

La coherencia y la coordinación pro integralidad de las políticas sociales de protección social en Argentina en el período 2003 a 2015. Un aporte para la construcción de Sistemas Integrales de Políticas Sociales.

Rolando Cristao.

Cita:

Rolando Cristao (2017). *La coherencia y la coordinación pro integralidad de las políticas sociales de protección social en Argentina en el período 2003 a 2015. Un aporte para la construcción de Sistemas Integrales de Políticas Sociales. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/215>

La coherencia y la coordinación pro integralidad de las políticas sociales de protección social en Argentina en el período 2003 a 2015. Un aporte para la construcción de Sistemas Integrales de Políticas Sociales.

Rolando Cristao

Eje 3: Estado y Políticas Públicas

Mesa 49: Políticas sociales y sociedad: lecturas sociológicas

FLACSO – USAL

rolandocristao@gmail.com

Resumen

Lo que parece quedar en evidencia es que el Estado requiere avances significativos para enfrentar los múltiples y multidimensionales problemas sociales que afectan a la sociedad. En este sentido, un desafío para la gestión de políticas sociales implica construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales con enfoque integral. Los desafíos son importantes, entre ellos la incoherencia entre objetivos sectoriales, lo que implica falta de comunicación y diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas correspondientes: intersectoriales e intergubernamentales. Además existen problemas de gestión de las políticas sociales que reclaman coordinación pro-integralidad: complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales. (Martínez Nogueira (2005) y Serrano (2003).

La problemática de coherencia y coordinación pro integralidad de las políticas sociales. Un primer aspecto a tener en cuenta en la definición conceptual de la problemática en torno a la coherencia y coordinación pro integralidad de las políticas sociales tiene que ver con el Rol del Estado y lo que se define como capacidad estatal. La teoría sustantiva en este punto acuerda en que el Estado requiere avances significativos para enfrentar los múltiples y multidimensionales problemas sociales que afectan a la sociedad. Se afirma que un reto sustantivo en términos de gestión de políticas sociales implica construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales, capaces de plasmar la necesidad de un enfoque integral.

La integralidad requiere de la *coherencia y coordinación de las políticas sociales* resulta un aspecto fundamental (Repetto, 2010). Entre otras razones porque existen en la actualidad *incoherencia entre objetivos sectoriales de las políticas sociales*, lo que implica falta de comunicación y diálogo y, por

consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas correspondientes: intersectoriales e intergubernamentales. Por otro lado existen problemas de gestión de las políticas sociales que reclaman coordinación pro-integralidad: complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales. (Martínez Nogueira, 2005; Serrano, 2003).

Los problemas sociales actuales son multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza incierta. Por consiguiente, los instrumentos y las metodologías de intervención, aunque estén rigurosamente contruidos, tienen una efectividad más que hipotética. Por otra parte, estas políticas movilizan la intervención de un mayor número de actores, adoptando formatos más complejos, con múltiples instancias de negociación y reinterpretación de sus contenidos. Todo ello explica que el gobierno deba operar en un campo de vectores de fuerzas orientados en direcciones a veces diametralmente opuestas, con factores internos y externos que inciden y hasta determinan sus decisiones, haciendo en extremo difícil *la coherencia de su accionar* (Peters y Savoie, 1996).

Rol del Estado y capacidad estatal. En América Latina, pero particularmente en Argentina, luego de la crisis del 2001, las problemáticas sociales con manifestaciones económicas, políticas, sociales e institucionales, dieron lugar a nuevas orientaciones, alejadas del modelo hegemónico durante la década de los noventa. Estas nuevas orientaciones, junto a circunstancias externas excepcionalmente favorables, dieron forma a un nuevo escenario para las políticas sociales. Conjuntamente con *las nuevas políticas y modos de intervención* para atacar la grave situación social, el Estado retomó su papel activo en materia de *regulación, promoción de actividades y estímulo al empleo y al mercado interno*, todo ello en el marco de una nueva inserción internacional. A pesar de estas condiciones, los desafíos para el gobierno son enormes en materia de *definición de prioridades y diseño e implementación de políticas viables, legítimas, coherentes e innovadoras, con el respaldo de análisis y evidencias suficientes para construir diagnósticos acordes con la nueva realidad.*

En términos de gestión de políticas sociales los autores acuerdan que la *planificación* es una herramienta importante para afrontar los problemas de *coherencia y coordinación pro integralidad*. En este sentido es necesario revalorizar la planeación estratégica-situacional, sobre los modos y medios de organización estatal y estructuración de su gestión, para mejorar los problemas actuales de políticas sociales segmentadas, aproximaciones fracturadas de la realidad y falta de capacidad

estatal para alcanzar *mayor integralidad en sus intervenciones e impactos* (Martínez Nogueira, 2010).

Se pone así de manifiesto que el hecho de haberse producido en los últimos años una *maduración en la noción de desarrollo*, incorporándose dimensiones más inclusivas como *justicia, equidad en la distribución, bienestar y felicidad, protección social, participación, libertades y calidad institucional* (Sen, 2000) ha posibilitado avanzar hacia *enfoques unificados o integrados*. El autor hace ver así mismo como estos *enfoques* fueron ganando adhesiones entre *especialistas en desarrollo*, organismos internacionales y gobiernos. No obstante, esta *maduración en los enfoques* enfrenta inconvenientes serios para *traducirse en arreglos institucionales y en instrumentos metodológicos de gestión de políticas públicas que pudieran alcanzar tal variedad de objetivos*. (Martínez Nogueira, 2010)

Un aspecto central tanto en el diseño como en la gestión de las políticas sociales es la cuestión de cómo lograr convergencia de resultados e impactos. Desde la perspectiva normativa, esta *convergencia* debe ser expresión de los propósitos últimos perseguidos y de su traducción en políticas, así como de las consecuencias de su implementación. *Por consiguiente, las políticas sociales tienen dos condiciones a satisfacer para la intervención con integralidad: los criterios de coherencia y coordinación*. La coherencia es resultado de la subordinación de las políticas a una *concepción estratégica de parte del Estado* o de sus distintos niveles y ámbitos. *La coordinación* es un proceso que se despliega durante la ejecución.

Tanto *la coherencia como la coordinación* requieren rumbo, orientación, reglas operativas y para la resolución de conflictos, incentivos, negociaciones y compromisos, aun cuando en diferentes planos de las políticas. *Todo ello comprende diseños, metodologías, estructuras y comportamientos*. Desde esta perspectiva los diseños y las reglas operacionales deben ser congruentes. *La coherencia y la coordinación* hacen referencia a planos de la decisión y acción gubernamental que, si bien diferentes, se entrelazan y condicionan mutuamente.

En la *gestión de las políticas sociales* existen problemas de coherencia entre lo que se proclama y lo que efectivamente se realiza, como es la *gestión integral* que se proclama en todos los niveles como la meta deseable, y en la práctica actual se sigue una vinculación a la gestión basada en el paradigma de los años 90 a través de programas y proyectos sociales gestionados por unidades ejecutoras sin articulación entre ellas. De hecho estos programas tuvieron en general una *fuerte coherencia interna*, pero *sin articulaciones con otros programas y políticas*. Sus impactos muchas veces fueron contradictorios o se anularon mutuamente, *poniendo de manifiesto problemas*

múltiples de coherencia y coordinación, que pasaron a constituirse en un tema prioritario para la discusión académica y profesional. Su implementación chocó –y todavía choca– con la debilidad o inexistencia de estructuras de planificación y programación. (Martínez Nogueira, 2007, 2010)

Repetto por su parte, en una reciente investigación sobre coordinación e integralidad de las políticas sociales en América Latina, en el análisis del caso argentino, considera que dos de los desafíos fundamentales del Estado son mejorar las condiciones técnico-político para las relaciones *intergubernamentales* y *el de la intersectorialidad* (a nivel del gobierno nacional). Respecto de este último aspecto afirma que se observa una brecha entre *los discursos públicos que resaltan la coherencia de enfoques, orientaciones y estrategias del gobierno*, y la realidad de la implementación de las políticas sociales, donde *muchas veces suceden otras cosas*. Y afirma que lo que sucede realmente es que en la práctica lo que predomina es la multiplicidad y entrelazamiento de interacciones entre actores con intereses e ideologías diversas, donde las dotaciones de recursos, las expectativas personales o grupales, las relaciones informales y los marcos normativos, hacen muy compleja la conformación de coaliciones para generar avances en la *intersectorialidad* (Repetto, 2010). Para solucionar este problema propone el *enfoque de transversalidad* (Echebarría, 2001) en políticas públicas para solucionar y mejorar la coordinación pro integralidad.

En general los autores coinciden en que es necesario reconocer la importancia de aumentar *capacidades estatales* para promover mejores relaciones intergubernamentales, así como virtuosas intervenciones intersectoriales. Ambos desafíos resultan particularmente relevantes en materia de políticas sociales. En cuanto a las relaciones intergubernamentales, las mismas potencian su relevancia en tanto se ha avanzado mucho en los procesos descentralizadores. Para el caso de cómo *se decide, diseña y gestiona la política social* en el marco de la descentralización, es importante determinar: a) si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial; b) qué atribuciones le cabe a cada autoridad; c) qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción. (Acuña y Repetto, 2009).

El otro asunto crítico refiere a la tendencia del Estado a afrontar de un modo sectorial problemas que requieren fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes. La intersectorialidad conlleva claramente aspectos políticos y técnicos. En un sugerente estudio sobre la temática, Cunill Grau (2005) da cuenta de dos premisas en el debate sobre intersectorialidad: 1) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales y 2) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales.

Veiga y Bronzo (2005) destacan tres patrones a través de los cuales podría pensarse la intersectorialidad de la política social: “1) la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política; 2) la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente; y 3) la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma (2005:10).

Al decir de Prates Junqueira (2004), la *calidad de vida* demanda una visión integrada de los problemas sociales y la acción intersectorial surge como una nueva posibilidad para resolver esos problemas que inciden sobre una población que ocupa un determinado territorio. Es una visión importante, señala el autor, porque aporta una visión integrada de los problemas sociales y de sus soluciones.

En cuanto a la coordinación de las relaciones intergubernamentales es importante reconocer que la *descentralización* implica nuevas y mayores complejidades para la *gestión* estatal. En ese sentido, es pertinente colocar el acento en los distintos tipos de *relaciones intergubernamentales* que derivan de la descentralización. Al respecto, Jordana (2001) presenta una *sugerente clasificación* de posibles *diseños institucionales de dichas relaciones entre niveles de gobierno*. Refiere, por un lado, a la idea de “*monopolio institucional*”, en el cual el gobierno central maneja de modo exclusivo determinadas áreas. Por otra parte, denomina “*monopolio institucional distribuido*” al manejo de determinadas áreas de forma exclusiva por parte de los gobiernos subnacionales. Finalmente, habla de “*pluralismo institucional*” cuando se trata de áreas donde distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades. El mismo autor señala: “Actualmente, en la mayor parte de los países se encuentran en buena parte mezcladas las tres modalidades mencionadas, con mayor o menor presencia de una u otra, según su estructura política y administrativa, su tradición centralista y los avances realizados en las últimas décadas en materia de descentralización. Además, en cada ámbito sectorial de políticas públicas pueden surgir configuraciones relativamente distintas” (Jordana, 2001).

La coordinación de las políticas sociales. Diversos autores coinciden en que la coordinación es un medio adecuado como *herramienta de gestión* de las políticas sociales para la implementación y gestión de un sistema integral de políticas sociales. Es posible sugerir una definición de *coordinación pro-integralidad* propuesta por Repetto: *Es el “...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo*

concreto de *la gestión pública*, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un *sistema de reglas de juego formales e informales*, a través de las cuales los actores participantes encuentran *fuertes incentivos a cooperar*".

"El mencionado proceso generará realmente *una coordinación pro-integralidad* cuando derive en: a) *la fijación de prioridades compartidas*; b) *la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones*; c) *la decisión "suma-positiva" de qué hacer y cuántos recursos movilizar*; y d) *una implementación con acciones complementarias de múltiples actores*, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales" (Repetto, 2005). Lo que complementa *este enfoque* es entender que *la coordinación es una función estatal*, que requiere ser cumplida para *avanzar en la integralidad más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y actor o conjunto de actores que la lideren* (Acuña y Repetto, 2006).

El logro de *la coordinación pro-integralidad implica*, en suma, una articulación virtuosa entre *integración, coherencia y gestión*. Para alcanzar dicha articulación, la coordinación debe apuntar también a la creación de sinergias (Repetto, 2008). Un aspecto crítico en términos de la coordinación se relaciona a *qué se va a coordinar*. Los alcances de *la coordinación* serán muy diferentes si lo que se propone coordinar es, por ejemplo, alguna de las siguientes cuatro alternativas (o una combinación de las mismas): a) *el flujo de información*; b) *los instrumentos y mecanismos de gestión administrativa*; c) *el presupuesto*; y d) *la autoridad para tomar decisiones fundamentales*.

Puede afirmarse, a su vez, que existe una amplia gama de grados de coordinación que definen niveles específicos en *una escala que avanza de un nivel mínimo a otro máximo* y que se alcanzan de manera variada según el caso. Esta escala incluye desde comunicación entre actores, pasando por consultas, negociaciones y consensos, hasta llegar a estrategias nacionales consensuadas. Rodríguez Gustá (2008) retoma la propuesta de gradiente de coordinación esbozada por Peters (1998) y le agrega argumentos a la escala presentada. Respecto a *la "coordinación positiva"*, se indica que el primer requisito es el reconocimiento mutuo entre los actores, (trabajo compartido). Otro grado refiere a la *"integración de políticas"*, en la cual se van articulando ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados (elaboración de acuerdos).

Finalmente, lo que Peters denominó *la "estrategia de gobierno"* implica el tipo de coordinación más compleja, y se vincula a procesos conjuntos de elaboración de las políticas en el marco de plataformas compartidas acerca de cuestiones de carácter macro, tales como el desarrollo

económico y social de un país. Es precisamente en este último nivel (y en parte el de integración de políticas) donde más claramente se tienden puentes entre *coordinación e integralidad*. Es así que la *coordinación*, fuertemente procesual y con altos componentes técnicos, genera condiciones para generar mayor *coherencia e integralidad*, sea en un campo concreto de gestión pública (por ejemplo política social y sus variados alcances), sea en el conjunto de las políticas públicas.

Tanto Acuña como Repetto en los últimos trabajos vienen planteando que debido a los retos actuales de la gestión estatal en términos de relaciones *intergubernamentales e intersectorialidad*, emerge con fuerza el argumento acerca de *la necesidad de la coordinación como camino para afrontar dichos desafíos*. Los avances más recientes en la temática sugieren que si bien la coordinación es importante, lo es (fundamentalmente) en tanto *medio* para avanzar en *la conformación y gestión de un sistema integral*, por ejemplo en materia de política social (Acuña y Repetto, 2009).

En uno de sus últimos trabajos Carlos Acuña (2010) hace notar claramente que en la actualidad el Estado tiene serios déficits estratégicos en su capacidad/factibilidad de producir *políticas sociales coordinadas e integrales* para responder a problemáticas sociales multicausadas. En ese sentido, este autor afirma que la coordinación de políticas y programas integrales no sólo es necesaria, sino que implica una noción procesal que abarca desde el punto mismo de la formación de la política (en el que se constituye a un problema como objeto de la acción pública y se define la lógica de intervención con una mirada integral ya desde ese punto inicial), continúa con su lógica de gestión y, finalmente, cubre la de su evaluación así como la reformulación estratégica a la que la misma lleva.

El autor concluye considerando que una coordinación que produzca integralidad de políticas implica integralidad de *abordaje*, integralidad de *organización*, e integralidad en la *evaluación* del proceso desplegado y su impacto (Acuña, 2010). Respecto a este punto Repetto afirma que la coordinación pro-integralidad no puede limitarse a alguna fase en particular, ya que semejante desafío requiere *darle coherencia sistémica* tanto a la *decisión* como al *diseño* y la *implementación* (y reflejarse al momento de *evaluar* las acciones emprendidas).

La integralidad de las políticas sociales. El concepto de integralidad en las políticas sociales se encuentra relacionado con marcos teóricos más generales de investigaciones que han problematizado aspectos que se vinculan con él. Para comenzar se debe tener presente que la integralidad tiene una fuerte vinculación con las teoría de políticas sociales, sus enfoques, orientaciones y modelos de intervención, temáticas que tienen una larga trayectoria en Argentina.

Autores como Andrenacci (2006), Acuña (2001, 2005, 2010), Lo Vuolo (1999), Rosalía Cortez (2003), Repetto (2005, 2006, 2009, 2010), Carballeda (2012), Cecchini (2011), Arias (2012), entre otros, se han ocupado de estas temáticas en numerosas investigaciones y han establecido los principales fundamentos sobre los cuales se apoya la problemática de la *integralidad*. Estos estudios hacen ver que entre los mayores desafíos que han tenido las políticas sociales históricamente se han encontrado siempre el problema de mejorar las *articulaciones sectoriales, las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno, superar la brecha entre orientaciones e intervenciones, mejorar la gestión y el seguimiento de las acciones, etc.*

Estos autores, por otra parte vienen insistiendo en que *la integralidad* es el mayor desafío que las nuevas orientaciones de políticas sociales deberán afrontar. La integralidad se presenta con fuerza como uno de las orientaciones de las políticas sociales también en Argentina, de hecho los especialistas en la materia hacen referencia a que la Argentina se encuentra entre los países con mayores posibilidades de encausar sistemas de políticas sociales integrales sobre todo en lo referido a protección social (Cecchini y Martínez, 2011). Pero como afirman estos autores, la integralidad de las políticas sociales en materia de protección social tendrá éxito en la medida que logre articularse adecuadamente con las políticas de promoción social y las políticas sectoriales. Y esto depende de generar herramientas metodológicas y de gestión (Di Virgilio y Chiara, 2009), que contribuyan fundamentalmente a la *coordinación pro-integralidad*. (Repetto, 2010).

Construir un *sistema integral de política social* implica una tarea de mediano/largo plazo pero requiere pasos iniciales firmes, coherentes, sostenibles y estratégicos respecto al rumbo deseado (Martínez Nogueira, 2010). Significa, además, que deben *combinarse integralidades al interior de cada programa con la integralidad del conjunto* de este tipo de programas insertos en una política social más amplia (sea ésta sectorial o de carácter intersectorial). Lo que resulta importante subrayar es que en política social puede haber *coordinaciones pro-integralidad* que tengan, al menos, *tres alcances diferentes*: a) *macro*: se coordina para integrar al conjunto de las políticas sociales; b) *meso*: lo que resulta coordinado a favor de la integralidad son subsistemas, como podría ser el caso de la protección social, o una combinación de sectores guiados por un mismo propósito (por ejemplo, aumentar el capital humano o la empleabilidad); y c) *micro*: se coordinan, y por ese medio se integran, diversas áreas sociales pero sólo alrededor de un programa de alcance significativo.

Indicado esto último, parecen ser tres las razones que combinadas ayudan a explicar la *necesidad de diseñar y tornar operativo un sistema integral en esta materia*: 1) el conjunto de *problemas* que se busca enfrentar; 2) el *tipo de respuesta* sustantiva que se busca dar a dichos problemas, tanto en su especificidad como en su interrelación; y 3) el/los *abordaje/s* que se decide/n instrumentar a efectos

de materializar las respuestas seleccionadas. En cuanto al *problema*, se requiere transitar hacia un sistema porque los principales problemas sociales que afectan a amplios sectores de la población son de carácter *multidimensional*, combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles, expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole. En términos conceptuales más precisos, proponerse enfrentar no sólo la pobreza sino también otros problemas complejos como la vulnerabilidad, la exclusión o la desigualdad, conduce a la necesidad de *una perspectiva amplia de gestión social*.

Para “romper” esos efectos negativos de la interrelación e interdependencia de los principales problemas sociales que afectan a la población, se requiere de: 2) respuestas amplias y coherentes respecto a quién hace qué, particularmente (pero no de modo exclusivo) en lo referido a las instituciones estatales. Son múltiples los sectores del Estado nacional (en términos de organizaciones) que participan habitualmente en el complejo campo de las políticas sociales, a la vez que es creciente el protagonismo de organizaciones estatales de otros niveles jurisdiccionales (subnacional y/o local) con algún grado de participación en la gestión de los programas sociales destinados a la población con mayores necesidades. Ambas dimensiones, la referida al interior del Estado nacional como aquella que vincula los diversos niveles jurisdiccionales, nos muestran que *afrentar los retos de la intersectorialidad y las relaciones intergubernamentales* es una condición necesaria, más no suficiente, para avanzar hacia la *construcción de un sistema integral de política social*, que habrá de requerir de *enormes y exitosos esfuerzos de coordinación pro-integralidad*.

La tercera de las razones que menciona el autor y que sustenta un tránsito desde acciones particulares a *enfoques más amplios e integrales se asocia al tipo de abordaje (o abordajes)* que el Estado decide instrumentar para enfrentar las múltiples dimensiones específicas y combinadas de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y desigualdad. Dos son los abordajes que habitualmente se asocian a un sistema integral de programas sociales selectivos: por un lado, 1) el relacionado con *el ciclo de vida de los individuos*, ubicando a *la familia en el centro de la perspectiva de intervención*; por el otro, 2) el que coloca el acento en *el territorio* como base concreta donde la integralidad de las acciones públicas pueden pasar de la intención *del diseño a la realidad de la implementación* (Aduan, 2005; Martínez Nogueira, 2007).

Repetto pone de manifiesto como un abordaje más amplio, cabe mencionar la importancia de un enfoque de derechos y construcción/fortalecimiento de la ciudadanía, en tanto norte normativo que dé un sentido claramente democrático al sistema integral de política social. No se tratan, por supuesto, de abordajes necesariamente antagónicos entre sí, ya que no sólo *el enfoque de derechos* puede constituirse en un “paraguas” de los mecanismos y herramientas de gestión adoptados, sino

que es posible imaginar sinergias evidentes entre el abordaje del ciclo de vida y *el territorial*. *Problemas, respuestas y abordajes* constituyen tres elementos a considerar cuando el reto técnico y político es transitar exitosamente hacia la conformación de un sistema integral de políticas social acorde a los principales desafíos sociales que hoy enfrenta la Argentina.

Las políticas sociales de protección social. En este momento histórico, una de las *novedades más sugerentes* en el campo de la política social es que las recientes acciones (dispersas, atomizadas y muchas veces irrelevantes) destinadas a enfrentar la pobreza comienzan a dar paso a *enfoques* más amplios, relacionados con lo que ha dado en llamarse la “*protección social*”. Esto se da en un marco donde los gobiernos latinoamericanos, los organismos multilaterales, la comunidad académica y las organizaciones sociales, entre otros actores relevantes, comienzan a avanzar hacia *dos nuevos consensos*, aún incipientes: 1) *por un lado, se empieza a reconocer que la política social es bastante más que acciones dirigidas exclusivamente a la población en situación de pobreza*; por otro lado, 2) se va tomando mayor conciencia de que, en tanto una de las claves fundamentales para mejorar la situación social está relacionada con lo que acontezca con *el mercado de trabajo*, es importante incorporar esta dimensión como parte relevante de las preocupaciones estatales en lo social. Justamente *la protección social emerge con fuerza en el cruce de ambos consensos en construcción*. (Repetto, 2010)

Dicho de otro modo, *la protección social* (al ir más allá de la reciente historia lucha frente a la pobreza y aun con problemas evidentes sobre su alcance práctico) engloba un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate de política pública en materia social: el *capital humano*, los *riesgos individuales y colectivos*, la *reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades sociales*, el *vínculo entre lo económico y lo social*, etc. Y lo hace, al menos en *el plano conceptual*, enfatizando una perspectiva de derechos (y responsabilidades), aspecto novedoso cuando se trata de políticas públicas relacionadas con población con bajo nivel de organización e incidencia política y social. Así planteado el horizonte de retos y desafíos de la *protección social*, es evidente que la misma emerge como un *complemento* apropiado de otras áreas de la política social, por ejemplo *la salud y la educación*, a la vez que establece “*vasos comunicantes*” con otras áreas estratégicas de gestión pública.

Las aproximaciones previas implican que el alcance de la política social no constituye un dato ya dado y homogéneo para cualquier tiempo y lugar. Por el contrario, qué define el Estado respecto a sus contenidos y componentes (y por ende sus potenciales impactos) variará dinámicamente en función de aspectos tan diversos como el grado relativo de desarrollo económico y social, las características y actores del sistema político, el lugar del país en el escenario internacional, etc. Por

ende, según *el sistema de política social* que el país conforme en un cierto momento de su historia *serán los retos de coordinación* destinados a promover un *sistema integral*.

Aquí se hacen presentes dos supuestos: por un lado, cuanto más extenso y complejo es el conjunto de intervenciones que el Estado decide llevar adelante como política social (incorporando servicios e instituciones con fuertes componentes meritocráticos y universales), más difícil será avanzar en *coordinaciones pro-integralidad* dado el *peso e intereses de los actores* que en dichos campos se conforman; por el otro, las posibilidades de avanzar hacia mejores coordinaciones pro-integralidad estarán fuertemente asociadas a contar con *coaliciones sociopolíticas progresistas*, con *fuerte interés en materia social* y con aparatos técnico-burocráticos con capacidad de adoptar comportamientos y prácticas flexibles de gestión pública. Ambos supuestos se entrelazan, además, con renovadas cuestiones que hacen al accionar estatal.

La integralidad en las políticas sociales de protección social. Cecchini y Martínez en un trabajo de investigación sobre 15 países de América Latina sobre “protección social, integralidad y enfoque de derechos” ponen de relieve que existe una incoherencia entre el enfoque y las herramientas metodológicas para su implementación. De hecho afirma que la integración entre un discurso y enfoques de derechos a las políticas de protección social en la región no se ha traducido necesariamente en una expresión formal de garantías sociales para sus diversos componentes. En Argentina de hecho no existen garantías explícitas en los programas (Cecchini y Martínez, 2001:75). Los autores en un apartado del extenso estudio de protección social, llamado “*Las políticas actuales a la luz de los enfoques conceptuales*” abordan la temática de la coherencia (en términos de Martínez Nogueira) de la vinculación entre *enfoques / orientaciones de las políticas sociales y sus diseños, implementaciones y modelos de intervención y gestión*.

En sus análisis demuestran que las principales *orientaciones* vigentes en las políticas de protección social en la región revelan la interacción, pero también la distancia, que existe entre *el desarrollo teórico o académico* y las *dificultades concretas que surgen al promover la formulación de sistemas integrales de protección social*. Al respecto Bertranou afirma que si bien en varios países se procura establecer esquemas sistémicos que integren la oferta, en la práctica surgen dificultades en los procesos de implementación que *alejan a los diseños originales de sus logros*, de modo que, *más que redes de políticas integradas bajo la noción de “sistemas”, se observan esquemas y programas separados* (Bertranou, 2008).

Ringold, D. y R. Rofman (2008) en un trabajo realizado sobre las políticas de protección social en Argentina consideran que en nuestro país es posible constatar un camino en construcción para

consolidar el acceso a los sistemas de protección social a partir del 2003. Pero hacen ver que si bien se crearon instrumentos para garantizar el goce de derechos en el marco del *enfoque de protección social*, existe el riesgo de duplicar programas debido a *la insuficiente coordinación* entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por ese motivo *no se puede hablar de un sistema articulado de protección social* propiamente dicho.

En el país coexisten varios programas de transferencia de ingresos, tanto de tipo contributivo — gestionados a nivel federal y provincial— como no contributivo. Entre estos últimos se cuentan un sistema de pensiones no contributivas (gestionado por el MDS y la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES), esquemas de transferencias de ingresos provinciales (que incluyen distribución de alimentos y políticas de empleo público) y el seguro de capacitación y empleo, transferencia condicionada al entrenamiento laboral y la búsqueda de empleo (gestionado por el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (Ringold y Rofman, 2008, pág. 34-35). Subsisten además algunos *desafíos para construir un sistema integrado y equitativo*, que cubra las necesidades de los trabajadores de los sectores formal e informal (Ringold y Rofman, 2008, pág. 30) y ofrezca una cobertura adecuada para quienes están suscritos a uno y otro programa.

Algunos autores dejan en claro que si bien es deseable avanzar hacia *un enfoque de integración basado en la universalización de las prestaciones en términos de derechos*, es necesario considerar detenidamente *la gestión y metodologías de intervención* en la materia, ya que la complejidad de la gestión de ese tipo de intervenciones puede no llevar a un abordaje integral. En este sentido Filgueira (2006) en sus estudios del así llamado *enfoque de universalismo básico* plantea que la gestión de este tipo de intervenciones requiere de lo que Repetto define como *coordinación pro-integralidad*. Por lo tanto para encaminarse hacia un *Sistema Integrado de Políticas Sociales* parecería adecuado comenzar por una dimensión más acotada que todo el sistema de políticas sociales, como es el subconjunto de *políticas de protección social*.

Sistemas de Protección social integrales: etapas y actores. Ante la complejidad que conlleva avanzar más allá de las palabras en las articulaciones y sinergias que vayan conformando no sólo sistemas de protección social, sino sistemas integrales, Repetto propone cuatro pasos secuenciales que considera un modo de encaminarse hacia sistemas de protección social que sean mucho más que la desarticulada suma de acciones dispersas. En este sentido se considera que es necesario llevar a la práctica una estrategia fuertemente política (con claros componentes técnicos), que implica procesar los conflictos de intereses y de cosmovisiones de modo tal que se logre lo siguiente: 1) definición de un *enfoque estratégico* que guíe las decisiones en materia de protección social; 2) diseño y/o reformulación de la *institucionalidad social y la distribución del gasto social*, acorde a

los requerimientos de dicho enfoque; 3) priorización de una determinada *oferta programática* que de sustento al enfoque priorizado; 4) selección de los *instrumentos de gestión operativa* adecuados. Este esquema conceptual es importante considerarlo a la hora de pensar cuales son las dimensiones o variables antecedentes que preceden en el ordenamiento del proceso de construcción de sistemas integrales de protección social.

La política no es sólo tarea de los políticos profesionales, ni mucho menos de los gobernantes de turno. Es también tarea, aunque con niveles diferentes de responsabilidad, de partidos políticos, organizaciones empresarias y sindicales, organizaciones y movimientos sociales, iglesias, medios de comunicación, por citar sólo los actores más notorios al interior de un sistema político nacional. Existe a nivel conceptual acuerdos en que mejorar las condiciones políticas para avanzar en una mejor protección social requiere, como condición mínima, de consensos básicos sobre el rumbo estratégico que una sociedad decida darse para responder a los núcleos duros de la “cuestión social”, es decir, cuáles son las *problemáticas sociales que se priorizará atender*, y con qué inversión de capital político y simbólico, desde un sistema de protección social. Es en ese plano de la disputa política y cultural donde se juega el contenido real (y no meramente discursivo) de una *integralidad* que busque atender a la *multidimensionalidad de los problemas sociales*.

La cuestión central en este aspecto es que la política (no de un modo abstracto, sino a través de sus actores fundamentales y con sus reglas democráticas) sea capaz de definir, con una perspectiva de largo plazo, si lo que se quiere afrontar de raíz es, por ejemplo, la pobreza o la desigualdad, las carencias de ingreso o las necesidades que van más allá del ingreso. Es recién cuando una sociedad procesa políticamente este tipo de dilemas (y sus matices), que adquiere sentido centrar la atención en los *diseños institucionales* que permitirán viabilizar aquellas decisiones, sustantivas y de largo plazo. Esto, en tanto las *normas legales* que se creen, los *arreglos organizacionales* y las *reglas de operación* que se plasmen, la *decisión de qué centralizar y qué descentralizar* o cuál será el papel que jugarán las *organizaciones no gubernamentales*, por citar algunos aspectos, constituyen un medio para el logro de una mejor protección social y no un fin en sí mismo.

El tercer paso crítico es la conformación de una *oferta programática* diversa, masiva y coherente con el rumbo que se defina como estratégico seguir. Esto resulta clave, en tanto es precisamente por aquí por donde suele empezar el debate (y la acción) de política social. Por último una vez que el país defina su rumbo para el mediano/largo plazo en materia de protección social y avance en los rediseños de sus instituciones y mecanismos de financiamiento/gasto, recién ahí tiene sentido discutir cuales habrán de ser las *herramientas de gestión* más pertinentes para gestionar un conjunto de intervenciones que tendrán diferentes exigencias en términos de su gestión técnico-operativa.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la CEPAL, N° 88 Santiago de Chile.
- Acuña, Carlos. (2010). Los desafíos de la coordinación de las políticas y gestión pública. Una introducción. Jefatura de Gabinete. Presidencia de la Nación Argentina. Buenos Aires Acuña, Carlos. y Repetto, Fabián. (2001). *Marco de análisis de las políticas sociales*, Mimeo, CEDI Bs. As.
- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.) *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*, Porrúa-EGAP-CERALE, México.
- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. (2009). *La institucionalidad de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2005). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de reconstrucción de la política social argentina. En Andrenacci, L. Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Prometeo. Bs. As.
- Arcidiácono, Pilar. (2007). *Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina*. CELS. Bs. As.
- Bertranou, E. (2008). *Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe*. Serie Población y desarrollo, N° 82 (LC/L.2864-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.9.
- Carballeda, Alfredo. (2012). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Ed. Paidós. Bs. As.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo. (2011). *Protección social integral en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cunill Grau, Nuria. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Di Virgilio, M. Mercedes y Chiara, Magdalena. (2009). *Gestión de la política Social, conceptos y herramientas*. Prometeo. Universidad de General Sarmiento. Bs. As.
- Echebarría, Koldo. (2001). *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD de Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bs. As.
- Filgueira, Fernando. 2007. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Serie de Políticas Sociales, N° 135, CEPAL, Santiago de Chile.
- Hardy, Clarisa. (2006). De la pobreza a la desigualdad. CAPAL Chile. Santiago de Chile. Jordana, Jacint. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington DC.
- Martínez Nogueira, Roberto. (2010). *La coherencia y la coordinación en las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias*. En Acuña, Carlos, Martínez Nogueira Roberto y Repetto, Fabian. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión Pública*. Programa de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, Roberto. (2007). *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. PNUD. Bs. As.
- Martínez Nogueira, Roberto. (2005). *Coordinación interinstitucional*. Conferencia dictada en INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

- Martínez Nogueira, Roberto. (2007). *Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales*. En Cortazar Velarde, J.C. (ed.). *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, BID, Washington.
- Prates Junqueira, Luciano. (2004). *A gestao intersetorial das políticas sociais e o terceiro seto*. En Saude e Sociedade. V. 13, N° 1. Brasil.
- Repetto, Fabián. (2009). *Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*. Ed. Mimeo. Buenos Aires.
- Repetto, Fabián. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. en Repetto, Fabián (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Repetto, Fabián. (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, Documento de Trabajo No. I-52, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- Repetto, Fabián. (2000). *Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90*. en Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián. (2009). *El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social*. en Di Viergilio, M. Mercedes. *Gestión de la política social*. Prometeo. Bs. As.
- Repetto, Fabián. (2011). *Grades dilemas de protección social*. Ciepp. Buenos Aires
- Repetto, Fabián. (2010). *Coordinación de las Políticas Sociales*. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina, Buenos Aires.
- Serra, Albert. (2005). *La gestión transversal. Expectativas y resultados*. en *Reforma y Democracia* N° 32. Caracas.
- Veiga, Laura da y Bronzo, Carla. (2005). *Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión. Marco conceptual y caracterización de los programas*. Bs.As.