

La institucionalidad social en América Latina y el Caribe: rasgos y desafíos

Seminario internacional
Protección social e institucionalidad: desafíos presentes y futuros para la
inclusión social en América Latina y el Caribe
Santiago 28-29 de agosto de 2017



Rodrigo Martínez
División de Desarrollo Social



La política social en un punto de inflexión, un cambio de época en la percepción de su rol y relevancia. De la mitigación de daño a la garantía de derechos y aporte al desarrollo económico.

Cuatro períodos de la política social en la región y la evolución del concepto de protección social



Fuente: Cecchini y Martínez (2011)

Marco de análisis de la institucionalidad social

Institucionalidad social:

Conjunto de reglas y estructura organizacional sobre (y con) los cuales se gestiona la política social.

Autoridad social:

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

Dimensiones de institucionalidad



a) Jurídico-normativa



b) Organizacional: autoridad social, orgánico ministerial y sub-ministerial



c) Técnico - operativa: herramientas de gestión



d) Financiamiento: inversión social, fuentes y formas de financiamiento

Marco de análisis de la institucionalidad social

Alcance:

Temático:

- Extendido: toda la política social
- Restringido: lucha contra la pobreza y la protección social no contributiva

Geográfico: Regional/subregional – Nacional-subnacional

Cobertura:

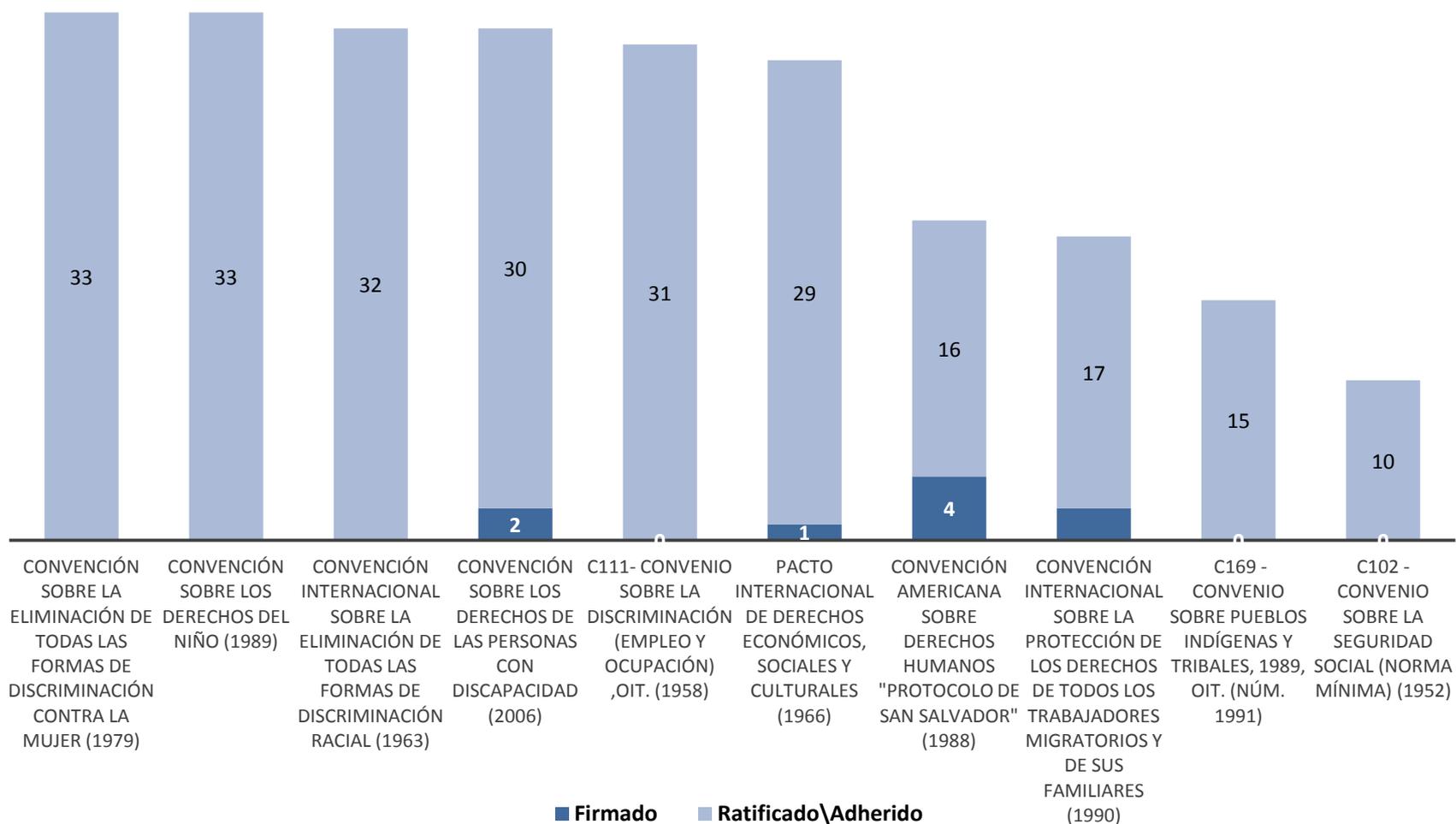
- Universal: toda la población
- Focalizada: en poblaciones determinadas (niñez, afrodescendientes, personas con discapacidad, etc)

Instancias de coordinación:

De toda la política social

Temática-poblacional

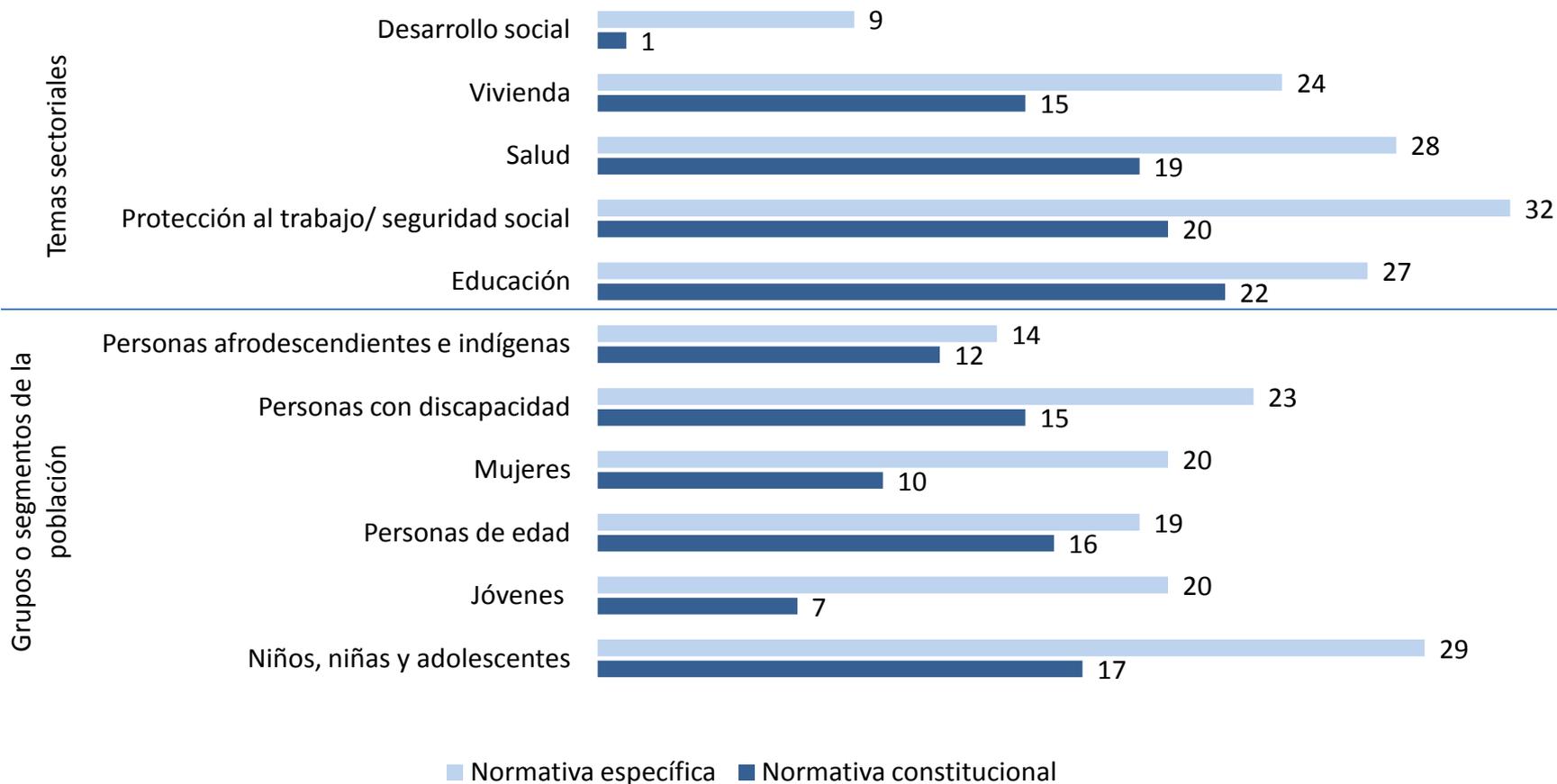
a. Dimensión jurídico normativa: Heterogénea ratificación de convenios en los países



Fuente: CEPAL, Base de datos de Institucionalidad Social, sobre la base a registros de la OIT

a. Dimensión jurídico normativa: Variada legislación constitucional y específica

América Latina y el Caribe (33 países). Normativas constitucionales y específicas en temas sociales
(En número de países)



Fuente: CEPAL, Base de datos de Institucionalidad Social, en base a información oficial de los países

b. Características organizacionales: Variados foros intergubernamentales en la región

América Latina y el Caribe: Foros intergubernamentales sobre desarrollo social , según el tipo de instancia a la que están vinculadas (2015)

Organismos de Naciones Unidas

Institución	Foro	Año de creación	Periodicidad	Tipo de foro
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe	2015	Bienal	Instancia de análisis y propuestas
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe	2007	Anual	Instancia de debate
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Foro de Ministros de Desarrollo Social	2001	Dos veces al año (pero ha sido irregular)	Instancia de análisis y propuestas

Foros subregionales

Institución	Foro	Año de creación	Periodicidad	Tipo de foro
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	Consejo de Ministros para el Desarrollo Social y Humano	2014	Anual	Instancia de debate
MERCOSUR (Mercado Común del Sur)	Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR	2011	Dos veces al año	Instancia de debate
Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), Subsistema del SICA	Consejo de Ministros del Área Social	2008	Anual	Instancia de seguimiento de mandatos
Comunidad Andina (CAN)	Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social	2004	Anual	Instancia de análisis y propuestas
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Consejo para el Desarrollo Humano y Social	1973	Cuando se estima necesario	Instancia de análisis y propuestas

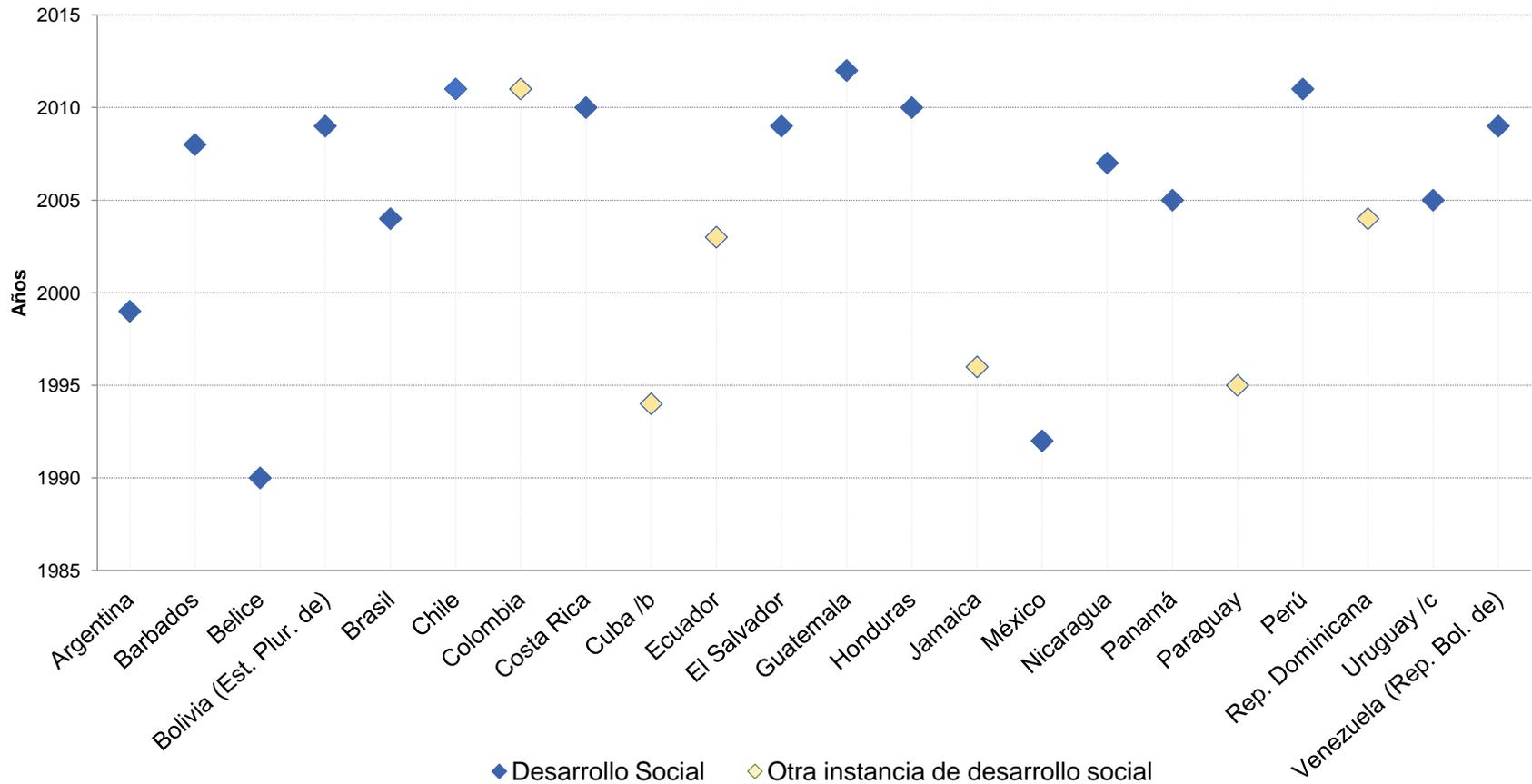
Foros regionales

Institución	Foro	Año de creación	Periodicidad	Tipo de foro
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza	2013	Cada dos años (última reunión fue en 2015)	Instancia de análisis y propuestas
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Comisión Interamericana de Desarrollo Social (CIDES)	2010	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de seguimiento de mandatos
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Reunión de Ministros del Área Social de los Países Miembros de ALADI	2009	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de análisis y propuestas
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	Consejo Suramericano de Desarrollo Social	2009	Anual	Instancia de análisis y propuestas
Organización de los Estados Americanos (OEA)	Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social	2008	Bienal	Instancia de seguimiento de mandatos
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	Reunión del Consejo Ministerial del Área Social	2004	Cuando se estima necesario (sin periodicidad fija)	Instancia de seguimiento de mandatos
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social	2000	Bienal a partir de 2015	Instancia de debate

Fuente: CEPAL, Base de datos de Institucionalidad Social, sobre la base de información oficial de los respectivos organismos.

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

América Latina y el Caribe (22 países): año de creación de los ministerios de desarrollo social



Fuente: CEPAL Base de datos de Institucionalidad Social, sobre la base de información oficial de los países

a: Los países para los que no se tiene fecha de creación del ministerio de desarrollo social no están incluidos en la gráfica (Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica y Trinidad y Tobago).

b. Características organizacionales y autoridad social. Diversidad de modalidades y papel de los MDS

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

En general la autoridad colegiada está en, o es delagada de, la presidencia o vicepresidencia.

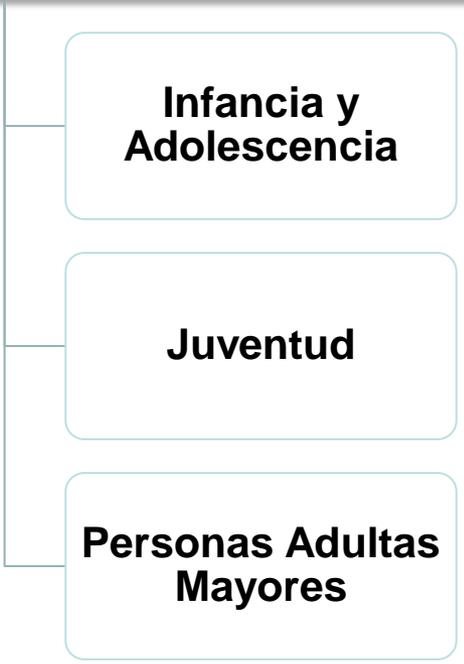
América Latina y el Caribe (22 países): tipo de autoridad que coordina el gabinete social o la principal entidad colegiada intersectorial del área social

Pais	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial	Ministerio de Desarrollo o Inclusión Social	Entorno familiar o conyugal del ejecutivo	Ministerio de otra cartera	Ministerio coordinador de asuntos sociales
Antigua y Barbuda	✓				
Argentina		✓			
Belice	✓				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓				
Brasil		✓			
Chile		✓			
Colombia				✓	
Costa Rica	✓				
Ecuador					✓
El Salvador a				✓	
Guatemala	✓				
Haití *			✓		
Honduras	✓				
México		✓			
Nicaragua			✓		
Panamá		✓			
Paraguay	✓				
Perú	✓				
República Dominicana	✓				
Trinidad y Tabago		✓			
Uruguay		✓			
Venezuela (República Bolivariana de)	✓				
Total	10	7	2	2	1

Fuente: CEPAL, Base de datos de Institucionalidad Social, sobre la base de información oficial de los países

Algunos segmentos prioritarios de población para las políticas sociales

A lo largo del ciclo de vida

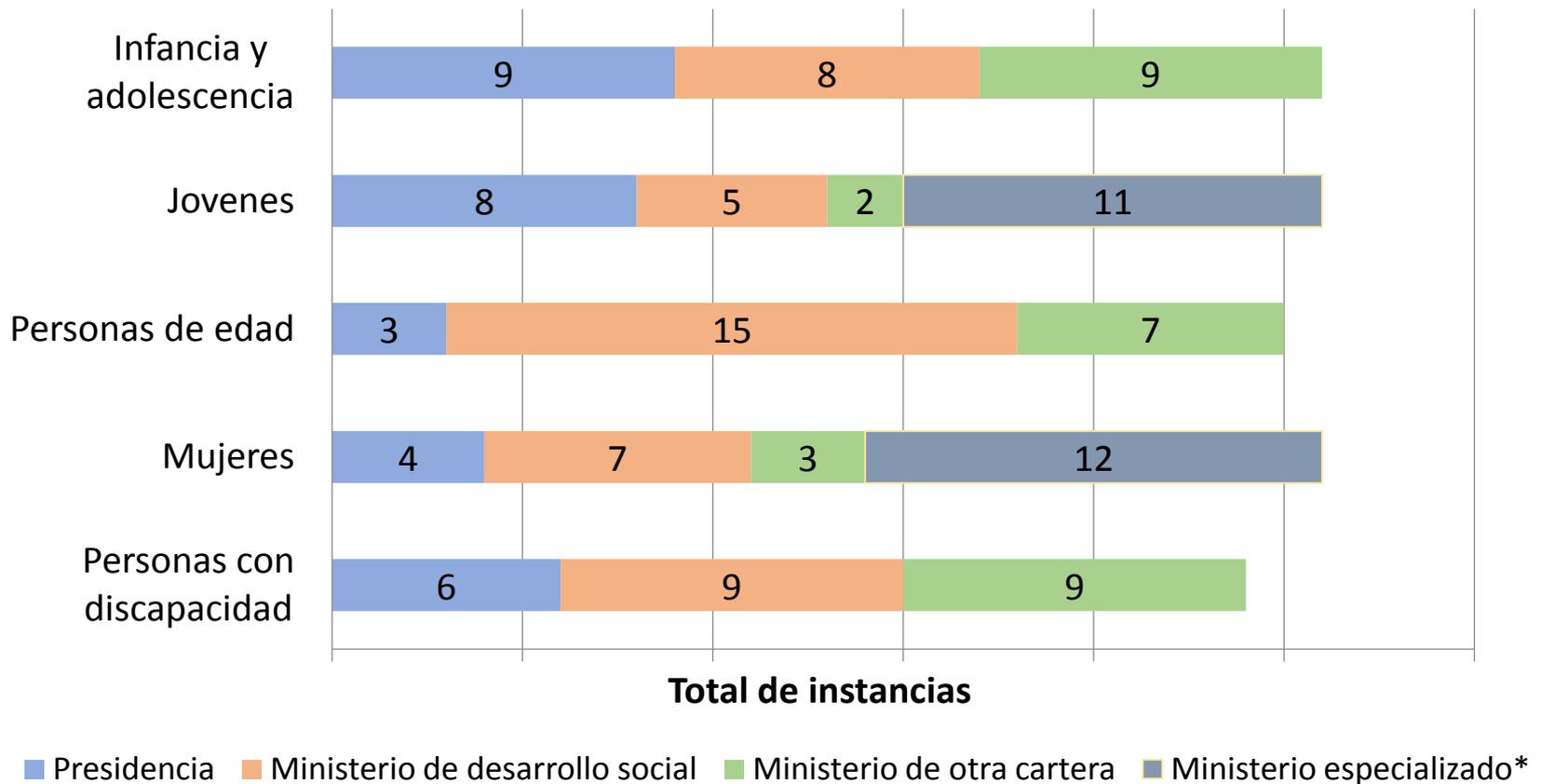


Transversales



Los MDS coordinan la mayor cantidad de instancias a cargo de políticas para poblaciones determinadas.

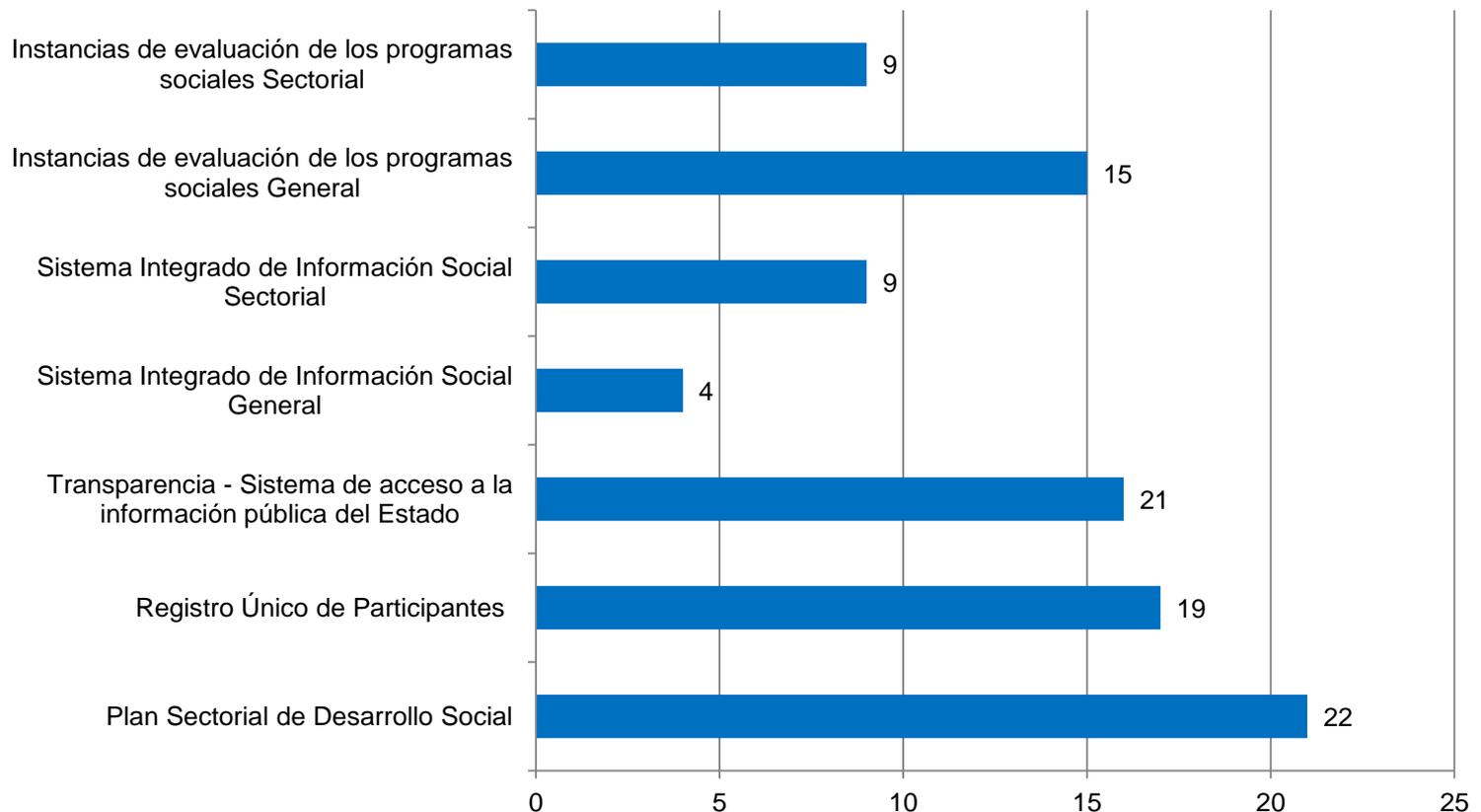
América Latina y el Caribe (26 países): principales instancias de gobierno formalmente encargadas de coordinar la atención a diversos segmentos de la población
(En número de instituciones)



Fuente: CEPAL, Base de datos de Institucionalidad Social, sobre la base de información oficial de los países

c. Herramientas de gestión. Avances heterogéneos en los distintos países

América Latina y el Caribe (22 Países): Síntesis de algunas herramientas de gestión, evaluación y transparencia de los programas sociales



Fuente: CEPAL, Base de datos de Institucionalidad Social, sobre la base de información oficial de los países

d. Financiamiento

Presupuestos de los MDS reflejan solo parte del gasto y muy poco de la cobertura poblacional de su gestión

América Latina y el Caribe (14 países): presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social o instancia equivalente como proporción del gasto primario presupuestado, alrededor de 2015

(En porcentajes)

País	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Porcentaje
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	6.0
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	3.9
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	1.7
Colombia	Departamento para la Prosperidad Social	2.4
Costa Rica	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social/Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	3.3
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social	3.4
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	3.2
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	3.1
México	Secretaría de Desarrollo Social	3.2
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	1.0
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2.7
Paraguay	Secretaría de Acción Social	1.1
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	5.2
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	1.0

Fuente: CEPAL, Base de datos de gasto social, sobre la base de las leyes de presupuesto de los países.

a Los valores corresponden a montos presupuestados, no necesariamente ejecutados.

b El Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre, cambió de nombre en 2016, cuando pasó a denominarse Ministerio de Desarrollo Social y Agrario.



d. Financiamiento

Disponibilidad de recursos limitada y heterogénea

Gasto social en tres grupos de países con distintos resultados en materia de protección y promoción social (promedio simple de cada grupo), alrededor de 2015

(En dólares de 2010 y porcentajes del PIB)

Indicador	Grupo 1 Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay		Grupo 2 Colombia, México y Venezuela (República Bolivariana de)		Grupo 3 Bolivia (Est. Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	
	Sector público	Gobierno central	Sector público	Gobierno central	Sector público	Gobierno central
	Gasto público social per cápita (dólares de 2010)	2101	1445	1131	832	407
Gasto público en protección social per cápita (dólares de 2010)	863	699	413	267	99	73
Gasto público social (porcentajes del PIB)	19,9	13,0	15,0	10,9	11,5	9,1
Gasto público en protección social (porcentajes del PIB)	8.1	6.3	5.5	3.5	2.8	2.0
Gasto público en educación (porcentajes del PIB)	5.3	3.7	4.7	4.5	4.5	4.0
Gasto público en salud (porcentajes del PIB)	4.7	2.1	3.1	1.7	2.7	2.2
Gasto público en vivienda y servicios comunitarios (porcentajes del PIB)	1.4	0.6	1.0	1.0	0.9	0.7
Gasto público en actividades recreativas, cultura y religión (porcentajes del PIB)	0.2	0.1	0.4	0.2	0.3	0.1
Gasto público en protección del medio ambiente (porcentajes del PIB)	0.2	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1

Fuente: CEPAL: Base de datos de gasto social, sobre la base de información oficial de los países.

Comentarios finales

- La región presenta avances importantes en institucionalización de la política social en todas sus dimensiones
- Los modelos desarrollados y alcance en cada país son heterogéneos, pero comparten objetivos, prioridades y herramientas de gestión.
- La autoridad y función de coordinación suele estar en los ministerios o secretarías de desarrollo social, pero no siempre tienen el poder real
- No obstante los logros, existen desafíos importantes para avanzar en institucionalidad social en la región:
 - Consolidar las bases jurídico–normativas de los derechos
 - Robustecer la interlocución entre las entidades del desarrollo social y demás áreas de las políticas públicas
 - Mejorar la articulación horizontal y vertical
 - Profundizar la capacidad de gestión, orientada a políticas de calidad (efectiva, eficiente, sostenible y transparente)
 - Disponer de recursos suficientes y estables
 - Instituir mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas
 - Fortalecer el desarrollo pactos sociales, políticos y fiscales

Gracias...

www.cepal.org/dds

<http://dds.cepal.org/bdips>



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Rodrigo Martínez
División de Desarrollo Social

