



Experiencias de promoción de la coherencia y la coordinación en la política social

Una vez que hay mayor claridad sobre lo que implican la coherencia y la coordinación en las políticas sociales, corresponde transitar hacia prácticas concretas que puedan brindar ejemplos o lecciones para mejorar dichas políticas, principalmente en el contexto de la Agenda 2030.

Para ejemplificar cómo la coherencia puede ser promovida en una política o programa social se retomará el caso de la Política de Estado para el Desarrollo Infantil de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, de Colombia⁸. A continuación, se planteará cuáles son algunos elementos a considerar al momento de analizar la coherencia en las diferentes modalidades de esta política.

En el año 2016, la “Estrategia De Cero a Siempre” fue aprobada como Ley de la República (Ley N° 1804). Es liderada por la Presidencia de la República (CNC, s/f) y propone reunir políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre 0 y 5 años de edad.

La estrategia es un conjunto de acciones articuladas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano, a través de un trabajo unificado e intersectorial (De Cero a Siempre, 2012). Se trata de unificar las diferentes modalidades de atención institucional que se ofertan en el país y regularlas de acuerdo con unos mismos estándares de calidad para la modalidad de atención en Centros de Desarrollo Infantil (CDI), que fueron establecidos por la Comisión Intersectorial (CNC, s/f).

Para su implementación se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI)⁹, así como la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia. La primera se convirtió en la instancia de coordinación estratégica (concertación) entre los diferentes sectores involucrados (público y privado, organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, entre otros). Además, la Estrategia busca también armonizar los Consejos de Política Social en los diferentes niveles de gobierno (Consejos Municipales o Distritales de Política Social) de modo que desde el nivel subnacional se contribuya también de manera coordinada al conjunto de acciones para poner en marcha la Estrategia (De Cero a Siempre, 2012).

En cuanto a la coherencia externa, la documentación disponible de la política “De Cero a Siempre” permite identificar que existe una correspondencia lógica de sus objetivos e instrumentos con respecto a la normativa nacional reflejada en instrumentos como:

- La Constitución Política de Colombia
- La Ley N° 12 de 1991 (Adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño)
- La Ley N° 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia)
- La Ley N° 1878 de 2018 (Regulación de los recursos destinados a la atención de la primera infancia en el Sistema General de Participaciones)
- El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley N° 1995 de 2019)
- Documento CONPES 109 de 2007 Política de Primera Infancia
- Documento CONPES 113 de 2007 Política de Seguridad Alimentaria

⁸ Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2016). Véase [en línea] <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-357763.html>.

⁹ Creada a través del Decreto 4875 de 2011 (posteriormente modificado por el Decreto 1416 de 2018). Para más detalles véase [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/191/cero-siempre-atencion-integral-primera-infancia>.

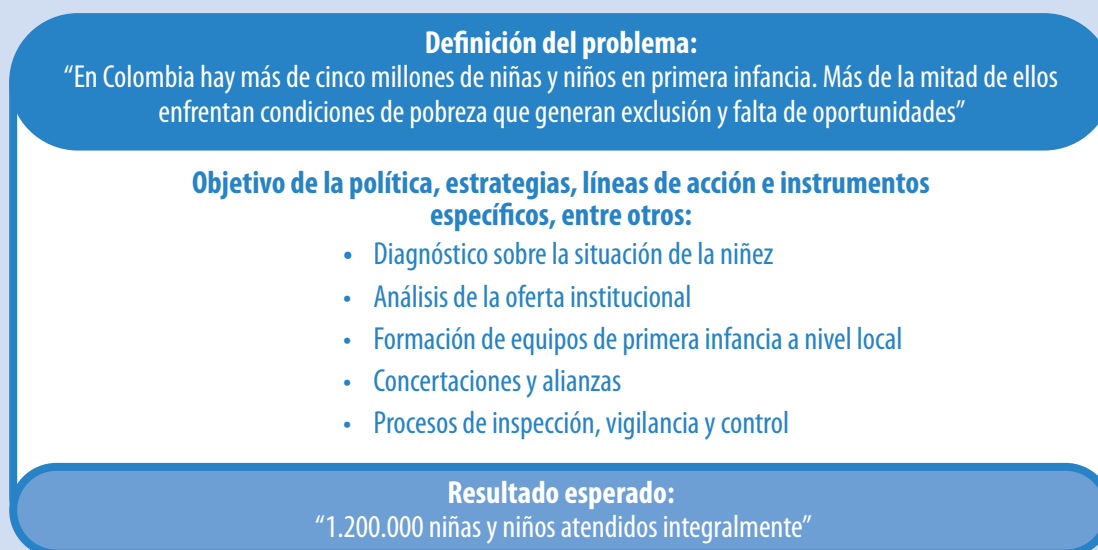
Incluso se encuentra correspondencia lógica con lineamientos planteados en el ámbito internacional como:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos
- La Convención sobre los Derechos del Niño
- El Plan de Acción “Educación para Todos”
- Los ODS (erradicación de la pobreza, reducción de la mortalidad infantil, mejoramiento de la salud materna)

Por otra parte, en cuanto a su coherencia interna se puede identificar que la política en cuestión logra una conexión lógica o articulación causal entre la definición del problema que pretende atender y su objetivo, orientado al cierre de brechas de inclusión en la primera infancia, sus instrumentos (diagnósticos, análisis de oferta programática, conformación de equipos de atención y seguimiento para el cierre de la brecha) y su resultado esperado (atención integral de niños y niñas previamente excluidos). En el siguiente diagrama se evidencia dicha conexión.

Diagrama III.6

Coherencia interna de la Política de Estado para el Desarrollo Infantil de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012) y De Cero a Siempre (2012).

En cuanto a la coherencia con respecto a otras políticas, la información disponible muestra que “De Cero a Siempre” plantea articular políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una atención integral que haga efectivo el ejercicio de derechos de niños y niñas entre 0 y 6 años de edad y de las madres embarazadas. De hecho, la política plantea que toda la oferta dirigida a la primera infancia requiere ser examinada, adecuada y ajustada de acuerdo a los fundamentos de la atención integral (Alarcón Parraga, 2015).

Esta variedad de intervenciones proviene de múltiples subsectores del sector social (educación, salud, protección social, cultura, planeación, bienestar familiar y otros) y está presente en los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), por lo que tiene que ser coordinada y armonizada para poder alcanzar la integralidad en la atención a las madres embarazadas y a la niñez colombiana.

Algunos ejemplos de intervenciones que forman parte de la oferta “De Cero a Siempre” son: a) Programa de Prevención y Reducción de Anemia; b) Atención Mil Primeros Días. A nivel ministerial: i) Sistema de Aseguramiento de la Calidad de los Centros de Desarrollo Infantil Temprano (Ministerio de Educación Nacional); ii) Centros de Desarrollo Infantil (ICBF). También existen intervenciones de agentes del SNBF (Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que incluyen los Consejos de Política Social nacional, departamental, distrital y municipal, así como jurisdicciones especiales de grupos étnicos). En este contexto, la política “De Cero a Siempre” logra ser coherente respecto a estas otras formas de intervención, principalmente respecto a sus objetivos, los instrumentos y la población objetivo.

En lo que se refiere a la coordinación, se van a considerar seis casos de instituciones, políticas o programas que ejemplifican algunos de los elementos que se presentaron con anterioridad y que son importantes para lograr la coordinación. Este ejercicio está basado en uno realizado por Repetto (2010) en el cual se analizó la experiencia de varios países en la región en términos de sus intentos de coordinación pro-integralidad, lo cual lo llevó a identificar “aspectos que dan cuenta de los avances” pero también las “razones que dificultan avanzar más y más rápido en términos de coordinación de la política social” (Repetto, 2010, pág. 78). El conocimiento de estos factores positivos puede servir para promover acciones que los consoliden o que surjan cuando no existen.

Los casos que a continuación se analizan se presentan por país en orden alfabético¹⁰. Es importante aclarar que, si bien todos ellos representan experiencias de “coordinación”, son, también, diferentes tipos de casos, ya que se presentan experiencias diversas sobre planes, sub/sistemas y organismos coordinadores. Al final se resume la información en un diagrama en el cual se indican seis elementos principales (entre estratégicos y operacionales) que contribuyen a alcanzar una cierta coordinación, así como ejemplos de los casos analizados en donde se pueden apreciar estos elementos. Estos últimos son parte de la lista que se presentó en la sección anterior y son, a saber: a) objetivos claros y precisos; b) normas formales, reglas precisas y procesos claros; c) claridad en lo que se va a coordinar; d) exclusividad en coordinar (es decir, que el objetivo primordial de la política o programa sea coordinar y no también implementar proyectos/programas); e) una apropiada confluencia de autoridad política y solidez técnica y f) contar con el respaldo de la autoridad económica.

Este ejercicio permite observar algunos mecanismos e instrumentos más comunes para promover la coordinación: acuerdos entre contrapartes; coparticipación en el diseño, ejecución y evaluación de la política; designación de “referentes” de cada contraparte de la política o el programa para participar en instancias operacionales; conformación de equipos locales que incluyan representantes de instancias superiores (provinciales o nacionales) y creación de “gabinetes” que aseguren el compromiso político de todos los actores involucrados, entre otros.

1. Plan de Prevención y Reducción del Embarazo No Intencional en la Adolescencia “Plan ENIA” (Argentina)

El Plan ENIA fue creado en 2017¹¹ en respuesta a la problemática de los embarazos adolescentes no intencionales y sus consecuencias sociales, y cuya solución planteó la necesidad de implementar un programa integral coordinado entre los ministerios de educación, salud y desarrollo social¹². Su principal objetivo es promover los derechos de salud sexual y reproductiva para prevenir y reducir el embarazo no intencional en la población adolescente. Entre los objetivos específicos se reitera la relevancia de coordinar

¹⁰ El caso de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, de Colombia, ha sido presentada en la parte sobre “coherencia”, en esta misma sección.

¹¹ Para mayores detalles véase [en línea] https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1179.pdf.

¹² Al inicio, el programa estuvo a cargo de la SENAF (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) y posteriormente el liderazgo cambió para recaer en la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, dependiente de la Secretaría de Acceso a la Salud.

acciones al plantear una combinación entre sensibilizar y potenciar las decisiones informadas de los y las adolescentes a la par de mejorar la oferta de servicios en ese ámbito y fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia sexual y para el acceso a la interrupción legal del embarazo según marco normativo vigente (Plan ENIA, 2018).

El Plan ENIA establece normas formales, reglas precisas y procesos claros de coordinación, tanto entre ministerios del mismo nivel como entre niveles jurisdiccionales (nacional y subnacional). Cuenta con distintos ámbitos de coordinación a diferentes niveles. A nivel estratégico existe una Mesa Política (MP), integrada por los sectores de Desarrollo Social, Educación y Salud en la que se acuerdan de manera coordinada objetivos estratégicos y específicos, líneas de acción, metas, presupuesto y el Plan Operativo Nacional, y se establecen acuerdos sectoriales tanto a nivel federal como a nivel provincial¹³.

A nivel operativo existen varias instancias: la Unidad Ejecutora Nacional (UEN) integrada por varios programas nacionales relacionados con salud y educación sexual que tiene, entre otras funciones, la de coordinar a los equipos focales territoriales provinciales; la Coordinación General (CG), integrada por tres coordinaciones: Técnica, Operativa, y Administrativa, y a cargo de la ejecución del Plan en todos sus niveles; los Equipos Focales Territoriales Intersectoriales (EFTI), uno por provincia, encargados de trasladar la función de coordinación desde el nivel nacional hacia municipios o agentes territoriales, y que tienen a cargo la elaboración del Plan Operativo y la coordinación de las acciones en las provincias¹⁴. Estos niveles de coordinación cuentan con mecanismos institucionales específicos, por ejemplo, a nivel nacional y en la línea operativa se designan referentes de cada programa que participan en la UEN y que son la interfase entre estos y el Plan.

2. Plan de Intervención Integral en Barrios “Plan ABRE”, Provincia de Santa Fe (Argentina)¹⁵

El Plan ABRE ejemplifica la respuesta necesaria para atender una multidimensionalidad de causas de la problemática social existente en grandes centros urbanos (nivel subnacional), y que normalmente implica la necesidad de implementar acciones coordinadas para revertir de manera integral temas como: la inseguridad en el barrio, el retraimiento de la participación, la escasez de espacios públicos para convivencia, el debilitamiento de los lazos sociales y los problemas de infraestructura y dificultades de accesibilidad a servicios públicos¹⁶. El Plan fue lanzado en el año 2013 y para finales de 2015 ya operaba en 43 barrios de varias ciudades de la provincia de Santa Fe¹⁷.

Propone una estrategia integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social de la Provincia y los gobiernos locales. Sus objetivos combinan la realización de obras de infraestructura estratégicas (saneamiento, luz y agua), el fortalecimiento de redes sociales y de participación ciudadana (convivencia en el espacio público y diálogo con autoridades), y el fomento de la inclusión social infantil y juvenil.

El esquema institucional para la coordinación del plan establece con claridad la distribución de funciones y responsabilidades mediante cuatro instancias de trabajo simultáneas: i) Gabinete Social (Mesa de ministros, espacio de definición de prioridades, presupuestos y acciones, coordinación política); ii) Mesa Ejecutiva (Mesa de secretarios, instancia de coordinación, planificación y gestión; participan también subsecretarios y directores

¹³ Además, hay un Equipo de Apoyo Técnico (EAT) integrado por algunos representantes de organizaciones involucradas en el diseño del Plan que apoya a la MP con información técnica y evidencia comparada acerca de aspectos fundamentales del Plan, y que se integra por un equipo multidisciplinario con la participación de médicos, psicólogos, sociólogos y comunicados sociales, entre otros.

¹⁴ El Plan también cuenta con un Grupo de Trabajo de Comunicación (GTC) en el que los responsables del área de comunicación de varias instancias federales que lo integran se coordinan para diseñar la estrategia comunicacional del Plan, así como con un Consejo Consultivo (CC) que ayuda a identificar y articular acciones con organizaciones y referentes sociales en embarazo en la adolescencia a nivel provincial.

¹⁵ Para mayor información véase [en línea] <https://www.cippecc.org/publicacion/la-integracion-social-a-partir-de-la-intervencion-articulada-en-el-territorio-el-caso-del-plan-abre-en-la-provincia-de-santa-fe/>; <https://diputadosantafe.gov.ar/web/sesiones/view/78>; <https://politicasantafe.com/avanza-el-proyecto-de-llevar-el-plan-abre-a-todas-las-ciudades-de-la-provincia/>; <http://www.psocialista.org/politica-aprobada-plan-abre-los-resultados-se-comienzan-ver/>.

¹⁶ Más detalle [en línea] https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf.

¹⁷ A finales de 2019, el Plan fue convertido en ley, extendiéndose a todos los municipios de Primera y Segunda Categoría de la provincia a partir del 2020. Véase [en línea] <https://diputadosantafe.gov.ar/web/sesiones/view/78>.

provinciales); iii) Secretaría técnica (dedicada al seguimiento del programa y a confeccionar herramientas técnicas necesarias para garantizar el trabajo intersectorial); iv) Equipos Territoriales (enlace entre distintas instancias, específicamente entre el territorio y los niveles políticos centrales) (Salvia, Tinoboras y van Raap, 2019, pág. 281). Este esquema claramente establece la coordinación en varios niveles jerárquicos, transitando de lo estratégico a lo operativo y en el que se hace patente el fuerte trabajo de coordinación interministerial y entre equipos territoriales que implementan las acciones en cada barrio. Esto ha demandado un esfuerzo permanente de liderazgo y compromiso político que ha sido asumido por el Ministerio de Desarrollo Social (Salvia, Tinoboras y van Raap, 2019, pág. 282). Resalta el rol central de la Secretaría Técnica, también dependiente de dicho Ministerio, “cuyas funciones refieren exclusivamente a la tarea de coordinar” (Aulicino y Díaz, 2016, pág. 4), así como el fuerte respaldo político “expresado desde la máxima autoridad provincial, que ha permitido la sensibilización y capacitación hacia los mandos medios y equipos territoriales, lo que fue un factor necesario para que el ABRE cobrara – con el tiempo – jerarquía hacia el interior de las agendas ministeriales” (Aulicino y Díaz, 2016, pág. 3).

3. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil “REDCUDI” (Costa Rica)

Mediante la Ley N° 9220, en el año 2014 se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que responda a la necesidad de articular de manera coordinada las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral a niños y niñas menores de 7 años.

Entre las instituciones que conforman la Red están: los Ministerios de Educación Pública, de Trabajo y Seguridad Social y de Salud, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en quien recae la coordinación superior de la red.

La ley establece con claridad los objetivos de la REDCUDI: i) garantizar el derecho de todos los niños y niñas, prioritariamente los de 0 a 6 años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran; ii) promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de diversos sectores sociales; iii) articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil y iv) procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y madres¹⁸.

En lo que se refiere a las instancias encargadas de implementar de manera coordinada los objetivos de la REDCUDI en los ámbitos estratégicos y operativos, en el primer caso se establece la Comisión Consultiva (CC), como órgano de coordinación superior con la función entre otras de liderar la coordinación de competencia interinstitucional y las relativas a las diversas modalidades de prestación de servicios de la red de cuidado. Esa comisión ha contado con el respaldo del nivel político más alto.

En el ámbito operativo se dispone de una Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) con las funciones de coordinar las acciones técnicas y operativas interinstitucionales, elaborar planes de acción interinstitucionales, dar seguimiento a las acciones institucionales e interinstitucionales y proponer políticas, programas y acciones que beneficien a la niñez. También existe una Secretaría Técnica (ST) que es responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados y entre las diversas actividades que se desarrollan a nivel subnacional en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, de las que las municipalidades son las principales gestoras. Además, en la Comisión Técnica se evidencian de mejor forma las funciones de cada institución, permitiendo que las responsabilidades sean asignadas de acuerdo con la visión y misión de cada institución. Pero, al final, las municipalidades son en realidad las “gestoras del proyecto” (Guzmán León, 2014, pág. 25).

¹⁸ Para mayor información véase [en línea] <https://www.imas.go.cr/es/general/secretaria-tecnica-de-la-red-nacional-de-cuido-y-desarrollo-infantil>; <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.

4. Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile crece contigo” (Chile)¹⁹

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social “Chile crece contigo”, empezó a implementarse desde el año 2007 en la mitad de las comunas de Chile y se extendió a la totalidad de las comunas en el año 2008. En 2009, por medio de la Ley N° 20.379 se crea formalmente el Sistema Intersectorial Chile Crece Contigo, por lo que el Subsistema de Protección Integral a la Infancia se convierte en política de Estado, “permitiendo la continuidad en la implementación de la política a lo largo de los años, independientemente de los gobiernos” (Leguas Vásquez, 2019).

La misión de “Chile Crece Contigo” es “acompañar el proceso de desarrollo de los niños que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso en el sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente” (Ley N° 20379, Título II, Art. 19). Ello establece claramente una necesidad de coordinación entre ministerios que se refleja en el sistema integrado de intervenciones que lo conforman, y que suman programas, prestaciones y servicios coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social e implementados también desde los Ministerios de Salud y Educación.

El esquema institucional del subsistema contempla tres Ministerios clave: Salud, Educación y Desarrollo Social. Cada ministerio debe definir y otorgar las prestaciones dirigidas a la niñez, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social se encarga de coordinar de manera organizada la oferta global, a la vez que realiza convenios para la transferencia de recursos a los otros ministerios (Educación y Salud), quienes, a su vez, los transfieren a los municipios también por medio de convenios. El Ministerio de Desarrollo Social entonces tiene la función de monitorear las prestaciones fiscales y los indicadores de las políticas implementadas por Salud y Educación (Leguas Vásquez, 2019).

En materia de coordinación vertical entre niveles de gobierno, a nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo social coordina, administra y monitorea los diversos programas y prestaciones que integran al subsistema, mientras que a nivel regional corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, Salud y Educación entregar la asesoría técnica y efectuar el monitoreo de la implementación del subsistema. Finalmente, a nivel comunal se establece una Red Comunal Chile Crece Contigo (integrada por el/la Encargado Comunal Chile Crece Contigo y las contrapartes de Educación y Salud) que está a cargo de la coordinación y funcionamiento del subsistema.

Es importante destacar que, según un estudio reciente, una de las razones más importantes por las cuales el subsistema Chile Crece Contigo ha logrado crecer y sostenerse ha sido el apoyo político y el compromiso financiero de parte del gobierno (Torres, López y otros, 2017). Asimismo, UNICEF considera que entre los “condicionantes importantes para el proceso, diseño e implementación del programa a lo largo de los años de Chile Crece Contigo fue contar con el impulso desde presidencia y la alianza estratégica con el Ministerio de Hacienda” (Núñez, 2019).

5. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Ecuador)²⁰

Mediante Decreto Ejecutivo N° 117-A de 2007, en el Ecuador se establecieron varios Ministerios Coordinadores, entre ellos el de Desarrollo Social (MCDS), con la finalidad de “conectar y coordinar la formulación y ejecución de políticas y acciones que adopten las instituciones que integran sus áreas de trabajo, así como realizar el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las decisiones de los Consejos Sectoriales y monitorear la gestión institucional de las entidades y de los proyectos y procesos de las mismas” (Decreto Ejecutivo N° 117-A, 2007).

En el Decreto N° 726 de 2011, Art. 17-3 se indica cuáles son las funciones de dichos ministerios, entre otras: i) liderar el proceso de construcción participativa de su Agenda Sectorial correspondiente; ii) articular y coordinar la formulación y ejecución de la política intersectorial; iii) coordinar políticas y acciones que (en el área social) adopten las entidades integrantes (a saber, los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Urbano y Vivienda,

¹⁹ Para mayor información véase [en línea] https://www.senadis.gob.cl/sala_prensa/d/noticias/290/presidenta-bachelet-promulgo-ley-que-crea-sistema-chile-crece-contigo; <https://www.gob.cl/noticias/chile-crece-contigo-cumple-10-anos-acompanando-en-su-desarrollo-a-ninos-y-ninas-para-lograr-un-pais-mas-equitativo/>.

²⁰ Para mayor información véase [en línea] <https://socialprotection.org/> y <https://ecuadorec.com/ministerio-coordinador-de-desarrollo-social-www-desarrollosocial-gob-ec/>.

Inclusión Económica y Social, Finanzas y, Agricultura, Ganadería Acuicultura y Pesca, así como la Secretaría Nacional del Migrante y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo); iv) proponer políticas sectoriales e intersectoriales; v) monitorear, apoyar y facilitar la gestión de los ministerios sectoriales para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, Agendas Sectoriales y los programas y agendas de gobierno; vi) realizar el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las decisiones emanadas del Consejo Sectorial de Política y vii) ejecutar, excepcionalmente, programas y proyectos específicos, que por naturaleza deban responder a políticas interministeriales, pero con la idea de desarrollar capacidades institucionales y transferirlos. Además, se indica que tendrán independencia financiera y administrativa” (Decreto N° 726, 2011, Art. 17-3).

De acuerdo a quien fuera Ministra Coordinadora de Desarrollo Social (Sánchez, 2017), este ministerio es una cartera sin portafolio de programas sociales (no compite), con capacidad de impulsar reformas y programas sociales y capacidad de veto, da seguimiento de gestión y monitoreo de la política. A nivel de análisis e investigación realiza estudios de interés, levanta alertas sobre desempeño social e impactos de las políticas, asiste y fortalece técnicamente a los ministerios sectoriales. También plantea reformas institucionales o legales en coordinación con instituciones pertinentes y realiza proyectos sociales piloto temporales.

Como parte integrante del MCDS está el Consejo Sectorial de Política Social, destinado a “coordinar, articular y aprobar la política ministerial e interministerial, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo...”. El Consejo es presidido por el/la Ministro Coordinador y cuenta entre sus miembros a los Ministerios de Educación y Salud. Entre sus funciones están: asesorar al presidente en materia de política social; aprobar políticas sectoriales e intersectoriales del área; aprobar la Agenda Social; controlar y evaluar planes, programas y proyectos que correspondan con las competencias de sus miembros; conocer los proyectos de normativa diseñados por sus miembros; analizar los problemas del sector y trabajar en soluciones de corto, mediano y largo plazo, articulándolas a la Agencia Social. Mediante el Decreto N° 7 de 2017, el Ministerio Coordinador de la Política Social fue transformado en la Secretaría Técnica del “Plan Toda una Vida”.

6. Sistema Nacional Integrado de Cuidados SNIC (Uruguay)

El SNIC fue creado mediante la Ley N° 19.353 del año 2015 y es concebido como un sistema interinstitucional, con múltiples actores intervinientes a nivel del gobierno central, gobiernos departamentales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil cuyas acciones deben realizarse de manera coordinada. De acuerdo con el Art. 9, el sistema pretende: promover el desarrollo de la autonomía de las personas dependientes, su atención y asistencia a través de acciones y medidas basadas en la solidaridad y la corresponsabilidad entre familias, Estado, comunidad y mercado. El Sistema reconoce asimismo el valor social de las personas que realizan tareas de cuidados.

En el año 2016 se aprobó el Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 con cinco componentes alineados a los objetivos del SNIC que se orientan a: la provisión de servicios, la formación de profesionales de cuidado, la regulación, la gestión de la información y el conocimiento, y comunicación. Por ejemplo, en lo que se refiere a servicios, puede implicar la expansión de servicios ya existentes, como los de cuidado infantil, o la creación de nuevos. En cuanto a la formación, el SNIC busca valorizar y profesionalizar las tareas de cuidados, ofreciendo cursos para los nuevos servicios, como son los asistentes personales. Los objetivos del SNIC reflejan la importancia de una implementación coordinada de actores, y que se reiteran al analizar a su población objetivo: i) quienes se encuentren en situación de dependencia, (personas que requieran apoyos específicos para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de necesidades básicas niños y niñas de 0 a 12 años, personas con discapacidad y adultos mayores de 64 años dependientes) y ii) quienes prestan servicios de cuidados.

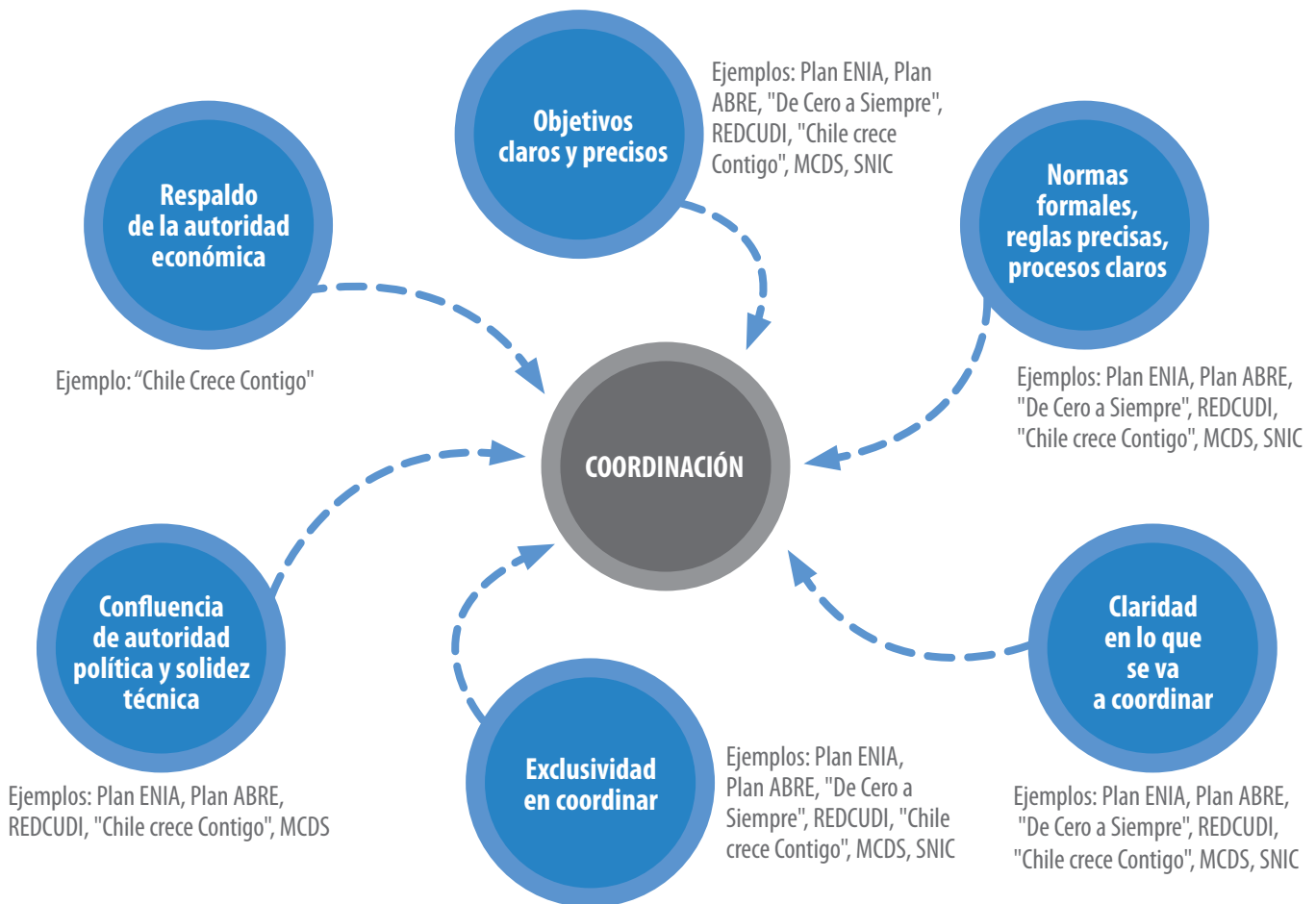
Para efectos de coordinación, el SNIC está organizado en tres instancias. Primero: la Junta Nacional de Cuidados, orientada al nivel estratégico, establece responsabilidades entre distintos actores y se fijan plazos de trabajo. Está integrada por los Ministerios de Desarrollo Social (quien preside); de Educación y Cultura; de Trabajo y Seguridad Social; de Salud Pública y de Economía y Finanzas; así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; la Administración Nacional de Educación Pública; el Banco de Previsión Social; el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Secretaría Nacional de Cuidados y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Estas dos últimas instituciones participan con voz, pero sin voto (Aranco y Sorio, 2019).

En segundo lugar, y como órgano ejecutivo de la Junta está la Secretaría Nacional de Cuidados que funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata del órgano ejecutor del sistema; tiene a su cargo la articulación, coordinación, y supervisión de las políticas de cuidados, así como la asignación de las partidas presupuestales. Aquí funcionan las llamadas Comisiones Interinstitucionales, integradas por organismos públicos con competencias específicas en el diseño y ejecución de políticas de las distintas poblaciones objetivo (Aranco y Sorio, 2019). Y en tercer lugar está el Comité Consultivo, que asesora a la Secretaría acerca de las mejores prácticas para implementar las políticas y alcanzar los objetivos del Sistema. Está compuesto por trabajadores del sector, miembros de la sociedad civil y representantes del sector privado y de la academia.

En el diagrama que se presenta a continuación se pueden observar algunos de estos elementos que facilitan la coordinación entre políticas o programas sociales, junto con ejemplos de los casos descritos anteriormente en los que se han identificado.

Diagrama III.7

Algunos elementos de la coordinación que se pueden identificar en los casos concretos analizados



Como se ha visto, todas las instituciones, políticas o programas analizados establecen una necesidad clara de coordinación entre áreas de gobierno (ministerios sectoriales y otras secretarías) y/o niveles jurisdiccionales (nacional / provincial o departamental / municipal y/o distrital), e incluso en algunos casos también entre servicios, políticas y programas ya existentes. Se pueden observar también que en general se establecen instancias institucionales para materializar la coordinación en dos niveles, uno estratégico y otro más operativo. En el primer caso, ya sea a través de Mesas Políticas, Gabinetes Sociales, Consejos o Juntas Nacionales se plantean objetivos y prioridades de la coordinación a nivel estratégico. Por otro lado, hay instancias que se enfocan en la coordinación a nivel operativo en los Planes de Acción ya sea en forma de Unidades Ejecutoras Nacionales, Mesas Ejecutivas y Comités Técnicos Interinstitucionales.

También se observan otras instancias como Secretarías Técnicas o Secretarías Regionales Ministeriales orientadas a monitorear la ejecución coordinada de la política en sus varios niveles. Incluso se llega a presentar el caso de la existencia de instancias que tienen como función principal la coordinación propiamente dicha a modo de Ministerios Coordinadores.

En términos generales, en todos los casos se tiene bastante claridad en lo que se va a coordinar y cómo se hará, lo que se establece a través de reglamentos de operación de las instancias de coordinación a nivel estratégico y operativo. Además, se observa una combinación generalmente adecuada entre autoridad política y al mismo tiempo solidez técnica. Sin embargo, el apoyo de la autoridad económica no es evidente en todos los casos, siendo este un aspecto a revisar con mayor profundidad.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.