

LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA UNA PROTECCIÓN SOCIAL MÁS INTEGRAL

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

Fabián Repetto
Cippec (Argentina)

Panamá, 22 de abril de 2016

La hoja de ruta...

Protección social e integralidad: ¿de qué hablamos?

***¿Cómo transitar hacia la integralidad?
Política y coordinación.***

La compleja búsqueda de una protección social integral: 12 lecciones aprendidas en América Latina.

***Protección social e integralidad:
¿de qué hablamos?***

Protección Social: una definición política que requiere integralidad



La dimensión bifronte de la integralidad

Muchas políticas sociales (no todas!), requieren de un complejo abordaje integral, en dos planos:

- a) en la definición de los problemas a enfrentar; y
- b) en las intervenciones que se generan para enfrentar dichos problemas.

Acerca de la integralidad de la problemática social: el límite de lo sectorial

Componentes de la problemática a enfrentar (a modo de ejemplo...):

Infraestructura (déficit de carretera y energía eléctrica)

Vivienda (precariedad de las mismas)

Mercado laboral (altos niveles de informalidad)

Educación (altas tasas de deserción escolar)

Salud (niveles altos de embarazo adolescente)

Seguridad ciudadana (violencia intra-familiar)

- *¿La sumatoria de estos problemas “sectoriales” constituye una visión integral de la problemática social a enfrentar?*

El clásico asunto de las relaciones causales

- ❖ La clave está en actuar sobre las relaciones causales (estructurales) que interrelacionan diversos aspectos de la problemática social a enfrentar.
- ❖ ¿Cómo transitar desde la sumatoria de problemas sectoriales a una problemática integral?...la centralidad del acuerdo político-técnico (y presupuestario) acerca de los objetivos y las metas de la intervención.

Acerca de la integralidad de programas, políticas y servicios sociales

- La integralidad responde a la aspiración de que servicios y programas estén centradas en las necesidades y derechos vulnerados de personas, familias o comunidades.
- La integralidad pone el acento en la entrega de los servicios y de las prestaciones sociales más atenta a lo específico y situacional.
- La integralidad procura darle a las intervenciones sociales una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las mismas, previlegiando la perspectiva del receptor (por ejemplo, familia y ciclo de vida de sus integrantes).

Tres cuestiones críticas que afectan la integralidad en la política social

- La fragmentación de las intervenciones (proyectos, programas, políticas, planes) como resultado de la especialización temática y los celos sectoriales.
- Los problemas propios de la implementación en cada sector de la gestión pública.
- Los modelos organizacionales inadecuados (falta de programación estratégica intersectorial, debilidades en materia de información, seguimiento y evaluación, etc.).

Atributos que se requieren para avanzar en la integralidad

- Atención a la heterogeneidad de situaciones a nivel individual, familiar, comunitario. Central la importancia de un buen diagnóstico a escala micro.
- Marcos analíticos y operacionales multidimensionales y multidisciplinarios.
- Objetivos compartidos por todos los operadores.

La integralidad de la protección social: seis tensiones a enfrentar

- Universal – Focalizado
- Condicionado – No Condicionado
- Contributivo – No Contributivo
- Centralizado – Descentralizado
- Sectorial – Intersectorial
- Temporal - Permanente

***¿Cómo transitar hacia la integralidad?
Política y coordinación***

La política es la que debe armonizar los siguientes aspectos:

1. Definición estratégica del rumbo elegido (la función de gobierno/rectoría).
2. Arreglos institucionales formales e informales pertinentes al rumbo elegido (es crítica aquí la función de coordinación)
3. Oferta programática intersectorial acorde al rumbo elegido.
4. Herramientas de gestión que respondan a las características de la oferta programática.

¿Cómo lograr una protección social...

- ✓ más pertinente (en cuanto a que responda a problemas priorizados políticamente);
- ✓ más amplia (en términos de cobertura y de componentes a proveer);
- ✓ más integral (en términos de intersectorialidad y abordaje territorial); y
- ✓ de mayor calidad (en términos de ciudadanía)?

Protección Social:

De la necesidad a los derechos

Los individuos y grupos con necesidades sociales no resueltas son titulares de derechos que obligan al Estado. Introducir esta perspectiva implica cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas:

- *Se trata de pasar de la concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y servicios.*

Abramovich (2006)

¿Qué implica la “función de gobierno/rectoría de la protección social”?

¿Quién la ejerce?

- Fijar los objetivos y metas perseguidos por la política que guiará al sistema;**
- Definir las prioridades y las estrategias de intervención;**
- Asignar responsabilidades y funciones a las áreas y organismos involucrados;**
- Incidir en la distribución de los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades ligadas al cumplimiento de responsabilidades y funciones asignadas;**
- Monitorear el avance de las actividades, cumplimiento de la metodología de intervención y alcance de metas en tiempo y forma;**
- Sistematizar la información pertinente y evaluar la marcha de la implementación de la política;**
- Redefinir la política (sus alcances, objetivos, metas y metodología de intervención) en función de las conclusiones del monitoreo y la evaluación.**

¿Qué coordinar?

Recursos críticos en juego:

- ✓ Información
- ✓ Organización
- ✓ Presupuesto
- ✓ Autoridad

Los desafíos de la interdependencia

- La especialización organizacional genera la necesidad de integración, pues aunque cada actor, grupo u organización mantiene un propio espacio de acción, hay **interdependencia** porque comparten un **entorno de trabajo (por ejemplo, LAS FAMILIAS VULNERABLES)**:
 - ✓ Actúan sobre la misma **realidad** (aunque diseccionada en varias dimensiones, es una sola realidad integral: la “cuestión social”)
 - ✓ ¿Intercambian **recursos**?
 - ✓ ¿Comparten **objetivos** generales?
- *¿Existen diferencias fundamentales para avanzar en la integralidad en un entorno urbano y un entorno rural?*

***La compleja búsqueda de
una protección social integral:
12 lecciones aprendidas en
América Latina***

(1) La coordinación como medio, la integralidad como fin

Debe evitarse la tentación de coordinar todo y todo el tiempo. La coordinación es costosa en múltiples sentidos, por lo que sólo debe intentarse avanzar en ella cuando se requiere para lograr la integralidad ante problemáticas que no sean resolubles desde “el saber hacer” sectorial y que implique interdependencia entre las áreas y niveles de gobierno involucrados.

(2) La difícil conjunción de técnica y política

Es muy importante dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia de solidez técnica y autoridad política, en tanto una sin la otra quedan limitadas a simples “condiciones necesarias”, más no “condiciones suficientes”.

(3) La necesidad de sólidos instrumentos de gestión pública de carácter general

Para lograr la coordinación efectiva, se requieren al menos los siguientes instrumentos:

- a) planificaciones intersectoriales;
- b) presupuestos con partidas específicas de carácter intersectorial;
- c) sistemas integrados de información social; y
- d) sistemas de seguimiento y evaluación orientados a políticas y sistemas, no sólo a programas.

(4) El papel de los objetivos y las metas

Es fundamental contar con objetivos claros y metas precisas que le den un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación, consensuadas en el plano político y bien comunicadas al ámbito operativo.

Esto, en tanto objetivos y metas ordenan las prioridades, establecen con precisión quien hace qué y permiten avisorar resultados concretos en un tiempo aceptable políticamente.

(5) El alcance de la coordinación: ni tanto, ni tan poco

La experiencia latinoamericana muestra fracasos importantes cuando los Gabinetes Sociales intentan coordinar al conjunto de la política social (incluyendo seguridad social y servicios universales). Sí hay éxitos de coordinación en los PTMC.

El reto del presente es como fortalecer coordinaciones de alcance medio, centrado en temas críticos (por ejemplo primera infancia) o en una protección social que no lo abarca todo.

(6) La importancia de la factibilidad

Resulta fundamental que cada país se plantee una coordinación de su protección social cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, político-institucionales y técnico-organizacionales propias de esa realidad nacional.

El peligro de copiar diseños institucionales descontextualizados.

(7) ¿Coordinar un sistema o implementar muchos programas?

Es fundamental contar con diseños institucionales y capacidades institucionales que permitan combinar ambas funciones de modo exitoso. Se trata de tareas diferentes que requieren una clara división de tareas entre sectores y niveles de gobierno.

(8) El papel de la autoridad presupuestaria

Para la coordinación de una protección social con enfoque de derecho e integral es fundamental contar con el respaldo de quien administra el presupuesto, en tanto su compromiso constituye un elemento político de singular relevancia para promover acción colectiva entre organismos sectoriales con intereses en conflicto y responsabilidades específicas.

Es clave la voluntad de estas autoridades para lograr presupuestos que faciliten la integralidad.

(9) La relevancia de una comunidad de sentido entre actores con capacidad de incidencia

Se requiere que actores con potentes recursos de poder (en el Estado, la sociedad civil y el mercado, la comunidad internacional) construyan acuerdos básicos sobre principios, ventajas y condiciones de factibilidad de un rumbo específico de la protección social (con enfoque de derechos e integral), adecuando las estrategias y rutas críticas a cada contexto nacional.

(10) La necesidad de una institucionalidad social pro-integralidad

Suelen existir escasos incentivos para cooperar por parte de las autoridades políticas y los funcionarios responsables de la implementación de acciones integrales. Esto implica la necesidad de construcción de apropiados marcos institucionales (formales e informales) que generan las condiciones mínimas para que los diversos actores involucrados tengan incentivos para coordinar con recursos críticos como información, organización, presupuesto o autoridad.

(11) El recurso humano como factor crítico a fortalecer

Los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación requieren de personal técnico altamente sofisticado e innovador, porque los retos de integralidad implican transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia de cada sector, debe sumar conocimientos y herramientas de gestión más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular.

(12) La función de gobierno de la protección social

Emerge con claridad que no alcanza con la coordinación para llegar a la integralidad de las intervenciones, sino que es necesario que se ejerza en última instancia la rectoría. Es decir, que determinado actor marque el rumbo estratégico en lo social y tenga la última palabra en caso de parálisis ante posiciones encontradas o por responsabilidades difusas.

¿Existe decisión de invertir el capital político de la Presidencia o Vicepresidencia en la tarea de conseguir integralidad?

MUCHAS GRACIAS!

fabian.repetto@gmail.com