausencia de condiciones políticas para modificar estructuras tributarias regresivas



Margen complicado (ha subido la importancia económica de la recaudación tributaria, tras la crisis económica, en la mayoría de países ha subido déficit fiscal y la deuda pública)

## *Barreras para elevar la porción del pastel que le toca a lo social*

Lo social absorbe casi la mitad del gasto público. Su alza pasa por superar:

- Conflicto de lo social (lo no contributivo) con prioridades de la opinión pública (especialmente en tiempos electorales)
- Déficit en la ejecución de las asignaciones

---

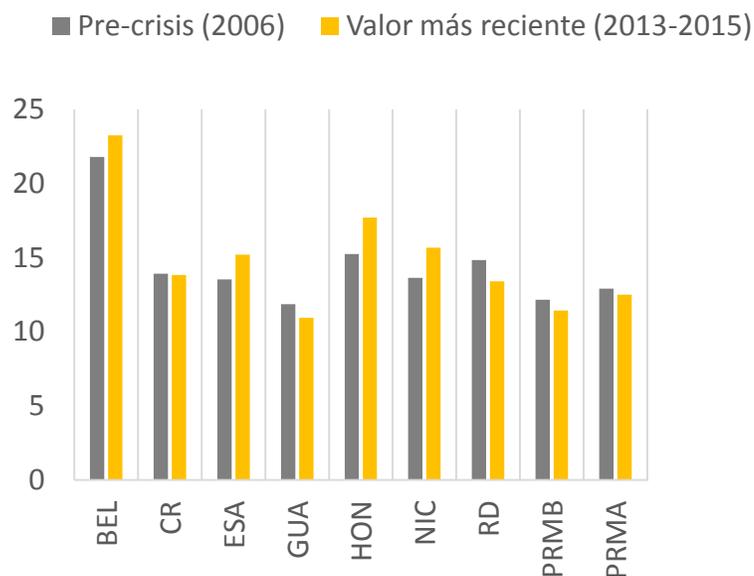
Limitantes para generar evidencia de lo que funciona y lo que no e introducirla en la política pública (sistemas de evaluación y capacidades de innovación pública)



# Margen fiscal complicado para expandir el gasto público

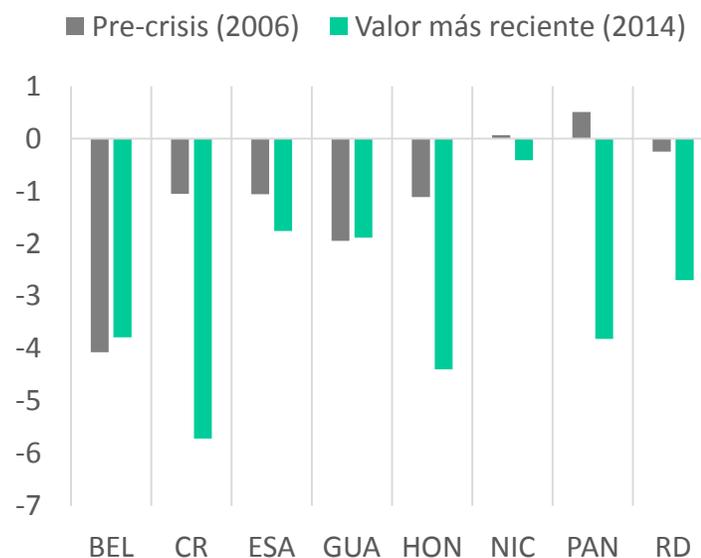
Ha subido la importancia económica de la recaudación tributaria, tras la crisis económica. Sin embargo, los recursos no son suficientes, en la mayoría de países ha subido déficit fiscal y la deuda pública

## Recaudación impositiva como % del PIB



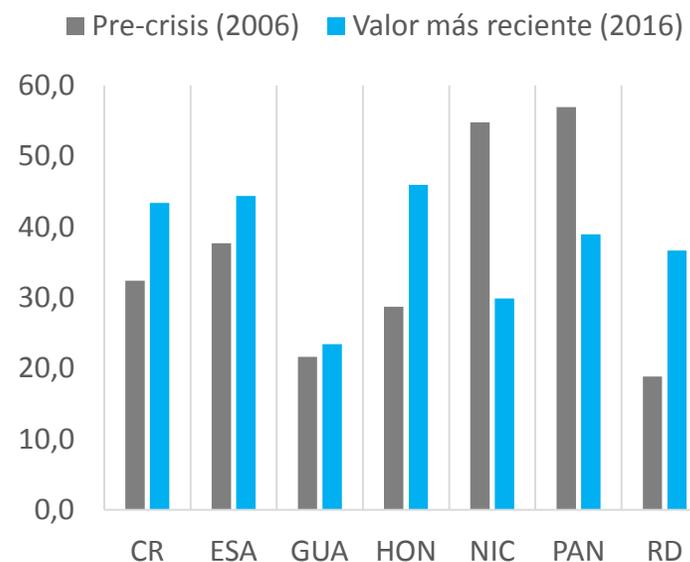
Fuente: Banco Mundial (2017).

## Balance fiscal, como % del PIB



Fuente: BID (2017).

## Deuda pública del gobierno central, como % del PIB



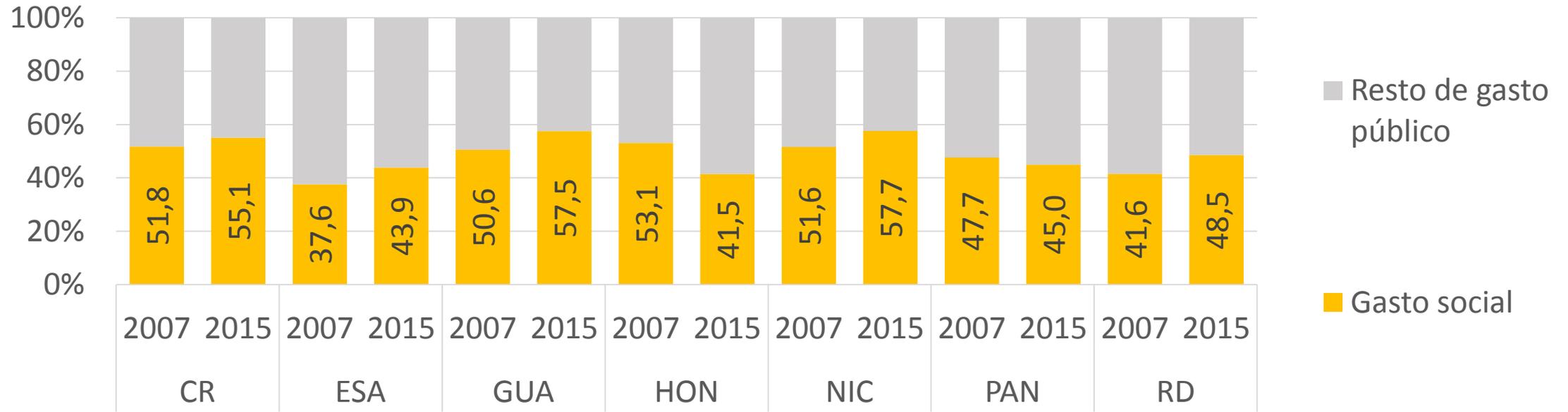
Fuente: CEPAL (2016).



# Margen fiscal complicado para expandir el gasto social dentro del gasto público

Las erogaciones sociales son importantes en la distribución del gasto público (ocupan cerca de la mitad del gasto público total)

Erogaciones sociales, como % del gasto público total



Fuente: CEPAL (2017).

Prioridades  
comunes de  
mediano plazo,  
en el marco del  
SICA

Plan de Acción  
Regional sobre  
Pobreza y  
Protección Social

Gestión de conocimiento

Diálogo político y técnico

Movilización de recursos

Tridente básico de servicios articulado a tres frentes nacionales

Herramientas de coordinación interinstitucional e intersectorial para un mejor delivery

Integración intersectorial de servicios

Gobernanza multinivel

Desarrollo de esquemas transnacionales transfronterizos

Alianzas público-privadas

Fortalecimiento de instrumentos técnico-operativos

Coherencia programática

Medición de la efectividad

Configuración del delivery (prestación de los servicios)

Capacidades humanas y financiera