

Conclusiones

Seminario sobre Políticas Públicas Intersectoriales: Protección Social, Trabajo y Empleo

Río de Janeiro, 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2010

Versión preliminar: 22 de diciembre, 2010 – Abierta a comentarios de los participantes

Ministério do
Trabalho e Emprego



Ministério do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome



RIAL
Red Interamericana para
la Administración Laboral



Red Interamericana
de Protección Social

SEMINARIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECTORIALES: PROTECCIÓN SOCIAL, TRABAJO Y EMPLEO

I. INTRODUCCION

Este Seminario fue co-organizado por la OEA y los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil. Es una actividad conjunta de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) y la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL), y responde a mandatos de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social y de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), ambos foros de la OEA.

OBJETIVOS:

- 1) Conocer las innovaciones y avances que ha experimentado a nivel regional el enfoque intersectorial para abordar la protección social y la generación de empleo y ocupaciones productivas a través de programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables.
- 2) Analizar los desafíos políticos y de gestión que se presentan, tales como financiamiento, articulación e implementación interministerial.
- 3) Analizar el papel del sector privado y la sociedad civil en estrategias integrales de protección social y de promoción de acceso al trabajo y el empleo.
- 4) Avanzar en la sistematización de las experiencias nacionales en esta materia, a fin de incorporarlas a las actividades de cooperación horizontal que realizan la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) y la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL).

PARTICIPANTES: Al seminario asistieron 25 Estados Miembros de la Organización representados por sus Ministerios de Trabajo y/o de Desarrollo Social. A su vez, participaron representantes de 10 organizaciones internacionales, de la sociedad civil, del sector privado, órganos asesores de la CIMT y de la academia. El total de participantes fue de 70.

DOCUMENTO CONCEPTUAL Y CUESTIONARIOS: La OEA, junto con la CEPAL y la OIT, preparó un documento conceptual titulado “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad” que sirvió como guía para el Seminario. Para acceder al documento interagencial, favor de presionar [aquí](#). Este documento está abierto a comentarios, que deben enviarse a la OEA (abarrantes@oas.org, mcamacho@oas.org) antes del 14 de enero, 2011. La fecha inicial establecida en el evento fue 15 de diciembre, 2010, pero se ha ampliado.

Adicionalmente, los organizadores enviaron Cuestionarios a todos los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social sobre sus sistemas de protección social y esquemas de articulación intersectorial. Antes del Seminario se recibieron respuestas de 16 países y se solicita a los demás países enviar sus respuestas antes del 15 de diciembre a la OEA, a las direcciones especificadas anteriormente.

II. CONCLUSIONES PRELIMINARES

A continuación se presentan las principales conclusiones de las sesiones de trabajo, que fueron elaboradas por los moderadores de cada Panel y están abiertas a comentarios de los participantes.

Estas conclusiones son un punteo de los aspectos centrales de las discusiones, pero la información exhaustiva del evento, incluyendo presentaciones, documentos y grabaciones de audio, se encuentra en su página web dentro de: www.sedi.oas.org/ddse.

SESION DE APERTURA

- 1) Se mencionó la importancia de la interrelación entre la protección social y el empleo para los esfuerzos de reducción de la pobreza en la región. En este sentido, se hizo referencia a la necesidad de políticas públicas intersectoriales en materia de protección social y la reducción de la pobreza, necesariamente implica redefiniciones del rol del estado, y la redefinición de la instrumentación de las políticas de estado / necesidad del trabajo conjunto de varios órganos del Estado.
- 2) Trabajo decente: necesidad de convertir trabajo en un factor central de las políticas públicas.
- 3) La RIAL y RIPS0 brindan un marco para articular la interrelación de temas y prioridades para cumplir las metas de la reducción de la pobreza.
- 4) Proceso de construcción colectiva mundial: en el cual el desarrollo económico este con el desarrollo social, y con el compromiso de los jefes de estado en cuanto al compromiso ético de asegurar los derechos de la ciudadanía. El cumple así un rol en garantizar los derechos de la ciudadanía.
- 5) Importancia de integrar la intersectorialidad /fomentar una gestión intersectorial / Crear sistemas públicos desde la perspectiva intersectorial, y desde la buena calidad de las políticas, para romper con la fragmentación de las políticas publicas.

PANEL I - CONFERENCIAS MARCO: ALCANCES Y DESAFÍOS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE PROTECCIÓN SOCIAL, TRABAJO Y EMPLEO

Este Panel tuvo dos presentaciones básicas. La primera hecha por el representante de OEA sobre el documento base del evento, seguida de comentarios de OIT y CEPAL, organismos co-autores del documento. La segunda presentación fue realizada por la Secretaría Nacional del MDS, sobre el Programa Bolsa Familia de Brasil, cuyos resultados se incorporan en conclusiones de experiencias nacionales.

Ideas centrales de las presentaciones y discusiones sobre el documento base:

- 1) La protección social es considerada por las máximas autoridades políticas (Cumbre de las Américas, Ministeriales) como instrumento esencial para el combate contra la pobreza, además como un instrumento para fomentar el bienestar y la ampliación de oportunidades.
- 2) Documento se centra en análisis de programas de transferencias con corresponsabilidad (PTCs) y cómo están incorporando iniciativas de generación de empleo. Este tema está en la frontera de la política social del siglo XXI: Cómo promover una mejor inserción productiva de los beneficiarios de los PTCs, que les permita salir de la pobreza de una manera sostenible. Además, el documento responde a una preocupación central de responder a demanda de las personas, que es tener un trabajo decente.
- 3) Los PTCs son, en algunos países, la puerta de entrada a sistemas de protección más amplios, que pretenden organizar y articular la oferta de programas del Estado en materia de seguridad social (contributiva) y asistencia social (no contributiva).
- 4) Incorporación de variable empleo en los PTCs persigue un egreso (graduación) de estos programas a través de la inserción de sus beneficiarios en el mercado de trabajo, buscando lograr reducir la pobreza de manera sustentable. Se reconoce que los PTC pueden actuar como una puerta de entrada al Trabajo Decente.
- 5) La protección social y los PTCs exigen una reflexión sobre el rol del Estado y de las políticas públicas en el desarrollo social y económico.
- 6) La efectividad de la protección social depende de una acción coordinada e integrada del Estado. Avanzar en la intersectorialidad y la coordinación interministerial de estas acciones es un problema central de gestión.
- 7) Las medidas de activación utilizadas por PTCs se dan en 3 niveles: 1) instrumentos que actúan sobre oferta del mercado de trabajo (formación de estudios, nivelación de estudios), 2) instrumentos que actúan sobre la demanda (generación directa e indirecta de empleo), 3) intermediación laboral.
- 8) Existe necesidad de plantear políticas de Estado vs. Políticas de gobierno, que logren intervenciones para apoyar inserción laboral **de largo plazo**. En marco de exclusión, un curso de algunas semanas no va a tener tanto impacto, debe haber un horizonte de políticas universales de educación y salud.
- 9) En los comentarios al documento se plantearon importantes preguntas. Se comentó que la variable empleo no aparece como condicionalidad dentro de los PTCs, sino más bien como incentivo; pero valdría la pena reflexionar sobre esto. La participación en actividades

laborales, por ejemplo ingresar a programas de capacitación, debería ser una condición de entrada a los PTCs?. Esta es una propuesta polémica, considerando que en muchos países los beneficiarios no se encuentran desocupados, pero si tienen trabajos precarios.

- 10) Las acciones que pretenden aumentar la empleabilidad se caracterizan por ser de largo plazo. Paralelamente, las acciones de apoyo a emprendimientos individuales parecen encontrar limitaciones en el tiempo. Se cuestionó si dotar a los PTCs de mayores responsabilidades en el ámbito de la empleabilidad podría debilitarlos.

Otros aspectos fueron comentados como sugerencias para mejorar el documento base:

- 11) Falta incorporar de manera más contundente una reflexión sobre la coherencia, consistencia y coordinación intersectorial entre políticas sociales y económicas. La creación de empleo debe ser tratada como un tema central de políticas económicas, incluso como objetivo de las mismas. Esto ha sido ya reconocido en la CIMT, el G-20 y otros esquemas de gobernanza internacional.
- 12) El marco (framework) mas adecuado para tratar el tema de articulación entre protección social y empleo puede ser el **piso de protección social**, sobre el que hay consenso entre algunos organismos internacionales (ONU, Pacto Mundial de Empleo de OIT). Este piso se refiere a lograr políticas coordinadas que protejan a las familias durante todo el ciclo de vida. Estas políticas incluyen políticas económicas, específicamente fiscales.
- 13) Se manifestó la preocupación porque el éxito de PTCs represente que se les estén cargando demasiadas responsabilidad (síndrome del árbol de navidad). Lo esencial es que los PTCs no hagan todo, sino que logren articularse con otras iniciativas (necesidad de coordinación intersectorial).

PANEL II Y III: EXPERIENCIAS NACIONALES

- 1) Consideraciones sobre la perspectiva intersectorial y la articulación
 - **Redefinición del rol del Estado.** Articulación intersectorial forma parte de un proceso de estado: reconversión de las estructuras del estado y de los modelos de gestión y organización de las políticas públicas, que deben pasar de una cultura sectorializada a una visión integrada y trans-sectorial. A su vez, la intersectorialidad misma implica una mayor integración de actores en el campo de la política social, lo cual requiere de redefiniciones tradicionales del rol del Estado.
 - **Marco institucional de la función de coordinación/articulación.** Para lograr una articulación efectiva, se requiere de un lado de liderazgo político y de un marco institucional apropiado, y de otro, de una coordinación operativa que la haga viable. En

este contexto, se planteó la inquietud sobre la necesidad de contar con una autoridad social u otro ente encargado de coordinar las acciones en materia de protección social para garantizar su articulación. Se requiere de una articulación tanto a nivel horizontal con todas las agencias y sectores; como de una articulación vertical entre los diferentes niveles de gobierno y actores desde lo nacional a lo local.

- Importancia del **liderazgo y compromiso a nivel político**. La articulación debe de considerarse como prioridad de la agenda política. El liderazgo político al más alto nivel es clave para que se pueda lograr el compromiso de las diferentes agencias de gobierno con la articulación; además le da mayor prioridad en la agenda política al sistema de protección social y sus programas.
 - Las articulaciones intersectoriales son procesos de carácter político y no solo de carácter técnico: hay negociaciones involucradas permanentemente en estos procesos. A nivel operativo es fundamental que existan espacios de interacción permanentes, como reuniones periódicas entre todas las instituciones involucradas en la ejecución (caso PlanSeq de Brasil).
 - El principio de intersectorialidad es una herramienta **para la gestión de políticas públicas** para alcanzar los resultados deseados, lograr mayor **racionalidad** de las políticas sociales, evitar **duplicidad**, y disminuir **costos** administrativos.
 - Desafío de la **apropiación** de los programas sociales y de la necesidad de articulación por parte de los Ministerios o agencias. Dado que no siempre son las prioridades de estos ministerios, el compromiso puede resultar débil o inadecuado, y muchas veces se basa meramente en mecanismos informales de coordinación, basados en voluntades individuales, no institucionales.
 - Importancia de contar con una **estrategia a nivel nacional** para la implementación de los diversos programas sociales a cargo de diversas instituciones y diversos niveles de administración del gobierno (nacional, regional y local). Esta estrategia actúa como un mapa de navegación y fomenta la **continuidad** de políticas públicas. Especialmente relevantes resultan las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.
- 2) Se destacó la importancia de contar con sistemas de información/registros de beneficiarios únicos y lograr la coherencia de diversos sistemas de información. Esto contribuye significativamente a lograr mayor coordinación intersectorial
 - 3) Se hizo referencia a la doble cara del impacto electoral de los PTC, y en este sentido, la necesidad de procurar la institucionalidad por sí misma y no perder las bondades de los programas.
 - 4) Asegurar el financiamiento de los programas de protección social es un desafío importante, y resulta indispensable para garantizar su sustentabilidad en el tiempo.

- 5) Un tema pendiente que no salió en las discusiones, pero ha sido mencionado en el documento conceptual: los desafíos que presentan a los sistemas de protección social, los cambios demográficos y la migración.
- 6) Consideraciones específicas sobre PTCs y el componente de empleo:
 - Para varios países, los PTCs son un piso básico de protección social, ahora se debe seguir avanzando hacia sistemas de protección social. El desafío es que los beneficiarios de los PTCs se inserten a otros ámbitos de la protección social y el empleo.
 - Debe reflexionarse sobre el rol de estos programas ante la existencia de déficits estructurales, referidos a las limitaciones intergeneracionales para ingresar al mercado laboral. Esto requiere que políticas sean flexibles e incorporen simultáneamente acciones para atender contingencias y superar dificultades estructurales. Dentro de estas últimas, se requieren Inversiones de largo plazo en educación y formación.
 - Se ha visto (lo demuestran experiencias de Argentina y Brasil) que los PTCs permiten una rápida respuesta a crisis económicas y evitan que las poblaciones más vulnerables sean mayormente afectadas.
 - En varios países, hay iniciativas de promoción de empleo dentro de PTCs; éstas se centran en formación profesional, intermediación y apoyo al trabajo independiente. Los esfuerzos se siguen concentrando en atender a trabajadores del sector formal.
 - En varios países, hay una dificultad sobre a quién corresponde la atención en materia de formación y calificación para trabajadores informales y los más vulnerables (Ministerio de Trabajo o de Desarrollo Social?).
 - Se destacó como uno de los aportes del documento, que concibe a la protección social, y en particular dentro de ella a los PTCs, como una puerta de acceso al empleo. Esto es importante porque implica que ser beneficiario de PTCs no debe ser una situación indefinida.
 - De las experiencias presentadas surge que en componentes de formación laboral e intermediación es imprescindible el vínculo con el sector privado. Deben participar en la definición de los cursos de capacitación para garantizar que respondan a los perfiles que requiere el sector productivo.

PANEL IV: EXPERIENCIAS DE ALIANZAS ENTRE SECTOR PRIVADO, SECTOR SINDICAL Y GOBIERNO SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO

- 1) El concepto y la naturaleza de la protección social involucran a múltiples actores, dado que se habla de un conjunto de políticas y programas públicos y privados con los que las sociedades den respuesta a contingencias. Por ello, cualquier análisis sobre protección social debe incluir el rol de actores públicos, privados y no gubernamentales.
- 2) Los paneles anteriores del seminario se ocuparon de la coordinación intersectorial (horizontal), que involucra a diversas instituciones gubernamentales. Este panel se refirió a la coordinación vertical, que involucra a diferentes niveles administrativos, de lo nacional a lo local, incluyendo a actores privados y ONGs.
- 3) En las presentaciones durante el panel y en las discusiones durante todo el evento pudieron verse dos ámbitos de interacción entre el Estado y actores privados y no gubernamentales: 1) Las alianzas público-privadas y 2) el diálogo social institucionalizado.
- 4) Las alianzas público-privadas se han potenciado en los últimos años, como espacios en los que entes privados coadyuvan en el logro de objetivos económicos y sociales.
- 5) En materia de protección social, el Estado es regulador, articulador, garante y proveedor de programas y servicios ; mientras que el sector privado y las ONGs también actúan como proveedores de programas y servicios. Además, en algunos casos actúan como veedores. Esto implica que la articulación se da a nivel técnico y operativo.
- 6) El rol de sector privado y entes no gubernamentales como proveedor de protección social se cumple a través de: 1) contratación del Estado para la prestación de estos servicios (esto se ve con claridad en programas de formación e intermediación laboral), 2) objetivos y misión de las ONGs son coincidentes con objetivos de protección social, y 3) estrategias de responsabilidad social empresarial.
- 7) Existe un debate sobre los aportes concretos de las alianzas público-privadas, ante la ausencia de evaluaciones de impacto. En los debates surgió el cuestionamiento sobre la efectividad de estas alianzas en materia de empleo, sobre todo cuando se dan en contextos de alto desempleo y precariedad laboral.
- 8) El diálogo social tripartito, que involucra a Gobiernos, trabajadores y empleadores, se ha fortalecido en la región con la consolidación de espacios como los Consejos económicos y sociales. En estos espacios se da una articulación a nivel político en materia de protección social; allí se plantean objetivos estratégicos de política que sirven de marco para acciones técnicas y operativas.
- 9) Los representantes de COSATE y CEATAL, que agrupan a trabajadores y empleadores, coincidieron en la importancia de garantizar su participación en los ámbitos de decisión

política en materia de protección social. Además, valoraron que se hayan institucionalizado en la región espacios de diálogo tripartito, tanto a nivel nacional como hemisférico.

PANEL V: DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO

- 1) La evaluación ha estado presente a lo largo de los últimos años en la agenda de políticas públicas de desarrollo social y empleo de la región (foros ministeriales de ambos sectores). En este sentido, la evaluación de programas de protección social es vista como un componente esencial de las políticas sociales.
- 2) El documento inter-agencial presentado como guía para las discusiones del seminario realza la necesidad de fortalecer y expandir la evaluación de los PTC para poder comprender cabalmente no solamente sus limitaciones, sino además los desafíos que presenta el enfoque intersectorial.
- 3) Se presentó el caso de la implementación de la herramienta de evaluación en el programa de *Opportunities NY*, y se resaltó la importancia de ello no solamente para el seguimiento de los resultados tempranos del programa a corto y mediano plazo, sino la importancia que conlleva para los resultados de las políticas instrumentadas en el largo plazo. A su vez, resulta interesante no solamente contar con los resultados esperados, sino con los resultados no esperados, que pueden brindar insumo para la mejora en la implementación de los programas de protección social.
- 4) Se reconoce la relevancia de evaluar las innovaciones en política social, dado que resulta un desperdicio implementar estrategias ineficaces. La evaluación sirve para buscar generar conocimientos sobre qué innovaciones funcionan en mejorar el bienestar de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. De igual forma, se hizo referencia a la necesidad de que estos sistemas de información no solamente tomen en consideración el costo de los problemas a resolver, sino también el costo de no hacerlo, es decir de la des-protección.
- 5) La presentación del sistema de monitoreo y evaluación de la política de protección social en Brasil resalta la creación de una Secretaría de Evaluación en el seno del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, lo que denota la importancia de la incorporación del monitoreo y la evaluación en la institucionalidad. En este mismo sentido, se destacó la necesidad de coordinación intra-sectorial entre diversas Secretarías del MDS en esta materia.
- 6) Se afirma la necesidad de generar una verdadera cultura de evaluación como un componente esencial de información para la gestión, y la importancia de que la investigación y la información basada en resultados resulte accesible y sea tomada en cuenta por los decisores en políticas públicas en materia de protección social.