

Desafíos para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo social, desde la perspectiva de América Central y República Dominicana

Adriana Velásquez,
Consultora Internacional de políticas públicas para el desarrollo
Junio, 2019

Desde la perspectiva del desarrollo social inclusivo, la política social debe responder a las sinergias y *trade offs* entre

- Garantía de diferentes derechos sociales, económicos y culturales: salud, seguridad alimentaria y nutricional; educación; cultura; empleo; protección social (asistencia social, seguridad social); cuidado; vivienda; servicios básicos (agua, saneamiento; energía y TIC); transporte; seguridad ciudadana y vida libre de violencia; y participación ciudadana
- Reducción de las inequidades por estatus socioeconómico, género, edad, territorio, orientación sexual, etnia y raza, discapacidad y estatus migratorio

IPM Nacional es una de las representaciones nacionales más “integrales” que se han apoyado desde la agenda política de alto nivel, pero aún así ha tenido sus límites. 7 países: CR (2015), ESA (2016), HON (EP, 2017), PAN (2017), RD (2018), GUA (2018), BEL (EC 2019)

EL SUEÑO AUN INALCANZABLE DE LA INTEGRALIDAD EN EL ABORDAJE DE LA MULTIDIMENSIONALIDAD

Composición comparada de los IPM Nacionales en América Central y República Dominicana

		CR	ESA	GUA	HON	PAN	RD
Núcleo tradicional	Asistencia escolar y logros educativos	1	1	1	1	1	1
	Calidad de la vivienda	1	1	1	1	1	1
	Acceso a servicios de salud	1	1	1		1	1
Nuevos elementos	Seguridad alimentaria		1	1			1
	Salud						
	Embarazo			1		1	
	Acceso y calidad	1	1	1	1	1	1
	Empleo		1		1		
	Acceso a seguridad social		1		1		
	Trabajo infantil		1	1	1		1
	Cuidado						
	Cuidado infantil temprano	1	1	1			1
	Acceso a pension de personas adultas mayores y personas con discapacidad	1					
Tecnología	Fuerza laboral fuera del mercado por responsabilidades familiares	1					
	Acceso a internet	1				1	1
Medio ambiente	Fuentes de energía			1	1	1	1
	Exposición a riesgos ambientales (contaminación y desastres)	1	1			1	1
Movilidad espacial	Acceso a infraestructura logística					1	
	Espacios públicos de recreación y movilidad segura		1				
	Incidencia de delitos en contra de la vida de las personas y sus propiedades		1				1
Convivencia	Convivencia sin discriminación						1
	Toma inclusiva de decisiones en el hogar						1
	Registro civil						1

Fuente: actualización de Velásquez (2018).



Mayor convergencia

- Elementos tradicionales asociados con educación, salud y vivienda
- Nuevos elementos asociados con el acceso y calidad del empleo



Convergencia intermedia

- Elementos tradicionales asociados con seguridad alimentaria
- Nuevos elementos asociados con el trabajo infantil, el cuidado infantil, internet, la energía y los riesgos ambientales



Variables distintivas

- Embarazo (GUA y PAN)
- Seguridad social (ESA y HON)
- Movilidad espacial (PAN, por temas de distancia y ESA, por seguridad)
- CR. Autonomía económica de personas adultas mayores y personas con discapacidad y Exclusión económica por responsabilidades familiares de cuidado
- RD. Aspectos de Convivencia y documentación personal

»» Desde la oferta de los derechos (¿Qué derechos?)

Aspectos que podrían fortalecerse. Seguridad alimentaria y nutricional (dieta y obesidad); seguridad social; cuidado; TIC (acceso y uso); transporte (uso de tiempo); seguridad ciudadana y vida libre de violencia (violencia intrafamiliar); y participación ciudadana

»» Desde la demanda de derechos (¿Quiénes y qué privaciones?)

Variabilidad de los pesos y contrapesos en la composición multidimensional de la pobreza, según el eje estructurante de vulnerabilidad.

- Población femenina (autonomía económica y política, cuidado, violencia)
- Personas con discapacidad (convergencia de discapacidades, autonomía, infraestructura inclusiva, formas de comunicación de doble vía),
- Pueblos indígenas (acceso a tierras y reconocimiento de diferentes expresiones culturales),
- Grupos etarios (primera infancia -malnutrición, estimulación/educación para el futuro, abuso infantil-, juventud -exclusión educativa y laboral, situación de conflicto con la ley, maternidad/paternidad precoz-; y adultez mayor –autonomía multidimensional).
- Población migrante (inmigrantes, población en riesgo de emigración irregular y población retornada –desarraigo-)
- Población LGTBI (trato discriminatorio y reconocimiento legal de cambio de nombre en documentación oficial-)

»» Identificación de riesgos asociadas con la pobreza multidimensional

Identificar de manera periódica las trayectorias de prevalencia y recaída de la pobreza multidimensional (en diferentes perfiles); y las cadena de causalidad asociadas

Reconocer la transformación de los perfiles generacionales y territoriales de pobreza multidimensional, en razón de diferentes portadoras de futuro.

- Transición etaria. Bono demográfico (por ejemplo, aumento de la presión en los sistemas de educación secundaria y terciaria; los servicios de salud sexual y reproductiva; y los mercados laborales), seguido del envejecimiento (aumento de la presión por el acceso a pensión y un monto suficiente para vidas más longevas)
- 4ta revolución tecnológica y el rezago en la participación de los individuos en los procesos de digitalización. Acceso a dispositivos y redes; el rezago en el desarrollo de habilidades digitales; situación de “la fuerza laboral que ya no tiene sentido”. Emergencia de “pobreza digital”
- Cambio climático. Inhabilidad de algunas zonas por aumentos de la aridez. Amenazas a la seguridad alimentaria y nutricional. Alza del estrés hídrico en algunas zonas. Peligro de inundaciones.

¿A que nos debería llevar el abordaje de estas nuevas fronteras?

Pensar las mejoras futuras de los modelos de medición actuales y sobre todo, las respuestas que exigirá la realidad que se visualice con los nuevos datos.



Estructuración de **nodos críticos para la reducción presente y futura** de la pobreza multidimensional, como estrategia para universalizar de manera progresiva un mejor cumplimiento de los DESC y alterar de manera estructural los procesos de desarrollo



Generación de paquetes / combos con una visión multigeneracional (puentes para la atención de demandas generales y particulares por diferentes ejes de desigualdad: curso de vida, género, territorio, etnia, discapacidad, estatus migratorio, orientación sexual)



Promover la coherencia de la multidimensionalidad utilizada entre los instrumentos técnico-operativos que estructuran la oferta intersectorial de servicios públicos para la reducción multidimensional de la pobreza (ej. planes operativos, presupuestos, mapas de priorización territorial, registros de beneficios, mecanismos de acompañamiento familiar)

Camino variables. Lo importante: dar pasos para el cierre estratégico y prospectivo entre 3 procesos simultáneos: las nuevas realidades de los problemas, su medición oficial y la respuesta de política pública

Adopción de una estrategia clara de reducción de pobreza

- Costa Rica (Estrategia Puente al Desarrollo)
- El Salvador (Estrategia de erradicación de la pobreza, Familias Sostenibles)
- Honduras (Plataforma Vida Mejor)
- Panamá (Plan Panamá: País de Todos-Cero Pobreza)
- República Dominicana (Plan Integral Focalizado para el Combate a la Pobreza Extrema, Progresando Unidos)

Conexión de la estrategia de pobreza con una estrategia más amplia de desarrollo social

- El Salvador (Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social)
- Honduras (Política de Protección Social)

Aproximación programática más fragmentada

Adopción de la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo social como parte de los compromisos de la gestión gubernamental

- Belice (Growth & Sustainable Development Strategy)
- Guatemala (Política General de Gobierno 2017-2019)
- Nicaragua (Compromisos para el Buen Gobierno 2017-2021)

Comparación de la oferta programática de las estrategias para la reducción de la pobreza en América Central y República Dominicana

Instrumento	Objetivo	Descripción	CR	ESA	HON	PAN	RD	
Transferencia monetaria o en especie	Garantizar un ingreso mínimo	Asignación a mujeres embarazadas y niños	X	X	X	X	X	
		Asignación para servicios de cuidado de niñez en su primera y segunda infancia	X					
		Asignación para menores que cursan la educación primaria y secundaria	X	X	X	X	X	
		Asignación para estudiantes universitarios y/o estudiantes de cursos técnico profesionales	X				X	
		Asignación para adultos mayores	X	X		X		
		Asignación para personas con discapacidad	X	X	X	X		
		Asignación por desastres naturales	X					
		Asignación para consumo energético (gas y/electricidad)						X
		Asignación para necesidades diversas de subsistencia (alimentos, transporte, vestimenta, pago de servicios básicos, gastos funerarios, renta de cada medicamentos, dieta especiales, entre otros)	X					

Fuente: Tomado de Velásquez (2018).

➤ Foco tradicional en mujeres embarazadas y niñez

➤ Nuevo foco predominante en personas con discapacidad

➤ Interés emergente en adultez ayor, educación terciaria y riesgos ambientales

LOS LIMITES DE LA MULTIDIMENSIONALIDAD EN LA ARTICULACIÓN PROGRAMÁTICA

Instrumento	Objetivo	Descripción	CR	ESA	HON	PAN	RD	
Provisión directa de servicios	Oportunidades educativas	Entrega de cuadernos y útiles escolares a estudiantes de educación inicial, primaria y secundaria	x		X			
		Desarrollo de habilidades para el empleo	x	x	X	x	x	
	Vivienda e infraestructura social básica	Mejora de centros de salud y centros escolares			x	X	x	x
		Construcción y/o mejora de vivienda	x	x	X			
		Mejora del acceso a energía, agua potable y saneamiento		x	X	x		
	Salud							
	Seguridad alimentaria	Entrega de alimentos				X		
		Desarrollo de huertos y otras iniciativas agrícolas familiares, escolares o comunitarias				X		x
	Oportunidades de empleo	Intermediación laboral	x	x			x	x
		Acceso a microcréditos		X	x			x
		Desarrollo de iniciativas productivas	x	X	x			x
	Inclusión financiera	Vínculos con mercados			X			X
		Educación financiera			X			X
	Cuidado	Promoción del ahorro y proyecciones de consumo			X			X
		Niñez en primera infancia y adultez mayor	x			x		X
	Tecnología	Acceso a computadoras u otros dispositivos tecnológicos	X					X
		Acceso a internet	X					X
	Medio ambiente							
	Movilidad espacial							
	Convivencia	Desarrollo de cultura de paz y convivencia social						X
Formulación y seguimiento a proyectos familiares de Desarrollo		x	X	x	x		X	
Acompañamiento familiar	Visitas domiciliarias	x	X	x	x		X	
	Organización comunitaria			X		x	x	



Falta de correspondencia en la estructura de miembros de los mecanismos de coordinación de alto nivel político de lo social con la multidimensionalidad de los IPM y mucho menos, con las nuevas fronteras antes sugeridas. En la mayoría de las plataformas faltan representantes de:

- Los institutos nacionales de seguridad social y formación profesional;
- Economía, finanzas, medio ambiente o tecnología;
- Organizaciones colegidas para la atención intersectorial de necesidades de grupos poblacionales prioritarios

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 este 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

» Debilidades en la apropiación del debate IPM en las organizaciones colegidas para la atención intersectorial de necesidades de grupos poblacionales prioritarios, pero también en las agendas territoriales

» Deficiencias en la gestión de información altamente desagregada + variación en la escala (individuo, hogar, comunidad, municipio)

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

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

Fuente: Tomado de Velásquez (2018).

» Incorporación incompleta de las implicaciones de una evaluación en el diseño de las intervenciones. No se generan condiciones iniciales adecuadas

» Iniciativas dispersas de evaluación y de diferente clase

» Desconfianza política en las evaluaciones, por temor a que no salga lo esperado

Transformar la cultura institucional sobre la evaluación

» Ampliar la variedad de información altamente desagregada y de acceso a público (presupuesto – pactos por datos)

» Fortalecer organizacional y técnicamente a las unidades de evaluación del sector social “ampliado” y su práctica: integración + diversificación de evaluaciones (ex ante, durante y ex post) + periodicidad + calidad

» Instalación de laboratorios de innovación pública que transformen los procesos de generación de intervenciones, pero también establezcan cadenas de valor entre los procesos de política pública: diseño + implementación + evaluación