

GT 14. Políticas sociales en Argentina contemporánea: rupturas, tensiones y continuidades

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

Rolando Cristao

FLACSO – USAL

rolandocristao@gmail.com

Introducción

Lo que parece quedar en evidencia en este momento en Argentina 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*. Existen en la actualidad cierto grado de *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. 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).¹

La presente investigación pretende llegar a hallazgos sobre *estrategias posibles para mejorar la coherencia y la coordinación –pro integralidad*. Es decir que nuestro propósito no es indagar acerca de la naturaleza de las políticas sociales, contenidos o resultados; sino que el análisis se focalizará en los arreglos *institucionales, organizacionales y metodológicos* dirigidos a dar *coherencia y coordinación pro integralidad*.

1. Tema de investigación

El proyecto se inscribe en la temática de las políticas sociales en Argentina a partir del 2003, haciendo foco en la cuestión de *la coherencia y coordinación pro-integralidad de las políticas sociales de protección social*.

¹ En particular Serrano (2003) resalta cuestiones similares que potencian la necesidad de la coordinación, a la vez que afectan el logro de la misma: cada actor o agencia busca preservar su autonomía e independencia, las rutinas organizacionales son difíciles de sincronizar, los objetivos, misiones y expectativas de los involucrados son diferentes.

2. Problema y preguntas de investigación

El problema que se presenta en el escenario de las políticas sociales en Argentina es una cierta incoherencia entre los enfoques predominantes, los lineamientos u orientaciones operativas y las metodologías de intervención y gestión de dichos lineamientos. La literatura especializada define ese problema como un problema de *coherencia y coordinación de las políticas sociales*. Es decir que el proyecto se centra en el problema *la coherencia y coordinación pro-integralidad* de las políticas sociales en Argentina en la última década. Por lo tanto la pregunta que guía la investigación es *cuál es el grado de coherencia y coordinación pro integralidad de las políticas sociales en Argentina a partir del 2003*.

Para responder la pregunta anterior es necesario indagar las cuestiones centrales que nos indica la teoría sustantiva sobre la temática. Es decir sobre los enfoques de políticas sociales, la coherencia y la coordinación intersectorial e inter gubernamental, y finalmente sobre el grado de integralidad que tienen las políticas sociales. Es por ello que las preguntas centrales son las siguientes: 1) Que *enfoques y orientaciones* predominan en las políticas sociales. 2) Cuál es la *coherencia* de las políticas sociales. Esto implica conocer si existe coherencia entre los siguientes aspectos: a) objetivos de gobierno y de las políticas sociales, b) estrategias sectoriales y organizacionales, c) los modelos organizacionales y de gestión y d) la evaluación y el monitoreo.

Respecto a la *coordinación* las preguntas son: 3) cuál es la *coordinación pro-integralidad* de las políticas sociales, lo que implica preguntar: 3.1) qué grado de coordinación *intersectorial* se está desarrollando. Para responder la pregunta anterior es necesario saber: a) si las políticas son diseñadas, ejecutadas, acompañadas y evaluadas de manera intersectorial; b) si son formuladas intersectorialmente, y ejecutadas de manera sectorial; y finalmente c) si establecen objetivos y metas consistentes entre sectores pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma.

Por otro lado es necesario preguntar sobre: 3.2) la coordinación *inter gubernamental*, es decir qué grado de coordinación inter gubernamental se lleva adelante. Esta puede ser de tres tipos: 1) *monopolio institucional: donde el gobierno central maneja de modo exclusivo determinadas áreas*, 2) *monopolio institucional distribuido: manejo de determinadas áreas de forma exclusiva por parte de los gobiernos sub nacionales* y 3) *pluralismo institucional: áreas donde distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades*.

En el tema de la coordinación es necesario preguntar también: 3.3) cuáles son los *niveles* de coordinación alcanzados. Esto implica indagar sobre: 3.3.1) si la coordinación permite la construcción de consensos a nivel inter organizacional

produciendo concertación entre actores y sectores, y 3.3.2) si la coordinación permite la definición de prioridades gubernamentales y estrategia general de gobierno, produciendo alineación estratégica.

Finalmente se deberá indagar sobre: 4) qué *tipo de alcance tiene la integralidad* de las políticas sociales. Es decir si la integralidad es de tipo 1) integralidad macro, donde la coordinación alcanza al conjunto de la política social (políticas de promoción social, de protección social, y sectoriales); o 2) sistema integral meso: coordinación de las políticas de protección social (políticas contributivas y no contributivas); o 3) sistema integral micro: coordinación de los Programas de Transferencia Condicionados (PTC).

3. **Antecedentes de la investigación**

Aquí se consideran los antecedentes internacionales y nacionales sobre el objeto de estudio y se hace referencia a los debates académicos y profesionales sobre la problemática. Para avanzar con orden se presenta en primer lugar algunos autores que analizan las orientaciones de las políticas sociales en Argentina en la última década; ya que el concepto de coherencia en políticas públicas comprende el vínculo lógico entre: *objetivos* de las políticas, sus *orientaciones* estratégicas, *medios organizacionales* y *modelos de intervención y gestión* (Martínez Nogueira, 2010:27). En un segundo momento de los antecedentes se entrará de lleno en el debate sobre la *coherencia y coordinación pro integralidad* en las políticas sociales de Argentina a partir del 2003.

Las nuevas orientaciones de las políticas sociales: Según Arroyo² las nuevas orientaciones de la política social argentina a partir del 2003 son los siguientes: 1) enfoque integral: implica un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas y consistentes por tipo de prestaciones. Tiene dos dimensiones: a) dimensión de derechos: la interrelación entre los derechos de las personas requiere de una intervención articulada entre las distintas políticas, b) dimensión en la gestión: unificación y articulación de recursos, coordinación entre organismos y niveles de gobierno; las familias, las instituciones sociales y la comunidad. 2) *Abordaje territorial*: implica concebir a las políticas sociales a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando en forma coordinada desde el terreno geográfico, delimitando con una lógica que les resulta inherente. Implica un modelo de intervención descentralizada y de gestión asociada. También el autor considera como otra orientación 3) *La Planificación estratégica y flexibilidad*: refiere a que las intervenciones masivas para ser efectivas requieren flexibilidad y adaptabilidad a las situaciones de cada municipio, para ello se

² Arroyo, Daniel. (2007). *Lineamientos de Políticas Sociales. Documento 1*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires

propone las mesas de concertación, las instancias de desarrollo local y el planeamiento estratégico.

Otra orientación que menciona Arroyo es la 4) *Coordinación de Políticas Sociales*: esta coordinación es llevada adelante por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS): espacio supra ministerial estratégico para la planificación, coordinación y gestión articulada de las políticas sociales, buscando dar integralidad a las intervenciones. 5) *La modalidad de gestión elegida*, se basa, por un lado, en un enfoque integral de las problemáticas sociales construido desde el Gabinete Social, y por otro, en una acción participativa que articule a los Gobiernos provinciales y municipales y promueva la participación de los diferentes actores de la sociedad civil. 6) *La participación activa de la comunidad* es considerada un eje clave tanto para la toma de decisiones relativas a prioridades y programas como para la implementación de los mismos. 7) *Intersectorialidad e intergubernamentalidad*: refiere a que la gestión de las políticas sociales a nivel nacional debe partir de una instancia de articulación y coordinación interministerial, intersectorial e intergubernamental con la participación de los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación y Trabajo, las Organizaciones de la sociedad civil y las representaciones provinciales y municipales. 8) *Enfoque de derechos*: hace referencia a la generación de estándares de garantías de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales en las intervenciones. (Arroyo, 2007)

Clarisa Harly³ haciendo un análisis de los países de la región confirma que las nuevas orientaciones son un pasaje: 1) de *políticas sociales para las necesidades básicas a políticas sociales con enfoque de derechos garantizados*, 2) *De programas especiales y transitorios a políticas sociales universales*, 3) *de la focalización en pobreza a la extensión progresiva de prestaciones hacia otros segmentos sociales vulnerables*. Luego de detallar cada una de estas nuevas orientaciones, la autora se detiene en las lecciones aprendidas y finalmente hace hincapié en los retos y desafíos importantes que los países de la región deben afrontar para poder avanzar en la profundización de esos cambios de orientación de las políticas sociales. En este sentido menciona los siguientes desafíos que las políticas sociales deben afrontar: 1) pasar de la lucha contra la pobreza a una sociedad sin desprotección social, 2) fortalecer *la articulación* de las políticas sociales y laborales, 3) avanzar en el *enfoque de derechos* garantizados de accesibilidad en salud y educación. (Hardy, 2007)

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.
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. (2006). *El umbral de la ciudadanía*. Ed. Del Puerto. Bs. As.

³ Hardy, Clarisa. (2006). De la pobreza a la desigualdad. CAPAL Chile. Santiago de Chile.

- Abramovich, Víctor y Pautassi, L. 2006. *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Ponencia presentada en el Seminario: *Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*. Universidad Nacional Tres de Febrero. UNESCO. Bs. As.
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. (2003). *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*. En: Abramovich, Víctor, Añón, M. y Courtis, C. (comps.), *Derechos Sociales: instrucciones de uso*. Doctrina Jurídica Contemporánea. Ediciones Fontamara. Págs 55 – 78. México
- 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, Luciano y Soldano, Daniela. (2006). *Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. en Andrenacci, L. (comp) *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros, Bs. As.
- 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.
- Arias, Ana Josefina. (2012). *Pobreza y Modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Ed. Espacio. Bs. As.
- Arcidiácono, Pilar. (2007). *Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina*. CELS. Bs. As.
- Arroyo, Daniel. (2007). *Lineamientos de Políticas Sociales*. Documento 1. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 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.
- Campos, L., Faur, E. y Pautassi, L. (2007). *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Colección investigación y análisis N° 4, CELS.
- Carballada, Alfredo (coord.). (2012). *Política Social como Intervención en lo social*. Ed. Espacio. Bs. As.
- Carballada, Alfredo y Maier, Brenda. 2012. *Las Políticas Sociales y la recuperación de la centralidad del Estado*. Espacio. Bs. As.
- Carballada, 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.
- CELS. (2007). *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina 2002-2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de derechos humanos*. Mimeo. Buenos Aires.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. (2005). *Gestión Social, como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo XXI. CEPAL. Bs.As.
- Cruces, G., Rovner, H. y Schijman, A. (2007). *Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina*. Documento de trabajo, División de Protección Social, Banco Mundial, Oficina Regional de Argentina.

- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008). *Programas sociales en Argentina: integrando a la población vulnerable*. Mimeo. CEDLAS. Universidad Nacional de La Plata. Bs. As.
- 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.
- Espina, Mayra. (2011). *Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social*. En Valdez, Paz y Espina, Mayra (Ed) *La Política Social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*. FLACSO – UNESCO, Uruguay.
- Esping-Andersen, Gosta. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Alfons el Magnanim, Valencia.
- 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.
- Forni, Pablo. (2010). *Los estudios de caso: Orígenes y cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría*. en Revista Miríada, año 3, n° 5, 2010, pag. 62
- Franco, R. (2010). *Institucionalidad de las políticas sociales; ¿Es posible mejorar su efectividad?*. *Institucionalidad social en América Latina*, R. Franco y M. Székel y Pardo (coords.), Documentos de proyecto, N° 312 (LC/W.312), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Garnier, Leonardo. (2000). *Función de coordinación de planes y política*. Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, 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.
- Lo Vuolo, Rubén. (1990). *Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente*. Documentos de Trabajo N° 1. CIEPP. Bs. As.
- 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.
- Martínez Nogueira, Roberto. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. CEPAL, Serie de Políticas Sociales, 24, Santiago de Chile.
- Martínez Nogueira, Roberto. (2002). *Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras*. En *Reforma y Democracia*, No. 24, Caracas.
- Pautassi, Laura et alt. (2007). *El Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos a la práctica asistencial*. CELS. Buenos Aires
- Peters, B. Guy y Savoie, D. (1996). *Managing Incoherence: the Coordination and Empowerment Conundrum*. Public Administration Review, Vol. 56, N° 3.
- Prates Junqueira, Luciano. (2004). *A gestao intersectorial das políticas sociais e o terceiro seto*. En Saude e Sociedade. V. 13, N° 1. Brasil.

- Ramírez, Juan Carlos y Peñaloza, María Cristina. (2007). *La coordinación de las políticas sociales*. en Arriagada, Irma (ed.) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL, Santiago de Chile.
- 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). *Grados 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.
- Repetto, Fabián. (2006). *Nueva matriz socio-política, problemas sociales y políticas públicas: América Latina a inicios del Siglo XXI*. En Saraví, Gonzalo (Ed). 2006. *De la pobreza a la exclusión, Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Prometeo. Buenos Aires.
- Ringold, D. y R. Rofman. (2008), *Argentina: políticas de transferencias de ingreso hacia el bicentenario. Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*. G. Cruces y otros (eds.). Buenos Aires.
- Rojo, Laura y Arcidiácono, Pilar.(2007). *Lejos de un enfoque de derechos*. CELS. Buenos Aires
- Serra, Albert. (2005). *La gestión transversal. Expectativas y resultados*. en *Reforma y Democracia* N° 32. Caracas.
- SIEMRPO. 2000. *Gestión Integral de Programas Sociales orientada a resultados*. UNESCO. Fondo de Cultura Económica. Bs. As.
- Titmuss, Richard. (1981). *Política Social*. Ed. Ariel, Barcelona.
- 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.